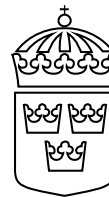


Regeringens proposition

2022/23:109



Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden

Prop.
2022/23:109

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 april 2023

Ulf Kristersson

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår lagändringar som ger främst polisen utökade befogenheter vid vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, vid broar för vägtrafik till eller från utlandet och vid gränsövergångsställen på allmänna vägar.

Befogenheterna innebär utökade möjligheter att ingripa för att göra inre utlänningskontroller och för att förebygga brott. Dessutom innebär befogenheterna bättre möjligheter att bedriva kamerabevakning.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2023.

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden	5
2.2	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	8
2.3	Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)	9
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	10
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	11
3	Ärendet och dess beredning	12
4	En ny lag för gränsnära områden	12
4.1	Det ska införas en ny lag om ökade polisiära befogenheter i gränsnära områden	12
4.2	De ökade befogenheternas geografiska tillämpningsområde	14
5	Ingripanden i gränsnära områden	17
5.1	Inre utlänningskontroller och befogenheter vid sådana kontroller	17
5.2	Befogenheter för att förebygga brott	26
5.3	En möjlighet att fortsätta ett ingripande utanför ett gränsnära område	30
5.4	Verkställighet av kroppsvisitation	31
5.5	Dokumentationskrav	32
6	Kamerabevakning i gränsnära områden	33
6.1	Ett undantag från kravet på intresseavvägning	34
6.2	Lagringstiden för fordonsuppgifter	38
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	42
8	Konsekvenser	42
9	Författningskommentar	45
9.1	Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden	45
9.2	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)	53
9.3	Förslaget till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)	53
9.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	54

9.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område	54
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Åtgärder i gränsnära områden (SOU 2021:92).....	56
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	64
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	71
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	72
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	79
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 april 2023.....	85

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716).
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kamera-bevakningslagen (2018:1200).
4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.
5. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller särskilda bestämmelser om inre utlänningskontroll och brottsbekämpning i gränsnära områden.

Vad som avses med gränsnära områden

2 § Med gränsnära områden avses i denna lag följande platser och områden i närheten av dem:

1. flygplatser och hamnar som har direkt förbindelse med utlandet för kommersiell gods- eller passagerartrafik,
2. järnvägsstationer som har direkt förbindelse med utlandet för kommersiell passagerartrafik,
3. broar för vägtrafik till eller från utlandet, och
4. gränsövergångsställen på allmänna vägar.

Ingripanden i gränsnära områden

Inre utlänningskontroll

3 § I ett gränsnära område får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman vidta kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) trots att förutsättningarna enligt den paragrafens tredje stycke inte är uppfyllda. Kontrollerna ska vara selektiva och får inte utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av rätten att vidta kontroll.

4 § Vid en kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) i ett gränsnära område får befogenheterna i 5–7 §§ användas i området.

5 § Om en utlänningskontroll vid en kontroll inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman, i den utsträckning det behövs för att söka efter sådana handlingar

1. kroppsvisitera utlänningskontrollen, om det kan antas att han eller hon bär handlingarna på sig, eller
2. genomsöka ett transportmedel, om det kan antas att handlingarna förvaras där.

6 § Om det vid en kontroll inte kan klarläggas att en utlänning har rätt att uppehålla sig i Sverige, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar som har påträffats vid kontrollen.

Beslutet får inte överklagas.

Handlingarna ska återlämnas om

1. det framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige,
2. utlänningen får rätt att uppehålla sig i Sverige, eller
3. utlänningen lämnar Sverige.

7 § Om det behövs för att genomföra en kontroll, får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman stoppa ett transportmedel.

Kroppsvisitation och husrannsakan för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet

8 § I ett gränsnära område får en polisman

1. kroppsvisitera en person i direkt samband med att han eller hon reser in till eller ut från landet, eller
2. genomsöka ett transportmedel i direkt samband med att det används vid en inresa till eller utresa från landet.

Åtgärderna får vidtas endast 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.

Utsträckt tillämpning i vissa fall

9 § Om en person lämnar ett gränsnära område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts, får 3–8 §§ tillämpas även utanför området om en polisman eller en kustbevakningstjänsteman följer efter personen i omedelbart samband med att personen lämnar området.

Verkställighet av kroppsvisitation

10 § Kroppsvisitation enligt denna lag får inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara.

Kroppsvisitation får inte genomföras eller bevitnas av andra än personer av samma kön som den som ska visiteras eller av läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl eller om visitationen enbart innebär att ett föremål som den enskilde har med sig undersöks.

Den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. En polisman eller en kustbevakningstjänsteman får ta med den som ska visiteras till den plats där åtgärden ska genomföras.

Dokumentation

11 § Protokoll ska föras över en kontroll som avses i 3 § och över kroppsvisitation och husrannsakan enligt denna lag.

Av protokollet ska det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet, och
6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokollet upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i övrigt den som varit förman vid ingripandet.

I rättegångsbalken finns bestämmelser om protokoll över förvar, beslag, husrannsakan, genomsökning på distans samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Kamerabevakning i gränsnära områden

12 § Bestämmelser om kamerabevakning i gränsnära områden finns i 14 c § kamerabevakningslagen (2018:1200).

13 § Personuppgifter som rör fordon och som har samlats in genom kamerabevakning i ett gränsnära område får alltid behandlas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i sex månader efter det att uppgifterna samlades in, om syftet med behandlingen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Detta gäller dock inte för personuppgifter i form av bilder av enskilda.

Första stycket gäller också för personuppgifter som rör fordon och som har samlats in genom kamerabevakning av tillfartsvägar till ett sådant gränsnära område som avses i 2 § 3 eller 4, om bevakningen bedrivits inom 20 kilometer från området.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

Prop. 2022/23:109 2.2 Förslag till lag om ändring i utlänningslagen
(2005:716)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningslagen (2005:716) ska införas en ny paragraf, 9 kap. 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

9 a §

Bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder finns även i lagen (2023:000) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

2.3 Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)

Prop. 2022/23:109

Härigenom förskrivs att 14 c § kamerabevakningslagen (2018:1200) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 c §¹

Bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ gäller inte vid

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning, *och*

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i fall som avses i 9 § 2 och 6–10.

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i fall som avses i 9 § 2 och 6–10, *och*

3. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i gränsnära områden som avses i 2 § lagen (2023:000) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden, eller av tillfartsvägar till sådana gränsnära områden som avses i 2 § 3 eller 4 samma lag, om bevakningen bedrivs inom 20 kilometer från området.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

¹ Senaste lydelse 2020:519.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §¹

I lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete, lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen samt i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till dessa lagar, finns det särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter. Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter finns

1. i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

2. i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

3. i lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen, och

4. i lagen (2023:000) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Prop. 2022/23:109

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

I lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete, lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen samt i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till dessa lagar, finns det särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter. Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter finns

1. i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

2. i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

3. i lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen, och

4. i lagen (2023:000) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

¹ Senaste lydelse 2022:616.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i mars 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att ta ställning till om Polismyndigheten har tillgång till tillräckligt effektiva verktyg i gränsnära områden (dir. 2020:23). Syftet var att säkerställa förmågan att kontrollera utlänningsars vistelserätt och bekämpa brott i sådana områden.

Utredningen, som tog namnet Utredningen om effektivare polisiära åtgärder i gränsnära områden, redovisade sitt uppdrag i november 2021 i betänkandet Åtgärder i gränsnära områden (SOU 2021:92). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2021/04006).

I denna proposition behandlas utredningens förslag.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 16 februari 2023 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 4.2, 5.1, 5.3 och 5.4 och i författningskommentaren (avsnitt 9.1).

I förhållande till lagrådsremissen har dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 En ny lag för gränsnära områden

4.1 Det ska införas en ny lag om utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden

Regeringens förslag: Det ska införas en ny lag som ger Polismyndigheten, och i viss utsträckning även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket, utökade befogenheter i gränsnära områden.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det.

Förvaltningsrätten i Göteborg anser att det bör övervägas vilka sakliga skäl som finns för att myndigheterna ska ges utökade befogenheter bara i gränsnära områden och göras ytterligare överväganden när det gäller lagstiftningstekniken med en ny särskild lag. *Migrationsverket* är tveksamt till om det är lämpligt att placera de utlänningsrättsliga bestämmelserna i en ny lag.

Sverige har problem med olovlig vistelse och gränsöverskridande brottslighet

I takt med att rörligheten över gränsen ökat har Sverige fått allt större problem med olovlig vistelse, dvs. att utlänningar uppehåller sig i landet trots att de saknar rätt till det. Om förekomsten av olovlig vistelse inte motverkas, hotas principen om en reglerad invandring, som är grunden för svensk utlänningslagstiftning.

Hur många utlänningar som uppehåller sig i Sverige utan att ha tillstånd att vara här är svårt att bedöma. Socialstyrelsen konstaterade i Social rapport 2010 att det inte finns tillförlitlig statistik i frågan. Enligt rapporten varierade det beräknade antalet mellan 10 000 och 35 000, och enligt vissa beräkningar var antalet så högt som upp till 50 000 (s. 270). Sedan dess har väldigt många asylsökande, men också personer som inte ansöker om uppehållstillstånd, sökt sig till Sverige. Trots att det inte går att säkert uttala sig om hur många personer som i dagsläget vistas i landet utan tillstånd, är det ändå sannolikt att antalet har ökat väsentligt i förhållande till tidigare uppskattningar.

Ett annat problem relaterat till den ökade rörligheten över gränsen är gränsöverskridande brottslighet. Brottsligheten bedrivs i organiserad form, drabbar hela landet och medför otrygghet och stora kostnader.

Den gränsöverskridande tillgreppsbrottsligheten kan tas som exempel. Den har fått en större geografisk utbredning och blivit mer avancerad och varaktigt etablerad. Internationella nätverk står nu för en betydande andel av tillgreppsbrottsligheten i landet och bedömdes t.ex. av Polismyndigheten 2019 ha begått åtminstone 50 procent av bostadsinbrotten samt ungefär 90 procent av stölderna av bilar, bildelar, båtmotorer och jordbruksmaskiner. Värdet av den andel av stöldgodset som är försäkrat överstiger enligt vissa beräkningar en miljard kronor per år och en stor del av egendomen förs ut ur landet. När det gäller annan gränsöverskridande brottslighet står det klart t.ex. att det är genom smuggling som kriminella grupperingar förses med en stor del av de vapen som används vid skjutningar och en stor del av den narkotika som säljs här i landet.

Utökade befogenheter i gränsnära områden

Olovlig vistelse och gränsöverskridande brottslighet har en tydlig koppling till gränsen. Det förekommer ett mer eller mindre konstant flöde över gränsen av utlänningar som saknar rätt att resa in i landet och vistas här. Kriminella rör sig också över gränsen för att begå brott och transporterar bl.a. stöldgods och illegala varor över den.

Kopplingen till gränsen innebär att behovet av att vidta åtgärder mot de aktuella problemen är särskilt starkt i gränsnära områden. Förutsättningarna för att vidta åtgärder kan också vara bättre i dessa områden än i resten av landet. Ett effektivt arbete i gränsnära områden, med en ökad risk för ingripanden från myndigheterna, kan ha en avskräckande effekt och leda 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.

Regeringen anser därför att det bör skapas förutsättningar för ett intensifierat arbete i gränsnära områden och föreslår i de följande avsnitten

Prop. 2022/23:109 att Polismyndigheten, och i viss utsträckning även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket, ska ges utökade befogenheter i sådana områden. Genom befogenheterna ges myndigheterna nya möjligheter att ingripa mot enskilda för att kontrollera deras rätt till vistelse i Sverige eller för att förebygga brott, men också bättre möjligheter att bedriva kamera-bevakning. Tillgången till befogenheterna kan bl.a. minska Sveriges behov av att ha en tillfälligt återinförd gränskontroll vid de inre gränserna och ge bättre förutsättningar att, vilket Europeiska kommissionen rekommenderat, i framtiden ge andra polisiära åtgärder företräde framför återinförd gränskontroll.

Som anges ovan framstår behovet av åtgärder som särskilt starkt i gränsnära områden. Även om myndigheterna, som *Förvaltningsrätten i Göteborg* anför, bör ha tillgång till rätt verktyg i hela sin verksamhet är en ordning med utökade befogenheter i gränsnära områden därför sakligt motiverad.

En ny lag som reglerar befogenheterna

Både för den enskilde och för tillämparen kan det finnas fördelar med att samla regleringen av de utökade befogenheterna i en ny lag. Om regleringen i stället arbetas in i den redan befintliga lagstiftningen, delas den upp på flera olika författningar. Regleringen skulle då bli mer svåröverskådlig, mer omfattande och lagtekniskt komplicerad. Även om det, som *Förvaltningsrätten i Göteborg* och *Migrationsverket* tar upp, innebär att det kommer att finnas ytterligare en reglering att förhålla sig till på bl.a. utlänningsrättens område, föreslår regeringen därför att det ska införas en ny lag där de utökade befogenheterna samlas.

4.2 De utökade befogenheternas geografiska tillämpningsområde

Regeringens förslag: De utökade befogenheternas geografiska tillämpningsområde ska bestämmas genom en definition av begreppet gränsnära områden i den nya lagen. Med gränsnära områden ska enligt definitionen avses vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, broar för vägtrafik till eller från utlandet, gränsövergångsställen på allmänna vägar och områden i närheten av dessa platser.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens men utredningens definition av gränsnära områden omfattar även andra fasta förbindelser med utlandet än broar. Utredningen föreslår också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få utsträcka de utökade befogenheternas tillämplighet till en plats som är jämförbar med de platser som omfattas av definitionen av gränsnära områden.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det.

Flera remissinstanser, t.ex. *Förvaltningsrätten i Göteborg*, *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Justitiekanslern (JK)*, *Kustbevakningen* och *Riksdagens ombudsmän (JO)* anser att

definitionen av gränsnära områden, och därmed avgränsningen av de utökade befogenheternas tillämpningsområde, är otydlig. Flera av dessa remissinstanser är inne på att det bör förtydligas vad det innebär att befogenheterna ska gälla inte bara på vissa typer av platser, utan också i närheten av dem. *Svenska båtunionen* anser att det kan finnas skäl att bredda tillämpningsområdet när det gäller kuststräckor och hamnar.

Kustbevakningen välkomnar utredningens förslag om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få utsträcka de utökade befogenheternas tillämplighet till en plats som är jämförbar med de platser som omfattas av definitionen av gränsnära områden. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker samma förslag och tycker att det finns flera otydigheter i det. JO anför att det är klart tveksamt om möjligheten att utsträcka tillämpningsområdet är förenlig med regeringsformen och att det i vart fall är direkt olämpligt att ge möjligheten till Polismyndigheten.

Skälen för regeringens förslag

En definition som bestämmer befogenheternas tillämpningsområde

Som framgår av det föregående avsnittet föreslår regeringen att det ska införas en ny lag som ger främst Polismyndigheten utökade befogenheter i gränsnära områden. I den nya lagen bör det tas in en definition av begreppet gränsnära områden. Genom definitionen kan det närmare geografiska tillämpningsområdet för befogenheterna bestämmas. Eftersom definitionen ska ha denna funktion är det, som flera remissinstanser påpekar, viktigt att definitionen är tillräckligt klar och tydlig.

Frågan är då hur gränsnära områden bör definieras och vilket som bör vara befogenheternas tillämpningsområde. Ett alternativ är en ordning där myndigheterna har utökade befogenheter både längs landsgränsen och kusten och på mer avgränsade platser. Regeringen bedömer dock att det inte har kommit fram ett behov som motiverar ett tillämpningsområde som omfattar hela landsgränsen eller kusten. Tillämpningsområdet bör därför omfatta sådana mer avgränsade platser där behovet av utökade befogenheter är som störst. Det rör sig då, enligt regeringens bedömning, om vissa typer av flygplatser, hamnar och järnvägsstationer samt platser där större vägar korsar gränsen.

En lämplig avgränsning när det gäller flygplatser, hamnar och järnvägsstationer är att tillämpningsområdet ska omfatta platser där det förekommer kommersiell trafik till eller från utlandet. För flygplatser och hamnar rör det sig om gods- eller passagerartrafik, medan det för järnvägsstationer rör sig om endast passagerartrafik. Ett krav bör vara att det regelbundet förekommer trafik av det aktuella slaget på platsen. En begränsning som bör tillkomma är att platsen ska vara första eller sista anhalt vid resor eller transporter till eller från Sverige. I utredningens förslag framgår detta uttryckligen bara beträffande järnvägsstationer. Enligt regeringens uppfattning kan den senare begränsningen uttryckas på det sättet att flygplatserna, hamnarna och järnvägsstationerna ska ha direkt förbindelse med utlandet.

Hamnar som används för det slags trafik som är aktuell här torde normalt sett inte ha platser för fritidsbåtar. Om det finns en fritidsbåtshamn i närheten, bör den kunna ses som en separat anläggning. Om det undantagsvis skulle förhålla sig på ett annat sätt, anser regeringen, till skillnad

Prop. 2022/23:109 från utredningen, att man får godta att tillämpningsområdet för de utökade befogenheterna omfattar även den del av hamnen som har platser för fritidsbåtar. Motsvarande bedömning görs för flygplatser och järnvägsstationer. Om en flygplats, hamn eller järnvägsstation har en sådan direkt förbindelse med utlandet som krävs, ska alltså hela platsen utgöra ett gränsnära område. På det viset kan man undvika tillämpningsproblem, vilket *Kustbevakningen* annars ser en risk för.

Beträffande vägar bör tillämpningsområdet omfatta platser där större vägar korsar gränsen. Mot Finland och Norge rör det sig då om allmänna vägar. Mot Danmark förhåller det sig dock annorlunda, eftersom vägen på Öresundsbron är en enskild väg. En lämplig lösning när det gäller vägar är därför att låta tillämpningsområdet omfatta dels platser där det finns gränsövergångsställen på allmänna vägar, dels broar för vägtrafik till eller från utlandet. Till skillnad från *Lagrådet* anser regeringen att uttrycket ”gränsövergångsställen på allmänna vägar” endast förutsätter att vägen är allmän på den svenska sidan av gränsen. I motsats till utredningen bedömer regeringen vidare att det saknas skäl att utforma förslaget så att det omfattar eventuella framtida fasta förbindelser som inte är broar.

De utökade befogenheternas geografiska tillämpningsområde bör inte vara för snävt avgränsat i förhållande till de effektivitetsintressen som motiverar regleringen. Regeringen bedömer därför att tillämpningsområdet, förutom de typer av platser som nämns ovan, bör omfatta ett visst ytterligare område. Ett alternativ är då att låta tillämpningsområdet omfatta både platserna och områden i närheten av dem.

Som utredningen lyfter fram används uttryckssättet ”i närheten av” i flera författningar. Tulltjänstemän har vissa befogenheter i närheten av bl.a. flygplatser (se t.ex. 27 § lagen [2000:1225] om straff för smuggling). På ett liknande sätt har skyddsvakter vissa befogenheter i närheten av ett skyddsobjekt respektive i dess närhet (se 11 och 13 §§ skyddslagen [2010:305]). Formuleringen används också i reglering med straffrättsliga inslag (se 2 § lagen [1988:688] om kontaktförbud). Uttryckssättet kan mot denna bakgrund inte anses vara för vagt för en reglering av det slag som nu är aktuell. Som flera remissinstanser framför kan det dock ändå finnas skäl att tydliggöra innebörden.

De typer av platser som utgör gränsnära områden skiftar i karaktär. Detsamma gäller platsernas omgivningar. Det är därför inte lämpligt att bestämma de områden i närheten av platserna där de utökade befogenheterna ska kunna tillämpas genom att t.ex. ange ett visst avstånd i meter. Den yttre gränsen för ett område får i stället bestämmas från plats till plats. Detta liknar vad som gäller enligt lagen om straff för smuggling och skyddslagen. Den yttre gränsen för ett område bör inte anses finnas längre från t.ex. flygplatsen, hamnen eller järnvägsstationen än att personer som uppehåller sig där typiskt sett kan antas göra det i samband med en resa. Avgörande betydelse bör tillmätas dels vilket slags plats det rör sig om, dels platsens geografiska belägenhet. Detta utvecklas i författningskommentaren.

Förslaget innebär att ett visst gränsnära område kommer att omfatta dels en plats (t.ex. en flygplats, hamn eller järnvägsstation), dels områden i närheten av platsen. *Lagrådet* föreslår att lagtexten ska utformas så att begreppet gränsnära områden avser ”områden vid och i närheten av” de aktuella platserna. Regeringen anser att det i och för sig finns anledning

att förenkla lagtexten i förhållande till lagrådsremissen, men att en tydligare lösning är att ange att begreppet gränsnära områden avser de aktuella platserna och områden i närheten av dem.

Inget bemyndigande som möjliggör ett utsträckt tillämpningsområde

Utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genom föreskrifter ska få utsträcka de utökade befogenheternas tillämplighet till en viss plats som inte direkt omfattas av definitionen av gränsnära områden. Det ska då röra sig om en plats, t.ex. en fritidsbåtshamn, som är jämförbar med dem som omfattas av definitionen. Ett krav ska vara att meddelandet av föreskriften är av särskild vikt, vilket enligt utredningen innebär att det ska finnas ett underlag som ger stöd för en konkret misstanke eller ett konkret antagande om pågående eller förväntad gränsöverskridande brottslig verksamhet eller irreguljär migration. Föreskriften ska gälla för en viss tid, som högst sex månader, men giltighetstiden ska få förlängas.

JO anser att det är klart tveksamt om utredningens förslag är förenligt med regeringsformens krav på lagform för begränsningar av fri- och rättigheter. En första fråga är dock om det finns tillräckligt starka sakliga skäl för förslaget. Som anges ovan omfattar den föreslagna definitionen av gränsnära områden de typer av platser där behovet av utökade befogenheter är som störst. Även om *Kustbevakningen* välkomnar förslaget, kan det enligt regeringens uppfattning inte anses ha kommit fram att det finns något särskilt starkt behov av det. Förslaget kan t.ex. inte motiveras utifrån eventuella behov som uppkommer plötsligt eller akut, eftersom det inte är utformat för att omhänderta sådana behov. Det som utredningen anger som det främsta syftet – att myndigheterna ska kunna kontrollera underrättelser som rör en viss plats och störa ut eventuella kriminella flöden eller irreguljär migration – bör också rimligen kunna uppnås redan med myndigheternas generellt tillämpliga befogenheter.

Förutom att behovet av utredningens förslag kan ifrågasättas, skulle det göra regleringen av de utökade befogenheterna mindre tydlig och förutsebar. Sammantaget finns det därför inte tillräckliga skäl för att gå vidare med förslaget.

5 Ingripanden i gränsnära områden

5.1 Inre utlänningskontroller och befogenheter vid sådana kontroller

Regeringens förslag: I gränsnära områden ska polismän och kustbevakningstjänstemän få utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroller. Kontrollerna ska vara selektiva och får inte utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer. Regeringen eller den myndighet som regeringen

bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av rätten att vidta kontroll.

Vid inre utlänningskontroller i gränsnära områden ska följande särskilda befogenheter gälla:

- En polisman eller kustbevakningstjänsteman ska få kroppsvisitera en utlännings pass eller andra identitetshandlingar, om det kan antas att utlännings handlingarna bär handlingarna på sig. Vidare ska ett transportmedel få genomsökas, om det kan antas att handlingarna förvaras där.
- Polismyndigheten eller Kustbevakningen ska få omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar, om det inte kan klarläggas att utlännings handlingarna har rätt att uppehålla sig i Sverige. Handlingarna ska lämnas tillbaka om det framkommer att utlännings handlingarna har rätt att uppehålla sig i Sverige, eller om utlännings handlingarna får rätt att uppehålla sig i eller lämnar landet.
- En polisman eller kustbevakningstjänsteman ska få stoppa ett transportmedel om det behövs för att genomföra en kontroll.

Det ska framgå av utlänningslagen att det finns bestämmelser om inre utlänningskontroll i den nya lagen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår inget bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter. Utredningen utformar också befogenheterna på ett något annorlunda sätt än regeringen. Utredningen föreslår vidare en befogenhet att genomsöka ett transportmedel för att söka efter utlännings handlingarna som kan bli föremål för kontroll men däremot ingen upplysningsbestämmelse i utlänningslagen (2005:716).

Remissinstanserna: Många remissinstanser, däribland *Polismyndigheten* och *Kustbevakningen*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Polismyndigheten bedömer att förslaget är en förutsättning för att den tillfälligt återinförda gränskontrollen på sikt ska kunna upphöra vid de inre gränserna.

Flera remissinstanser avstyrker förslaget eller har invändningar mot det. *Civil rights defenders*, som avstyrker, anser att förslaget ger upphov till klara betänkligheter ur ett rättssäkerhets- och diskrimineringsperspektiv och ser särskilt en risk för profilering utifrån ras eller etnicitet. *Diskrimineringsombudsmannen*, som också avstyrker, anför att förslaget öppnar för att åtgärder kommer att vila på subjektiva bedömningar, med en klar risk för diskriminerande effekter. Myndigheten efterlyser en fördjupad analys av risken för diskriminering, ändringar som kan bedömas som nödvändiga efter en sådan analys och förslag på kompensatoriska åtgärder.

JK anser att förslaget är oproportionerligt och att kravet för när inre utlänningskontroller ska få utföras är för lågt ställt. Enligt *JK* finns det en uppenbar risk att kontrollerna kommer att utföras på godtyckliga grunder och en betydande risk att de kommer att tillämpas på ett diskriminerande sätt. *JK* anför att det kan förväntas att de som saknar rätt att vistas i landet sällan bär pass eller andra identitetshandlingar samt ifrågasätter om förslaget om kroppsvisitation kommer att fylla sitt syfte. Enligt *JK* finns

det en risk att utlänningar blir tvungna att bära med sig identitetshandlingar för att undvika att bli utsatta för kroppsvisitation, vilket myndigheten anser inte är godtagbart.

JO är inte beredd att ställa sig bakom bedömningen att förslaget är proportionerligt och anser att frågan behöver bli föremål för fördjupade överväganden. *JO* anför att kraven för att befogenheterna ska få användas är mycket lågt ställda och att det finns en risk för att var och en i gränsnära områden kan bli föremål för tvångsåtgärder utan den urskillning som lagstiftaren avsett. Enligt *JO* kan befogenheterna, i frånvaro av andra rätts-säkerhetsgarantier, komma att tillämpas t.ex. på ett diskriminerande sätt.

Stockholms universitet anser att förslaget kan komma att innebära etnisk diskriminering och att förenligheten med regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) kan diskuteras. Universitetet anser att lagtexten bör justeras för att risken för en diskriminerande tillämpning ska minska. Vidare tycker universitetet att det bör anges hur säkert det ska vara att en person är utlänning för att han eller hon ska få kroppsvisiteras och att kravet för detta bör sättas högt. Universitetet anser också att det bör införas en särskild bestämmelse om proportionalitet vad gäller kroppsvisitation och husrannsakan samt att det bör övervägas om personer under 18 år ska undantas i vart fall från bestämmelserna om kroppsvisitation.

Skälen för regeringens förslag

Dagens regler om inre utlänningskontroll

Inre utlänningskontroll innebär en kontroll av en utlänning som finns inne i landet, i syfte att kontrollera hans eller hennes rätt att vistas här. Reglerna om kontrollerna, som i huvudsak finns i 9 kap. 9 § utlänningslagen, innebär bl.a. att en utlänning på begäran av en polisman är skyldig att överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Vid kontrollerna finns vissa befogenheter att fotografera en utlänning och att ta hans eller hennes fingeravtryck.

En inre utlänningskontroll får göras bara om det finns grundad anledning att anta att utlännningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll. Bestämmelsen om detta, som huvudsakligen infördes genom 1989 års utlänningslag, är enligt förarbetena en påminnelse om att det ska finnas någon särskild anledning att kontrollera en viss utlänning innan bestämmelserna om kontroll får tillämpas (se prop. 1988/89:86 s. 172).

Inre utlänningskontroller utförs i regel av Polismyndigheten. De får utföras var som helst i landet och ska vara en integrerad del av Polismyndighetens olika verksamhetsgrenar. Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom kontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningen får även i annat fall biträda Polismyndigheten vid en inre utlänningskontroll. Om kontrollen utövas av Kustbevakningen, ska pass eller andra handlingar överlämnas till kustbevakningstjänstemannen.

Sverige har ett växande problem med olovlig vistelse. Ett stort antal personer vistas här utan att ha rätt till det, och erfarenheter från den tillfälligt återinförda gränskontroll som utförts vid de inre gränserna sedan november 2015 visar att det förekommer ett mer eller mindre konstant flöde över gränsen av personer som saknar rätt att resa in i landet och vistas här.

Regeringen konstaterar att det är av grundläggande betydelse att myndigheterna har tillräckligt effektiva verktyg för att kunna kontrollera att personer som vistas i Sverige också har rätt att göra det. Om sådana verktyg saknas, hotas i förlängningen principen om en reglerad invandring, som är grunden för svensk utlänningslagstiftning. Vidare ökar behovet av att använda den exceptionella åtgärden att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna. Regeringen bedömer att inre utlänningskontroller enligt dagens regelverk, på grund av det krav på särskild anledning som gäller för att en kontroll ska få utföras, inte är ett tillräckligt effektivt verktyg för att motverka olovlig vistelse här i landet. Det finns därför ett påtagligt behov av att utöka möjligheterna att göra inre utlänningskontroller. Behovet är särskilt starkt i gränsnära områden.

Regeringen anser att det som bör övervägas är om inre utlänningskontroller i gränsnära områden i en större utsträckning än i dag ska få utföras som s.k. selektiva kontroller, dvs. kontroller där den som ska kontrolleras väljs ut utifrån t.ex. riskprofiler eller den enskilda tjänstemannens kunskap och erfarenhet. Genom en sådan ökning skulle det bli möjligt att utföra kontroller när kraven enligt dagens reglering inte är uppfyllda men det ändå finns en förhöjd risk för olovlig vistelse.

När det gäller frågan om det skulle vara proportionerligt att utöka möjligheterna till inre utlänningskontroller på det aktuella sättet, är det av betydelse att det i allmänhet torde vara lätt för den som har rätt att vistas i Sverige att visa sin rätt att göra det. Det ska också framhållas att avgränsningen till gränsnära områden innebär en begränsning till platser där behovet av åtgärder mot olovlig vistelse är särskilt starkt och där enskilda sannolikt ofta kan ha större förståelse för kontroller än i andra delar av landet. Regeringen anser därför att ökningen skulle vara proportionerlig. Vilka tvångsåtgärder som ska få användas vid kontrollerna, något som också har betydelse för frågan om proportionalitet, återkommer regeringen till nedan.

Selektiva kontroller får inte göras utifrån allmänna spekulationer eller antaganden, utan ska göras på grundval av gjorda iakttagelser, underrettelser, riskprofiler, tips och liknande. Kontrollerna ska vara motiverade i det enskilda fallet men underlaget för dem behöver inte vara så individspecifikt eller konkret att det t.ex. kan sägas finnas särskild anledning till kontroll. Om det finns information som visar att det finns en förhöjd risk för att utlänningar ska resa in i landet olovligen på en viss tid och plats, skulle selektiva kontroller t.ex. ge en möjlighet att kontrollera personer som anländer till platsen om de svarar mot välgrundade kriterier gällande färdmedel, resväg och liknande. Denna kontrollnivå liknar den som gäller i Tullverkets kontrollverksamhet vid inre gräns (se prop. 1995/96:166 s. 55–59 och prop. 2002/03:10 s. 86). Regeringen anser därför, i motsats

till t.ex. *Civil rights defenders* och *JK*, att nivån inte är för lågt satt i förhållande till rättssäkerhetskrav. Prop. 2022/23:109

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att inre utlänningskontroller, under förutsättning att de utförs som selektiva kontroller, ska få utföras i gränsnära områden även om det inte finns sådan särskild anledning till kontroll som avses i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen. De utökade kontrollmöjligheterna ska komplettera, inte ersätta, de möjligheter till kontroll som gäller generellt. Detta har praktisk betydelse bl.a. eftersom de utökade kontrollmöjligheterna kan behöva fördes med ytterligare begränsningar med hänsyn till EU-rätten. Begränsningarna gör att det är viktigt att de möjligheter till kontroll som gäller generellt fortsätter att vara tillämpliga i gränsnära områden.

Redan i dag gäller, utan att det framgår uttryckligen av lag, att inre utlänningskontroller inte får göras enbart på grund av att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt eller på grund av att han eller hon talar ett visst språk eller har ett visst namn (se t.ex. Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll [RPSFS 2011:4, FAP 273-1]). Dessa begränsningar kommer att gälla även för de utökade möjligheterna till inre utlänningskontroll i gränsnära områden. Till skillnad från *Stockholms universitet* anser regeringen att begränsningarna inte bör anges i lagtexten. Regeringen anser inte heller att det finns något underlag för att, vilket universitetet föreslår, gå ett steg längre och ange att kontroll inte får genomföras huvudsakligen på grund av de nyss nämnda omständigheterna.

Bestämmelser om inre utlänningskontroll ska inte utformas så att de i praktiken kan hamna i konflikt med diskrimineringsförbuden i regeringsformen eller Europakonventionen (jämför prop. 1999/2000:64 s. 69 och 252–253). Förutom det som sagts ovan om att inre utlänningskontroller inte heller framöver ska få göras enbart på grund av att en person har ett utseende som uppfattas som utländskt, eller på grund av att han eller hon talar ett visst språk eller har ett visst namn, vill regeringen betona att det nu aktuella förslaget avser selektiva kontroller. Regeringen bedömer att förslaget innehåller begränsningar av ett sådant slag att det inte heller i praktiken hamnar i konflikt med något av diskrimineringsförbuden.

Utformningen av bestämmelsen om kontroll

En utlännings skyldighet att på begäran av en polisman eller kustbevakningstjänsteman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige följer av 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen. Den bestämmelse om kontroll som ska tas in i den nya lagen bör i lagtekniskt hänseende bygga på de nämnda reglerna i utlänningslagen, men ange andra förutsättningar för kontroll än de som gäller enligt paragrafens tredje stycke.

Regeringen anser att bestämmelsen om kontroll bör utformas så att det uttryckligen framgår att en polisman eller kustbevakningstjänsteman i ett gränsnära område får vidta kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen trots att förutsättningarna enligt paragrafens tredje stycke inte är uppfyllda. I lagrådsremissen föreslogs att bestämmelsen också ska ange att kontroller inte får utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer. Detta

Prop. 2022/23:109 förbud mot systematiska kontroller skulle, på ett liknande sätt som i viss annan lagstiftning, bl.a. ge uttryck för att kontrollerna ska utföras som selektiva kontroller. *Lagrådet* anser att bestämmelsen bör formuleras på ett annat sätt och att det positivt bör anges vad som ska krävas för att kontroll ska få utföras. Regeringen instämmer i den synpunkten och anser att det i lagtexten bör anges att kontrollerna ska vara selektiva. *Lagrådet* föreslår vidare att den närmare innebörden av kravet på selektion ska framgå av lagtexten. Regeringen anser dock att det är tillräckligt och mer lämpligt att denna innebörd framgår av författningskommentaren. Även om kravet på selektion nu uttrycks positivt anser regeringen att regleringen, för att inte hamna i konflikt med EU-rätten (jämför artiklarna 22 och 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna), även kallad EU:s gränskodex), också bör innehålla ett uttryckligt förbud mot systematiska kontroller.

För att den nya regleringen inte ska hamna i konflikt med EU-rätten kan ytterligare begränsningar av de utökade kontrollmöjligheterna behövas. Sådana begränsningar bör meddelas på lägre författningsnivå. Till skillnad från utredningen bedömer regeringen att föreskrifterna inte kan meddelas utan ett bemyndigande från riksdagen (jämför 8 kap. 2 § första stycket 2 samt 8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen). Det föreslås därför att riksdagen bemyndigar regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter av det aktuella slaget.

Som förslaget i övrigt formulerades i lagrådsremissen anser *Lagrådet* att det bemyndigande som föreslogs där riskerar att bli för vidsträckt. Även om bestämmelsen om kontroll nu föreslås få en annan utformning än i lagrådsremissen, anser regeringen i likhet med *Lagrådet* att bemyndigandets räckvidd bör förtydligas. Regeringen föreslår därför att bemyndigandet ska avse ytterligare föreskrifter om begränsningar av rätten att vidta kontroll. Bestämmelsen får därmed en annan och något enklare lydelse än den som *Lagrådet* föreslår.

Särskilda befogenheter vid inre utlänningskontroller i gränsnära områden

Som redan angetts bedömer regeringen att inre utlänningskontroller enligt dagens regelverk inte är ett tillräckligt effektivt verktyg för att motverka olovlig vistelse här i landet. Det beror inte bara på det krav på särskild anledning som gäller för att en kontroll ska få utföras, utan också på vilka befogenheter som i dag får användas vid en kontroll. Nedan föreslås därför särskilda befogenheter vid inre utlänningskontroller i gränsnära områden, oavsett om kontrollerna utförs enligt de särskilda förutsättningar som föreslås gälla enligt den nya lagen eller de förutsättningar som gäller enligt 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen. Att befogenheterna ska gälla oavsett vilket regelverk som ligger till grund för kontrollen måste framgå av den nya lagen. Regeringen anser att det enklaste sättet att uttrycka detta på är genom en separat bestämmelse. Till skillnad från *Lagrådet* anser regeringen därför att den nya lagen bör innehålla en bestämmelse som ger uttryck bl.a. för detta.

Om en utlänning vid en inre utlänningskontroll inte överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, finns det i dag ingen befogenhet till kroppsvisitation. Som en jämförelse kan nämnas att en sådan befogenhet däremot finns i samband med inresekontroll enligt EU:s gränskodex (9 kap. 2 § utlänningslagen).

Regeringen bedömer att frånvaron av en befogenhet till kroppsvisitation vid inre utlänningskontroller försvårar arbetet med att identifiera utlänningar som saknar rätt att uppehålla sig i Sverige. Även om det saknas säkra uppgifter om hur stor andel av dessa personer som har identitetshandlingar på sig, anser regeringen, till skillnad från *JK*, att det saknas skäl att anta att andelen är så liten att en befogenhet till kroppsvisitation inte skulle fylla sitt syfte. Regeringen bedömer därför att en befogenhet att söka efter pass eller andra identitetshandlingar vid en inre utlänningskontroll i gränsnära områden, där andelen personer som har sådana handlingar på sig också kan förmodas vara större än i resten av landet, kan förväntas få en god effekt när det gäller möjligheterna att identifiera personer. Detta kan i sin tur antas ha positiv effekt på arbetet med att få dem som inte har rätt att stanna i landet att återvända.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det ska införas en möjlighet att kroppsvisitera en utlänning, om utlänningen vid en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område inte överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Syftet med åtgärden ska vara att söka efter sådana handlingar. Regeringen bedömer att det är tillräckligt att syftet anges på det sättet i lagtexten. Befogenheten bör, vilket också utredningen tycks anse, i princip motsvara den befogenhet till kroppsvisitation som gäller i samband med inresekontroll enligt EU:s gränskodex. Därmed bör befogenheten inte få användas rutinmässigt (jämför prop. 1988/89:86 s. 101), utan endast om det kan antas att utlänningen bär pass eller andra identitetshandlingar på sig som han eller hon inte visar upp. Detta framgår inte uttryckligen av utredningens förslag men bör förtydligas och anges i lagtexten. Regeringen anser, bl.a. med hänsyn till detta förtydligande, att befogenheten är proportionerlig.

När det gäller *Stockholms universitets* synpunkt om att det bör anges hur säkert det ska vara att en person är utlänning för att han eller hon ska få kroppsvisiteras, konstaterar regeringen att utlänningsrätten innehåller flera bestämmelser om åtgärder som får vidtas endast mot utlänningar och att de befintliga bestämmelserna om utlänningskontroll har förutsatts få tillämpas på den som antas vara en utlänning. Regeringen anser att denna ordning är nödvändig för att den inre utlänningskontrollen inte avsevärt ska försvåras.

Om en inre utlänningskontroll ska göras avseende en utlänning som färdas i en bil eller något annat transportmedel, kan utlänningen förvara pass eller andra handlingar där. Förutom en rätt till kroppsvisitation bör det därför vid en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område finnas en rätt att genomsöka transportmedel för att söka efter handlingar som inte lämnas över. För åtgärden bör motsvarande förutsättningar gälla som för kroppsvisitation. Det innebär bl.a. att det ska kunna antas att utlänningen förvarar handlingarna i transportmedlet.

Proportionalitetsprincipen kommer att gälla både för kroppsvisitation och husrannsakan enligt den nya lagen. Det följer bl.a. av 5 § förvaltningslagen (2017:900). Enligt bestämmelsen får en myndighet ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Ett annat sätt att uttrycka detta på är att en åtgärd inte får vidtas om den är oproportionerlig. Regeringen anser, till skillnad från Stockholms universitet, att det inte behöver anges särskilt i den nya lagen.

När det gäller frågan om huruvida personer under 18 år bör undantas från bestämmelserna om tvångsmedel, är det grundläggande att all lagstiftning ska utformas i överensstämmelse med Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Enligt konventionen ska vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Vidare gäller bl.a. att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privatliv (artikel 16).

Regeringen kan konstatera att intresset av en effektiv inre utlänningskontroll gör sig gällande även avseende barn. Många av de utlännningar som sökt sig till Sverige är också barn. Ett ökat antal unga uppehåller sig här utan att ansöka om uppehållstillstånd, lever utanför samhället och löper stor risk att utnyttjas eller dras in i kriminalitet. Inte minst för att dessa personer ska kunna skyddas, vilket också är ett åliggande enligt barnkonventionen, bör de kunna identifieras i ett så tidigt skede som möjligt. Även med beaktande av det integritetsintrång som åtgärderna innebär för barnet och den restriktivitet som bör gälla för användning av tvångsmedel mot barn, anser regeringen därför vid en intresseavvägning att barn inte bör undantas från de nu föreslagna bestämmelserna. Även dagens regler om inre utlänningskontroll får som huvudregel tillämpas mot barn och reglerna om kroppsvisitation vid inresekontroll omfattar också barn.

Det bör i sammanhanget framhållas att när det blir aktuellt att vidta en åtgärd enligt den nya lagen mot ett barn, bör det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver (jämför 1 kap. 10 § utlänningslagen). Om en åtgärd direkt eller indirekt rör ett barn ska det också alltid prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt barnkonventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. Andra, mindre ingripande åtgärder ska alltid väljas i första hand.

En befogenhet att omhänderta identitetshandlingar

Det förekommer att utlännningar som vid en inre utlänningskontroll visar sig sakna rätt att uppehålla sig i Sverige ansöker om uppehållstillstånd. Migrationsverket eller Polismyndigheten kan då omhänderta utlänningspass eller andra identitetshandlingar i väntan på att utlännningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det (9 kap. 4 § utlänningslagen). Om

utlänningen inte ansöker om uppehållstillstånd, finns det däremot ingen möjlighet att omhänderta handlingarna förrän det finns ett beslut om avvísning eller utvisning som ska verkställas (9 kap. 5 § utlänningslagen).

Pass och andra identitetshandlingar är centrala för att klarlägga en utlännings identitet och rätt att uppehålla sig i landet. Handlingarna är värdefulla för den initiala identifieringen av utlänningen. De har också betydelse i ett eventuellt efterkommande ärende om uppehållstillstånd, t.ex. om utlänningen anför asylskäl när det vid en inre utlänningskontroll framkommer att han eller hon inte har rätt att uppehålla sig i landet. För att en utlänning som ska återvända ska accepteras av mottagarlandet krävs även normalt att utlänningen har en handling av det aktuella slaget.

För att säkerställa att pass och andra identitetshandlingar finns i behåll är det enligt regeringen rimligt att sådana handlingar kan omhändertas vid en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område, även om utlänningen inte ansöker om uppehållstillstånd. En sådan åtgärd kan antas få positiv effekt på möjligheten att få dem som inte har rätt att stanna i landet att återvända.

Regeringen anser alltså att det bör införas en möjlighet att vid en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område omhänderta en utlännings pass eller andra identitetshandlingar. Utredningen knyter befogenheten till att det råder oklarhet om utlänningsens identitet eller inte kan klarläggas att han eller hon har rätt att vistas i Sverige. En säker identifiering är av grundläggande betydelse för kontrollen av vilka utlännningar som tillåts resa in i Sverige (se prop. 1985/86:133 s. 17). På motsvarande sätt är det normalt nödvändigt att fastställa en persons identitet för att kunna ta ställning till om han eller hon har rätt att uppehålla sig i landet. En kontroll av identiteten är alltså redan i dag en integrerad och central del av den inre utlänningskontrollen. Regeringen anser därför att befogenheten endast bör knytas till att det inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige.

Handlingarna ska lämnas tillbaka om utlänningen får rätt att uppehålla sig i Sverige eller lämnar landet. De ska också lämnas tillbaka om det senare framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig här. För den senare situationen föreslår utredningen att handlingarna ska behållas om det råder oklarhet om utlänningsens identitet. Regeringens förslag innebär, som framgått, att omhändertagandet endast knyts till att det inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige. Det bör därför inte göras något sådant undantag som utredningen föreslår.

Beslut enligt utlänningslagen om omhändertagande av pass eller andra identitetshandlingar får inte överklagas (14 kap. 1 § utlänningslagen). Det samma bör gälla beslut om omhändertagande enligt den nya lagen.

En befogenhet att stoppa transportmedel

För att inre utlänningskontroller ska kunna göras avseende utlännningar som färdas i bilar eller andra transportmedel, behöver polismän och kustbevakningstjänstemän ha en rätt att stoppa transportmedel.

Polismäns rätt att stoppa transportmedel regleras i 22 § polislagen (1984:387). Enligt paragrafen, som är generellt tillämplig och avsedd att innehålla en uttömmande reglering, följer ingen allmän rätt att stoppa ett transportmedel för att genomföra en inre utlänningskontroll.

Prop. 2022/23:109 Regeringen föreslår därför att det ska införas en särskild bestämmelse som ger en polisman rätt att stoppa ett transportmedel om det behövs för att genomföra en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område. Bestämmelsen bör även gälla för kustbevakningstjänstemän.

Ingen befogenhet att göra husrannsakan i transportmedel för att söka efter utlännningar

Det händer att utlännningar reser in i Sverige gömda i transportmedel. En polisman eller kustbevakningstjänsteman får därför i samband med inresekontroll enligt EU:s gränskodex undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att en utlännings reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i kodexen (9 kap. 2 § utlänningslagen). Eftersom inresekontroll normalt sett bara förekommer vid de yttre gränserna gäller befogenheten som huvudregel bara där.

Utredningen föreslår att polismän och kustbevakningstjänstemän i gränsnära områden ska få genomsöka transportmedel för att söka efter utlännings som kan bli föremål för inre utlänningskontroll. Tanken med förslaget är att införa en befogenhet som liknar den som enligt 9 kap. 2 § utlänningslagen normalt sett bara finns vid de yttre gränserna.

Regeringen föreslår i avsnitt 5.2 att polisen i gränsnära områden ska få utökade möjligheter att genomsöka transportmedel för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott, t.ex. människosmuggling, för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse. Med hänsyn till det förslaget bedömer regeringen att det inte finns något praktiskt behov av att införa en befogenhet att genomsöka transportmedel för att söka efter personer som kan bli föremål för inre utlänningskontroll. Utredningens förslag om det bör därför inte genomföras.

En upplysningsbestämmelse i utlänningslagen

Regeringens förslag innebär att bestämmelser om inre utlänningskontroll framöver kommer att finnas även utanför utlänningslagen. Det bör därför införas en bestämmelse i utlänningslagen som upplyser om att bestämmelser om inre utlänningskontroll även finns i den nya lagen.

5.2 Befogenheter för att förebygga brott

Regeringens förslag: En polisman ska i ett gränsnära område få kroppsvisitera en person som reser in till eller ut ur landet samt genomsöka ett transportmedel som används vid en inresa till eller utresa från landet. Åtgärderna ska få vidtas i direkt samband med in- eller utresan och endast i den uträkning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår ingen begränsning till resenärer eller transportmedel som används av resenärer. Däremot föreslår utredningen en begränsning

till gränsöverskridande brottslighet. Utredningen anger också förut-sättningarna för åtgärderna på ett något annorlunda sätt än regeringen.

Remissinstanserna: Många remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Polismyndigheten*, som hör till dessa instanser, lyfter fram förslaget som särskilt viktigt.

Flera remissinstanser avstyrker förslaget eller har invändningar mot det. Till dessa instanser hör *Civil rights defenders*, *Diskrimineringsombuds-mannen* och *JO*, som alla lämnar motsvarande synpunkter som på förslaget om inre utlänningskontroller. När det gäller dessa synpunkter hänvisas därför till redovisningen i avsnitt 5.1.

JK anser att kraven för när tvångsmedlen ska få användas är för låga och måste höjas. Enligt *JK* finns det en inte obetydlig risk för att åtgärderna kommer att överutnyttjas och tillämpas godtyckligt. *JK* anser också att det kan bli svårt att granska utförda åtgärder.

Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden anser att förslaget är alltför otydligt och att det lämnar ett alltför stort utrymme för subjektiva bedömningar. Enligt nämnden kan förslaget inte läggas till grund för lagstiftning utan en omfattande omarbetning. På ett liknande sätt vill *Brottsförebyggande rådet* att det ska klargöras när befogenheterna får användas.

Stockholms universitet, som avstyrker förslaget, anser att det är svårt att bilda sig en uppfattning om nyttan med förslaget och om hur omfattande integritetsintrång det kan innebära. Universitetet tycker också att det bör övervägas om befogenheterna ska kunna användas när det finns förutsättningar att inleda en förundersökning, eller när en sådan redan har inletts, samt om personer under 18 år ska undantas från befogenheterna.

När det gäller förslagets närmare utformning anser *Kammarrätten i Stockholm* att det finns en risk att bestämmelserna blir svåra att tillämpa i det enskilda fallet och att förenklingar därför bör övervägas.

Skälen för regeringens förslag

I gränsnära områden ska kroppsvisitation och husrannsakan i transportmedel få göras i förebyggande syfte

Sverige har ett växande problem med gränsöverskridande brottslighet. Brottsligheten bedrivs i organiserad form, drabbar hela landet och medför otrygghet och stora kostnader. Det handlar bl.a. om tillgreppsbrottslighet. En betydande andel av den utförs nu av internationella nätverk, som för ut stöldgods till mycket stora värden ur landet. Gränsöverskridande brottslighet av annat slag, t.ex. smuggling av narkotika och vapen, bidrar också starkt till förekomsten av allvarlig brottslighet inne i landet.

Om polisen effektivt ska kunna bekämpa brott vid gränsen måste den få använda tvångsmedel, t.ex. kroppsvisitation och husrannsakan. I dag förutsätter det i princip att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts, eftersom tvångsmedel som huvudregel får användas endast inom ramen för förundersökningar. I praktiken är det svårt för polisen att bygga upp en sådan misstanke, och i linje med det tycks misstankar om att någon t.ex. ska föra ut stöldgods främst uppkomma i samband med andra myndigheters kontrollverksamhet. Polismyndigheten kan i och för sig genomföra gemensamma insatser med Kustbevakningen och Tullverket och då vidta åtgärder med anledning av misstankar som uppkommer i samband

Prop. 2022/23:109 med deras kontrollverksamhet. Det framstår dock inte som ändamålsenligt att samverkan av det slaget ska vara avgörande för effektiviteten i brottsbekämpningen. Regeringen bedömer därför att dagens regelverk inte ger polisen tillräckliga möjligheter att ingripa mot den gränsöverskridande brottsligheten och att det finns ett påtagligt behov av utökade möjligheter att använda tvångsmedel. Behovet är särskilt starkt i gränsnära områden.

Redan i dag finns det vissa regler som tillåter att tvångsmedel används i skedet före en förundersökning, dvs. utan att det finns någon konkret brottsmisstanke. En polisman får t.ex. enligt 19 § andra stycket 1 polislagen kroppsvisitera en person i den utsträckning det behövs för att söka efter vapen eller andra farliga föremål, om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att ett sådant föremål kan förklaras förverkat enligt 36 kap. 3 § brottsbalken. Ett krav som ansetts gälla är att det kan antas att ett farligt föremål kan påträffas genom åtgärden (se prop. 2005/06:113 s. 63). En motsvarande befogenhet finns att genomsöka ett fordon eller en båt (20 a § polislagen) eller ett gemensamt utrymme i eller i anslutning till ett flerbostadshus (20 b § polislagen).

Som redan tagits upp får en polisman eller kustbevakningstjänsteman också, i samband med inresekontroll enligt EU:s gränskodex, undersöka bagageutrymmen och övriga slutna utrymmen i bilar och andra transportmedel i syfte att förhindra att en utlänning reser in i Sverige i strid med bestämmelserna i kodexen (9 kap. 2 § utlänningslagen). Enligt förarbetena till bestämmelsen, som infördes i 1980 års utlänningslag, är det inte avsett att befogenheten ska användas rutinmässigt. Det bör i stället normalt krävas att det finns en anledning, vilket t.ex. kan vara fallet om polisen har fått skäl att misstänka att utlänningar vid en viss tidpunkt och ett visst gränssnitt försöker att illegalt ta sig in i landet (se prop. 1981/82:146 s. 67).

Av betydelse här är också att en tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman bl.a. får kroppsvisitera en person som i omedelbart samband med inresa till eller utresa från landet uppehåller sig i vissa områden, om det finns anledning att anta att han eller hon har med sig egendom som kan tas i beslag på grund av vissa brott (27 § andra stycket lagen om straff för smuggling). Bestämmelsen har i praxis tolkats så att en tjänstemans subjektiva bedömning att en resande ser nervös ut utgör tillräcklig grund för en tillämpning av befogenheten (se JO 1996/97 s. 245).

Regeringen konstaterar att det alltså redan har ansetts godtagbart att låta myndigheterna använda tvångsmedel i förebyggande syfte bl.a. vid gränsen. Med hänsyn till behovet av utökade möjligheter att ingripa mot den gränsöverskridande brottsligheten anser regeringen att befogenheterna bör utökas så att polisen i gränsnära områden får göra kroppsvisitation och genomsöka transportmedel i förebyggande syfte.

Befogenheternas avgränsning

Polisens behov av utökade möjligheter att ingripa i gränsnära områden gäller främst brottslighet som innefattar in- eller utförelse av egendom eller personer. Det handlar både om brottslighet som endast Polismyndigheten bekämpar, t.ex. tillgreppsbrottlighet och människosmuggling, och brottslighet som både Polismyndigheten och Tullverket bekämpar, t.ex. smuggling av narkotika eller vapen. För att behovet ska tillgodoses

behöver polisen få ingripa på ett tidigt stadium. Samtidigt måste de nya befogenheterna till kroppsvisitation och genomsökande av transportmedel, som *JK* och *JO* framhåller, vara proportionerliga.

Utredningens förslag gäller mot alla som uppehåller sig i ett gränsnära område. Ett sätt att stärka förslaget proportionalitet är att begränsa den krets av personer som det får tillämpas mot. Utifrån det behov som kommit fram framstår det enligt regeringens uppfattning också som naturligt att avgränsa de nya befogenheternas tillämpningsområde till utlandsresenärer och transportmedel som används av sådana resenärer. Utredningen anser att en begränsning till resenärer kan medföra problem. Att en sådan begränsning finns i 27 § lagen om straff för smuggling talar dock emot att den skulle orsaka några större besvär. Regeringen anser därför att den krets som befogenheterna ska få tillämpas mot bör snävas in på det nyss angivna sättet. På samma sätt som i lagen om straff för smuggling bör det också krävas att åtgärderna vidtas i omedelbart samband med in- eller utresan.

När det sedan gäller under vilka förhållanden som de nya befogenheterna ska få användas, anser regeringen att en grundläggande utgångspunkt bör vara att befogenheterna inte ska få användas rutinmässigt. Det bör i stället krävas att det i det enskilda fallet finns anledning att ingripa utifrån misstankar om brottslig verksamhet av ett visst allvar. En rimlig avgränsning är att misstankarna ska gälla brottslighet som innefattar brott för vilket är föreskrivet fängelse i mer än ett år. Med en begränsning till utlandsresenärer och transportmedel som används av sådana resenärer framstår det däremot inte som nödvändigt att, som utredningen gör, kräva att brottsligheten ska vara gränsöverskridande. Syftet med ingripandet ska vara att förebygga eller upptäcka brottslighet att det aktuella slaget. Lagtexten kan utformas så att det anges att befogenheterna får vidtas endast i den utsträckning det behövs för dessa ändamål. Slutligen bör befogenheterna, på samma sätt som enligt annan reglering, få användas utifrån faktiska omständigheter, inte allmänna spekulationer eller antaganden.

Utredningens avsikt torde vara att polisen ska få använda de nya befogenheterna enligt förutsättningar som motsvarar dem som föreslås gälla för inledande av inre utlänningskontroll i gränsnära områden. Befogenheterna skulle då bl.a. vara mer långtgående än vid inre utlänningskontroll, eftersom kraven för att inleda en sådan kontroll inte sammanfaller med kraven för att använda tvångsmedel vid kontrollen (se avsnitt 5.1). Detta framstår inte som rimligt. Regeringen vill därför framhålla att det för att befogenheterna ska få användas bör krävas att det i det enskilda fallet kan antas att åtgärden leder till att t.ex. stöldgods eller illegala varor eller, vid genomsökande av transportmedel, gömda personer påträffas. Detta förutsätter i sin tur att det kan antas att den som åtgärden riktar sig mot har med sig eller transporterar sådana föremål eller personer. Dessa krav får anses tillräckligt tydliga och ligger, som framgår av redogörelsen ovan, i linje med vad som krävs enligt viss närliggande reglering.

Med de justeringar av utredningens förslag som redogjorts för ovan, bedömer regeringen att de nya befogenheterna är proportionerliga.

Förslaget innebär att befogenheterna får användas för att förebygga eller upptäcka brott, men inte för att utreda brott. Som *Stockholms universitet* påpekar kan det uppkomma vissa gränsdragningsfrågor i förhållande till regleringen i rättegångsbalken. Så är dock fallet även när det gäller de befintliga befogenheterna att använda tvångsmedel i skedet före en för-

Prop. 2022/23:109 undersökning. De gränsdragningsfrågor som uppkommer bör därför lösas på samma sätt som enligt den befintliga regleringen.

Som redogjorts för i avsnitt 5.1 ska all lagstiftning utformas i överensstämmelse med barnkonventionen. Även med beaktande av det integritetsintrång som åtgärderna innebär för barnet och den restriktivitet som bör gälla för användning av tvångsmedel mot barn, anser regeringen vid en intresseavvägning att barn, bl.a. för att ändamålsenliga åtgärder ska kunna vidtas om de dragits in i kriminalitet, inte bör undantas från de nu föreslagna bestämmelserna. Barn har inte heller undantagits från reglerna om tvångsmedel i polislagen eller lagen om straff för smuggling.

På samma sätt som i avsnitt 5.1 bör det framhållas att när en åtgärd enligt den nya lagen direkt eller indirekt rör ett barn, ska det alltid prövas om åtgärden är förenlig med de rättigheter som tillförsäkras ett barn enligt barnkonventionen. Det betyder bl.a. att de hänsyn som enligt konventionen ska tas till barnets bästa och barnets rätt till sin integritet måste beaktas vid avvägningen mot det behov som finns av åtgärden. Dessa hänsyn väger tyngre ju yngre barnet är. Andra, mindre ingripande åtgärder ska alltid väljas i första hand.

5.3 En möjlighet att fortsätta ett ingripande utanför ett gränsnära område

Regeringens förslag: Om en person lämnar ett gränsnära område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts ska ingripandet få fortsätta utanför området, om en polisman eller kustbevakningstjänsteman följer efter personen i omedelbart samband med att personen lämnar området.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen villkorar dock möjligheten att fortsätta ingripandet med att det direkt fullföljs.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Förvaltningsrätten i Göteborg* anser att det framstår som oklart vad som avses med att ett ingripande direkt ska fullföljas.

Skälen för regeringens förslag: De utökade möjligheter att ingripa som regeringen föreslår ovan gäller bara i gränsnära områden. Det kan hända att den som ett ingripande riktar sig mot lämnar området, t.ex. i syfte att undkomma myndigheterna, innan ett ingripande har avslutats. Regeringen anser att det för sådana fall bör finnas en möjlighet att fortsätta ett ingripande utanför det gränsnära området. Möjligheten bör dock avgränsas på ett sådant sätt att det tydligt framgår att de befogenheter som är utformade för gränsnära områden endast undantagsvis ska utövas utanför områdena.

Ett grundkrav bör vara att ingripandet har påbörjats när den aktuella personen befann sig i det gränsnära området. Ingripandet ska därför ha beslutats och genomförandet av det ska ha inletts, t.ex. genom att en uppmaning riktats till den enskilde. Utredningen föreslår att det därutöver ska krävas att ingripandet direkt fullföljs, medan det i lagrådsremissen

föreslogs att den person som ingripandet riktar sig mot direkt ska följas efter. *Lagrådet* anser att ett bättre sätt att uttrycka kravet på är att personen ska följas efter i omedelbart samband med att han eller hon lämnar området. Enligt regeringens uppfattning bör förslaget justeras enligt *Lagrådets* synpunkt.

5.4 Verkställighet av kroppsvisitation

Regeringens förslag: Kroppsvisitation ska inte få göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Ett vittne ska om möjligt närvara vid åtgärden.

Kroppsvisitation ska få genomföras eller bevitnas endast av personer av samma kön som den som ska visiteras eller av läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Detta ska dock inte gälla om det finns synnerliga skäl eller om visitationen innebär att enbart ett föremål som den enskilde har med sig undersöks.

Den som ska kroppsvisiteras ska få hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. En polisman eller kustbevakningstjänsteman ska få ta med den som ska visiteras till den plats där åtgärden ska genomföras.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock att kroppsvisitation vid inre utlänningskontroll ska få genomföras av civilanställda vid Polismyndigheten, om visitationen innebär att enbart utlänningsens tillhörigheter undersöks.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Lagar med bestämmelser om kroppsvisitation innehåller ofta, men inte alltid, bestämmelser om hur tvångsmedlet ska verkställas. Som exempel kan det nämnas att rättegångsbalken och utlänningslagen, men inte polislagen, innehåller sådana regler.

Regeringen anser att regler om verkställigheten av kroppsvisitation bör tas in i den nya lagen. Enligt reglerna bör det till att börja med gälla att kroppsvisitation inte får göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden och att all den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Dessutom bör det gälla att ett vittne om möjligt ska närvara. Därmed uppnås en överensstämmelse med vad som uttryckligen gäller för kroppsvisitation i samband med inresekontroll enligt EU:s gränskodex (9 kap. 2 § utlänningslagen), vilket framstår som lämpligt.

Kroppsvisitation bör som huvudregel få genomföras eller bevitnas endast av personer av samma kön som den som ska visiteras eller av läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Undantag från detta bör dock gälla dels om det finns synnerliga skäl, dels om det rör sig om en visitation som innebär att enbart ett föremål som den enskilde har med sig undersöks.

Lagrådet efterlyser en förklaring till vad som i sammanhanget kan utgöra synnerliga skäl. Regeringen, som konstaterar att ett krav på synnerliga skäl kan vara uppfyllt endast i rena undantagsfall, bedömer att synnerliga skäl kan finnas främst om det inte skulle vara möjligt att verkställa visitationen inom rimlig tid enligt den huvudregel som gäller.

För att en kroppsvisitation ska kunna genomföras kan det i vissa fall finnas ett behov av att hålla kvar en person eller ta med honom eller henne till den plats där åtgärden ska genomföras (se prop. 2015/16:68 s. 59–65). En uttrycklig rätt att göra detta bör därför finnas. Liksom enligt rättegångsbalken (se 28 kap. 13 a §) bör den närmare innebörden vara att den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. Vad som här avses med synnerliga skäl tas upp i författningskommentaren.

Även i detta sammanhang bör det betonas att särskilda hänsyn måste tas om den som ska visiteras är ett barn. Det gäller i synnerhet om det rör sig om ett yngre barn. Åtgärden ska alltid genomföras på ett sätt som innebär ett så litet obehag som möjligt för barnet.

När det gäller kroppsvisitation vid inre utlänningskontroller föreslår utredningen att även civilanställda vid Polismyndigheten ska få genomföra åtgärden, om den innebär att enbart utlänningsens tillhörigheter undersöks. En grundläggande förutsättning för att införa en sådan möjlighet bör vara att det finns ett faktiskt behov av den. Regeringen konstaterar att det inte har framkommit något sådant behov och anser därför att förslaget inte bör genomföras.

5.5 Dokumentationskrav

Regeringens förslag: Protokoll ska föras över inre utlänningskontroller, kroppsvisitation och husrannsakan enligt den nya lagen.

Av protokollet ska det framgå vem som har fattat beslut om ett ingripande, grunden för beslutet, tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Det ska i den nya lagen hänvisas till rättegångsbalkens regler om protokoll över straffprocessuella tvångsmedel.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag omfattar fler åtgärder och är inte enhetligt utformat. Vidare innehåller utredningens förslag ingen hänvisning till rättegångsbalkens regler om protokoll över straffprocessuella tvångsmedel.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Diskrimineringsombudsmannen* och *JO* betonar vikten av att dokumentationskraven uppfylls. *Polismyndigheten* anför att det, för att tillämpningsproblem ska undvikas, kan finnas anledning att se över förslaget i den del det avser dokumentation av inre utlänningskontroller.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelser om dokumentation av ingripanden finns i olika författningar. För polisens del finns delvis generellt tillämpliga bestämmelser i 27 och 28 §§ polislagen. Regler om dokumentation av inre utlänningskontroller finns i dag inte i lag, utan i Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens inre utlänningskontroll.

Bestämmelser om dokumentationsskyldighet har stor betydelse ur rätts-säkerhetssynpunkt. För det första tydliggör en sådan reglering att en

tjänsteman före ett ingripande måste ta ställning bl.a. till om förutsättningarna för ingripandet är uppfyllda. För det andra möjliggör regleringen en kontroll av verksamheten i efterhand (se prop. 1996/97:175 s. 64). Regeringen anser därför att det bör finnas en skyldighet att dokumentera vissa ingripanden enligt den nya lagen.

När det gäller inre utlänningskontroller bör dokumentationsskyldigheten begränsas till kontroller som görs enligt de särskilda förutsättningar som enligt den nya lagen ska gälla i gränsnära områden. Både praktiska och systematiska skäl talar enligt regeringens uppfattning emot att, som utredningen gör, låta dokumentationsskyldigheten omfatta även inre utlänningskontroller som görs enligt förutsättningarna i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen. Skyldigheten att dokumentera kontroller som görs enligt de senare förutsättningarna bör regleras på samma sätt i hela landet, vilket i dag görs genom myndighetsföreskrifter.

Beträffande övriga åtgärder enligt lagen anser regeringen att dokumentationsskyldigheten bör omfatta kroppsvisitation och husrannsakan. Utredningens förslag innebär att dokumentationsskyldigheten dessutom ska omfatta dels omhändertaganden av pass, dels stoppande av fordon. Det som avses när det gäller omhändertaganden av pass torde vara att verkställigheten av beslutet om omhändertagande ska dokumenteras. Någon motsvarande särskild bestämmelse finns inte vid omhändertaganden av pass enligt utlänningslagen. Enligt regeringens uppfattning bör förslaget därför inte genomföras. Det kan tilläggas att det för polisens del finns en generell tillämplig regel i 27 § polislagen om dokumentation vid omhändertagande av föremål. När det gäller stoppande av fordon går utredningens förslag längre än bestämmelserna om dokumentation i bl.a. polislagen. På den grunden bör inte heller det förslaget genomföras.

Regeringen anser att dokumentationsskyldighetens närmare innehåll bör motsvara vad som gäller enligt 27 § polislagen. Det innebär att protokoll ska föras och att det ska framgå av protokollet vem som har fattat beslut om ett ingripande, grunden för beslutet, tidpunkten när det har fattats, vem eller vilka som har deltagit i ingripandet, vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot, tiden för ingripandet samt vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet. Detta kan gälla generellt. Regeringen anser därför, till skillnad från utredningen, att det saknas anledning att i regleringen särbehandla inre utlänningskontroller.

Slutligen bör, liksom i bl.a. 27 § polislagen, en hänvisning göras till rättegångsbalkens regler om protokoll över straffprocessuella tvångsmedel.

6 Kamerabevakning i gränsnära områden

Kamerabevakning är ett viktigt verktyg för de brottsbekämpande myndigheterna och kan i gränsnära områden användas bl.a. för att bevaka resandeströmmar, trafikflöden och olika platser som kriminella använder i sin brottsliga verksamhet. Bevakningen kan vara värdefull för arbetet vid gränsen, t.ex. genom att ge underlag för ingripanden där, men också för arbetet i resten av landet.

I dag använder de brottsbekämpande myndigheterna kamerabevakning endast i begränsad utsträckning i gränsnära områden. Myndigheterna anser att förutsättningarna för att bedriva kamerabevakning behöver förbättras om bevakningen ska kunna användas för att intensifiera arbetet i områdena. Därför lämnar regeringen i det här avsnittet förslag som syftar till att kamerabevakning ska kunna användas på ett mer effektivt sätt.

6.1 Ett undantag från kravet på intresseavvägning

Regeringens förslag: Kamerabevakning som Polismyndigheten, Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket bedriver i gränsnära områden ska undantas från det krav på intresseavvägning som annars som huvudregel gäller i samband med kamerabevakning. Samma sak ska gälla kamerabevakning som myndigheterna bedriver av tillfartsvägar till vissa gränsnära områden, under förutsättning att bevakningen bedrivs inom 20 kilometer från området.

Det ska i den nya lagen upplysas om att bestämmelser om kamerabevakning i gränsnära områden finns i kamerabevakningslagen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen utformar undantaget för kamerabevakning av tillfartsvägar på ett annorlunda sätt än regeringen.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna, däribland *Kustbevakningen*, *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen* och *Tullverket*, tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. När det gäller undantaget för kamerabevakning av tillfartsvägar anser *Integritetsskyddsmyndigheten* att den föreslagna sträckan är lång samt att det är nödvändigt att förtydliga varifrån den ska räknas.

Skälen för regeringens förslag

De brottsbekämpande myndigheternas kamerabevakning omfattas av ett krav på intresseavvägning

Enligt kamerabevakningslagen (2018:1200) krävs det som huvudregel tillstånd om en myndighet ska bedriva kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde. Tillstånd ska ges om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Intresseavvägningen görs av Integritetsskyddsmyndigheten när den prövar frågan om tillstånd.

I januari 2020 trädde lagändringar i kraft som innebär att Kustbevakningen, Polismyndigheten, Tullverket och Säkerhetspolisen får bedriva kamerabevakning utan tillstånd. Att myndigheternas kamerabevakning undantas från kravet på tillstånd innebär inte att en intresseavvägning inte behöver göras. Innebörden är i stället att myndigheterna själva, i stället för Integritetsskyddsmyndigheten, innan bevakningen påbörjas ska göra dokumenterade bedömningar av om intresset av den väger tyngre än enskildas intresse av att inte bli bevakade.

Viss kamerabevakning som de brottsbekämpande myndigheterna bedriver är dock undantagen även från kravet på intresseavvägning. Det

gäller bl.a. Polismyndighetens kamerabevakning vid automatisk hastighetsövervakning och kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i vissa fall bedriver i kollektivtrafik, av ett stations-, terminal- eller hållplatsområde avsett för resande med kollektivtrafik på väg, järnväg, vatten, spårväg eller i tunnelbana eller av ett flygplatsområde.

Kamerabevakning i gränsnära områden bör undantas från kravet på intresseavvägning

Den definition av gränsnära områden som föreslås i avsnitt 4.2 omfattar vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, broar för vägtrafik till eller från utlandet, gränsövergångsställen på allmänna vägar samt områden i närheten av sådana platser. De rättsliga förutsättningarna för att kamerabevaka dessa platser skiljer sig i dag åt. Polismyndigheten, som står i fokus här, får kamerabevaka flera av platserna endast efter att ha gjort en intresseavvägning. Vissa omständigheter ska enligt kamerabevakningslagen beaktas särskilt vid intresseavvägningen, t.ex. om bevakningen behövs för att bekämpa brott på en brottsutsatt plats. Det går inte att helt generellt säga att detta krav är uppfyllt vid kamerabevakning i gränsnära områden. Något som Polismyndigheten har lyft fram till utredningen är att kamerabevakning lättare bör kunna bedrivas i gränsnära områden för att bekämpa brott, t.ex. tillgreppsbrottslighet, som begås på platser som ligger utanför områdena och inte nödvändigtvis kan ses som brottsutsatta. Från kravet på intresseavvägning finns det visserligen redan ett undantag som kan tillämpas vid kamerabevakning av vissa järnvägsstationer och hamnar samt av flygplatser. Detta undantag har dock en mer generell utformning bara i fråga om flygplatser.

Ett sätt att underlätta användningen av kamerabevakning i gränsnära områden är att ensa de rättsliga förutsättningarna för bevakningen. När olika förutsättningar gäller kan det leda till gränsdragningsproblem och tillämpningssvårigheter. Polismyndigheten har uppgett att det finns sådana problem i dag. Enligt regeringens bedömning finns det en risk att detta bidrar till att viktig kamerabevakning inte kommer till stånd. För att underlätta användningen av kamerabevakning i gränsnära områden, och med tanke på de undantag från kravet på intresseavvägning som redan finns, bör det därför övervägas om kravet på intresseavvägning kan utgå. Vid bedömningen av denna fråga ska en allmän avvägning mellan bevaknings- och integritetsintresset göras på förhand. Om intresset av kamerabevakning i gränsnära områden regelmässigt väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad, bör kravet på intresseavvägning kunna tas bort.

De platser som omfattas av definitionen av gränsnära områden är i stor utsträckning platser som lagstiftaren redan på olika sätt har markerat att det kan vara angeläget att kamerabevaka. I områdena finns det ett särskilt starkt behov av att vidta åtgärder mot bl.a. olovlig vistelse och gränsöverskridande brottslighet. Förutsättningarna för att vidta sådana åtgärder kan också vara bättre i områdena än i resten av landet. Vidare kan behovet av att bedriva kamerabevakning i områdena förväntas vara mer eller mindre konstant. Av dessa skäl väger bevakningsintresset tungt.

De gränsnära områdena är i och för sig områden där många personer rör sig. De som rör sig i områdena kan dock i viss utsträckning förvänta sig att det bedrivs kamerabevakning där, och ibland även verksamhet, t.ex. kontrollverksamhet, som kan leda till ingripanden från myndigheterna. Det kan därför inte anses handla om områden där intresset av att inte bli bevakad framstår som särskilt starkt.

Regeringen bedömer sammantaget att intresset av kamerabevakning i gränsnära områden regelmässigt väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad och föreslår därför att bevakningen undantas från kravet på intresseavvägning. Undantaget bör, i likhet med det befintliga undantaget från kravet på tillstånd till kamerabevakning, gälla inte bara för Polismyndigheten utan även för Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket. Eftersom behovet av kamerabevakning finns även i annan verksamhet än brottsbekämpning, och för att tillämpnings- och gränsdragningsproblem ska undvikas, bör undantaget omfatta all kamera-bevakning som myndigheterna bedriver i områdena.

Det bör framhållas att undantaget från kravet på intresseavvägning inte innebär att kamerabevakningen är oreglerad. Myndigheterna måste fortsatt följa den dataskyddsrättsliga lagstiftningen och göra en prövning utifrån den i varje enskilt fall som en ny bevakning ska inledas. Den nämnda regleringen innebär bl.a. att all bevakning som medför att personuppgifter behandlas måste vila på en rättslig grund och ske för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Om bevakningen kan antas medföra särskild risk för intrång i den enskildes personliga integritet, ska konsekvenserna för skyddet av personuppgifter bedömas innan kamerabevakningen påbörjas. Om konsekvensbedömningen visar att det finns särskild risk för integritetsintrång, eller om typen av behandling innebär särskild risk för intrång, ska den ansvariga aktören samråda med tillsynsmyndigheten innan bevakningen påbörjas. Till detta kommer bestämmelser om exempelvis behandling för nya ändamål, rättelse, uppdatering och radering, längsta tid som personuppgifter får behandlas och tekniska och organisatoriska skyddsåtgärder.

Vidare innehåller kamerabevakningslagen regler om krav på upplysning om kamerabevakning samt om tystnadsplikt för den som tar befattning med uppgifter som inhämtats genom kamerabevakning. Dessutom gäller, enligt 32 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), sekretess för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som har hämtats in genom kamerabevakning, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men.

Regeringen anser mot denna bakgrund att skyddet för den personliga integriteten får anses vara tillräckligt starkt även om kamerabevakning i gränsnära områden undantas från kravet på intresseavvägning.

Kamerabevakning av tillfartsvägar till vissa gränsnära områden bör också undantas från kravet på intresseavvägning

Som redan angetts kan kamerabevakning bl.a. användas för att bevaka trafikflöden i gränsnära områden. Förslaget ovan underlättar sådan bevakning, men bara i den utsträckning som bevakningen bedrivs i ett gränsnära område. För vissa fall framstår detta inte som tillräckligt.

Kamerabevakning av trafikflöden kan bl.a. ge underlag för ingripanden mot personer som ska föra ut stöldgods eller illegala varor ur landet. Möjligheterna att göra sådana ingripanden förbättras om kamerabevakningen bedrivs inte bara i gränsnära områden, utan också av vägar i närheten av sådana områden. Myndigheterna kan då få information om att ett visst fordon är på väg mot området och få tid att förbereda ett ingripande där. För att underlätta för myndigheterna att samla in sådan information, anser regeringen att viss ytterligare kamerabevakning bör undantas från kravet på intresseavvägning.

Enligt utredningens lagförslag är den ytterligare kamerabevakning som ska undantas från kravet på intresseavvägning kamerabevakning av ”allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 kilometer från ett gränsnära område”. Utredningens motivering är kortfattad men anger bl.a. att undantaget ska möjliggöra åtgärder mot trafik på väg ut ur landet och gälla för tillfartsvägar.

Regeringen bedömer att utredningens lagförslag har fått en utformning som inte helt svarar mot syftet (jämför Hovrätten över Skåne och Blekinges synpunkter på förslaget i avsnitt 6.2). Utredningen tycks främst vilja underlätta kamerabevakning av tillfartsvägar till sådana gränsnära områden där vägtrafik lämnar landet. Det handlar då om kamerabevakning av tillfartsvägar till gränsnära områden där det finns broar för vägtrafik till eller från utlandet, eller gränsövergångsställen på allmänna vägar. Enligt regeringens uppfattning framstår en sådan avgränsning som naturlig eftersom behovet av ytterligare kamerabevakning för att kunna förbereda ingripanden rimligen är som starkast vid dessa områden. Det kan tilläggas att motsvarande behov inte torde finnas vid hamnar, även om fordon lämnar landet med fartygstrafik där. Detta är fallet på grund av de praktiska förhållandena i hamnar, med bl.a. kösystem för fordon som ska köra på ett fartyg. Lagförslaget bör förtydligas så att det ger uttryck för den nu beskrivna avgränsningen.

En förutsättning för att kamerabevakning av tillfartsvägar ska undantas från kravet på intresseavvägning bör vara att den bedrivs inom ett visst avstånd från det gränsnära området. Avståndet bör vara så långt att det är möjligt att förbereda ett ingripande mot någon som är på väg mot området, men inte längre än vad som kan motiveras i förhållande till integritetsintressen. Regeringen anser att 20 kilometer framstår som ett rimligt längsta avstånd. Sträckan ska räknas från det gränsnära områdets yttre gräns. Trots att avgränsningen av området kommer att behöva göras från fall till fall anser regeringen, till skillnad från *Integritetsskyddsmyndigheten*, att detta är en tillräckligt tydlig ordning.

Sammantaget föreslår regeringen alltså att även kamerabevakning av tillfartsvägar till gränsnära områden där det finns broar för vägtrafik till eller från utlandet, eller gränsövergångsställen på allmänna vägar, ska undantas från kravet på intresseavvägning, under förutsättning att bevakningen bedrivs inom 20 kilometer från området.

Det ska tas in en upplysningsbestämmelse i den nya lagen

Det föreslagna undantaget från kravet på intresseavvägning har ett sådant samband med bestämmelserna i kamerabevakningslagen att det bör tas in

Prop. 2022/23:109 där. Med hänsyn till den reglering som därmed kommer att finnas i kamerabevakningslagen, bör det i den nya lagen upplysas om att bestämmelser om kamerabevakning i gränsnära områden finns i kamerabevakningslagen.

6.2 Lagringstiden för fordonsuppgifter

Regeringens förslag: Personuppgifter som rör fordon och har samlats in genom kamerabevakning i gränsnära områden ska alltid få behandlas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i sex månader efter det att uppgifterna samlades in, om syftet med behandlingen är att bekämpa brott. Detta ska dock inte gälla personuppgifter i form av bilder av enskilda.

Lagringstiden ska också gälla personuppgifter som rör fordon och har samlats in genom kamerabevakning av tillfartsvägar till vissa gränsnära områden, under förutsättning att bevakningen bedrivs inom 20 kilometer från området.

Det ska framgå av polisens och Tullverkets reglering om behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område att det finns särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter i den nya lagen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag är inte begränsat till personuppgifter och är i den del som gäller uppgifter från kamerabevakning av tillfartsvägar utformat på ett annorlunda sätt än regeringens förslag.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna, däribland *Polismyndigheten*, *Säkerhetspolisen* och *Tullverket*, tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. Polismyndigheten anger dock att myndigheten behöver kunna behandla obearbetat videomaterial i vart fall i upp till ett år. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför att förslaget bör förtydligas. Domstolen påpekar att förslaget enligt lagtexten bl.a. verkar omfatta uppgifter från kamerabevakning av samtliga allmänna vägar inom 20 kilometer från ett gränsnära område, men enligt författningskommentaren synes omfatta uppgifter från bevakning av tillfartsvägar till en väg som utgör en gränsövergång. Enligt domstolen förefaller den senare innebörden mer rimlig. *Integritetskyddsmyndigheten* anser att det bör införas en användningsbegränsning så att de insamlade uppgifterna bara får användas vid bekämpning av gränsöverskridande brottslighet eller vid utlänningskontroll.

Skälen för regeringens förslag

Kamerabevakning av trafikflöden kan vara ett viktigt verktyg för att effektivisera arbetet i gränsnära områden

Regeringens förslag i avsnittet ovan gör det lättare för de brottsbekämpande myndigheterna att inleda kamerabevakning av bl.a. trafikflöden i gränsnära områden. En sådan kamerabevakning kan vara ett viktigt verktyg för att effektivisera arbetet i områdena, under förutsättning att uppgifter från bevakningen får behandlas under tillräckligt lång tid.

Tullverket bedriver redan i dag viss kamerabevakning av trafikflöden i gränsnära områden. Bevakningen utförs med särskild teknik för automatisk igenkänning av registreringsnummer vid Öresundsbron och i vissa hamnar. Bevakningen innebär att registreringsnummer på passerande fordon läses av och jämförs med uppgifter i olika register. Vid en träff mot registren vidtas åtgärder. Inga uppgifter lagras, bortsett från vissa avidentifierade uppgifter. Någon liknande kamerabevakning bedrivs inte av Polismyndigheten, bl.a. eftersom myndigheten bedömer att de uppgifter som hade kunnat samlas in inte skulle få lagras tillräckligt länge för att vara av värde i verksamheten.

Dagens regler om behandling av uppgifter

Kamerabevakningslagen innehåller inga bestämmelser om behandling av uppgifter som samlas in genom kamerabevakning. I den utsträckning som sådana uppgifter utgör personuppgifter, regleras behandlingen av dem av den dataskyddsrättsliga lagstiftningen. Enligt brottsdatalogen (2018:1177), som ger de yttre ramarna för behandlingen av personuppgifter för brottsbekämpande ändamål, gäller att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Om det inte finns någon lagreglerad tidsgräns, måste den som bedriver bevakningen själv avgöra vilken lagringstid som är nödvändig med hänsyn till bevakningens ändamål. Den som ansvarar för behandlingen ska årligen se över behovet av att fortsätta behandla uppgifterna. Mer detaljerade föreskrifter om längsta tid för behandling finns i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område och i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. I de författningarna anges olika tider för hur länge personuppgifter får behandlas för olika ändamål.

Någon särskild lagreglerad tidsgräns för behandling av uppgifter som samlas in genom kamerabevakning av trafikflöden i gränsnära områden finns inte. Något generellt svar på frågan hur länge uppgifter från sådan kamerabevakning får behandlas finns därför inte heller. Utredningen bedömer att en mer omfattande behandling av uppgifter under vissa förhållanden nog kan anses tillåten redan enligt gällande rätt, men att osäkerhet råder. De brottsbekämpande myndigheterna, som tillämpar regelverket, har till utredningen gett uttryck för en restriktiv syn på vad som är möjligt. Av betydelse i sammanhanget är också att Integritetsskyddsmyndigheten, som utövar tillsyn över tillämpningen av regelverket, har fört fram till utredningen att en omfattande hantering av personuppgifter som i stora delar rör personer som saknar koppling till brottslig verksamhet normalt sett bör regleras särskilt i lag.

En mer ändamålsenlig reglering för behandling av fordonsuppgifter

Kamerabevakning av trafikflöden kan alltså vara ett viktigt verktyg för att effektivisera arbetet i gränsnära områden, under förutsättning att uppgifter från bevakningen får behandlas under en tillräckligt lång tid. De uppgifter som det är intressant att samla in är då främst olika uppgifter om fordon, t.ex. uppgifter om registreringsnummer. Om uppgifterna får behandlas under en viss tid, kan myndigheterna använda dem t.ex. för att skapa och

Prop. 2022/23:109 uppdatera kriterier för selektiva ingripanden samt för att, inom ramen för brottsutredningar, kontrollera om ett visst fordon befunnit sig i ett gränsnära område.

Regeringen konstaterar att dagens reglering tillämpas på ett sätt som innebär att uppgifter om fordon inte behandlas under en tillräckligt lång tid för att kamerabevakning av trafikflöden ska kunna effektivisera arbetet i gränsnära områden på något mer påtagligt sätt. När det gäller kamerabevakning med särskild teknik för automatisk igenkänning av registreringsnummer illustreras detta av att uppgifter i dag över huvud taget inte lagras om de inte ger träff mot något register. Det bör därför införas en särskild och mer ändamålsenlig reglering för lagring av uppgifter om fordon. Regleringen bör utformas så att den anger att uppgifterna alltid får behandlas under en viss tid. Då möjliggörs behandling under den aktuella tiden, samtidigt som fortsatt behandling efter att tiden löpt ut inte utesluts, när det finns stöd för det i den allmänna dataskyddsregleringen.

En reglering av det aktuella slaget möjliggör i och för sig en omfattande insamling av uppgifter. De uppgifter som bör få samlas in kan dock t.ex. inte i sig identifiera någon. En mer omfattande behandling av uppgifterna är därför mindre känslig än behandlingen av ett obearbetat kameramaterial där det t.ex. förekommer bilder av enskilda. Till detta kommer att intresset av kamerabevakning i gränsnära områden, som anges ovan, regelmässigt väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Sammantaget anser regeringen därför att regleringen, med den utformning som föreslås nedan, är proportionerlig.

För vilka uppgifter ska regleringen gälla?

Den nya regleringen bör gälla för uppgifter om fordon som samlas in genom kamerabevakning i gränsnära områden. Det kan t.ex. handla om uppgifter om ett passerande fordons registreringsnummer, registreringsland, modell och färg. Det kan också handla om uppgifter om platsen och tidpunkten för passagen.

Uppgifter om fordon kan vara personuppgifter, men behöver inte vara det. Det är bara om uppgifterna är personuppgifter som dagens reglering begränsar möjligheterna till lagring och behandling. För att en överreglering ska undvikas anser regeringen därför, i motsats till utredningen, att den nya regleringens tillämpningsområde bör begränsas till uppgifter om fordon som utgör personuppgifter.

Regleringen kommer i praktiken främst att tillämpas på kamerabilder av passerande fordon. Beroende på hur en kamera ställs in kan en sådan bild innefatta en bild av en person, t.ex. fordonets förare. Av integritetsskäl bör den nya regleringen aldrig gälla för personuppgifter i form av bilder av enskilda, dvs. sådana bilder av enskilda som direkt eller indirekt kan identifiera någon. För att minimera risken för en felaktig tillämpning, bör det framgå uttryckligen att regleringen inte gäller för sådana uppgifter.

I avsnitt 6.1 lämnas förslag som ska underlätta kamerabevakning även av tillfartsvägar till sådana gränsnära områden där det finns broar för vägtrafik till eller från utlandet, eller gränsövergångsställen på allmänna vägar, under förutsättning att bevakningen bedrivs inom 20 kilometer från området. Den reglering som nu föreslås bör gälla även för uppgifter om

fordon som samlas in genom den bevakningen. Genom förslaget görs ett förtydligande i linje med vad *Hovrätten över Skåne och Blekinge* efterfrågar.

Tiden och ändamålen för behandlingen

Frågan är då hur lång tiden för behandlingen av uppgifterna bör vara. Regeringens förslag möjliggör, som redan angetts, en omfattande insamling av uppgifter. Uppgifterna kan inte i sig identifiera någon men kommer till stor del att gälla personer som saknar koppling till brottslig verksamhet. Enligt regeringens uppfattning framstår den tid som utredningen föreslår, sex månader, som väl avvägd. Den tiden har också godtagits av en stor majoritet av remissinstanserna.

Polismyndigheten lämnar den generella synpunkten att myndigheten behöver kunna behandla oarbetat videomaterial i vart fall i upp till ett år, vilket får uppfattas som att myndigheten anser att den behöver kunna behandla även personuppgifter som rör fordon så länge. Det skulle onekligen vara en fördel för de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet om personuppgifter från kamerabevakning alltid fick lagras ett år eller en ännu längre tid. Utifrån de dataskyddsrättsliga regler om längsta tid för behandling som gäller i andra situationer framstår dock en generell lagringstid som överstiger sex månader inte som godtagbar ur integritetssynpunkt. I sammanhanget bör det framhållas att den nya regleringen inte innebär att behandlingen av uppgifterna ska upphöra efter sex månader. Innebörden är i stället, som redan angetts, att stöd för fortsatt behandling då måste finnas i den allmänna dataskyddsregleringen. Om en personuppgift från kamerabevakningen t.ex. visar sig få betydelse för utredningen av ett brott, får den givetvis fortsätta att behandlas i det ärendet. Som nämnts är dataskyddsregleringen vidare inte tillämplig på behandlingen av uppgifter om fordon som inte samtidigt är personuppgifter.

Enligt de berörda myndigheterna behövs en förlängd tid för behandling av uppgifter om fordon främst för brottsbekämpande ändamål. De insamlade uppgifterna bör därför bara få behandlas för sådana ändamål, dvs. för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott. Det är alltså fråga om behandling av personuppgifter på brottsdatalagens område. I 2 kap. 4 och 22 §§ brottsdatalagen anges vissa begränsningar när det gäller möjligheterna att behandla personuppgifter för nya ändamål. Av särskilt intresse är att det som utgångspunkt ska säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet. Till skillnad från *Integritetsskyddsmyndigheten* anser regeringen att det, utöver de begränsningar som redan gäller enligt dataskyddsregleringen, saknas anledning att införa en särskild användningsbegränsning.

Regleringen ska gälla för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket

De brottsbekämpande myndigheter som har starkast behov av att kunna behandla uppgifter om fordon under en längre tid än i dag är Polismyndigheten och Tullverket. Ett motsvarande behov kan dock också finnas hos Säkerhetspolisen. Kustbevakningen däremot, vars brottsbekämpande

Prop. 2022/23:109 verksamhet huvudsakligen utförs till sjöss, kan i nuläget inte anses ha något behov av att omfattas av den föreslagna regleringen.

Regeringen föreslår därför att regleringen ska gälla för Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket. Regleringen bör utformas så att det inte spelar någon roll av vem eller för vilket syfte de uppgifter som ska behandlas har samlats in. En sådan utformning möjliggör t.ex. behandling av uppgifter som överförts från en annan myndighet eller en privat aktör.

Hänvisningar ska göras till den nya lagen i myndigheternas registerförfattningar

Det följer av 1 kap. 1 § lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område att den lagen gäller utöver brottsdatalagen när bl.a. Polismyndigheten och Säkerhetspolisen i egenskap av behöriga myndigheter behandlar personuppgifter i syfte att bekämpa brott. Motsvarande reglering för Tullverket finns i 1 kap. 1 § lagen om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens områden.

Förslaget ovan innebär att det införs särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter. Det bör därför hänvisas till den nya lagen i polisens och Tullverkets reglering om behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 augusti 2023.

Regeringens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens, förutom när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Utredningen föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget och bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Förslagen i propositionen är angelägna och bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 augusti 2023.

Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

8 Konsekvenser

Regeringens bedömning: De kostnader som förslagen kan ge upphov till för det allmänna ryms inom ramen för befintliga anslag.

Utredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen bedömer att förslagen, om de ska få avsedd effekt, medför att Polismyndigheten behöver få betydande ekonomiska tillskott eller göra betydande omprioriteringar inom ramen för befintliga anslag. Utredningen bedömer vidare att förslagen kan medföra att även Tullverket och Integritetsskyddsmyndigheten behöver ekonomiska tillskott eller göra omprioriteringar inom ramen för befintliga anslag.

Remissinstanserna: *Brottsförebyggande rådet* framhåller vikten av implementeringsinsatser och bedömer att utbildningsinsatser, tydliga riktlinjer och myndighetssamverkan är en förutsättning för att förväntade resultat ska uppnås. *Domstolsverket* anser att förslagen kan medföra en ökad måltillströmning för de allmänna domstolarna. *Förvaltningsrätten i Göteborg* anför att förslagen kan innebära ökade kostnader för migrationsdomstolarna. *Integritetsskyddsmyndigheten* anser att förslagen medför att myndigheten behöver ett ekonomiskt tillskott. *Kriminalvården* pekar på att även förslag som innebär små ökningar av medelbeläggningen i anstalter och häkten kan bli utmanande och att myndigheten kan vara i behov av resursförstärkningar på grund av ett ökat transportbehov samt ökade av- och utvisningar. *Kustbevakningen* anser att förslagen om inre utlänningskontroll kommer att innebära kostnadsökningar för myndigheten, framför allt i den del som gäller omhändertagande av pass och andra identitetshandlingar. Enligt *Migrationsverket* kan förslagen leda till ett behov av ökade resurser inom bl.a. förvars- och återvändandeverksamheten. *Polismyndigheten* anser att förslagen kommer att medföra ökade kostnader för myndigheten, även om omfattningen är svår att uppskatta. *Region Skåne* framhåller betydelsen av den fria rörligheten i Öresundsregionen och anser att eventuella kontroller måste göras på ett sådant sätt att resor i området inte förlängs i onödan. *Tullverket* anför att myndigheten behöver ekonomiska tillskott om det inte ska krävas omprioriteringar inom myndighetens befintliga anslag samt att förslagen nödvändiggör ett utvecklat och gott samarbete med Polismyndigheten. Även *TULL-KUST* betonar vikten av samarbete mellan Tullverket och Polismyndigheten.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen innebär att Polismyndigheten, och i viss utsträckning även Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket, ska ges utökade befogenheter i gränsnära områden. Genom befogenheterna får myndigheterna nya möjligheter att ingripa mot enskilda för att kontrollera rätt till vistelse i Sverige eller förebygga brott, men också nya möjligheter att bedriva kamerabevakning. Tillgången till befogenheterna kan bl.a. påverka Sveriges behov av att ha en tillfälligt återinförd gränskontroll vid de inre gränserna.

Förslagen utökar inte myndigheternas uppdrag, utan ger dem bättre möjligheter att fullgöra uppgifter som redan åligger dem. I vilken utsträckning som möjligheterna kommer att användas beror på operativa överväganden och är inte helt lätt att förutse. Ett rimligt antagande är att användningen kan komma att variera ganska kraftigt mellan olika gränsnära områden men också över tid. Sammantaget gör detta att de kostnader som en tillämpning av förslagen kan ge upphov till för det allmänna måste bedömas med viss försiktighet.

Förslagen om utökade befogenheter att ingripa i gränsnära områden gäller för Polismyndigheten och, i den del som avser inre utlänningskontroll, Kustbevakningen. Tillämpningen av förslagen förutsätter att

Prop. 2022/23:109 personal finns på plats i de områden där myndigheterna bedömer att ingripanden bör kunna göras. Särskilt dessa förslag förutsätter också olika implementeringsinsatser. Enligt regeringens bedömning ryms dock de kostnader som kan antas uppstå som en följd av förslagen inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen om kamerabevakning innebär att kamerabevakning som Polismyndigheten, Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket bedriver i gränsnära områden, eller av tillfartsvägar till vissa sådana områden, ska undantas från det krav på dokumenterad intresseavvägning som annars gäller. Förslagen innebär också att vissa uppgifter som samlas in genom den aktuella bevakningen alltid ska få behandlas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket under sex månader, om syftet med behandlingen är att bekämpa brott. Tillämpningen av förslagen förutsätter bl.a. investeringar i teknik. Detta kan ge upphov till kostnader för Polismyndigheten, som i dag inte bedriver kamerabevakning i gränsnära områden i någon större utsträckning. Kostnaderna får dock, bl.a. med hänsyn till de stora ekonomiska satsningar som redan gjorts för att stärka Polismyndighetens tekniska förmåga, anses rymmas inom ramen för myndighetens befintliga anslag. På samma sätt ryms de kostnader som kan antas uppstå för övriga brottsbekämpande myndigheter inom ramen för deras befintliga anslag.

Integritetsskyddsmyndigheten kommer att ha tillsyn över de brottsbekämpande myndigheternas behandling av personuppgifter som samlas in genom kamerabevakning enligt förslagen. Det handlar inte om någon ny uppgift för Integritetsskyddsmyndigheten, som är huvudsaklig tillsynsmyndighet enligt dataskyddsregleringen. Bedömningen av hur arbetskrävande tillsynen kan vara bör också, i linje med det som sägs ovan, göras med viss försiktighet. Regeringen bedömer därför att de kostnader som kan uppkomma för Integritetsskyddsmyndigheten ryms inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen förbättrar möjligheterna att bekämpa brott och kan därför leda till att flera brott upptäcks och utreds. Därmed kan förslagen medföra ett något ökat antal ärenden för Åklagarmyndigheten och en något ökad måltillströmning för de allmänna domstolarna. De kostnadsökningar som detta kan medföra är dock inte större än att de ryms inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen förbättrar också möjligheterna att kontrollera vistelserätt. Om en utlänning som saknar rätt att vistas i landet påträffas, kan det ibland finnas förutsättningar att ta utlänningen i förvar. Fler förvarstagna personer leder till vissa merkostnader för Migrationsverket. Eftersom utgifterna för myndighetens förvarsverksamhet till stor del består av fasta kostnader bedöms eventuellt ökade kostnader dock rymmas inom myndighetens befintliga anslag. Detsamma gäller eventuella kostnader med anledning av ett ökat antal överklagande avvisningsbeslut eller ett ökat antal ansökningar om asyl eller andra uppehållstillstånd. Vidare bedöms effekterna för migrationsdomstolarna bli så begränsade att de ryms inom befintliga anslag.

Kriminalvården kan påverkas av förslagen bl.a. om de leder till fler frihetsberövanden och transportuppdrag. Inte heller detta kan dock anses ge upphov till kostnader som inte ryms inom ramen för befintliga anslag.

Förslagen innebär inte några skyldigheter för offentliga eller privata aktörer som äger flygplatser, hamnar eller järnvägsstationer. I vilken utsträckning som Polismyndigheten, och i förekommande fall Kustbevakningen, kommer att utnyttja de nya möjligheterna att ingripa på de aktuella platserna är, som redan angetts, inte helt lätt att förutse. Regeringen bedömer dock att det saknas anledning att anta att det kommer att ske i en omfattning eller på ett sätt som har någon avgörande påverkan på de berörda aktörerna. När det gäller förslagets konsekvenser på resandet ska beaktas att förslagen kan påverka behovet av att ha återinförd gränskontroll vid de inre gränserna. I det avseendet kan förslagen i förlängningen ha vissa positiva effekter för t.ex. transportföretag.

Förslagen saknar betydelse för den kommunala självstyrelsen, för sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet, för små företags villkor i förhållande till större företags villkor, för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller särskilda bestämmelser om inre utlänningskontroll och brottsbekämpning i gränsnära områden.

Paragrafen anger lagens innehåll.

Vad som avses med gränsnära områden

2 § Med gränsnära områden avses i denna lag följande platser och områden i närheten av dem:

1. flygplatser och hamnar som har direkt förbindelse med utlandet för kommersiell gods- eller passagerartrafik,
2. järnvägsstationer som har direkt förbindelse med utlandet för kommersiell passagerartrafik,
3. broar för vägtrafik till eller från utlandet, och
4. gränsövergångsställen på allmänna vägar.

Paragrafen, som utformas i linje med *Lagrådets* förslag, anger vad som i lagen avses med gränsnära områden. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Paragrafen innebär att ett gränsnära område omfattar dels en viss plats, dels områden i närheten av platsen. De platser som kan utgöra kärnor i gränsnära områden är till att börja med, enligt *punkt 1* och *2*, vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer. Begreppen omfattar stations- och terminalbyggnader men också t.ex. friliggande plattformar och vissa

Prop. 2022/23:109 områden utomhus. För att omfattas av punkterna ska platsen ha direkt förbindelse med utlandet för kommersiell trafik av visst slag. När det gäller flygplatserna och hamnarna ska det röra sig om gods- eller passagerartrafik, medan det beträffande järnvägsstationerna ska röra sig om passagerartrafik. Det ska regelbundet förekomma trafik av det aktuella slaget på platsen som också, för att kravet på *direkt* förbindelse ska vara uppfyllt, ska vara första eller sista anhalt vid resor eller transporter till eller från Sverige. Om dessa krav är uppfyllda, utgör hela platsen ett gränsnära område. Utanför punkterna faller t.ex. flygplatser och hamnar som endast är avsedda för privatflygplan eller fritidsbåtar. Enligt *punkt 3* utgör också broar för vägtrafik till eller från utlandet gränsnära områden. Punkten omfattar t.ex. Svinesundsbron och Öresundsbron. Som gränsnära områden räknas dessutom, enligt *punkt 4*, gränsövergångsställen på allmänna vägar, dvs. alla platser där gränsen till ett annat land kan korsas på sådana vägar. Det som avgör om punkten är tillämplig är om den aktuella vägen är allmän på den svenska sidan av gränsen.

Ett gränsnära område omfattar alltså inte bara en viss plats, utan också områden i närheten av denna. Storleken på dessa tillkommande områden beror på omständigheterna på platsen. Styrande för innebörden av uttrycket ”i närheten av” bör vara att den yttre gränsen för ett gränsnära område inte ska anses finnas längre från t.ex. flygplatsen, hamnen eller järnvägsstationen än att personer som uppehåller sig i området typiskt sett kan antas göra det i samband med en resa. Avgörande betydelse bör därför ges dels till vilket slags plats det rör sig om, dels till platsens geografiska läge. Om en plats, t.ex. på grund av näringsverksamhet som bedrivs där, besöks av många som inte är resenärer, talar det för att uttrycket ska ges en snäv innebörd. Om en plats är belägen i ett tätbebyggt område talar även det för att uttrycket ska ges en snäv innebörd, eftersom sannolikheten då ökar för att personer som befinner sig i närheten av platsen gör det utan samband med en resa. Omvänt gäller att de omständigheterna att en plats främst besöks av resenärer eller är belägen i ett glesbebyggt område talar för att uttrycket ”i närheten av” ska ges en något vidare innebörd.

Ingripanden i gränsnära områden

Inre utlänningskontroll

3 § I ett gränsnära område får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman vidta kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) trots att förutsättningarna enligt den paragrafens tredje stycke inte är uppfyllda. Kontrollerna ska vara selektiva och får inte utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av rätten att vidta kontroll.

Paragrafen, som utformas i linje med *Lagrådets* förslag, reglerar de särskilda förutsättningar som gäller för inre utlänningskontroll i gränsnära områden. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Enligt *första stycket första meningen* får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman i ett gränsnära område vidta kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen trots att förutsättningarna enligt den paragrafens tredje stycke inte är uppfyllda. Den form av inre

utlänningskontroll som avses är att tjänstemannen begär att en utlänningska överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. Bestämmelsen får tillämpas mot den som kan antas vara utlänningskontroll och innebär att den aktuella åtgärden får vidtas utan hinder av det krav på särskild anledning till kontroll som ställs enligt 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen. Detta gäller inom ramen för respektive myndighets ansvar för den inre utlänningskontrollen. Bestämmelsen utökar alltså inte Kustbevakningens ansvar för verksamheten.

Kontrollerna ska, enligt *första stycket andra meningen*, vara selektiva och får inte utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer. Selektiva kontroller får inte göras utifrån allmänna spekulationer eller antaganden, utan ska göras på grundval av gjorda iakttagelser, underrättelser, riskprofiler, tips och liknande. Kontrollerna ska vara motiverade i det enskilda fallet men underlaget för dem behöver inte vara så individspecifikt eller konkret att det t.ex. kan sägas finnas särskild anledning till kontroll. Om det finns information som visar att det finns en förhöjd risk för att utlänningska ska resa in i landet olovligen på en viss tid och plats, ger selektiva kontroller t.ex. en möjlighet att kontrollera personer som anländer till platsen om de svarar mot välgrundade kriterier gällande färdmedel, resväg och liknande.

I *andra stycket* finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av rätten att vidta kontroll. Begränsningarna kan t.ex. avse kontrollernas omfattning och frekvens.

4 § Vid en kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) i ett gränsnära område får befogenheterna i 5–7 §§ användas i området.

Paragrafen reglerar särskilda befogenheter vid en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Vid en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område får enligt paragrafen befogenheterna i 5–7 §§ användas i området. Det gäller oavsett om kontrollen vidtas enligt förutsättningarna i 3 § denna lag eller förutsättningarna i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen. Att befogenheterna i vissa fall får tillämpas även utanför området följer av 9 §.

Bestämmelser om generellt tillämpliga befogenheter vid inre utlänningskontroll finns i utlänningslagen. Dessa befogenheter gäller även vid en kontroll som vidtas enligt förutsättningarna i 3 § denna lag, eftersom kontrollen är att betrakta som en kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen. Befogenheterna avser fotografering och tagande av fingeravtryck (se 9 kap. 8, 8 b, 8 f och 8 h §§ utlänningslagen).

5 § Om en utlänningska vid en kontroll inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman, i den utsträckning det behövs för att söka efter sådana handlingar

1. kroppsvisitera utlänningskan, om det kan antas att han eller hon bär handlingarna på sig, eller
2. genomsöka ett transportmedel, om det kan antas att handlingarna förvaras där.

Prop. 2022/23:109 Paragrafen, som utformas i linje med *Lagrådets* förslag, reglerar kroppsvisitation och genomsökande av transportmedel vid en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Om en utlänningskontroll vid en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman enligt paragrafen kroppsvisitera utlänningskontrollen, om det kan antas att han eller hon bär sådana handlingar på sig, eller genomsöka ett transportmedel, om det kan antas att sådana handlingar förvaras där. Åtgärderna får vidtas endast i den utsträckning det behövs för att söka efter handlingarna. Med kroppsvisitation avses i paragrafen samma som i rättegångsbalken (se 28 kap. 11 §).

Ett antagande om att utlänningskontrollen bär handlingarna på sig, eller förvarar dem i ett transportmedel, kan ha sin grund i att han eller hon ger intryck av att försöka dölja något eller att uppgifter om varför han eller hon inte har några handlingar inte framstår som trovärdiga.

6 § Om det vid en kontroll inte kan klarläggas att en utlänningskontroll har rätt att uppehålla sig i Sverige, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningskontrollens pass eller andra identitetshandlingar som har påträffats vid kontrollen.

Beslutet får inte överklagas.

Handlingarna ska återlämnas om

1. det framkommer att utlänningskontrollen har rätt att uppehålla sig i Sverige,
2. utlänningskontrollen får rätt att uppehålla sig i Sverige, eller
3. utlänningskontrollen lämnar Sverige.

Paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag, reglerar omhändertagande av pass eller andra identitetshandlingar vid en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Om det vid en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område inte kan klarläggas att utlänningskontrollen har rätt att uppehålla sig i Sverige, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen enligt *första stycket* ta hand om utlänningskontrollens pass eller andra identitetshandlingar som har påträffats vid kontrollen. Med identitetshandling avses varje handling som kan påvisa utlänningskontrollens identitet.

Ett beslut om omhändertagande får enligt *andra stycket* inte överklagas.

Enligt *tredje stycket* ska omhändertagna handlingar återlämnas i vissa situationer. Handlingarna ska lämnas tillbaka om det framkommer att utlänningskontrollen har rätt att uppehålla sig här. Handlingarna ska också lämnas tillbaka om utlänningskontrollen får rätt att uppehålla sig i Sverige eller om han eller hon lämnar landet. Att handlingarna ska lämnas tillbaka om utlänningskontrollen lämnar landet innebär, på samma sätt som enligt 9 kap. 4 § utlänningslagen, att utlänningskontrollens handlingar måste återlämnas om utlänningskontrollen förklarar att han eller hon önskar lämna Sverige (se prop.1985/86:133 s. 16–17). Det måste dock finnas fog för uppgiften för att den ska godtas. Om det är tveksamt om utlänningskontrollen verkligen tänker resa ut, bör handlingarna återlämnas först i direkt samband med utresan.

Bestämmelser om omhändertagande av pass eller andra identitetshandlingar finns också i 9 kap. 4 och 5 §§ utlänningslagen. Om en handling ska återlämnas enligt *tredje stycket*, kan det i vissa fall finnas förut-

sättningar att omhänderta den med stöd av bestämmelserna i utlänningslagen. Prop. 2022/23:109

7 § Om det behövs för att genomföra en kontroll, får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman stoppa ett transportmedel.

Paragrafen reglerar när transportmedel får stoppas vid en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Kroppsvisitation och husrannsakan för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet

8 § I ett gränsnära område får en polisman

1. kroppsvisitera en person i direkt samband med att han eller hon reser in till eller ut från landet, eller

2. genomsöka ett transportmedel i direkt samband med att det används vid en inresa till eller utresa från landet.

Åtgärderna får vidtas endast 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.

Paragrafen reglerar kroppsvisitation och genomsökande av transportmedel i brottsförebyggande syfte i gränsnära områden. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Av *första stycket* framgår att befogenheterna gäller i förhållande till dels personer som reser in till eller ut från landet, dels transportmedel som används vid en inresa till eller utresa från landet. Dessutom framgår att befogenheterna får användas bara i direkt samband med resan. Begränsningen är utformad efter mönster av 27 § andra stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling och innebär att åtgärden ska vidtas i nära tidsmässig anslutning till in- eller utresan. Att bedöma om och när någon har rest in i landet torde sällan orsaka några större problem. Det kan dock vara svårare att bedöma om och när en person ska lämna landet. Den bedömningen får göras bl.a. utifrån hur personen i fråga uppträder och vad han eller hon har med sig. Med kroppsvisitation avses i paragrafen samma som i rättegångsbalken (se 28 kap. 11 §).

Åtgärderna får enligt *andra stycket* vidtas endast 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. Befogenheterna får inte användas rutinmässigt. Det ska finnas anledning att ingripa i det enskilda fallet utifrån misstankar om sådan brottslig verksamhet som omfattas av bestämmelsen. För att detta krav ska vara uppfyllt krävs att det kan antas att ingripandet leder till ett visst resultat. Ett typfall är att det kan antas att den person som åtgärden riktas mot har med sig eller transporterar t.ex. stöldgods, illegala varor eller gömda personer.

Utsträckt tillämpning i vissa fall

9 § Om en person lämnar ett gränsnära område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts, får 3–8 §§ tillämpas även utanför området om en polisman eller en kustbevakningstjänsteman följer efter personen i omedelbart samband med att personen lämnar området.

Prop. 2022/23:109 Paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag, reglerar en möjlighet att fortsätta ett ingripande utanför ett gränsnära område. Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

Paragrafen gäller om en person lämnar ett gränsnära område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts. Den kan tillämpas även om personen lämnar området i ett transportmedel. För att det ska vara aktuellt att tillämpa bestämmelsen ska ingripandet ha påbörjats medan personen var kvar i området. Det betyder att ingripandet ska ha beslutats och att genomförandet av det ska ha inletts, t.ex. genom att en uppmaning riktats till personen. Om dessa förutsättningar är uppfyllda, får 3–8 §§ tillämpas även utanför området. Detta gäller dock endast om en polisman eller en kustbevakningstjänsteman följer efter personen i omedelbart samband med att personen lämnar området.

Verkställighet av kroppsvisitation

10 § Kroppsvisitation enligt denna lag får inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara.

Kroppsvisitation får inte genomföras eller bevitnas av andra än personer av samma kön som den som ska visiteras eller av läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl eller om visitationen enbart innebär att ett föremål som den enskilde har med sig undersöks.

Den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. En polisman eller en kustbevakningstjänsteman får ta med den som ska visiteras till den plats där åtgärden ska genomföras.

Paragrafen reglerar hur kroppsvisitation enligt lagen ska gå till. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Enligt *första stycket* får kroppsvisitation inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara.

Kroppsvisitation får enligt *andra stycket* inte genomföras eller bevitnas av andra än personer av samma kön som den som ska visiteras eller av läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Undantag från denna huvudregel gäller dock om det finns synnerliga skäl eller om visitationen enbart innebär att ett föremål som den enskilde har med sig undersöks. Synnerliga skäl kan finnas främst om det inte skulle vara möjligt att verkställa visitationen inom rimlig tid om avsteg från huvudregeln inte görs.

Enligt *tredje stycket första meningen* får den som ska kroppsvisiteras hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. Synnerliga skäl kan finnas t.ex. när kroppsvisitationen på grund av sin omfattning eller förhållandena på platsen drar ut på tiden. Så kan vara fallet när en mera ingående kroppsvisitation ska genomföras och en viss befattningshavare måste inväntas för att verkställa åtgärden. Tidsfristen räknas från det att beslutet om tvångsmedel fattades. Enligt *tredje stycket andra meningen* får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman ta med den som ska kroppsvisiteras till den plats där åtgärden ska genomföras.

Om den som ska visiteras är ett barn måste särskilda hänsyn tas till det vid tillämpningen av paragrafen. Det gäller i synnerhet om det rör sig om

ett yngre barn. Åtgärden ska alltid genomföras på ett sätt som innebär ett så litet obehag som möjligt. Prop. 2022/23:109

Dokumentation

11 § Protokoll ska föras över en kontroll som avses i 3 § och över kroppsvisitation och husrannsakan enligt denna lag.

Av protokollet ska det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet, och
6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokollet upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i övrigt den som varit förman vid ingripandet.

I rättegångsbalken finns bestämmelser om protokoll över förvar, beslag, husrannsakan, genomsökning på distans samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om dokumentation. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.

Av *första stycket* framgår vilka ingripanden som omfattas av paragrafens dokumentationskrav. Det handlar till att börja med om inre utlänningskontroller som vidtas enligt förutsättningarna i 3 §. Dessutom omfattas kroppsvisitation och husrannsakan i form av genomsökande av transportmedel enligt 5 och 8 §§.

I *andra stycket* anges vad som ska framgå av protokollet och i *tredje stycket* vem som är ansvarig för att protokollet upprättas. Med förman avses den som i förhållande till någon annan leder och ansvarar för en viss verksamhet.

I *fjärde stycket* finns en upplysning om rättegångsbalkens bestämmelser om protokoll över straffprocessuella tvångsmedel.

Kamerabevakning i gränsnära områden

12 § Bestämmelser om kamerabevakning i gränsnära områden finns i 14 c § kamerabevakningslagen (2018:1200).

Paragrafen innehåller en upplysning om att bestämmelser om kamerabevakning i gränsnära områden finns i 14 c § kamerabevakningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

13 § Personuppgifter som rör fordon och som har samlats in genom kamerabevakning i ett gränsnära område får alltid behandlas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i sex månader efter det att uppgifterna samlades in, om syftet med behandlingen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Detta gäller dock inte för personuppgifter i form av bilder av enskilda.

Första stycket gäller också för personuppgifter som rör fordon och som har samlats in genom kamerabevakning av tillfartsvägar till ett sådant gränsnära område som avses i 2 § 3 eller 4, om bevakningen bedrivits inom 20 kilometer från området.

Prop. 2022/23:109 Paragrafen reglerar behandling av vissa personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Enligt *första stycket* får personuppgifter som rör fordon och som har samlats in genom kamerabevakning i ett gränsnära område alltid behandlas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i sex månader efter det att uppgifterna samlades in, om syftet med behandlingen är att bekämpa brott. Detta gäller dock inte för personuppgifter i form av bilder av enskilda, dvs. sådana bilder av enskilda som direkt eller indirekt kan identifiera någon. Begreppet personuppgift används med samma betydelse som i 1 kap. 6 § brottsdatalagen (2018:1177).

Bestämmelsen kompletterar brottsdatalagen, lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Bestämmelsen ska ha företräde framför dessa författningar men reglerar endast tiden för tillåten behandling av vissa personuppgifter. I alla andra hänseenden gäller alltså den allmänna dataskyddsregleringen. Möjligheten att behandla de aktuella uppgifterna när den i paragrafen föreskrivna tiden har löpt ut styrs också av den allmänna dataskyddsregleringen.

En förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig på en uppgift är att den rör ett fordon. Det kan t.ex. handla om en uppgift om ett fordonets registreringsnummer, registreringsland och modell. Det kan också handla om en uppgift om platsen och tidpunkten för ett fordon's passage av en kamera. Med fordon avses detsamma som i 2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. Uppgiften ska ha samlats in genom kamerabevakning, vilket innebär att den ska framgå av material från bevakningen. Bestämmelsen är därmed inte tillämplig på uppgifter som kommer fram t.ex. genom att material från kamerabevakning jämförs med olika register. Om det vid en sådan jämförelse framkommer uppgift om t.ex. vem som är ägare till ett fordon får den uppgiften alltså behandlas endast med stöd av den allmänna dataskyddsregleringen. Kamerabevakningen ska ha bedrivits i ett gränsnära område. Det ställs dock inget krav på att bevakningen ska ha bedrivits av en viss aktör, t.ex. av någon av de myndigheter som bestämmelsen gäller för.

Enligt *andra stycket* gäller bestämmelsen i första stycket även för personuppgifter som rör fordon och som har samlats in genom kamerabevakning av tillfartsvägar till vissa gränsnära områden, om bevakningen bedrivits inom 20 kilometer från området. De gränsnära områden som omfattas av bestämmelsen är sådana områden där det finns broar för vägtrafik till eller från utlandet, eller gränsövergångsställen på allmänna vägar. Med tillfartsvägar avses vägar som direkt ansluter till området. Det rör sig därmed oftast om den väg som fortsätter ut på bron eller den väg som gränsövergångsstället ligger på. Avståndet 20 kilometer räknas från det gränsnära områdets yttre gräns, dvs. med beaktande av sådana områden i närheten av bron eller gränsövergångsstället som ingår i det gränsnära området (se 2 §).

9.2 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Prop. 2022/23:109

9 kap.

9 a § *Bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder finns även i lagen (2023:000) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en upplysning om att bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder även finns i lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

9.3 Förslaget till lag om ändring i kamera-bevakningslagen (2018:1200)

14 c § Bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ gäller inte vid

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i fall som avses i 9 § 2 och 6–10, och

3. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i gränsnära områden som avses i 2 § lagen (2023:000) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden, eller av tillfartsvägar till sådana gränsnära områden som avses i 2 § 3 eller 4 samma lag, om bevakningen bedrivs inom 20 kilometer från området.

I paragrafen anges när Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket inte behöver tillämpa bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ om förutsättningar för kamerabevakning. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Paragrafen ändras så att det införs en ny *punkt 3* med en bestämmelse om att Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket får bedriva kamerabevakning i gränsnära områden, eller av tillfartsvägar till vissa sådana områden, utan att göra en dokumenterad prövning av om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. Detta gäller oavsett syftet med bevakningen.

När det gäller kamerabevakning av tillfartsvägar omfattar bestämmelsen endast bevakning av tillfartsvägar till sådana gränsnära områden som avses i 2 § 3 eller 4 lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden, dvs. sådana områden där det finns broar för vägtrafik till eller från utlandet, eller gränsövergångsställen på allmänna vägar. Vidare omfattar bestämmelsen i denna del endast bevakning som bedrivs inom 20 kilometer från området. Med tillfartsvägar avses vägar som direkt ansluter till området. Det rör sig därmed oftast om den väg som fortsätter ut på bron eller den väg som gränsövergångsstället ligger på. Avståndet 20 kilometer räknas från det gränsnära områdets yttre gräns, dvs. med beaktande av sådana områden i

Prop. 2022/23:109 närheten av bron eller gränsövergångsstället som ingår i det gränsnära området (se 2 § lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden).

9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

1 kap.

3 § Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter finns

1. i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

2. i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

3. i lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen, och

4. i lagen (2023:000) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

I paragrafen anges hur regleringen i lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (polisens brottsdatalag) förhåller sig till andra lagar. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Paragrafen ändras så att lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden läggs till i uppräknningen av författningar som innehåller särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter och som vid eventuella avvikelser i förhållande till polisens brottsdatalag har företräde framför den lagen.

Paragrafen ändras också redaktionellt.

9.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

1 kap.

2 § Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter finns

1. i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

2. i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

3. i lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen och i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen, och

4. i lagen (2023:000) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

I paragrafen anges hur regleringen i lagen om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område (Tullverkets brottsdatalag) förhåller sig till andra lagar. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Paragrafen ändras så att lagen med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden läggs till i uppräkningslistan av författningar som innehåller särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter och som vid eventuella avvikelser i förhållande till Tullverkets brottsdatalag har företräde framför den lagen.

Paragrafen ändras också redaktionellt.

Sammanfattning av betänkandet Åtgärder i gränsnära områden (SOU 2021:92)

Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att överväga om främst Polismyndigheten har tillgång till tillräckligt effektiva verktyg i gränsnära områden och, om så inte bedöms vara fallet, föreslå förändringar av regelsystemet. Syftet har varit att säkerställa svenska myndigheters förmåga att kontrollera utlänningsans vinstelserätt och bekämpa brott i gränsnära områden, något som ytterst kan ha betydelse för det framtida behovet av att ha en tillfälligt återinförd gränskontroll vid de inre gränserna, dvs. vid gränsen mellan Sverige och andra Schengenländer.

Problembild och inriktning

Sverige har sedan november 2015 haft en tillfälligt återinförd gränskontroll vid de inre gränserna. Statistik visar att inresekontroller, som endast genomförs på vissa platser i landet, leder till ett relativt stort antal åtgärder, framför allt nekad inresa och avvisning. Vidare visar erfarenheterna att det sannolikt finns ett förhållandevis stort mörkertal gällande olovliga gränspassager in i landet. Samtidigt är gränsöverskridande brottslighet ett allvarligt problem som inte bara bidrar till ökad vålds-, narkotika- och tillgreppsbrotslighet inne i landet, utan också belastar samhället på andra sätt, t.ex. genom systematiskt missbruk av välfärdssystemet. Som exempel kan nämnas att den organiserade tillgreppsbrotslighet som utförs av internationella brottsnätverk beräknas medföra stora kostnader för både enskilda och samhället då stöldgods till ett uppskattat värde om ca två miljarder kronor förs ut ur Sverige varje år. Även annan allvarlig gränsöverskridande brottslighet förekommer i betydande utsträckning, t.ex. människohandel samt narkotika och vapenbrotslighet. Användning av illegal arbetskraft från andra länder är också ett alltmer uppmärksammat problem. Det dödliga våldet har ökat i Sverige och består numera i stor utsträckning av skjutningar i den kriminella miljön. Narkotikamarknaden bedöms ha en stark koppling till den ökade våldsanvändningen. Det står klart att narkotika, liksom en stor del av de vapen som används, transporteras in i Sverige över gränsen. Den enskildes förtroende för det allmännas förmåga att upprätthålla tryggheten i samhället bygger bl.a. på att det klarar av att förebygga, utreda och lagföra brott. Gränsen och de gränsnära områdena är strategiskt viktiga platser för arbetet med att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten och också för att kontrollera personers vinstelserätt. På sådana platser förekommer stora trafikflöden som också används av kriminella aktörer, bl.a. för att transportera illegala varor och stöldgods. Platserna är också nödvändiga att passera vid inresa i landet och därmed även intressanta i arbetet med att fånga upp irreguljär migration, däribland illegal arbetskraft. Möjligheten att upptäcka sådan brottslighet eller olovlig vinstelse och att vidta effektiva åtgärder är därför som störst i dessa områden. Återinförandet av gränskontroller vid den inre gränsen är avsett

som en tillfällig åtgärd och medlemsländerna har av Europeiska kommissionen uppmanats att ge intensifierade polisiära åtgärder i gränsområdena företräde framför införd eller förlängd gränskontroll. I flera Schengenländer finns också särskilda regelverk för åtgärder i områden i anslutning till de inre gränserna. Det är vår bedömning att det nu finns starka skäl att i Sverige ge främst Polismyndigheten särskilda befogenheter i gränsnära områden, för att möjliggöra ett intensifierat arbete där och på så sätt förbättra möjligheterna att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och kontrollera personers vistelserätt. Vi bedömer särskilt att möjligheterna att bedriva ett underrättelsebaserat arbete bör utvidgas. Vi lämnar mot den bakgrunden förslag som medför utökade möjligheter att använda kamerabevakning och en rätt att göra selektiva ingripanden för att förebygga brott och för att kontrollera vistelserätt. Utredningens förslag fokuserar främst på Polismyndighetens befogenheter i gränsnära områden, men gäller även Tullverkets och Säkerhetspolisens användning av kamerabevakning i brottsbekämpningen samt Kustbevakningens befogenheter vid inre utlänningskontroll i gränsnära områden

Våra förslag

En ny lag för gränsnära områden

Den nya lagens geografiska tillämpningsområde

Vi föreslår att det ska införas en ny lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden. Med gränsnära områden avses i den nya lagen

- flygplatser för kommersiell trafik mot utlandet och områden i närheten av sådana flygplatser,
- hamnar för kommersiell handels- och passagerartrafik mot utlandet och områden i närheten av sådana hamnar,
- gränsovergångar som utgörs av en allmän väg mot utlandet och områden i närheten av sådana gränsovergångar,
- broar och andra liknande fasta förbindelser med utlandet och områden i närheten av sådana förbindelser,
- tågstationer för trafik direkt mot utlandet och områden i närheten av sådana stationer, och
- andra platser som omfattas av en tidsbegränsad föreskrift som meddelats med stöd av en s.k. ventilbestämmelse i lagen.

De befogenheter som regleras i den nya lagen gäller i princip endast i de gränsnära områdena. Ett ingripande som påbörjas inom ett sådant område ska dock få fortsätta utanför området om den som det riktas mot lämnar området och ingripandet direkt fullföljs.

Lagens huvudsakliga innehåll och förhållandet till annan lagstiftning

Vi föreslår utökade befogenheter för Polismyndigheten i gränsnära områden i tre olika avseenden:

- utökade möjligheter att bedriva kamerabevakning och att behandla vissa uppgifter som samlats in genom kamerabevakning,
- utökade möjligheter att göra inre utlänningskontroller och nya befogenheter kopplade till sådana kontroller, samt
- utökade möjligheter att göra ingripanden i brottsförebyggande syfte.

I vissa delar tillkommer befogenheterna även andra brottsbekämpande myndigheter än Polismyndigheten, nämligen Kustbevakningen, Säkerhetspolisen och Tullverket. I syfte att göra regleringen lättillgänglig och överskådlig ska de nya befogenheterna samlas i en ny lag om gränsnära områden. Lagen ska komplettera befintlig lagstiftning. Utöver den nya lagen, som enbart gäller i gränsnära områden, kommer alltså samma regelverk som gäller i landet i övrigt att vara tillämpligt. Lagen gäller således vid sidan av bl.a. polislagen (1984:387), rättegångsbalken och utlänningslagen (2005:716). I den mån lagens bestämmelser reglerar behandling av personuppgifter kompletterar den även övrig dataskyddsrättslig reglering.

Kamerabevakning och personuppgiftsbehandling

Teknikutvecklingen medför ständigt nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheternas arbetssätt. Det framstår som en självklar målsättning att göra det möjligt för myndigheterna att använda sig av kamerabevakning som ett verktyg för att kunna utföra ett effektivt arbete i brottsförebyggande och trygghetsskapande syfte. Polismyndigheten, liksom andra brottsbekämpande myndigheter, har ett stort behov av information rörande både konkreta brott och brottslig verksamhet i allmänhet. Myndigheterna behöver i olika typer av sammanhang ha möjlighet att samla in, bearbeta, analysera och lagra uppgifter av olika slag, däribland personuppgifter. Detta sker huvudsakligen inom ramen för myndigheternas underrättelseverksamhet. En stor del av underrättelseverksamheten handlar om att analysera större informationsmängder i syfte att ta fram normalbilder och avvikelser och därigenom hitta mönster. Information som utvinns på detta sätt kan också vara av betydelse för den verksamhet som syftar till att kontrollera utlänningsansökningars vistelserätt. Den dataskyddsrättsliga reglering som är tillämplig i den brottsbekämpande verksamheten ger redan i dag goda möjligheter att behandla personuppgifter som samlats in genom kamerabevakning. Eftersom de gränsnära områdena är centrala platser för bekämpningen av gränsöverskridande brottslighet och för kontrollen av utlänningsansökningars vistelserätt är en viss särreglering för områdena ändå motiverad.

Ett nytt undantag från kamerabevakningslagens krav på en dokumenterad intresseavvägning

Enligt den nuvarande regleringen i kamerabevakningslagen (2018:1200) ska Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Säkerhetspolisen

som huvudregel bedöma om intresset av bevakningen väger tyngre än den enskildes intresse av att inte bli bevakad. En sådan bedömning ska göras innan kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde påbörjas och bedömningen ska dokumenteras. Från huvudregeln görs ett antal undantag, bl.a. för automatisk hastighetsövervakning och bevakning av flygplatsområden och vissa andra stations- eller hållplatsområden. Det finns i dag ingen enhetlig reglering för de platser som enligt utredningens definition utgör gränsnära områden. I syfte att underlätta för myndigheterna och för att undvika tillämpningssvårigheter och gränsdragningsproblem föreslår vi att de gränsnära områdena huvudsakligen ska regleras på ett och samma sätt. Med hänsyn till de gränsnära områdenas strategiska betydelse för gränsöverskridande brottslig verksamhet och irreguljär migration bedömer vi att det finns ett mycket starkt objektiskt intresse av kamerabevakning i dessa områden och att intresset väger tyngre än enskildas intresse av att inte bli bevakade. Vi bedömer också att behovet av att kunna bedriva kamerabevakning i dessa områden kan förväntas vara konstant över tid. Vi föreslår därför att kravet på dokumenterad intresseavvägning tas bort för Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Säkerhetspolisen i fråga om bevakning av gränsnära områden och av vissa tillfartsvägar till dessa områden. Som tillfartsvägar räknas allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 km från ett gränsnära område. Förslaget förväntas underlätta och snabba på processen för myndigheterna att starta upp kamerabevakning och minska den administrativa bördan.

En specialreglering avseende behandling av fordonsuppgifter

Trafiken i de gränsnära områdena är en viktig informationskälla, bl.a. i arbetet med att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. Vår bedömning är att de brottsbekämpande myndigheterna har ett berättigat intresse av att samla in och på andra sätt behandla uppgifter om denna trafik med hjälp av modern kamerateknik. Användningen av tekniken är, enligt vår uppfattning, en förutsättning för att arbetet ska kunna bedrivas effektivt. Något som kan vara särskilt användbart i gränsnära områden är kamerabevakning med tekniska verktyg för objektsigenkänning, t.ex. automatisk igenkänning av registreringsskyltar (ANPR, Automatic Number Plate Recognition). Sådan teknik används i dag av Tullverket som ett verktyg inom tullkontrollverksamheten, men också av Polismyndigheten inom ramen för trafikkontrollverksamheten. Bland de fordonsuppgifter som är av intresse i det polisiära arbetet finns inte bara registreringsnummer, utan även uppgifter om t.ex. fordonsmodell, färg eller registreringsland. Fordonsuppgifter, framför allt registreringsnummer, kan ibland hänföras till en fysisk person och uppgifterna utgör då personuppgifter. Behandlingen av uppgifterna styrs då av den dataskyddsrättsliga regleringen. En central fråga när det kommer till behandling av personuppgifter inom underrättelseverksamheten är hur länge uppgifterna får behandlas. Det finns inget generellt svar på den frågan i dag utan svaret beror på omständigheterna, exempelvis vad som behandlas och för vilka ändamål. Som redan nämnts ger gällande regelverk goda möjligheter till behandling, däribland lagring, av

personuppgifter som samlats in genom kamerabevakning. Enligt vår bedömning av rättsläget bör videomaterial från gränsnära områden redan i dag i regel kunna lagras i obearbetat skick i upp till två månader för syften inom den brottsbekämpande verksamheten och längre än så när behandlingen sker för särskilda syften, exempelvis i ett underrättelseärende eller en brottsutredning. När det gäller fordonsuppgifter som samlats in genom kamerabevakning i ett gränsnära område anser vi dock att en något längre tids behandling av uppgifterna kan godtas. Det är fråga om uppgifter som endast indirekt kan härledas till en identifierbar person. Så länge uppgifterna inte omfattar identifierbara ansiktsbilder på förare eller passagerare utgör uppgifterna i regel inte heller känsliga personuppgifter. Vi föreslår därför att det införs en särskild bestämmelse som innebär att uppgifter om fordon som har samlats in genom kamerabevakning i ett gränsnära område, eller av anslutande tillfartsvägar, alltid får behandlas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i sex månader efter det att de samlades in. En förutsättning är att syftet med behandlingen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Bestämmelsen gäller även uppgift om tid och plats för fordonets passage av en kamera. Bestämmelsen gäller däremot aldrig uppgift i form av bild av en enskild som kan identifieras. Bestämmelsen innebär att information om alla fordonspassager inom gränsnära områden kan samlas in och bearbetas eller analyseras. Bestämmelsen ger dock som framgått i sig ingen rätt att behandla uppgifter om identifierade enskilda individer. Förslaget förväntas medföra bättre förutsättningar för myndigheterna att få underlag till underrättelsebaserade ingripanden, men kommer också utgöra ett effektivt verktyg i det brottsutredande arbetet.

Inre utlänningskontroller

En ny grund för inre utlänningskontroll

Dagens bestämmelser om inre utlänningskontroll, som finns i 9 kap. 9 § utlänningslagen (2005:716), förutsätter att det finns grundad anledning att anta att en viss person saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller att det annars finns särskild anledning till kontroll. Dessa förutsättningar är inte i första hand anpassade för en underrättelsebaserad kontrollverksamhet, även om profilbaserade kontroller kan ske i viss utsträckning. I syfte att möjliggöra ett mer underrättelsestyrt arbete och fler selektiva kontroller föreslår vi att förutsättningarna för att utföra kontroll av utlänningars vistelserätt i gränsnära områden ska utvidgas genom att det införs en ny grund för sådana kontroller. Vi föreslår att Polismyndigheten och Kustbevakningen ska få göra inre utlänningskontroller i ett gränsnära område även när det finns anledning att anta att kontrollen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligt i landet.

Kravet innebär att kontroller inte får ske helt slumpmässigt och inte heller vidtas på grundval av allmänna spekulationer eller antaganden. I stället måste de grundas på faktiska omständigheter, t.ex. källinformation eller underrättelser, som visar att det typiskt sett föreligger en förhöjd risk för vistelse i strid med gällande regelverk och därför finns ett behov av att

genomföra kontroller. Det som möjliggörs är alltså kontroller som riktar sig mot en viss bestämd krets av personer. Om Polismyndigheten exempelvis utifrån tidigare kontrollverksamhet eller underrättelseuppgifter har kunskap om att det vid vissa tidpunkter på en viss plats förekommer irreguljär migration kan samtliga, eller en del av, de personer som passerar platsen vid den aktuella tidpunkten tas ut för genomförande kontroll med stöd av bestämmelsen. Lite förenklat kan sägas att det rör sig om bl.a. selektiva stickprovskontroller, dvs. stickprovskontroller som grundar sig på ett underlag eller en profil för selekteringen. Som exempel kan nämnas att vissa personer bland passagerarna på en ”riskflight” slumpvis väljs ut för en kontroll. För att säkerställa förenligheten med EU-rätten och att kontrollerna inte får samma verkan som gränskontroller föreslår vi att det införs ett förbud mot systematiska kontroller. I vårt förslag till förordning med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden anges närmare föreskrifter som behövs för att förbudet ska upprätthållas.

En möjlighet att söka efter och omhändertaga pass och andra identitetshandlingar

För att kontrollverksamheten i gränsnära områden ska bli effektiv föreslår vi att kontrollrätten ska åtföljas av nya befogenheter att söka efter och omhändertaga pass och andra identitetshandlingar. Sannolikheten för att personer bär med sig sådana handlingar i gränsnära områden är hög och därmed kan åtgärderna förväntas vara effektiva. Vi föreslår att det i den nya lagen ska införas en bestämmelse som innebär att en polisman eller en kustbevakningstjänsteman i samband med en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område får kroppsvisitera en utlänning för att eftersöka pass och andra identitetshandlingar. Detta ska kunna få ske i den utsträckning som det är nödvändigt för att ta reda på utlännings identitet och rätt till vistelse i Sverige, när utlänningskontrollen inte efterkommer en begäran att visa upp pass eller andra handlingar som visar hans eller hennes identitet och rätt att uppehålla sig här. Vi föreslår också att transportmedel ska få genomsökas under samma förutsättningar och för samma ändamål. Vi föreslår vidare att Polismyndigheten eller Kustbevakningen ska få omhändertaga en utlännings pass eller andra identitetshandlingar för det fall det i samband med en inre utlänningskontroll i ett gränsnära område inte kan klarläggas att utlänningskontrollen har rätt att vistas i Sverige eller om det råder oklarhet om utlänningskontrollens identitet. Om det senare framkommer att utlänningskontrollen har uppehållstillstånd eller rätt att vistas i landet på annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, ska handlingarna i regel återlämnas till honom eller henne. Om utlänningskontrollen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det ska handlingarna också återlämnas.

En möjlighet att eftersöka personer som gömmer sig i transportmedel

För att säkerställa att kontrollverksamheten blir effektiv föreslår vi vidare att en polisman eller en kustbevakningstjänsteman ska ha rätt att, i ett gränsnära område, genomsöka ett transportmedel för att eftersöka personer som kan bli föremål för en inre utlänningskontroll. Detta får inte göras helt slumpmässigt utan åtgärden måste grundas på exempelvis underrättelser

som ger skäl att misstänka att personer vid en viss tidpunkt och viss plats reser in utan tillstånd, exempelvis genom att gömma sig i stängda utrymmen i bilar eller andra transportmedel. Sammantaget förväntas förslagen i denna del förbättra förutsättningarna att säkra efterlevnaden av reglerna om rätt till vistelse i landet och på sikt, tillsammans med övriga lämnade förslag, minska behovet av att ha gränskontroller vid den inre gränsen. Förslagen kan också antas bidra till snabbare och effektivare verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning.

Ingripanden i brottsförebyggande syfte

I dag finns endast mycket begränsade möjligheter att vidta polisiära åtgärder i brottsförebyggande syfte. För användning av tvångsmedel krävs i regel i stället att det föreligger en misstanke om ett konkret brott. Vi bedömer att det är viktigt att utvidga polisens möjligheter att göra brottsförebyggande ingripanden i gränsnära områden. Vi föreslår att en polisman, i ett sådant område, ska få kroppsvisitera personer och genomöka transportmedel under förutsättning att det finns anledning att anta att det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse. Det ska alltså vara fråga om brottslig verksamhet av det slag där själva rörelsen över gränsen utgör en central del av den brottsliga verksamheten eller brottsupplägget. Det ska också vara fråga om brottslig verksamhet av viss kvalificerad art. Det krävs dock inte att misstanken avser något konkret brott eller någon konkret gärningsman. Att det ska finnas anledning att anta att åtgärden behövs innebär att åtgärder inte får vidtas helt slumpmässigt och inte heller enbart grundas på allmänna spekulationer eller antaganden. Åtgärderna måste alltid grundas på faktiska omständigheter som ger skäl för åtgärden, såsom källinformation, underrättelser eller tips från utländska myndigheter. Syftet är att möjliggöra att åtgärder kan företas i brottsspaningssyfte och att åtgärder bl.a. genom användandet av selektiva stickprovskontroller kan riktas mot ett urval av personer som tas ut, selekteras, utifrån en matchning mot en riskprofil eller annan välgrundad information som ger anledning till ingripandet. Om Polismyndigheten exempelvis utifrån underrättelseuppgifter har kunskap om att skåpbilar registrerade i ett visst land som passerar gränsen vid en viss plats i stor utsträckning används i gränsöverskridande brottslig verksamhet, t.ex. organiserad tillgreppsbrottslighet, kan riktade insatser göras. Åtgärder kan vidtas mot samtliga, eller en del av, de fordon som passar in på den angivna profilen utan att en konkret brottsmisstanke kan riktas mot någon som kör eller är passagerare i vart och ett av fordonen. Genom förslagen i denna del bedömer vi att polisens möjligheter att bekämpa allvarlig gränsöverskridande brottslig verksamhet, t.ex. utförsel av stöldgods, påtagligt kan förbättras.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Våra förslag syftar främst till att utvidga Polismyndighetens rättsliga befogenheter i fråga om brottsbekämpande åtgärder i gränsnära områden

och i samband med inre utlänningskontroller i sådana områden. Förslagen påverkar i vissa avseenden även andra brottsbekämpande myndigheter. Det är mycket svårt att uppskatta vilka kostnader för investeringar och personal som kan uppkomma för Polismyndigheten, om de föreslagna nya befogenheterna utnyttjas fullt ut. Det är emellertid klart att det kommer att krävas tillskott av personal och betydande investeringar i ny kamerautrustning och annan teknisk utrustning om förslagen ska få avsedd effekt. I det sammanhanget måste emellertid också framhållas att det rör sig om kostnadsökningar och investeringar över tid, vilket innebär att kostnaderna uppkommer successivt i ett uppbyggnadsskede under ett antal år. Förslagen bedöms alltså medföra behov av att betydande ekonomiska tillskott tillförs Polismyndigheten eller av att det vidtas betydande omprioriteringar inom ram. Även för Tullverket (utökade möjligheter till kamerabevakning) och Integritetsskyddsmyndigheten (ökade kostnader för tillsyn) kan förslagen medföra kostnader som kan kräva antingen omprioriteringar inom ram eller särskilda ekonomiska tillskott. I viss utsträckning kan det emellertid förväntas att de nya investeringar som krävs kan samordnas mellan de berörda brottsbekämpande myndigheterna. Utredningens förslag förväntas inte innebära några kostnadsökningar för andra myndigheter som inte kan finansieras inom ramen för befintliga anslag.

Ikraftträdande

Vi föreslår att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller särskilda bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder i gränsnära områden samt om behandling av fordonsuppgifter som samlats in genom kamerabevakning i eller i anslutning till sådana områden.

2 § Med gränsnära områden avses i denna lag

1. flygplatser för kommersiell trafik mot utlandet och områden i närheten av sådana flygplatser,

2. hamnar för kommersiell handels- och passagerartrafik mot utlandet och områden i närheten av sådana hamnar,

3. gränsövergångar som utgörs av en allmän väg mot utlandet och områden i närheten av sådana gränsövergångar,

4. broar och andra liknande fasta förbindelser med utlandet och områden i närheten av sådana förbindelser,

5. tågstationer för trafik direkt mot utlandet och områden i närheten av sådana stationer, och

6. platser som omfattas av en föreskrift enligt 3 §.

Med gränsöverskridande brottslig verksamhet avses i denna lag brottslig verksamhet som har koppling till fler länder än Sverige.

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en viss plats, som är jämförbar med en sådan plats som avses i 2 § första stycket 1–5, ska anses utgöra ett gränsnära område vid tillämpningen av denna lag.

En föreskrift enligt första stycket får endast meddelas om det är av särskild vikt för att

1. förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet, eller

2. förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligen i landet.

Föreskriften ska gälla för en viss tid, högst sex månader. Föreskriften får förlängas med högst sex månader i taget.

Ingripanden i gränsnära områden

Åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet

4 § En polisman får, i den uträkning det är nödvändigt, i ett gränsnära område kroppsvisitera en person när det finns anledning att anta att det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande

brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse.

Prop. 2022/23:109
Bilaga 2

5 § En polisman får, i den uträkning det är nödvändigt, i ett gränsnära område genomgå ett transportmedel när det finns anledning att anta att det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka gränsöverskridande brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse.

Åtgärder för att kontrollera rätt till vistelse i Sverige

6 § I 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser om att en utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polisman eller kustbevakningstjänsteman överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige.

För en kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen i ett gränsnära område gäller 7–14 §§ i denna lag utöver det som föreskrivs i utlänningslagen.

7 § En polisman eller kustbevakningstjänsteman får vidta kontroll även när det finns anledning att anta att kontrollen behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka att utlänningar uppehåller sig olovligt i landet.

Kontrollerna får inte genomföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer.

8 § Om utlänningen inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar hans eller hennes rätt att uppehålla sig i Sverige får en polisman eller kustbevakningstjänsteman, i den utsträckning det är nödvändigt, kroppsvisitera utlänningen för att söka efter sådana handlingar och ta reda på utlänningens identitet och rätt till vistelse i Sverige. Under samma förutsättningar och för samma ändamål får även ett transportmedel genomföras.

9 § Om det inte kan klarläggas att utlänningen har rätt att vistas i landet eller om det råder oklarhet om utlänningens identitet, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar. Om det senare framkommer att utlänningen har uppehållstillstånd eller rätt att vistas i landet på annan grund än att han eller hon har ansökt om uppehållstillstånd, ska handlingarna återlämnas till honom eller henne, om det inte fortfarande råder oklarhet om identiteten. Om utlänningen får tillstånd att vistas här i landet eller lämnar det ska handlingarna också återlämnas.

10 § En polisman eller kustbevakningstjänsteman får, i den utsträckning det är nödvändigt, även genomgå ett transportmedel för att eftersöka personer som kan bli föremål för kontroll.

11 § En polisman eller kustbevakningstjänsteman får stoppa ett transportmedel för att genomföra en kontroll eller för att eftersöka personer som kan bli föremål för kontroll.

12 § Bestämmelserna i 4–11 §§ får tillämpas även utanför ett gränsnära område, om en person lämnar området innan ett ingripande har slutförts. Detta gäller dock endast om ingripandet direkt fullföljs.

13 § Kroppsvisitation enligt denna lag får inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara.

Kroppsvisitation av en enskild får inte utan synnerliga skäl genomföras eller bevitnas av andra personer än personer av samma kön som den som ska visiteras, läkare eller legitimerade sjuksköterskor, förutom i de fall en visitation innebär att enbart ett föremål som den enskilde har med sig undersöks.

Om en visitation enligt 8 § innebär att enbart utlänningsens tillhörigheter undersöks, får visitationen genomföras även av en annan anställd vid Polismyndigheten än en polisman.

Den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. En polisman eller kustbevakningstjänsteman får ta med den som ska kroppsvisiteras till den plats där åtgärden ska genomföras.

14 § Protokoll ska föras över ingripanden enligt 4, 5 och 8–11 §§ denna lag. Av protokollet ska det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,
2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet, samt
6. vad som i övrigt har framkommit vid ingripandet.

Protokoll ska även föras över kontroller enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) i ett gränsnära område. Av protokollet ska grunden, tidpunkten och platsen för kontrollen samt vem eller vilka som kontrollerats och vem som utfört kontrollen framgå.

Ansvarig för att protokoll upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i första stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i övrigt den som är att anse som förman vid ingripandet eller annars den som utfört åtgärden.

Behandling av fordonsuppgifter som samlats in genom kamerabevakning

15 § Bestämmelser om förutsättningarna för att bedriva kamerabevakning finns i kamerabevakningslagen (2018:1200).

16 § Uppgifter om fordon som har samlats in genom kamerabevakning i gränsnära områden och av allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 kilometer från ett gränsnära område, får alltid behandlas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i sex månader efter det att uppgifterna samlades in, om syftet med behandlingen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller

lagföra brott. Samma sak gäller för uppgifter om tid och plats för ett fordons passage av en kamera.

Prop. 2022/23:109
Bilaga 2

Första stycket gäller inte uppgifter i form av bild av en enskild.

Rätt att meddela föreskrifter

17 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om åtgärder enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)

Härigenom förskrivs att 14 c § kamerabevakningslagen (2018:1200) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 c §

Bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ gäller inte vid

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning, *och*

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i fall som avses i 9 § 2 och 6–10.

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i fall som avses i 9 § 2 och 6–10, *och*

3. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i områden som avses i 2 § första stycket 1–5 lagen (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden, och av allmänna vägar, eller enskilda vägar som ansluter till broar eller andra liknande fasta förbindelser med utlandet, inom 20 kilometer från ett sådant område.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Prop. 2022/23:109
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

I lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen samt i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till dessa lagar, finns det särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter. Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i

1. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

2. lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen, och

3. lagen (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

I lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen samt i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till dessa lagar, finns det särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter. Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i

1. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

2. lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen, och

3. lagen (2023:xx) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

Efter remiss har yttranden kommit in från Attunda tingsrätt, Barnombudsmannen, Bil Sweden, Brottsförebyggande rådet, Civil Rights Defenders, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Flyktinggruppernas och asylkommittéernas riksråd (FARR), Föreningen Svensk sjöfart, Förvaltningsrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Luleå, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Kommerskollegium, Kriminalvården, Kustbevakningen, Migrationsverket, Polismyndigheten, Region Skåne, Riksdagens ombudsmän, Stockholms universitet, Svenska båtunionen, Sveriges advokatsamfund, Sydsvenska handelskammaren, Säkerhets- och integritetsskyddsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Trafikverket, Transportstyrelsen, Tull-Kust, Tullverket, Umeå tingsrätt, Umeå universitet och Åklagarmyndigheten.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Amnesty International – Svenska sektionen, Arbetsgivarverket, Jernhusen AB, Konstnärliga och litterära yrkesutövarares samarbetsnämnd, Lantbrukarnas riksförbund, Offentliganställdas förhandlingsråd (OFR/S, P, O), Rädda barnen, Service- och kommunikationsfacket (Seko), Svensk försäkring, Svenska Transportarbetarförbundet, Svenskt Flyg Intresse AB, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco-S), Svensk scenkonst, Swedavia AB och Transportföretagen.

Lagrådsremissens lagförslag

Förslag till lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller särskilda bestämmelser om inre utlänningskontroll och brottsbekämpning i gränsnära områden.

Vad som avses med gränsnära områden

2 § Med gränsnära områden avses i denna lag

1. flygplatser och hamnar som har direkt trafikförbindelse med utlandet för kommersiell gods- eller passagerartrafik,
2. järnvägsstationer som har direkt trafikförbindelse med utlandet för kommersiell passagerartrafik,
3. broar för vägtrafik till eller från utlandet, och
4. gränsövergångsställen på allmänna vägar.

Ett gränsnära område enligt någon av bestämmelserna i första stycket 1–4 omfattar även området i närheten av den plats som avses där.

Ingripanden i gränsnära områden

Inre utlänningskontroll

3 § I ett gränsnära område får en polisman eller kustbevakningstjänsteman vidta kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) även om det inte finns grundad anledning att anta att en utlännings saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller någon annan särskild anledning till kontroll. Kontrollerna får inte utformas eller utföras på ett sådant sätt att de innebär en systematisk kontroll av personer.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om under vilka förutsättningar kontrollerna får vidtas.

4 § Vid en kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) i ett gränsnära område får befogenheterna i 5–7 §§ användas i området.

5 § Om en utlännings vid en kontroll inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, får en polisman eller kustbevakningstjänsteman, i den utsträckning det behövs för att söka efter handlingarna

1. kroppsvisitera utlännings, om det kan antas att han eller hon bär handlingarna på sig, eller
2. genomsöka ett transportmedel, om det kan antas att handlingarna förvaras där.

6 § Om det vid en kontroll inte kan klarläggas att en utlänning har rätt att uppehålla sig i Sverige, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningens pass eller andra identitetshandlingar.

Beslutet får inte överklagas.

Handlingarna ska återlämnas om

1. det framkommer att utlänningen har rätt att uppehålla sig i Sverige,
2. utlänningen får rätt att uppehålla sig i Sverige, eller
3. utlänningen lämnar Sverige.

7 § Om det behövs för att genomföra en kontroll, får en polisman eller kustbevakningstjänsteman stoppa ett transportmedel.

Kroppsvisitation och husrannsakan för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet

8 § I ett gränsnära område får en polisman

1. kroppsvisitera en person i direkt samband med att han eller hon reser in till eller ut från landet, eller

2. genomsöka ett transportmedel i direkt samband med att det används vid en inresa till eller utresa från landet.

Åtgärderna får endast vidtas i den utsträckning det behövs för att förebygga eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket är föreskrivet mer än ett års fängelse.

Utsträckt tillämpning i vissa fall

9 § Om en person lämnar ett gränsnära område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts, får 3–8 §§ tillämpas även utanför området. Detta gäller dock endast om en polisman eller kustbevakningstjänsteman direkt följer efter personen.

Verkställighet av kroppsvisitation

10 § Kroppsvisitation får inte göras mer ingående än vad som krävs med hänsyn till ändamålet med åtgärden. All den hänsyn som omständigheterna medger ska iakttas. Om möjligt ska ett vittne närvara.

Kroppsvisitation får inte genomföras eller bevittnas av andra än personer av samma kön som den som ska visiteras eller av läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl eller om visitationen enbart innebär att ett föremål som den enskilde har med sig undersöks.

Den som ska kroppsvisiteras får hållas kvar för ändamålet upp till tre timmar eller, om det finns synnerliga skäl, ytterligare tre timmar. En polisman eller kustbevakningstjänsteman får ta med den som ska visiteras till den plats där åtgärden ska genomföras.

Dokumentation

11 § Protokoll ska föras över en kontroll som avses i 3 § och över kroppsvisitation och husrannsakan enligt denna lag.

Av protokollet ska det framgå

1. vem som har fattat beslutet om ingripandet,

2. grunden för beslutet och tidpunkten när det har fattats,
3. vem eller vilka som har deltagit i ingripandet,
4. vem eller vilka som ingripandet har riktat sig mot,
5. tiden för ingripandet, och
6. vad som i övrigt har förekommit vid ingripandet.

Ansvarig för att protokollet upprättas är, i fråga om uppgifter som avses i andra stycket 1 och 2, den som har fattat beslutet och i övrigt den som varit förman vid ingripandet.

I rättegångsbalken finns bestämmelser om protokoll över förvar, beslag, husrannsakan, genomsökning på distans samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Kamerabevakning i gränsnära områden

12 § Bestämmelser om kamerabevakning i gränsnära områden finns i 14 c § kamerabevakningslagen (2018:1200).

13 § Personuppgifter som rör fordon och har samlats in genom kamerabevakning i ett gränsnära område får alltid behandlas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket i sex månader efter det att uppgifterna samlades in, om syftet med behandlingen är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Detta gäller dock inte personuppgifter i form av bilder av enskilda.

Första stycket gäller också personuppgifter som rör fordon och har samlats in genom kamerabevakning av tillfartsvägar till ett sådant gränsnära område som avses i 2 § första stycket 3 eller 4, om bevakningen bedrivits inom 20 kilometer från området.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (2005:716)

Prop. 2022/23:109
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att det i utlänningslagen (2005:716) ska införas en ny paragraf, 9 kap. 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

9 a §

Bestämmelser om kontroll- och tvångsåtgärder finns även i lagen (2023:000) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

Förslag till lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200)

Härigenom förskrivs att 14 c § kamerabevakningslagen (2018:1200) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 c §¹

Bestämmelserna i 14 a och 14 b §§ gäller inte vid

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning, *och*

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i fall som avses i 9 § 2 och 6–10.

1. kamerabevakning som Polismyndigheten bedriver vid automatisk hastighetsövervakning,

2. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i fall som avses i 9 § 2 och 6–10, *och*

3. kamerabevakning som Kustbevakningen, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Tullverket bedriver i gränsnära områden som avses i 2 § lagen (2023:000) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden, eller av tillfartsvägar till sådana gränsnära områden som avses i 2 § första stycket 3 eller 4 samma lag, om bevakningen bedrivs inom 20 kilometer från området.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område

Prop. 2022/23:109
Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 3 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §¹

I lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete, lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen samt i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till dessa lagar, finns det särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter. Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i

1. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

2. lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

3. lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen, och

4. lagen (2023:000) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

¹ Senaste lydelse 2022:615.

Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brotts- datalagens område

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 § lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

I lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete, lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen samt i föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till dessa lagar, finns det särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter. Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Särskilda bestämmelser om behandling av personuppgifter finns i

1. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

2. lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen,

3. lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den lagen, och

4. lagen (2023:000) med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden.

Om det i dessa författningar finns avvikande bestämmelser, ska de tillämpas i stället för bestämmelserna i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2023.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-03-10

Närvarande: F.d. justitierådet Martin Borgeke samt justitieråden Leif Gäverth och Eric M. Runesson

Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden

Enligt en lagrådsremiss den 16 februari 2023 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden,
2. lag om ändring i utlänningslagen (2005:716),
3. lag om ändring i kamerabevakningslagen (2018:1200),
4. lag om ändring i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område,
5. lag om ändring i lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Håkan Sellman, biträdd av rättssakkunnige Jonatan Lundqvist.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Regeringen föreslår att en ny lag införs som ger främst polisen utökade befogenheter vid vissa flygplatser, hamnar och järnvägsstationer, vid broar för vägtrafik till eller från utlandet och ”vid gränsövergångsställen på allmänna vägar”.

Befogenheterna innebär utökade möjligheter att ingripa för att göra inre utlänningskontroller och för att förebygga brott. Dessutom innebär förslagen ökade möjligheter att utföra kamerabevakning.

Förslagen bygger på betänkandet Åtgärder i gränsnära områden (SOU 2021:92). De föreslås börja gälla den 1 augusti 2023.

Allmänna synpunkter

Lagrådet noterar följande. Förslaget i remissen har koppling till Schengensamarbetet, närmare bestämt till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodexen om Schengengränserna eller EU:s gränskodex). Enligt artikel 22 i kodexen gäller att de inre gränserna i unionen får passeras överallt utan att någon in- eller utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet. Däremot ska enligt artikel 23 avsaknad av gränskontroll vid de inre gränserna inte påverka utövandet av polisiära befogenheter av de berörda myndigheterna i enlighet med nationell rätt, i den mån som utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller. Detta gäller också i gräns-

områden. Sådana åtgärder som bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och som särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet är tillåtna. Detta förutsätter emellertid att de inte syftar till gränskontroll och att de utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna, t.ex. genom att de utförs i form av stickprovskontroller.

Som Lagrådet ser det hade det ökat förståelsen för förslagen om den EU-rättsliga bakgrunden hade presenterats tydligare i remissen.

Vissa formuleringar, såväl i lagtexten som i allmänmotiveringen och författningskommentaren, är sådana att de riskerar att leda tankarna fel. Ett exempel på detta är att det sägs att inre utlänningskontroller i gränsnära områden ska få göras även om det inte finns någon särskild anledning till kontroll (se s. 17 och 20 men även den föreslagna lagtexten i 3 §). Vad som åsyftas är att de krav som ställs upp i 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen (2005:716) för att kontroll ska få ske inte ska gälla i gränsnära områden. Förslaget innebär emellertid inte att det ska få göras kontroller helt utan skäl. Kontrollerna i gränsnära områden ska få göras bara om de är motiverade på grundval av gjorda iakttagelser, under rättelser, riskprofiler, tips och liknande. De får inte heller vara oproportionerliga med hänsyn till deras ändamål.

Vid den fortsatta beredningen av förslagen bör inriktningen alltså vara att på ett bättre sätt förklara både vad som gäller enligt EU-rätten och vad förslagen i sak innebär.

Lagrådet ser, liksom flera remissinstanser, att det finns risker med förslagen från både rättssäkerhets- och diskrimineringsynpunkt. Med justeringar i linje med de som Lagrådet föreslår i det följande avseende lagtexten i 3 § och författningskommentaren anser sig Lagrådet emellertid kunna tillstyrka förslaget.

Förslaget till lag med särskilda bestämmelser om polisiära befogenheter i gränsnära områden

2 §

I paragrafen anges vad som avses med gränsnära områden. Definitionen – som inte överensstämmer med den som föreslogs av utredningen – är mindre lyckad eftersom den först anger att vissa platser, såsom flygplatser och järnvägsstationer, är gränsnära områden och sedan i paragrafens andra stycke lägger till områden i närheten av dessa platser. Gränsnära områden är enligt förslaget därmed både gränsnära områden och områden som är nära gränsnära områden.

Lagrådet föreslår att paragrafen i stället ges följande lydelse.

Med gränsnära områden avses i denna lag områden vid och i närheten av

1. flygplatser och hamnar som har direkt förbindelse med utlandet för kommersiell gods- och passagerartrafik,
2. järnvägsstationer som har direkt förbindelse med utlandet för kommersiell passagerartrafik,
3. broar för vägtrafik till eller från utlandet, och
4. gränsövergångsställen som allmän väg leder fram till.

Som Lagrådet ser det kan en formulering av detta slag inte gärna missförstås på så sätt, att exempelvis själva flygplatsen eller bron inte skulle ingå i det gränsnära området. När lagtexten ska formuleras finns det också skäl att notera det förbud mot rena gränskontroller som finns i EU:s gränskodex. Med hänsyn till det förbudet framstår det som naturligt att tala om områden "vid" exempelvis flygplatser.

Lagrådet vill tillägga att det föreslagna uttrycket "gränsövergångsställen på allmänna vägar" synes förutsätta att den allmänna vägen fortsätter efter gränsövergången. Språkligt sett är så inte alltid fallet, eftersom det efter gränsen är fråga om en väg i ett annat land. I Norge exempelvis lär det som motsvarar en svensk allmän väg heta "offentlig vei", medan man i Finland synes använda samma benämning som i Sverige. Det är bättre att tala om "gränsövergångsställen som allmän väg leder fram till".

3 §

I paragrafen anges hur inre utlänningskontroll får ske i gränsnära områden. Paragrafen behöver skrivas på ett annat sätt än enligt förslaget för att det klart ska framgå vad som avses. (Jfr här vad som i det föregående har sagts om att förslagen behöver förtydligas.)

I paragrafens första stycke bör det positivt anges vad som ska krävas för att kontroll – utöver i fall som täcks av 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen – ska få utföras i gränsnära områden. Det räcker alltså inte att ange det motsatta, dvs. vad som inte gäller.

Ett annat problem med formuleringen av bestämmelsen är att den ger polismän och kustbevakningstjänstemän möjlighet att ingripa mot en utlänning, samtidigt som det inte kan krävas att det i ingripande-ögonblicket ska stå klart att det rent faktiskt rör sig om en utlänning. Problemet finns redan med nuvarande utlänningslag. Som Lagrådet har förstått det ska det här gälla ett krav på att det ska kunna antas att det rör sig om en utlänning (se remissen s. 23). Saken bör klargöras i författningskommentaren.

Paragrafens första stycke kan lämpligen formuleras så här.

I ett gränsnära område får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman vidta kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen (2005:716) inte bara när förutsättningarna enligt den paragrafens tredje stycke är uppfyllda utan också om det på grund av gjorda iakttagelser, underrättelser, riskprofiler, tips eller liknande omständigheter finns en förhöjd risk för att en utlänning saknar rätt att uppehålla sig i landet.

I förslagets andra stycke finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om under vilka förutsättningar som kontrollerna får vidtas. Med den i remissen föreslagna formuleringen av paragrafens första stycke riskerar detta bemyndigande att bli alltför vidsträckt. I författningskommentaren (s. 47) sägs att föreskrifter meddelade med stöd av andra stycket kan innebära begränsningar, t.ex. i fråga om kontrollernas omfattning och frekvens. Enligt Lagrådets uppfattning bör det göras tydligt att bemyndigandet inte avser annat än detaljregleringar inom ramen för de befogenheter som ges

i paragrafens första stycke. Med den av Lagrådet föreslagna lydelsen av första stycket kan andra stycket lyda:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som närmare anger när och under vilka förutsättningar som kontrollerna får vidtas.

Lagrådet är medvetet om att det i Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning (DS 2014:1, s. 85 ff.) anges att uttrycket ”regeringen får meddela närmare föreskrifter” bör användas i de fall regeringen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen har rätt att meddela föreskrifter, dvs. när det i bestämmelsen ges endast en upplysning om vad som ändå gäller. I det här fallet hade det annars passat bra att bemyndigandet hade uttryckts på det sättet, eftersom det inte gärna kan få gå utöver vad som anges i paragrafens första stycke. För att det ska vara tydligt vad bestämmelsen uttrycker föreslår Lagrådet formuleringen ”meddela föreskrifter som närmare anger när och under vilka förutsättningar som kontrollerna får vidtas”.

4 §

I paragrafen anges att vid en kontroll enligt 9 kap. 9 § första och andra styckena utlänningslagen i ett gränsnära område får befogenheterna i 5–7 §§ användas. Lagrådet ifrågasätter om paragrafen behövs. Och eftersom det enligt föreslagna 9 § ska vara möjligt att i vissa fall tillämpa lagens bestämmelser även utanför ett gränsnära område, förefaller lagtexten ge ett delvis felaktigt budskap.

Lagrådet föreslår att paragrafen får utgå. Om så sker får det följdverkningar för några av de följande bestämmelserna.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om i vilka fall den som antas vara utlännings får kroppsvisiteras vid sökande efter handlingar och när ett transportmedel får genomsökas för ett sådant ändamål.

Ett problem med den föreslagna lagtexten är att den synes förutsätta att den ”antagne” utlännings verkligen har handlingar med sig eller på sig, när det i stället måste vara så att det ska undersökas om han eller hon medför några handlingar.

En bättre formulering är denna:

Om en utlännings vid en kontroll i ett gränsnära område inte på begäran överlämnar pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige, får en polisman eller en kustbevakningstjänsteman, i den utsträckning som det behövs för att söka efter sådana handlingar,

1. kroppsvisitera utlännings, om det kan antas att han eller hon bär handlingar av detta slag på sig, eller
2. genomsöka ett transportmedel, om det kan antas att sådana handlingar förvaras där.

Med den av Lagrådet föreslagna formuleringen kompenseras för att 4 § stryks. I författningsskomentaren bör det klargöras att bestämmelsen

gäller oavsett om en åtgärd sker med stöd av 3 § eller om den är tillåten enligt 9 kap. 9 § tredje stycket utlänningslagen.

Prop. 2022/23:109
Bilaga 5

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om hur det ska förfaras med handlingar som påträffas hos utlänningen, antingen genom att han eller hon har haft dem på sig eller de har funnits i ett transportmedel.

Lagtexten i första stycket blir bättre om den får lyda så här:

Om det vid en kontroll inte kan klarläggas att en utlänning har rätt att uppehålla sig i Sverige, får Polismyndigheten eller Kustbevakningen ta hand om utlänningsens pass eller andra identitetshandlingar som har påträffats vid kontrollen.

9 §

I paragrafen anges att om en person lämnar ett gränsnära område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts så får 3–8 §§ tillämpas även utanför området om en polisman eller en kutsbevakningstjänsteman direkt följer efter personen.

Lagrådet ställer sig tveksamt till uttrycket ”direkt följer efter” personen. Det som avses är, som Lagrådet förstår det, att befogenheterna ska gälla utanför det gränsnära området också i det fallet att den som ett ingripande har riktats mot lämnar området innan ingripandet har slutförts och det – utan avbrott – har skett ett efterföljande av personen i fråga. Ett bättre sätt att uttrycka detta på torde vara följande.

Om en person lämnar ett gränsnära område innan ett ingripande mot honom eller henne har slutförts, får 3–[8] §§ tillämpas även utanför området om en polisman eller en kustbevakningstjänsteman följer efter personen i omedelbart samband med att personen lämnar området.

Här kan jämföras med hur saken uttrycks i 13 § lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat.

10 §

I bestämmelsen finns föreskrifter rörande verkställighet av kroppsvisitation. I andra stycket sägs att kroppsvisitation [med stöd av denna lag?] inte får genomföras eller bevitnas av andra än personer av samma kön som den som ska visiteras eller av läkare eller legitimerade sjuksköterskor. Detta gäller dock inte om det finns synnerliga skäl, eller om visitationen enbart innebär att ett föremål som den enskilde har med sig undersöks.

Lagrådet efterlyser en förklaring till vad som i sammanhanget kan utgöra synnerliga skäl.

13 §

I paragrafen finns bestämmelser om personuppgifter med anknytning till fordon i de fall som personuppgifterna har samlats in genom kamera-bevakning.

I andra stycket sägs att bestämmelserna gäller också personuppgifter som rör fordon och som har samlats in genom kamerabevakning av tillfartsvägar till ett sådant gränsnära område som avses i 2 § första stycket 3 eller 4, om bevakningen har bedrivits inom 20 kilometer från området. Avsikten med förslaget ska, enligt vad som har upplysts vid föredragningen inför Lagrådet, vara att även områden i närheten av de platser som anges i 2 § första stycket 3 eller 4 ska omfattas. Med den av Lagrådet i det föregående föreslagna lydelsen av 2 § framgår detta direkt. Skulle Lagrådets omformulering av 2 § inte godtas, bör en ändring göras i lagtexten till den här paragrafen så att innebörden blir tydlig.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 april 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestränd, Bohlin, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Strömmer

Regeringen beslutar proposition Utökade polisiära befogenheter i gränsnära områden