

Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade den 2 december 1999 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bland annat analysera och lämna förslag i fråga om den folkrättsliga ställningen för den personal som har till uppgift att sköta gränsövervakningen i väpnad konflikt och annars under höjd beredskap. Om utredaren fann att gränsövervakningen under höjd beredskap bör organiseras på annat sätt än enligt nuvarande system, skulle förslag om detta lämnas (dir. 1999:97).

Den 15 februari 2001 förordnade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet von Sydow, generaldirektören Rolf Holmquist att vara särskild utredare.

Som experter förordnades fr.o.m. samma dag översten Bo Hultin, ämnesrådet Marie Jacobsson, revisionssekreteraren Erik Mosesson, poliskommissarien Anders Olofsson, byrådirektören Åke Samuelsson, försvarsjuristen Magnus D. Sandbu och verksjuristen Staffan Schyberg. Från och med den 19 april 2001 har rättssakkunnige Mikael Andersson varit förordnad som expert i utredningen.

Som sekreterare förordnades fr.o.m. den 15 februari 2001 hovrättsassessorn Tomas Alvå.

Utredningen har antagit namnet Gränsövervakningsutredningen.

Härmed överlämnas utredningens betänkande Gränsövervakning under höjd beredskap (SOU 2002:4).

Utredningens uppdrag är härigenom slutfört.

Stockholm i december 2001

Rolf Holmquist

Tomas Alvå

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	17
1 Uppdraget	29
1.1 Direktiven.....	29
1.2 Utredningsarbetet	30
2 Nuvarande regler om gränsövervakning i krig m.m.	31
2.1 Skillnaderna mellan gränskontroll och gränsövervakning	31
2.1.1 Gränskontroll och de myndigheter som utövar denna	31
2.1.2 Gränsövervakning är en i krig och annars under höjd beredskap samordnad verksamhet	32
2.2 Motiv för gränsövervakningslagstiftningen	33
2.3 Gränsövervakningslagstiftningens närmare innehåll	35
2.3.1 Syftet med gränsövervakning enligt gränsövervaknings- lagen.....	35
2.3.2 Lednings- och samordningsansvaret.....	37
2.3.3 Lydnadsförhållanden	38
2.3.4 Samordnad gränsövervakning eller gränsövervakning som utförs av militära enheter	39
2.3.5 Uppdraget som gränsövervakningsman	40
2.3.6 En gränsövervakningsmans skyldigheter och befogenheter.....	41
2.3.7 Samverkan med den ordinarie gränskontrollen	45
2.3.8 Organisationsplan för gränsövervakningen	46
2.4 Bestämmelser om gränsövervakning i de nordiska grannländerna ..	48
2.5 Avslutande synpunkter	51

3	Gränskontroll	53
3.1	Allmänt om gränser och gränskontroll	53
3.1.1	Statsgränsen och syften med gränskontroll	53
3.1.2	Inre och yttre gräns	54
3.2	Bestämmelser om gränskontroll	55
3.2.1	Kontroll enligt tullagstiftningen	55
3.2.2	Kontroll enligt utlänningslagstiftningen	59
3.3	Internationellt polisiärt och tullnära samarbete	61
3.3.1	Polisiärt samarbete	61
3.3.2	Tullsamarbete	62
3.4	Samverkan mellan polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen	64
3.5	Tillträdeskontroll	66
4	Gränsövervakning och folkrättslig status	67
4.1	Gränsövervakningspersonalens militära uppgifter	67
4.2	Kombattant i en väpnad konflikt	71
4.2.1	Krigets lagar	71
4.2.2	Olika folkrättslig tillhörighet i en väpnad konflikt	71
4.2.3	Den svenska modellen är svår att anpassa till en definitiv uppdelning av kombattanter och civila	73
4.3	Gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status i väpnad konflikt	75
4.3.1	Är kombattantstatus för gränsövervakningspersonalen förenlig med krigets lagar?	75
4.3.2	Utredningens synpunkter	76
5	Överväganden om den framtida gränsövervakningen under höjd beredskap	81
5.1	Faktorer som påverkar utformningen av gränsövervakning under höjd beredskap	82
5.2	Behovet av Försvarsmaktens medverkan i gränsövervakningen kvarstår	84
5.2.1	Inledning	84
5.2.2	Det säkerhetspolitiska läget är inte längre detsamma som när gränsövervakningslagen kom till	85
5.2.3	Det senaste totalförsvarsbeslutet har inneburit en ny inriktning av det militära försvaret	88

5.2.4	Behovet av att Försvarsmakten medverkar i gränsövervakningen under höjd beredskap.....	90
5.2.5	Hemvärnets och andra militära förbands roll i gränsövervakning under höjd beredskap	95
5.2.6	Försvarsmaktens medverkan i direkta gränsövervakningsinsatser.....	97
5.2.7	Krav på kompetens hos och utbildning av de enheter ur Försvarsmakten som medverkar i gränsövervakningen..	100
5.2.8	Försvarsmaktens medverkan i gränsövervakning under höjd beredskap bör regleras på annat sätt än enligt nuvarande gränsövervakningslagstiftning	101
5.3	Polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän skall vara	
	civila i en väpnad konflikt	103
5.3.1	Inledning	103
5.3.2	Polisens uppgifter i en väpnad konflikt	105
5.3.3	Kombattantutredningens förslag att polismän skall vara permanent civila i en väpnad konflikt.....	106
5.3.4	Gränsövervakningsuppdraget bör inte förutsätta kombattantstatus i en väpnad konflikt	107
5.4	Befogenheter för personal som deltar i gränsövervakning under höjd beredskap	111
5.4.1	Gränsövervakningen skall ske utan en särskild gränsövervakningsorganisation.....	111
5.4.2	Den särskilda lagen bör ange vilka myndigheter som deltar i verksamheten	113
5.4.3	Ordinarie gränsövervakningspersonals befogenheter.....	114
5.4.4	Militär gränsövervakningspersonals befogenheter	118
5.4.5	Särskild kontroll.....	119
5.5	Lednings- och samordningsansvaret	120
5.5.1	Länsstyrelsen skall inte längre leda gränsövervakningen i länet	120
5.5.2	Ledning och samordning av gränsövervakning under höjd beredskap enligt utredningens förslag.....	122
5.6	Behovet av att kunna utbyta information mellan myndigheterna m.m.	126
5.6.1	Förmågan att utbyta information bör regleras i förordning om gränsövervakning under höjd beredskap	126
5.6.2	Försvarsmakten skall inte delta i internationellt eller bilateralt polisiärt eller tullsamarbete	127
5.6.3	Gränsövervakning i ekonomisk zon och angränsande zon?	128

6	Konsekvenser av utredningens förslag	131
6.1	Ekonomiska konsekvenser	131
6.2	Konsekvenser i övrigt.....	132
6.2.1	Inledning	132
6.2.2	Konsekvenser som avses i 15 § kommittéförordningen .	133
6.2.3	Konsekvenser från totalförsvarsynpunkt.....	133
7	Författningskommentar	135
7.1	Förslaget till lag (0000:000) om gränsövervakning under höjd beredskap	135
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning	143
7.3	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)	144
7.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen	145
7.5	Förslaget till lag om ändring i tullagen (2000:1281)	145
7.6	Förslaget till förordning om ändring i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12).....	146
7.7	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket	146
7.8	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.....	147
 Bilagor:		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 1999:97	149
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2001:19	157

Sammanfattning

Bakgrund

Motiven för övervakning och kontroll av samfärdseln över Sveriges statsgräns varierar. Sådan verksamhet kan bedrivas i syfte att förebygga eller avvärja angrepp mot riket. Gäller samfärdseln befordran av varor kan syftet med övervakning och kontroll vara att fastställa och uppbära tull eller andra skatter och avgifter. Varukontrollen kan också syfta till att begränsa eller förhindra in- eller utförsel av vissa varor. Sådana begränsningar eller förbud kan motiveras bland annat av hänsyn till allmän ordning eller av hälsoskäl. Ett ytterligare motiv för övervakning och kontroll av samfärdseln över statsgränsen är att förhindra överträdelser av bestämmelserna om inresa till eller utresa från riket. Övervakningen av rikets gränser kan ingå som ett led i den brottsbekämpande verksamheten.

Det finns regler för person- och varutrafiken över Sveriges gränser i utlännings- och tullagstiftningen. Utlänningslagstiftningen reglerar bland annat utlänningars inresa, utresa och vistelse i Sverige samt rätten till asyl. Med tullagstiftningen förstås EG:s tullbestämmelser samt svenska tullförfattningar. Det finns också andra författningar som ställer upp särskilda begränsningar i rätten att passera in på eller lämna svenskt territorium eller del därav av hänsyn till rikets säkerhet och för hävdandet av den territoriella integriteten. Det ankommer på polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen samt Försvarsmakten att, varje myndighet inom sitt ansvarsområde, övervaka de aktuella bestämmelsernas efterlevnad.

Är Sverige i krig eller i krigsfara eller råder det sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, motiverar det att rikets beredskap skall höjas. Ett led i att höja beredskapen är att för vissa ändamål samordna den gränsövervakningsverksamhet som ankommer på polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten. När ovan nämnda förhållanden råder skall, enligt

lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m., den gränsövervakning som syftar till att förhindra dels brott mot rikets säkerhet och annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet, dels överträdelse av bestämmelserna om inresa till och utresa från Sverige, dels ock införsel till eller utförsel från riket av gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet, samordnas. (I fortsättningen kallas den nämnda lagen för gränsövervakningslagen.)

Samordnad övervakning enligt gränsövervakningslagen är en regional verksamhet som skall bedrivas under ledning av länsstyrelsen. Länsstyrelsen har också samordningsansvaret för verksamheten i länet. Den omedelbara ledningen av gränsövervakningen utövas av en eller flera gränsövervakningschefer som länsstyrelsen har förordnat. I vissa fall, t.ex. på en krigsskådeplats, övertar en chef inom Försvarsmakten ansvaret och ledningen av gränsövervakningen.

För samordnad gränsövervakning enligt gränsövervakningslagen skall för varje län finnas en organisationsplan. Organisationsplanen, som upprättas och fastställs av länsstyrelsen, innehåller föreskrifter om hur verksamheten skall bedrivas samt vilken personal ur polismyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen som skall avdelas för verksamheten och vilka militära enheter som skall medverka i denna.

Gränsövervakningen kan i dag planeras på två sätt. Det ena är att gränsövervakningspersonalen i ett sådant läge när gränsövervakningslagen skall tillämpas är inordnad i sina respektive myndigheter, men har tagits ut för och står i fråga om de speciella gränsövervakningsuppgifterna under gemensam ledning och har enhetliga befogenheter. Det andra är att övervakningsuppgifterna inom länet helt eller till huvudsaklig del anförtros åt militära enheter, i vilka polis- och tullpersonal har krigsplacerats.

Enligt nuvarande ordning kan den samordnade gränsövervakningen ha såväl polisiära och tullnära som militära syften. De militära övervakningsuppgifterna regleras emellertid inte i gränsövervakningslagen. Gränsövervakningspersonal som skall anförtros sådana uppgifter har för uppgifterna nödvändiga befogenheter med stöd av författningar och instruktioner som gäller för Försvarsmakten. När det gäller de polisiära och tullnära övervakningsuppgifterna ges gränsövervakningspersonalen enhetliga befogenheter med stöd av gränsövervakningslagen.

I förordningen (1979:1091) om gränsövervakningen i krig m.m. finns bestämmelser om gränsövervakningspersonalens åligganden. Av samma förordning följer att en gränsövervakningschef som har förordnats av länsstyrelsen lyder under denna i fråga om gränsövervakningstjänsten och att en gränsövervakningsman i sin tur lyder under gränsövervakningschefen i fråga om sådan tjänst.

För att gränsövervakningspersonalen skall få utföra militära uppgifter i en väpnad konflikt, krävs att den har en viss folkrättslig status i den väpnade konflikten. Gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status hänger samman med tolkningen av den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter enligt 1977 års tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna angående skydd för krigets offer. Föreskrifter till ledning för tolkningen finns i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), som gäller för myndigheterna under regeringen. Det framgår av förordningen att gränsövervakningspersonalen anses vara kombattanter (dvs. stridande medlemmar av en parts väpnade styrkor) i en väpnad konflikt.

Uppdraget

År 1996 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att reda ut oklarheter om vilka uppgifter och vilken folkrättslig ställning som vissa personalgrupper i totalförsvaret skall ha i en väpnad konflikt. Den utredningen, som antog namnet Kombattantutredningen, har redovisat sina slutsatser och förslag i betänkandet Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123). Kombattantutredningen har föreslagit en ny totalförsvarets folkrättsförordning där det bland annat framgår att poliser inte längre skall räknas upp bland dem som anses som kombattanter. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I sitt betänkande har Kombattantutredningen bedömt att folkrättens regler torde vara svåra att förena med det sätt på vilket den samordnade gränsövervakningen i krig är organiserad nu. Frågan om gränsövervakningspersonalens uppgifter och därav följande folkrättsliga status fordrar enligt Kombattantutredningen att gränsövervakningen i dess helhet genomlyses, vilket dock låg utanför den utredningens uppdrag.

Denna utredning har därför getts uppdraget att analysera och lämna förslag i frågan om den folkrättsliga ställningen för gränsövervakningspersonalen i väpnad konflikt och annars under höjd beredskap. Av utredningens direktiv (dir. 1999:97 och dir. 2001:19) framgår att den folkrättsliga analysen skall ske mot bakgrund av en analys av vilka uppgifter som skall lösas genom övervakningen och dessa uppgifters förhållande till det väpnade försvaret av landet.

Om utredningen finner att gränsövervakningen under höjd beredskap bör organiseras på ett annat sätt än enligt nuvarande system, skall förslag till detta lämnas.

Förslagen

Utredningen har nått samma slutsats som Kombattantutredningen, nämligen att det i hög grad är oklart om den samordnade gränsövervakningen enligt nuvarande ordning går att förena med folkrätten. Redan denna oklarhet är ett skäl för att ändra i gränsövervakningslagstiftningen.

Utredningen har också beaktat att väsentliga förändringar har skett sedan år 1979, när gränsövervakningslagen trädde i kraft, i fråga om Sveriges säkerhetspolitiska läge, rörligheten för varor och personer över rikets gränser till följd av Sveriges medlemskap i EU och i Schengensamarbetet samt Försvarmaktens möjlighet att bidra med personal till gränsövervakningen. Att länspolismyndigheten numera är självständig i förhållande till länsstyrelsen har beaktats när det gäller att bedöma vilken roll som länsstyrelsen bör ha i gränsövervakningen.

En utgångspunkt för utredningen har varit Kombattantutredningens förslag att polismän i folkrättsligt hänseende skall anses vara permanent civila i en väpnad konflikt.

Utredningen har bedömt att det även i fortsättningen finns behov av särskilda möjligheter till samordnad gränsövervakning när höjd beredskap råder och av att Försvarmakten medverkar i sådan verksamhet. I beaktande av ovan nämnda omständigheter har utredningen emellertid bedömt att gränsövervakning under höjd beredskap bör vara annorlunda organiserad än enligt gränsövervakningslagen. I stället för att viss personal skall avdelas för verksamheten och ställas under länsstyrelsens ledning, föreslår utredningen att gränsövervakning under höjd beredskap på samma sätt som i fred skall ankomma på polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen inom ramen för respektive myndighets verksamhet men att vid behov Försvarmakten skall medverka i gränsövervakningen under höjd beredskap.

Denna uppgift för Försvarmakten bör skrivas in i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten, eftersom det måste ingå i myndighetens beredskapsplanering att militära resurser kan behöva avdelas för uppgiften. Resurserna måste utnyttjas med beaktande av huvuduppgifterna att försvara Sverige mot väpnat angrepp och att hävda rikets territoriella integritet.

Efter senare års omorganisation av Försvarmakten är främst hemvärnsenheter lämpliga att medverka i gränsövervakningen. Planeringen av denna uppgift för hemvärdet måste ske i beaktande av att hemvärdet är en del av de nationella skyddsstyrkorna och därför kommer att ha i första hand stridande uppgifter.

Övervakningen bör enligt utredningen i fortsättningen omfatta enbart civila uppgifter. Ändamålet skall då vara att förhindra brott till fara för rikets försvar eller säkerhet, överträdelse av bestämmelserna i utlänningslagstiftningen om inresa till och utresa från Sverige samt införsel till eller utförsel från riket av gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet. De militära uppgifter som enligt nuvarande ordning kan ingå i övervakningsverksamheten, t.ex. att ingripa mot fientliga sabotageförband som uppträder på svenskt territorium i en väpnad konflikt, bör i fortsättningen vara uppgifter som skall anförtros enbart Försvarsmakten och då med stöd av andra bestämmelser än de som avser gränsövervakningen.

Uppdraget för de civila myndigheterna att bedriva samordnad gränsövervakning bör inte fordra kombattantstatus i en väpnad konflikt. Genomförs Kombattantutredningens förslag skall polismän fortsättningsvis anses vara civila i en väpnad konflikt. Skäl talar för att detsamma bör gälla för tjänstemän inom Kustbevakningen. Även tulltjänstemän bör ha civil status i en väpnad konflikt.

Försvarsmaktens medverkan i gränsövervakningen bör därför ordnas så att den övriga personalens civila status inte kan sättas i fråga. Utredningen har föreslagit en ordning som innebär att Försvarsmaktens medverkan inbegriper direkta polisiära eller tullnära insatser enbart inom gränsavsnitt som inte kommer att övervakas av någon av de andra myndigheterna. Ingripandena skall alltså vara interimistiska. Detta uttrycks genom en bestämmelse som anger att den som tillhör militär gränsövervakningspersonal får besluta om eller verkställa beslut om tvångsmedel endast om det inte utan fara kan avvaktas att en polisman, tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman vidtar åtgärden.

En direkt följd av utredningens ställningstagande om den civila gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status är att 3 § 4 totalförsvarets folkrättsförordning, som anger att personal ur Tullverket skall anses som kombattanter när den tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen, bör upphävas. Utredningens författningsförslag utgår således från och innehåller förslag till ändring i 1990 års förordning, trots att Kombattantutredningen har föreslagit en ny totalförsvarets folkrättsförordning.

De ändringar som utredningen föreslår i övrigt kan inte ske inom ramen för nuvarande gränsövervakningslag. Den lagen bör därför upphävas och ersättas med en ny lag om gränsövervakning under höjd beredskap. Den nya lagen skall innehålla bestämmelser om de ytterligare befogenheter som befattningshavare vid polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen skall ha vid gränsövervakning under höjd beredskap i ovan nämnda syften. Den skall också innehålla

bestämmelser om de befogenheter som militär personal skall ha vid sådan övervakning.

Enligt den ordning som utredningen föreslår kommer ansvaret för gränsövervakningen under höjd beredskap att vara civilt och ankomma på var och en av de myndigheter som i fredstid har ansvaret för verksamheten, dvs. polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen. Några särskilda föreskrifter om planeringen av gränsövervakningen krävs inte, utan myndigheterna ansvarar jämte Försvarmakten för att en sådan planering kommer till stånd enligt vad som allmänt är föreskrivet om myndigheternas beredskapsplanering.

Länsstyrelsen skall enligt utredningens förslag inte längre leda gränsövervakningen i länet under höjd beredskap. Länsstyrelsen kommer emellertid att, såsom regionalt områdesansvarig för totalförsvaret, ha en samordnande roll inom länet som också berör gränsövervakningen under höjd beredskap.

De uppgifter som har betydelse för gränsövervakning under höjd beredskap och som bearbetas hos de inblandade myndigheterna omfattas till stor del av utrikes-, försvars- eller förundersökningssekretess enligt sekretesslagen (1980:100). Samverkan mellan polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarmakten förutsätter att myndigheterna under höjd beredskap kan utbyta sådan information som behövs för gränsövervakningen. En föreskrift om detta behöver inte meddelas i lag, utan kan meddelas i förordning.

Övrigt

Den lag som utredningen föreslår innehåller bestämmelser om befogenheter som ges personal som deltar i gränsövervakning under höjd beredskap, men säger inget om hur gränsövervakningen skall ledas eller samordnas. Ett syfte med lagen är att resurserna som skall användas för gränsövervakningen tas till vara på ett så effektivt och flexibelt sätt som möjligt. Det i fredstid utvecklade samarbetet mellan polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen tas då bäst tillvara genom att dessa myndigheter har ansvaret för ledning och samordning av övervakningsverksamheten också under höjd beredskap och att myndigheterna i den verksamheten samverkar med Försvarmakten. Planeringen av verksamheten under höjd beredskap kan då ske så att resurserna kan anpassas till den aktuella hotbilden och till myndigheternas övriga verksamhet.

Den föreslagna ordningen möjliggör ett mer effektivt utnyttjande av de resurser som står till buds för gränsövervakning under höjd

beredskap än den nuvarande. Utredningens förslag bör därmed inte innebära några särskilda kostnader.

I dag fastställda organisationsplaner för gränsövervakningen bör upphöra att gälla när den föreslagna lagen träder i kraft och då ersättas av en planering som anpassats till den nya lagen. För att inte planering i ett inledningsskede helt skall saknas, bör emellertid regeringen överväga föreskrifter om att befintliga organisationsplaner i vissa delar får tillämpas under en övergångsperiod.

Författningsförslag

1. Förslag till lag (0000:000) om gränsövervakning under höjd beredskap

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen skall bedriva gränsövervakning enligt denna lag. Försvarmakten skall vid behov medverka i sådan gränsövervakning. Lagen innehåller bestämmelser om särskilda befogenheter för polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän (ordinarie gränsövervakningspersonal) samt för krigsmän tillhörande Försvarmakten (militär gränsövervakningspersonal) när de deltar i övervakning av samfärdseln över rikets gränser som syftar till att förhindra

1. brott till fara för rikets försvar eller säkerhet,
2. överträdelse av bestämmelserna i utlänningslagstiftningen om inresa till och utresa från Sverige samt
3. införsel till eller utförsel från riket av gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet.

2 § Lagen gäller under höjd beredskap. Det framgår av lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap när höjd beredskap råder.

3 § Vad som föreskrivs i denna lag gäller utöver bestämmelser i annan författning om befogenheter som tillkommer ordinarie gränsövervakningspersonal i egenskap av polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän eller militär gränsövervakningspersonal i egenskap av krigsmän tillhörande Försvarmakten.

Befogenheter för ordinarie gränsövervakningspersonal

4 § För de ändamål som anges i 1 § får den som tillhör ordinarie gränsövervakningspersonal

1. anmoda resande eller annan person att visa pass eller annan legitimationshandling samt att i övrigt lämna de upplysningar och förete de handlingar som bedöms nödvändiga för övervakningsverksamheten,

2. kontrollera varutrafik samt undersöka transportmedel och lagerlokal eller annat utrymme som nyttjas i samband med varutrafiken med samma befogenheter som vid tullkontroll tillkommer en tulltjänsteman enligt tullagstiftningen.

5 § En tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman som bedriver gränsövervakning enligt denna lag har samma befogenheter som en polisman att

1. med stöd av 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken hålla förhör eller vidta andra utredningsåtgärder, om det är av betydelse för utredningen av brott till fara för rikets försvar eller säkerhet, samt med stöd av 23 kap. 8 § rättegångsbalken ålägga någon att följa med till förhör och ta med någon till förhör i anledning av sådana brott,

2. med stöd av 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken gripa någon som det finns skäl att anhålla för brott som avses vid 1,

3. med stöd av 27 kap. 4 § rättegångsbalken ta egendom i beslag eller annars ta egendom i beslag, om egendomen skäligen kan antas bli förverkad på grund av brott som avses vid 1,

4. med stöd av 28 kap. 5 § rättegångsbalken göra husrannsakan samt med stöd av 28 kap. 13 § rättegångsbalken besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid misstanke om brott som avses vid 1 samt

5. om det är nödvändigt av säkerhetsskäl ta hand om vapen eller andra farliga föremål medan ingripande enligt 1–4 pågår och kroppsvisitera personen för att sådana föremål skall kunna tas om hand.

Rättegångsbalkens bestämmelser om befogenheter och skyldigheter i förhållande till den som skall förhöras eller har gripits och om vad som skall iakttas vid verkställighet av beslag, husrannsakan samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning gäller också åtgärd enligt första stycket. Ytlig kroppsvisitation av kvinnor som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som endast avser sökande efter vapen eller andra farliga föremål får ske i annan ordning än enligt 28 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken.

Beslut om användning av tvångsmedel enligt denna paragraf får fattas av en tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman endast om denne innehar en befattning som är förenad med sådan befogenhet och

har genomgått erforderlig utbildning för ändamålet. Detsamma gäller för verkställighet av beslut om användning av tvångsmedel.

Annan åtgärd enligt denna paragraf än kroppsvisitation eller kroppsbesiktning skall skyndsamt anmälas till en polismyndighet.

6 § Befogenheter för en polisman att använda våld framgår av polislagen (1984:387). En tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman som bedriver gränsövervakning enligt denna lag har samma befogenheter som en polisman att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd enligt denna lag.

Befogenheter för militär gränsövervakningspersonal

7 § Den som tillhör militär gränsövervakningspersonal får för ändamål som avses i 1 § vidta åtgärder enligt 4 och 5 §§. Det som sägs i 5 § tredje stycket om en tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman skall då i stället gälla en krigsman inom Försvarsmakten.

När syftet är sådant som sägs i 1 § 2 har den som tillhör militär gränsövervakningspersonal de befogenheter som enligt utlänningslagstiftningen tillkommer en tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman när utlänningskontroll sker under medverkan av Tullverket eller Kustbevakningen. Är syftet sådant som sägs i 1 § 3 har den som tillhör militär gränsövervakningspersonal de befogenheter som enligt tulllagstiftningen tillkommer en polisman eller kustbevakningstjänsteman som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet.

8 § Den som tillhör militär gränsövervakningspersonal får besluta om eller verkställa ett beslut om användning av tvångsmedel endast om det inte utan fara kan avvaktas att en polisman, tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman vidtar åtgärden.

9 § Vad som sägs i 6 § om en tulltjänstemans eller kustbevakningstjänstemans befogenheter att använda våld gäller också den som tillhör militär gränsövervakningspersonal.

Särskild kontroll

10 § Chefen för en polismyndighet får besluta att gränsövervakningspersonal skall utföra kroppsvisitation eller kroppsbesiktning på varje resande som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven, kortare tidsrymd ankommer till eller avreser från en viss gräns- eller

kustort eller annan plats som har förbindelse med utlandet (särskild kontroll). Bestämmelserna i 5 § andra och tredje styckena tillämpas vid särskild kontroll.

En särskild kontroll får beslutas endast om

1. det finns anledning att anta att en eller flera resande, som med transportmedlet eller under tidsrymden ankommer till eller avreser från platsen, har begått eller står i begrepp att begå ett sådant brott som avses i 5 § första stycket 1,

2. tillräckliga uppgifter saknas för att rikta misstanke mot en bestämd person eller en mindre krets av personer, och

3. åtgärden är nödvändig för att ett ingripande mot brottet skall kunna ske.

Ett beslut om särskild kontroll skall prövas av rikspolischefen eller den han sätter i sitt ställe. Om det uppenbarligen är fara i dröjsmål, får beslutet utan sådan prövning verkställas omedelbart.

Slutbestämmelse

11 § Under höjd beredskap får regeringen genom förordning meddela de ytterligare föreskrifter om befogenheter vid gränsövervakning som bedöms vara nödvändiga av hänsyn till rikets försvar eller säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003, då lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. skall upphöra att gälla.

2. Förslag till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller

1. skyddsobjekt och militära skyddsområden,
 2. jakt,
 3. fiske,
 4. bevarande av den marina miljön och annan naturvård,
 5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,
 6. åtgärder mot vattenföroreningar från fartyg,
 7. dumpning av avfall i vatten,
 8. kontinentalsockeln,
 9. fornminnen och sjöfynd,
 10. fartygs registrering och identifiering,
 11. skydd för den marina miljön mot andra förorenande åtgärder än sådana som avses i 6 och 7,
 12. märkning och användning av oljeprodukter,
 13. utlänningars inresa till och utresa från eller vistelse i Sverige,
 14. åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.
- Lagen tillämpas i fråga om övervakning enligt punkterna 2–8, 10–12 och 14 även inom Sveriges ekonomiska zon.

Lagen tillämpas även när Kustbevakningen till havs och i kustvattnen, i Vänern och Mälaren samt inom den ekonomiska zonen bedriver övervakning för att hindra brott mot lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

*För Kustbevakningens
deltagande i gränsövervakning
under höjd beredskap gäller
särskilda bestämmelser.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

3. Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

1 §

Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. Utlänningen skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av utlänningens rätt till inresa och vistelse i Sverige.

Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att bistå polisen vid kontrollen av utlänningars inresa och utresa enligt denna lag. Migrationsverket får efter överenskommelse med polismyndigheten bistå denna vid kontrollen. Kustbevakningen skall medverka i polisens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.

För polismyndighetens och andra myndigheters deltagande i gränsövervakning under höjd beredskap gäller särskilda bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

4. Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 12 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Polisen och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 5–7 och 13 §§ om Tullverket och en tulltjänsteman gäller vid sådan medverkan också polismyndigheten och Kustbevakningen samt en polisman och en tjänsteman vid Kustbevakningen.

För Tullverkets och andra myndigheters deltagande i gränsövervakning under höjd beredskap gäller särskilda bestämmelser.

Ett befodringsföretag är skyldigt att göra anmälan till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling samt att på begäran av Tullverket överlämna en sådan försändelse till verket.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

5. Förslag till lag om ändring i tullagen (2000:1281)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 20 § tullagen (2000:1281) skall ha följande lydelse.

6 kap.

20 §

Polismyndighet och Kustbevakningen skall medverka i övervaknings- och kontrollverksamhet enligt denna lag. Vad som sägs i 1 § gäller även vid sådan medverkan. Vidare gäller vad som sägs i 2, 6–10, 14 och 15 §§ om Tullverket och tulltjänsteman också polismyndigheterna och Kustbevakningen samt polismän och kustbevakningstjänstemän som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om medverkan som avses i första stycket.

För Tullverkets och andra myndigheters deltagande i gränsövervakning under höjd beredskap gäller särskilda bestämmelser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003.

6. Förslag till förordning om ändring i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

Härigenom föreskrivs att 3 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Utöver vad som följer av 2 § skall följande anses som kombattanter.

1. Polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar.

2. De som tjänstgör som beredskapspolismän enligt förordningen (1986:616) om beredskapspolisen och som deltar i rikets försvar.

3. De som är skyddsvakter eller skyddsområdesvakter enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.

4. *Personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m.*

5. Medlemmar ur den organiserade motståndsrörelsen.

4. Medlemmar ur den organiserade motståndsrörelsen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

7. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket

Härigenom föreskrivs att det i förordningen (1991:1524) införs en ny paragraf, 2 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

För Tullverkets deltagande i gränsövervakning under höjd beredskap gäller särskilda bestämmelser.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

8. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten

Härigenom föreskrivs att 4 § förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Utöver vad som följer av 1–3 §§ skall Försvarmakten särskilt

1. leda och bedriva den verksamhet som anges i 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet,

2. leda och bedriva militär säkerhetstjänst,

3. leda och samordna signalskyddstjänsten inom totalförsvaret,

4. biträda Regeringskansliet i frågor som rör kryptoverksamhet och annan signalskyddsverksamhet,

5. i fredstid ansvara för att samla in, bearbeta och lämna Kustbevakningen sjölägesinformation sammanställd för civila behov,

6. stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport,

7. lämna biträde vid svenska förhandlingsinsatser avseende nedrustning, rustningskontroll samt förtroendeskapande och säkerhetskapande åtgärder,

8. i sin perspektivplanering planera i nära samverkan med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) och redovisa den i budgetunderlaget,

9. bedriva försvarsupplysning i syfte att stärka försvarsviljan och förtroendet för det militära försvaret *samt*

10. medverka i statsceremonier.

9. bedriva försvarsupplysning i syfte att stärka försvarsviljan och förtroendet för det militära försvaret,

10. medverka i statsceremonier *samt*

11. *vid behov medverka i verksamhet som anges i lagen (2000:200) om gränsövervakning under höjd beredskap.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2003.

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

I utredningens direktiv anges att gränsövervakningssystemet under höjd beredskap skall vara så utformat att det låter sig förenas med de förpliktelser som Sverige har till följd av den internationella humanitära rätten och övrig folkrätt. Det skall även vara anpassat till den folkrättsliga ställning som skilda grupper som deltar i rikets totalförsvar har.

Utredningen skall analysera och lämna förslag i frågan om den folkrättsliga ställningen för den personal som har till uppgift att sköta gränsövervakningen i väpnad konflikt och annars under höjd beredskap. Bland annat skall konsekvenserna för personalens ansvar för brott mot den humanitära rätten som följer av den folkrättsliga ställning som personalen har enligt nuvarande system respektive enligt utredningens förslag redovisas.

Den folkrättsliga analysen skall ske mot bakgrund av en analys av vilka uppgifter som skall lösas genom övervakningen och dessa uppgifters förhållande till det väpnade försvaret av landet. Utredningen skall i det sammanhanget se huruvida ett operativt deltagande i Schengen eller de uppgifter som svenska myndigheter har inom vårt lands ekonomiska zon eller en eventuell angränsande zon, kan påverka uppgifterna som skall omfattas av den samordnade gränsövervakningen. Om utredningen finner att gränsövervakningen under höjd beredskap bör organiseras på ett annat sätt än enligt nuvarande system, skall förslag till detta lämnas.

Utredningens direktiv har tagits in som *bilaga 1* och *2*.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har bedrivits med målsättningen att bestämmelserna om gränsövervakning under höjd beredskap skall vara bättre anpassade till Sveriges säkerhetspolitiska läge, den friare rörligheten över rikets gränser och Försvarsmaktens resurser enligt statsmakternas beslut om totalförsvaret. En annan målsättning har varit att anpassa bestämmelserna till den internationella humanitära rätten och övrig folkrätt samt till berörda personalgruppers folkrättsliga ställning i en väpnad konflikt. I den senare delen har utredningen haft Kombattant-utredningens förslag i betänkandet Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123) som utgångspunkt.

Utredningen påbörjade sitt arbete i februari 2001. Arbetet avslutades i december 2001. Utredningen har sammanträtt vid sju tillfällen.

Utredningen har haft kontakt med länsstyrelserna i Norrbottens län och Stockholms län. Utredningen har genom de experter som knutits till utredningen inhämtat upplysningar från Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket och Kustbevakningen.

I samband med studiebesök i Norrbottens län har utredningen träffat representanter för och erhållit information från ett flertal myndigheter samt från Länsstyrelsen i Norrbottens län, Haparanda stad och Övertorneå kommun.

2 Nuvarande regler om gränsövervakning i krig m.m.

2.1 Skillnaderna mellan gränskontroll och gränsövervakning

2.1.1 Gränskontroll och de myndigheter som utövar denna

Gränskontroll är civil verksamhet som innefattar att övervaka och kontrollera samfärdseln över rikets gränser. Det finns olika regelverk för personkontroll och för varukontroll. I huvudsak regleras personkontrollen i utlänningslagen (1989:529) och i utlänningsförordningen (1989:547) samt i de föreskrifter som meddelats med stöd av dessa författningar. Varukontrollen omfattas av EG:s tullbestämmelser och regleras därutöver i bland annat tullagen (2000:1281) och tullförordningen (2000:1306). Bestämmelser om gränskontroll gäller både i fred och i krig. Svenska gränskontrollmyndigheter är polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen.

Försvarsmakten övervakar också samfärdseln över rikets gränser och har befogenheter att ingripa enligt förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen). Försvarsmakten skall upptäcka och med stöd av IKFN-förordningen avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen (1992:118). Tillträdesförordningen innehåller bestämmelser om krav på tillstånd för utländska statsfartygs, statsluftfartygs och militära fordons tillträde till svenskt territorium. IKFN-förordningen och tillträdesförordningen upphör att gälla om Sverige kommer i krig.

I den utsträckning som anges i IKFN-förordningen skall Försvarsmakten vidare bland annat medverka vid kontroll av sjöfarten och luftfarten inom svenskt territorium, medverka vid tillsynen av

utländskt fiske inom svenskt territorium och Sveriges ekonomiska zon samt i övrigt på begäran biträda civila myndigheter vid ingripanden mot fartyg eller luftfartyg. Försvarsmaktens ingripanden enligt IKFN-förordningen ligger utanför gränskontrollen, även om verksamheten inbegriper att kontrollera förflyttningar över rikets gränser. Verksamheten kallas i stället *tillträdeskontroll*.

Begreppet *gränskontroll* kan sammanfattande beskrivas som kontrollverksamhet som utövas av civila myndigheter enligt utlänningslagen såvitt gäller inresande och utresande samt enligt tullagstiftningen såvitt gäller varor som förs över rikets gränser. Gränskontroll enligt tullagstiftningen innefattar också att kontrollera fordon och lagerlokaler m.m. i syfte att kontrollera att införsels- och utförselsbestämmelser inte överträds. Bestämmelserna om gränskontroll beskrivs närmare i avsnitt 3.

2.1.2 Gränsövervakning är en i krig och annars under höjd beredskap samordnad verksamhet

Bestämmelserna om gränskontroll upphör inte att gälla när riket kommer i krig (vilket däremot IKFN-förordningen gör) eller om ett krigsliknande tillstånd råder. Under sådana förhållanden finns det emellertid ett särskilt behov av att kunna samordna polismyndighets, Tullverkets, Kustbevakningens och Försvarsmaktens resurser för övervakning av rikets gränser.

När riket är i krig skall samordning av gränsövervakningen i vissa syften ske enligt bestämmelserna i lagen (1979:1088) och förordningen (1979:1091) om gränsövervakningen i krig m.m. (nedan kallade *gränsövervakningslagen* och *gränsövervakningsförordningen*) samt enligt föreskrifter som meddelats med stöd av dessa författningar. Regeringen kan också förordna att bestämmelserna om gränsövervakning skall tillämpas när riket är i krigsfara eller om det råder vissa utomordentliga förhållanden föranledda av krig eller krigsfara vari riket har befunnit sig.

Det finns inte i svensk rätt någon enskild bestämmelse som anger skillnaden mellan gränsövervakning och gränskontroll (jfr t.ex. Finlands lag [320/1999] om gränsbevakningsväsendet och dess 2 §, se avsnitt 2.4). Med stöd av innehållet i gällande rätt kan *gränsövervakning* i dag beskrivas som övervakning som samordnats enligt bestämmelserna i gränsövervakningslagen och vars ändamål är att förhindra

1. brott mot rikets säkerhet och annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet,

2. överträdelse av bestämmelserna om inresa till och utresa från Sverige,
3. införsel till eller utförsel från riket av gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet.

2.2 Motiv för gränsövervakningslagstiftningen

Det svenska samhället skall fungera såväl under normala fredstida förhållanden som när utomordentliga förhållanden råder. Krishantering är ett nytt samlande begrepp, som har förts fram av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen i betänkandet *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41), för den beredskap som skall finnas bland samhällets funktioner för att hantera svåra situationer både i fred och i krig. Den storskaliga terroristattacken mot USA den 11 september 2001 och det fortsatta hotet om terroristdåd har gett ny aktualitet åt frågan om samhällets krishantering. Utredningen återkommer i avsnitt 5.5 till begreppet och till samhällets beredskap att hantera svåra situationer.

Vissa exceptionella situationer har ansetts motivera särskilda bestämmelser, bemyndiganden och organisationer. När riket är i krig eller krigsfara eller när sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen enligt 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen med stöd av bemyndiganden i lag meddela föreskrifter om sådant som annars endast kan meddelas i lag. Vidare är bestämmelserna om höjd beredskap enligt lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap tillämpliga när sådana förhållanden råder. Är riket i krig gäller högsta beredskap utan särskilt beslut om detta. I övriga ovan nämnda situationer får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap. Enligt bestämmelser i beredskapsförordningen (1993:242) skall vissa åtgärder vidtas under höjd beredskap. En sådan åtgärd är att gränsövervakningslagen omedelbart skall tillämpas under högsta beredskap (3 och 8 §§ beredskapsförordningen). Att gränsövervakningslagstiftningen kan tillämpas även under skärpt beredskap framgår av gränsövervakningslagen. (Beredskapsförordningen är för närvarande föremål för översyn, SOU 2001:86.)

Gränsövervakningslagstiftningen infördes 1979 för att svara mot ett behov av att i ett krig eller då krigsfara råder förstärka resurserna för att förhindra brott mot rikets säkerhet, annat handlande till fara för rikets försvar eller säkerhet eller sådan införsel eller utförsel av gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet. Som

förarbeten till gränsövervakningslagen bör nämnas Justitiedepartementets promemoria om gränsövervakning (Ds Ju 1978:3) och propositionen (1978/79:215) med förslag till lagstiftning om gränsövervakning.

Gränsövervakningslagen ersatte kungörelsen (1944:728) om övervakande av samfärdseln över rikets gränser vid krig eller krigsfara (gränsövervakningskungörelsen, ändrad 1958:128). Lagen motiverades av bland annat en hotbild som inkluderade ett tänkt scenario med en ökad brottslig verksamhet i form av spioneri, sabotage eller annat som kunde påverka rikets förmåga att motstå ett påbörjat eller nära förestående angrepp. Hotbilden omfattade också befordran av visst gods, exempelvis komponenter för tillverkning av spränganordningar eller av andra anordningar som på annat sätt kan störa rikets infrastruktur. Krigssituationer bedömdes också kunna medföra stora flyktingströmmar och även i övrigt en ökad illegal persontrafik, som motiverade utökade resurser för utlänningskontroll.

Hur skall då resurserna användas för gränsövervakningen? En princip som gällde redan vid lagstiftningsarbetet under 1970-talet med att ta fram en ny gränsövervakningslag var den s.k. *ansvarsprincipen* (se avsnitt 5.5), enligt vilken ett ansvar för viss verksamhet i fred skall följas av motsvarande ansvar i krig, om verksamheten då skall fortgå. Man bedömde att en reglering av gränsövervakningen som skulle innebära att uppgifterna vid rikets gränser ankom på samma personal både under utomordentliga förhållanden och i fred, stod i god överensstämmelse därmed.

Samtidigt ansågs detta inte tillräckligt. För att nå målet med en effektiv gränsövervakning var det tvunget att myndigheternas resurser samordnades och ställdes under en gemensam operativ ledning när riket var i krig eller annars under höjd beredskap. En reglering av gränsövervakningen måste också beakta att övervakningsuppgifterna snabbt skulle kunna övergå till försvarsuppgifter. I prop. 1978/79:215 anförde föredragande statsrådet följande om det nödvändiga med en sådan samordning (s. 10 och 11).

För egen del vill jag i detta hänseende framhålla att gränsövervakningen otvivelaktigt kommer att ställas inför särskilda påfrestningar i ett krisläge. En effektiv bevakning blir i ett sådant läge av stor vikt för landets säkerhet. Vid gränsen måste eftersträvas en ordning som innebär att legal passage kan ske utan att in- och utpassering hindrar försvaret. Planeringen måste vidare ske med beaktande av att de egentliga övervakningsuppgifterna – dvs. bevakning av gränserna från säkerhetssynpunkt och för kontroll av in- och utresebestämmelsernas efterlevnad – kan komma att övergå till en försvarsuppgift. En väl

fungerande gränsövervakning är värdefull för försvaret, särskilt vid risk för överraskande anfall.

Men en skärpt gränsövervakning kan tänkas bli nödvändig även under andra utomordentliga förhållanden än sådana som föranleds av att landet är i krig eller att krigsfara föreligger. Vid krig i omvärlden då vi är neutrala skall kränkningar mot vårt territorium kunna upptäckas och avvisas. Vidare måste beaktas den situation som kan uppstå vid en flyktingström till Sverige under utomordentliga förhållanden föranledda av krig mellan främmande stater.

Mot bakgrund av vad som har anförts nu ansluter jag mig i likhet med remissinstanserna till uppfattningen i promemorian att det även i fortsättningen är nödvändigt att planera för en samordning av gränsövervakningen i händelse av krig eller andra utomordentliga förhållanden.

2.3 Gränsövervakningslagstiftningens närmare innehåll

2.3.1 Syftet med gränsövervakning enligt gränsövervakningslagen

Om riket kommer i krig skall enligt 1 § första stycket gränsövervakningslagen den övervakning av samfärdseln över rikets gränser som ankommer på polis- och tullväsendet samt Försvarmakten och Kustbevakningen samordnas i de avseenden som anges i lagen. Är riket i krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen enligt andra stycket föreskriva att sådan samordning skall ske.

Det är inte nödvändigt att Sverige är det land som utsatts för aggression för att lagen skall tillämpas. Utomordentliga förhållanden föranledda av krig kan också uppkomma vid krig i vilka Sverige inte deltar eller har deltagit. Regeringen kan komma att förordna om samordnad gränsövervakning exempelvis vid en flyktingström till Sverige föranledd av krig mellan främmande stater. Den samordnade gränsövervakningen skall bestå till dess att regeringen föreskriver om dess upphörande (jfr 5 § lagen om totalförsvar och höjd beredskap).

Det är inte all gränsövervakande verksamhet som samordnas och ställs under gemensam ledning. Samordningen avser den övervakningsverksamhet som är nödvändig ur försvars- och säkerhetssynpunkter samt till intresset av att utlänningsregleringen efterlevs. Enligt 2 §

gränsövervakningslagen skall samordning enligt gränsövervakningslagen som nyss nämnts ske av den gränsövervakning som syftar till att förhindra

1. brott mot rikets säkerhet och annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet,
2. överträdelse av bestämmelserna om inresa till och utresa från Sverige,
3. införsel till eller utförsel från riket av gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet.

Brott mot rikets säkerhet är straffbelagda enligt bestämmelser i 19 kap. brottsbalken. Vissa av brotten mot rikets säkerhet, t.ex. högförräderi, krigsanstiftan och annan liknande brottslig verksamhet, är inte relevanta för den samordnade gränsövervakningen. De brott mot rikets säkerhet som åsyftas är främst spioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift och olovlig underrättelseverksamhet. Övervakningsuppgiften omfattar också vissa brott som *inte* är brott mot rikets säkerhet, men som är brott till fara för rikets försvar eller säkerhet, t.ex. sabotage.

Även övervakning i syfte att förhindra annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet, än sådan som är straffbar enligt brottsbalken eller enligt straffbestämmelser i annan författning, skall samordnas. Av folkrätten i krig (se avsnitt 4) följer att handlingar som utförs av stridande medlemmar av ett annat lands väpnade styrkor under en väpnad konflikt inte är straffbara som brott, så länge handlingarna inte är brott mot krigets lagar. När sabotage ingår som ett led i ett annat lands krigsföring mot riket och utförs av någon som enligt folkrättens regler skall ha kombattantstatus, bör ett ingripande mot sådan verksamhet under en väpnad konflikt vara en militär uppgift. Övervakning som sker i syfte att lösa den uppgiften skall, liksom den polisiära övervakningen, samordnas enligt bestämmelserna i gränsövervakningslagen.

Övervakningen skall enligt 2 § 2 gränsövervakningslagen vidare samordnas för att förhindra överträdelse av bestämmelserna om inresa till och utresa från Sverige. Råder det krig, främst inom närområdet men också annars, och Sverige förhåller sig neutralt eller är icke-krigsförande, kan man räkna med flyktingströmmar till riket. Förutom att det krävs stora resurser för att ha kontroll över och ta hand om ett stort antal flyktingar som kommer in i Sverige, krävs det också samordnade insatser för att inte flyktingströmmarna skall störa övervakningen av rikets gränser eller förberedelserna för att motstå ett eventuellt väpnat angrepp. Det är naturligtvis också viktigt att den legala persontrafiken och den fria rörligheten över inre gräns (se avsnitt 3) kan upprätthållas under sådana exceptionella omständigheter. Syftet

med den samordnade gränsövervakningen är i detta avseende att upprätthålla utlänningslagstiftningen och är därmed polisiärt.

Punkten 2 anknyter emellertid också till annan lagstiftning än utlänningslagstiftningen. Bestämmelser om förutsättningarna för tillträde till rikets territorium finns även i tillträdesförordningen (se avsnitt 2.1.1). Övervakning i syfte att förhindra överträdelser av tillträdesförordningen ankommer, med stöd av IKFN-förordningen, på Försvarsmakten. I krig upphör tillträdesförordningen och IKFN-förordningen att gälla, men övervakningsuppgiften ankommer alltjämt på Försvarsmakten. Övervakningen skall enligt punkten 2 samordnas enligt bestämmelserna i gränsövervakningslagen.

Övervakning av godsbefordran över rikets gränser ankommer i fredstid på Tullverket som kan begära biträde av polismyndighet. Till sjöss har Kustbevakningen ett självständigt ansvar för varukontrollen. Tullverket kan också begära biträde av Kustbevakningen för annan tullkontroll än i sjötrafiken. Viss övervakning av varutrafiken skall med stöd av 2 § 3 gränsövervakningslagen samordnas enligt bestämmelserna i den lagen. Utanför regleringen faller t.ex. Tullverkets reguljära smugglingsbekämpande verksamhet.

2.3.2 Lednings- och samordningsansvaret

Länsstyrelsen ansvarar för och leder gränsövervakningen inom sitt län. Att just länsstyrelsen har denna uppgift, motiverades av att länsstyrelsen dels vid tidpunkten för lagens tillkomst var högsta polismyndighet inom sitt län, dels i sin egenskap av högsta totalförsvarsmyndighet inom länet hade (och har) till uppgift att verka för att det civila och det militära försvaret samordnas. Man bedömde att länsstyrelsen genom länspolischefen, länsplaneraren respektive sambandsmannen vid länspolischefsexpeditionen samt försvarsenheten hade de resurser som behövs för upprättandet av en organisationsplan för verksamheten och att länsstyrelsen genom länspolischefen hade möjlighet att vid behov utöva en samlad operativ ledning över gränsövervakningsverksamheten i hela länet (jfr prop. 1978/79:215 s. 12 och 13). Utredningen kommer i avsnitt 5.5 att ta upp giltigheten i dag av detta resonemang.

En av länsstyrelsens främsta uppgifter enligt gränsövervakningslagen är att samordna gränsövervakningen såväl mellan de olika gränsövervakningsorganen inom länet som i förhållande till övervakningen i angränsande län och till andra berörda civila och militära myndigheters verksamhet. Civila samverkansorgan som avses är bland annat Statens Järnvägar, Sjöfartsverket och Luftfartsverket.

Det ankommer på länsstyrelsen att förordna en eller flera gränsövervakningschefer att utöva den omedelbara ledningen. Normalt är det polischefen inom gränsövervakningsområdet som förordnas som chef.

Gränsövervakningsverksamheten rör sig i gränsskiktet mellan å ena sidan polisiära och tullnära ingripanden och å andra sidan militära insatser. Under vissa förutsättningar bör ledningsansvaret övergå till militär chef.

Detta gäller om uppgifterna vid gränsen skulle övergå från att vara övervakningsuppgifter till att bli försvarsuppgifter eller om det aktuella området annars omedelbart berörs av militär verksamhet. Det är närmast en självklarhet att en chef inom Försvarsmakten bör överta ansvaret och ledningen för den samordnade gränsövervakningen inom ett område som utgör en krigsskådeplats. Ansvaret bör övergå på en chef inom Försvarsmakten redan tidigare, när det gäller områden som bedöms vara särskilt utsatta för anfallshot.

Ansvarsövergången har därför knutits till möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta att ett visst område skall utgöra skyddsobjekt. Inom ett område som är skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. med anledning av att Försvarsmakten har satts in där för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige ankommer ansvaret och ledningen inte på länsstyrelsen utan på en chef inom Försvarsmakten, om regeringen inte föreskriver annat. En sådan chef är för denna uppgift gränsövervakningschef utan att ett särskilt förordnande behövs.

2.3.3 Lydnadsförhållanden

I fråga om gränsövervakningstjänsten lyder en gränsövervakningschef som har förordnats av länsstyrelsen under denna. Gränsövervakningsmännen lyder i fråga om gränsövervakningstjänsten under gränsövervakningschefen. Denne kan bestämma att någon annan skall föra befälet över förrättningar som han inte själv deltar i. Den som har ledningen över en viss verksamhet är förman i förhållande till dem som deltar i verksamheten.

Bestämmelserna om lydnadsförhållandena är klara när det gäller gränsövervakningsmän som enbart deltar i den samordnade gränsövervakningen. En planering av gränsövervakningen som innebär att gränsövervakningsmännen helt skall skiljas från sina ordinarie befattningar för att enbart ägna sig åt gränsövervakningsuppgifter, måste emellertid betraktas som ett undantag.

”Huvudregeln” är att gränsövervakningsmännen vid behov skall kunna växla mellan sina ordinarie uppdrag och uppgifterna inom den samordnade gränsövervakningen. Vid utövandet av sina ordinarie uppgifter i egenskap av polismän, tull- eller kustbevakningstjänstemän eller krigsmän tillhörande Försvarsmakten lyder de under ordinarie befäl, medan de vid utövandet av gränsövervakningsuppgifter lyder under gränsövervakningschefen.

Det innebär i princip att gränsövervakningsmännen kan hänföras till två organisationer, nämligen dels moderorganisationen, dels den samordnade gränsövervakningen, med två olika befälsled. Frågan är då vem som är ansvarig för gränsövervakningspersonalens uppförande. Är det gränsövervakningschefen eller i stället någon annan överordnad? Utredningen återkommer till frågeställningen i avsnitt 4.3, där gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status i krig behandlas.

2.3.4 Samordnad gränsövervakning eller gränsövervakning som utförs av militära enheter

Den samordning som avses i 1 § gränsövervakningslagen av insatserna från polismyndighets, Tullverkets och Kustbevakningens samt Försvarsmaktens personal kan ske på två olika sätt.

Den ena lösningen, som också är den som ligger begreppet *samordnad gränsövervakning* närmast, innebär att gränsövervakningspersonalen i ett sådant läge när gränsövervakningslagen skall tillämpas är inordnad i sina respektive myndigheter, men har tagits ut för och står i fråga om de speciella gränsövervakningsuppgifterna under gemensam ledning och har enhetliga befogenheter. Polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten är skyldiga att tillhandahålla länsstyrelsen personal i överensstämmelse med den fastställda organisationsplanen (se avsnitt 2.3.8). Om det uppstår ett tillfälligt behov av mer personal för gränsövervakningen än som framgår av organisationsplanen, kan länsstyrelsen göra en framställning om detta.

Den andra lösningen är att övervakningsuppgifterna inom länet helt eller till huvudsaklig del anförtros åt militära enheter, i vilka polis- och tullpersonal har krigsplacerats. I gränsövervakningsförordningen kallas dessa förband för gränsövervakningsförband. Oftast är det s.k. integrerade gränsförband, som vid sidan av gränsövervakningstjänsten också har stridsuppgifter, som enligt organisationsplanerna skall delta i den samordnade gränsövervakningen. (Försvarsmakten har numera en ny inriktning som bland annat har inneburit att vissa förbandstyper har upphört. Hur detta har påverkat möjligheterna att i fortsättningen

använda gränsövervakningsförband till gränsövervakningsuppgifter framgår av avsnitt 5.2.)

Gränsövervakningslagen ger inga anvisningar om vilket av de nämnda alternativen som bör gälla för länen. Inom de ramar som lagen och förordningen anger, är det upp till länsstyrelsen att i samråd med berörda myndigheter bestämma hur gränsövervakningen i länet skall organiseras.

Övervakningsuppgifterna vid hamnar och flygfält bör emellertid regelmässigt anförtrös polis- och tullpersonal, med biträde av Försvarsmaktens personal i mån av behov. Skall gränsövervakningen som inte avser hamnar eller flygfält skötas av militära enheter skall detta föreskrivas i organisationsplanen. Föreskrifter om detta får meddelas endast om polis- och tullpersonal har krigsplacerats i förbanden i den utsträckning som behövs för att gränsövervakningen skall kunna fullgöras på ett betryggande sätt. Gränsövervakning som en samordnad verksamhet skall utövas i t.ex. Stockholms län, medan gränsövervakning enligt det senare alternativet skall gälla i bland annat Norrbottens län.

Oavsett om den berörda personalen är inordnad i sina myndigheter eller ingår i integrerade förband, skall samma regler gälla för samordnings- och ledningsansvaret. Länsstyrelsen leder alltså gränsövervakningen även i de fall då i princip hela verksamheten ankommer på militära förband. Likaså utövas den omedelbara ledningen av gränsövervakningen på en av länsstyrelsen förordnad gränsövervakningschef. Som nämnts i avsnitt 2.3.2 kan emellertid ett militärt övertagande av ansvaret i vissa fall vara nödvändigt.

2.3.5 Uppdraget som gränsövervakningsman

Gränsövervakningspersonal tas enligt 5 § gränsövervakningslagen ut bland polispersonal, annan passkontrollpersonal inom polisväsendet, Tullverkets personal samt personal ur Försvarsmaktens enheter. Om Kustbevakningens personal sägs i paragrafen att särskilda föreskrifter gäller. De åsyftade föreskrifterna finns i förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten. Enligt den förordningen skall under krig personal och materiel ur Kustbevakningen användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter.

Vilka resurser som respektive myndighet skall ställa till den samordnade gränsövervakningens förfogande varierar från län till län. Medan man t.ex. i Stockholms län har planerat med att merparten av gränsövervakningspersonalen tas ut från polismyndighet, Tullverket

och Kustbevakningen, kommer som ovan nämnts gränsövervakningen i bland annat Norrbottens län att med få undantag ankomma på militära enheter.

Skyldigheten att medverka i den samordnade gränsövervakningen utgör en syssla vid sidan av den uppgift som tillkommer vederbörande i den ordinarie befattningen som polisman, tull- eller kustbevakningstjänsteman eller krigsman inom Försvarsmakten. Det beror på omständigheterna om den uttagna personalen helt eller delvis skall tas i anspråk för den samordnade gränsövervakningen. Det är tänkt som en huvudregel att personalen skall kunna utföra de särskilda gränsövervakningsuppgifterna vid sidan av de normala tjänsteåliggandena.

Samtidigt har man förutsett att gränsövervakningstjänsten vid utomordentliga förhållanden får en sådan omfattning och betydelse i anslutning till vissa förbindelseleder, att den uttagna personalen där helt måste ägna sig åt detta uppdrag. I bestämmelsen 3.8 i verkställighetsföreskrifterna (Rikspolisstyrelsens föfattningssamling RPS FS 1992:3, FAP 243-1) anges att man vid uttagning av gränsövervakningspersonal bör ta hänsyn till de särskilda förhållanden som kan komma att råda vid olika gränsavsnitt. Övervakningstjänsten kan enligt nämnda bestämmelse få en sådan omfattning och betydelse i avsnitt som utgörs av glesbygdsområden, hamnar och flygfält eller förbindelseleder, att personalen åtminstone tidvis helt måste tas i anspråk för gränsövervakningen.

2.3.6 En gränsövervakningsmans skyldigheter och befogenheter

Uppgifter

Varje gränsövervakningsman skall enligt 5 § gränsövervakningsförordningen, inom ramen för den övervakningsuppgift som anförtrotts honom eller henne, utföra sitt uppdrag i enlighet med de ändamål som anges i 2 § gränsövervakningslagen (se avsnitt 2.3.2). Uppdraget konkretiseras ytterligare i 6 § gränsövervakningsförordningen.

Gränsövervakningspersonalen skall enligt den bestämmelsen ge akt på varje förehavande, som kan innebära spioneri, sabotage eller annan verksamhet till men för rikets försvar eller säkerhet eller förberedelse till sådan verksamhet. Personalen skall vidare övervaka att för rikets försvar eller säkerhet skadliga underrättelser ej överbringas till obehöriga inom eller utom riket i samband med person- eller godstrafik med utlandet. Förhållanden, som kan antyda fientlig avsikt, skall nogsamt uppmärksammas av gränsövervakningspersonalen. Exempel

på sådana förhållanden är att någon obehörigt utforskar anläggning som har betydelse för totalförsvaret eller terräng, vattendrag, hamn, flygplats, farled och liknande. Uppträder främmade makts statsfartyg, beväpnade utländska handelsfartyg och luftfartyg inom eller nära svenskt territorium, skall detta särskilt uppmärksammas.

Befogenheter

En gränsövervakningsman behåller de befogenheter han eller hon har i sin ordinarie befattning som polisman, tull- eller kustbevakningstjänsteman eller krigsman tillhörande Försvarmakten. Härjämte har gränsövervakningspersonalen gemensamma befogenheter som framgår av 6–9 §§ gränsövervakningslagen.

Enligt 6 § gränsövervakningslagen får den som tillhör gränsövervakningspersonalen för de ändamål som avses med den samordnade gränsövervakningen (alltså de som anges i 2 §) anmoda resande eller annan person att visa pass eller annan legitimationshandling samt att i övrigt lämna de upplysningar och förete de handlingar som bedöms nödvändiga för övervakningsverksamheten. Det finns motsvarande befogenheter i framför allt utlänningslagstiftningen, men befogenheterna enligt gränsövervakningslagen går längre än dessa.

En gränsövervakningsman får enligt samma lagrum vidare kontrollera varutrafik samt undersöka transportmedel och lagerlokal eller annat utrymme som nyttjas i samband med varutrafiken med samma befogenheter som vid tullkontroll tillkommer en tulltjänsteman. Kontroller som enbart har stöd i gränsövervakningslagen måste vara nödvändiga med hänsyn till syftet med övervakningstjänsten.

Tulltjänstemän, liksom polismän och kustbevakningstjänstemän när polismyndighet eller Kustbevakningen medverkar i eller, såvitt avser Kustbevakningen, svarar för tullkontroll, kan i fråga om varukontrollen också åberopa de befogenheter som följer av tulllagstiftningen. Militär personal har inte några befogenheter enligt tulllagstiftningen och får därför inte utföra kontroller vars syfte är att uppdaga smuggling av t.ex. narkotika. Detta bör emellertid inte hindra att en militär gränsövervakningsman ingriper, när han eller hon vid eftersökande av gods, vars befordran kan vara till fara för rikets försvar eller säkerhet, i stället träffar på andra slags varor som utgör smuggelgods. Därför infördes en bestämmelse i 7 § andra stycket gränsövervakningsförordningen om att även en annan gränsövervakningsman än tulltjänsteman vid behov skall medverka i Tullverkets kontrollverksamhet, i den mån det kan ske utan att andra uppgifter eftersätts.

Tvångsmedel

En gränsövervakningsman skall med stöd av 7 § gränsövervakningslagen ges vissa befogenheter att företa tvångsingripande mot enskild. Befogenheterna motsvarar i princip en polisman befogenheter enligt rättegångsbalken och enligt polislagen (1984:387).

Tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän eller krigsmän som tillhör Försvarsmakten deltar i normala, fredstida förhållanden inte i polisiär övervakning, vars syfte är att förhindra brott mot rikets säkerhet. Befogenheterna till tvångsingripanden måste därför för dem följa av de särskilda bestämmelserna i gränsövervakningslagen. De befogenheter som *behövs* för övervakningsuppdraget bör vara enhetliga för all gränsövervakningspersonal.

Enligt 7 § gränsövervakningslagen har annan gränsövervakningsman än polisman dennes befogenhet att gripa den mot vilken skäl förekommer till anhängande för spioneri, sabotage eller annan brottslig verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet, verkställa beslag, göra husrannsakan samt företa kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid misstanke om sådan brottslig verksamhet samt tillfälligt omhänderta den som enligt utlänningslagstiftningen får tas i förvar av polismyndighet. Rätten *enligt gränsövervakningslagen* (befogenheter till vissa tvångsmedel ges även i annan lagstiftning) för tulltjänstemän, kustbevakningstjänstemän eller krigsmän som tillhör Försvarsmakten att vidta dessa åtgärder är subsidiär, såtillvida att befogenheterna gäller endast när beslut av polismyndighet eller polisman inte utan fara kan avvaktas.

Precis som i normala fredstida förhållanden förutsätter användandet av tvångsmedel misstanke om viss brottslig verksamhet. Härifrån finns emellertid två undantag.

Enligt 7 § tredje stycket gränsövervakningslagen får en gränsövervakningsman, även om förutsättningar för beslag inte föreligger, hålla kvar gods, vars befordran skulle medföra uppenbar fara för rikets försvar eller säkerhet. I prop. 1978/79:215 anförde det föredragande statsrådet följande om den bestämmelsen (s. 30 och 31).

Man måste räkna med att det vid utomordentliga förhållanden kan uppkomma fall där gods som befordras från eller till utlandet över svensk gräns måste hållas kvar av hänsyn till landets säkerhet utan att rättegångsbalkens beslagsbestämmelser – som förutsätter att ett brott är begånget – blir direkt tillämpliga. Utifrån folkrättsliga principer kan det t.ex. i vissa situationer vara tveksamt i vad mån spioneri mot Sverige, som utländsk medborgare förövat under fullgörandet av tjänst i sitt hemlands krigsmakt, är straffbart som brott mot svensk lag. Vidare bör beaktas att folkrätten ger stöd för att krigskontraband – t.ex. vapen eller

ammunition – med fientlig destination beslagt i vissa fall. Med hänsyn till det anförda har i tredje stycket angetts att gränsövervakningsman, även när förutsättningar för beslag inte bedöms föreligga, får hålla kvar gods vars befordran skulle medföra uppenbar fara för rikets försvar eller säkerhet.

Det andra undantaget gäller särskild kontroll enligt 8 § gränsövervakningslagen. I vissa fall skall länsstyrelsen eller gränsövervakningschefen få förordna om rutinmässig kroppsvisitation och kroppsbesiktning på någon plats inom länet beträffande dem som ankommer till platsen från utlandet eller avreser från platsen till utlandet med visst transportmedel eller under viss tidsrymd. Det finns i 28 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling en motsvarighet till bestämmelsen. Särskild kontroll enligt den bestämmelsen, som bemyndigar till kroppsvisitation men inte till kroppsbesiktning, förutsätter misstanke om brott eller om att ett brott skall begås.

Något motsvarande krav på brottsmisstanke finns inte i 8 § gränsövervakningslagen. Ett skäl för detta – precis som för beslag enligt 7 § tredje stycket – är att den verksamhet i en väpnad konflikt som någon fullgör såsom medlem av ett annat lands väpnade styrkor i princip inte är straffbar som brott enligt svensk lag. Misstanke om sådan verksamhet (som alltså inte nödvändigtvis är misstanke om brott) bör – om förutsättningarna i övrigt är för handen – få föranleda beslut om särskild kontroll.

Rätten att använda våld

En gränsövervakningsman får enligt 9 § gränsövervakningslagen tillgripa våld för att fullgöra en tjänsteuppgift enligt gränsövervakningslagen. Våld får emellertid användas endast om uppgiften inte kan lösas på annat sätt och skall vara den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet. Våld får inte användas längre än som är oundgängligen nödvändigt.

I viss mån är bestämmelsen en förenkling av 10 § polislagen, som reglerar en polismans våldsbefogenheter. En gränsövervakningsmans befogenheter att i en väpnad konflikt använda våld skiljer sig ändå från en polismans befogenheter när denne enbart stödjer sig på bestämmelsen i polislagen.

En polisman kan nämligen inte med stöd av polislagen tillgripa polisiärt våld mot stridande medlemmar av ett annat lands väpnade styrkor (kombattanter). Av de folkrättsliga regler som gäller i en väpnad konflikt följer att de handlingar som kombattanter utför inom

de folkrättsligt godtagbara gränserna inte skall anses som brottsliga. En polisman har däremot med stöd av andra bestämmelser, varom mer i avsnitt 5.3, rätt att delta i rikets försvar och då tillgripa militärt våld.

I uppdraget som gränsövervakningsman ingår att förhindra "annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet". Verksamheten behöver inte vara brottslig, utan kan avse handlingar som utförs av stridande medlemmar av ett annat lands väpnade styrkor. På sätt som anges i 9 § gränsövervakningslagen får en gränsövervakningsman använda våld för att förhindra sådan verksamhet. (En ytterligare förutsättning är att gränsövervakningsmannen är att anse som kombattant i en väpnad konflikt. Utredningen återkommer till den förutsättningen i avsnitt 4.)

2.3.7 Samverkan med den ordinarie gränskontrollen

Den samordnade gränsövervakningen kan, som nämnts i avsnitt 2.3.4, bedrivas på två sätt. När de olika personalgrupperna fortfarande är inordnade i sina respektive myndigheter men i fråga om de specifika gränsövervakningsuppgifterna står under länsstyrelsens och av länsstyrelsen förordnad gränsövervakningschefs ledning, är det en självklarhet att gränsövervakningspersonalen skall samverka med annan personal vid myndigheter vilkas verksamhet berör gränsövervakningen. Sådan samverkan skall också ske när gränsövervakningen utförs av militära enheter. En bestämmelse om skyldigheten för gränsövervakningspersonalen att samverka med personal vid andra myndigheter finns i 7 § första stycket gränsövervakningsförordningen.

Vilka möjligheter har gränsövervakningspersonalen att få del av relevant information som behandlas hos polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen eller Försvarsmakten? Man kan räkna med att främst utrikes-, försvars- eller förundersökningssekretess enligt sekretesslagen (1980:100) gäller för många av de uppgifter som utgör relevant information. Enligt 14 kap. 1 § sekretesslagen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. För att säkerställa att uppgifterna får lämnas ut till behörig befattningshavare inom den samordnade gränsövervakningen krävs att gränsövervakningslagstiftningen har en bestämmelse om rätten till utlämnandet.

Enligt 18 § gränsövervakningsförordningen skall polismyndighet, Tullverket och Försvarsmakten samt andra myndigheter hålla gränsövervakningschefen underrättad om åtgärder och iakttagelser som kan vara av betydelse för gränsövervakningen. Det åligger särskilt den

polis- och tullpersonal som inte har tagits ut som gränsövervakningspersonal att, i den mån det kan ske jämsides med övriga tjänsteåligganden, uppmärksamma sådana förhållanden och underrätta gränsövervakningschefen eller en gränsövervakningsman om sina iakttagelser. Med stöd av nämnda paragraf kan de befattningshavare inom gränsövervakningsorganisationen som är behöriga ta del av den information som krävs för uppdraget.

2.3.8 Organisationsplan för gränsövervakningen

Samordnad gränsövervakning enligt gränsövervakningslagen är en komplex verksamhet som involverar personalgrupper från olika myndigheter och som därför fordrar noggrann planering redan i ett tidigt skede. Bestämmelser om de förberedande åtgärderna finns i 11 § gränsövervakningslagen.

Enligt den paragrafen skall det inom varje län finnas en organisationsplan för den samordnade gränsövervakningen. Organisationsplanen skall innehålla föreskrifter om

1. hur verksamheten skall bedrivas,
2. vilken polis-, passkontroll- och tullpersonal som skall avdelas för verksamheten och vilka militära enheter som skall medverka i denna,
3. hur personalen skall utbildas och utrustas samt
4. vilken materiel som behövs för verksamheten och vem som skall tillhandahålla den.

Länsstyrelsen har samordningsansvaret för gränsövervakningen och skall upprätta och fastställa organisationsplanen. Innan en organisationsplan fastställs skall länsstyrelsen samråda med Rikspolisstyrelsen och polismyndigheten i länet, Försvarmakten och Tullverket.

Som nämnts i avsnitt 2.3.4 skall det framgå av organisationsplanen om militära förband skall fullgöra gränsövervakning i länet som inte avser hamnar eller flygfält. En föreskrift om detta finns i 3 § första stycket gränsövervakningsförordningen. Ytterligare bestämmelser om organisationsplanernas innehåll finns i tillämpningsföreskrifterna.

Enligt tillämpningsföreskrifterna skall länsstyrelsen i organisationsplanen indela länet i gränsövervakningsområden. Vid den indelningen skall länsstyrelsen enligt bestämmelsen 2.2 i föreskrifterna ta hänsyn till gränsövervakningsuppgifternas omfattning, gränsområdets struktur och övriga förhållanden inom länet såsom gränser för polisdistrikt, försvarsområden, tulldistrikt, hamnar, flygplatser m.m.

Som bilaga 1 till tillämpningsföreskrifterna finns en stomplan. Stomplanen är avsedd som hjälp för länsstyrelserna när de skall

upprätta organisationsplan för gränsövervakningen. Bilagan med stomplanen innehåller också anvisningar. Bland annat sägs i bilaga 1.10 att gränsövervakningen i första hand skall inriktas mot kommunikationsplatser över vilka trafik enligt gällande regler får äga rum och i andra hand mot sträckor av gränsen mellan sådana platser. Enligt samma bilaga skall övervakningen på de platser där gränstrafiken väntas bli regelbunden ske i form av fast övervakning. Övriga delar av gränsen skall enligt anvisningarna till stomplanen övervakas genom patrullering, s.k. rörlig övervakning. Vad som sägs om övervakning av gränsen inbegriper också övervakning av kusten.

När omständigheterna föranleder det, skall organisationsplanen revideras. Länsstyrelsen skall minst en gång om året pröva om planen behöver revideras.

Utredningen har tagit del av handlingar som visar hur man tänkt sig gränsövervakningsorganisationen i några representativa län; Norrbottens län och Stockholms län. Materialet från Norrbottens län består av den senaste organisationsplanen. Den är upprättad år 1992 och är alltså nästan tio år gammal. Materialet från Stockholms län består av provisoriska riktlinjer om samordnad gränsövervakning inom länet från år 1997. Anledningen till att riktlinjerna enbart är provisoriska är att man från länsstyrelsens sida konstaterat ett stort behov av revidering av tidigare gränsövervakningsplanläggning (från år 1981) men ansett att en sådan revidering inte varit meningsfull att genomföra under pågående förändringsarbete. Riktlinjerna utgör underlag för en kommande revidering.

Innehållet i organisationsplanen för Norrbottens län omfattas av sekretess enligt 2 kap. 2 § sekretesslagen och kan därför inte återges i betänkandet. Som tidigare nämnts har planeringen för gränsövervakningen i Norrbottens län, liksom i andra län med en motsvarande struktur, utgått från att militära enheter skall svara för all gränsövervakning i länet med undantag för gränsövervakningen vid vissa fasta gränsstationer (t.ex. vid flygplatser och hamnar).

Som utredningen beskriver i avsnitt 5.2 har det militära försvaret omstrukturerats efter det att organisationsplanen upprättats. Mycket av innehållet i organisationsplanen har därmed förlorat aktualitet. Troligtvis kan handlingen inte utgöra ett underlag för hur gränsövervakningen fortsättningsvis kan bedrivas i länet i ett "skarpt" läge.

Av de provisoriska riktlinjerna för Stockholms län (som av polisen bedömts inte vara omfattade av sekretess) framgår att länspolis-mästaren samordnar polisens, Tullverkets och Försvarsmaktens insatser beträffande gränsövervakningstjänsten. Polismästaren ansvarar för polisens gränsövervakningsåtgärder. Tullmyndigheten i Stockholm

svarar för tullpersonalens insatser. Försvarsmaktens insatser leds av berörda militära chefer. Chefen för polisoperativa avdelningen leder verksamheten och har det övergripande ledningsansvaret för all gränsövervakning inom länet.

Gränsövervakningen i Stockholms län är organiserad enligt det i avsnitt 2.3.4 nämnda första alternativet, nämligen som en samordnad verksamhet där den uttagna personalen är inordnad i sina respektive myndigheter men står i fråga om gränsövervakningsuppgifterna under en gemensam, övergripande ledning. Även här kan man i detaljer tänka sig ett behov av att revidera planen, men troligtvis kan riktlinjerna på ett helt annat sätt än organisationsplanen för Norrbottens län fungera som ett underlag också för den framtida gränsövervakningen i länet.

2.4 Bestämmelser om gränsövervakning i de nordiska grannländerna

Utredningen har granskat hur gränsövervakningen under höjd beredskap är ordnad i de nordiska grannländerna, dvs. Finland, Norge och Danmark.

I princip gäller i samtliga de granskade länderna, att de myndigheter som svarar för övervakningsuppgifterna i fred har motsvarande ansvar i krig eller annars under höjd beredskap. Det finns ingen motsvarighet till den svenska gränsövervakningslagen. Däremot kan försvarsmaktens roll när det gäller övervakningsuppgifterna vara en annan i ett skarpt läge än i fred.

Vem som skall svara för övervakningen av rikets gränser beror på en rad omständigheter som kan skilja sig åt mellan de olika länderna. Förhållandena i de nordiska grannländerna har inte varit avgörande för utredningens överväganden om en ny reglering av gränsövervakningen under höjd beredskap (se avsnitt 5).

Finland

Ansvar för bevakningen av Finlands gränser ankommer både i krig och i fred på Gränsbevakningsväsendet som är underställt inrikesministeriet. Myndighetens interna organisation är militär.

Dess viktigaste uppgifter är gränsövervakningen vid landgränserna och på havsområdet samt gränskontrollen vid gränsövergångsställen, i hamnar och på flygplatser. Vad som i detta sammanhang är gränskontroll och gränsövervakning anges i 1 kap. 1 § 3 och 4 lagen (nr 320/1999) om Gränsbevakningsväsendet.

Med gränskontroll avses vissa åtgärder för att bland annat utreda och konstatera förutsättningarna för personers inresa eller utresa, upptäcka efterlysta personer vid gränsen eller för att förebygga och uppdaga vissa brott, bland annat riksgränsbrott, människohandel, innehav av illegal narkotika eller innehav av skjutvapen m.m. utan tillstånd. Gränsövervakning är Gränsbevakningsväsendets verksamhet för att förebygga, avbryta och uppdaga överträdelser av bestämmelserna om överskridande av gränserna, landsförrädiska eller högförrädiska förbindelser med främmande stat som sker på gränsen, brott som riktar sig mot Finlands gränser eller gränsmärken och gränsanordningar samt gärningar som en person som vistas i en främmande stat eller som en främmande stat riktar mot Finland eller dess territorium och vilka kränker Finlands territoriella integritet.

I samband med gränsövervakningen och gränskontrollen övervakar Gränsbevakningsväsendet inom sitt bevakningsområde iakttagandet av bestämmelserna om Finlands territoriella integritet.

Gränsbevakningsväsendet handhar tullövervakningen på de ställen där det finska tullverket inte sköter övervakningen. I enstaka fall kan också Gränsbevakningsväsendet på polisens begäran sköta vissa brådska polisuppgifter för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Samarbete i bevakningen av landgränserna sker med polismyndighet och tullmyndighet. Vid bevakning till havs sker samarbete med finska sjöfartsverket och den finska försvarsmakten.

Gränsbevakningsväsendet deltar i Finlands försvar i samarbete med Försvarsmakten. Om försvarsberedskapen kräver det kan de gränstrupper som Gränsbevakningsväsendet ställer upp anslutas till Försvarsmakten. Värnpliktiga utbildas för Gränsbevakningsväsendets krigstida uppgifter, men deltar inte i gränsövervakningsuppgifterna under normala förhållanden.

Det pågår ett aktivt övervakningssamarbete mellan Gränsbevakningsväsendet och den svenska Kustbevakningen i den norra delen av Östersjön och i Bottniska viken.

Norge

Polis- och tullmyndigheterna har i Norge huvudansvaret för gränskontrollen.

Försvarsmakten deltar inte i den polisiära eller tullnära övervakningen av Norges landgränser under normala förhållanden, med ett undantag. Längs den norsk-ryska gränsen i Finnmark har Försvarsmaktens personal tilldelats begränsade polisiära befogenheter vid övervakning av gränsen. Denna del av den norska landgränsen är

yttre gräns enligt Schengensamarbetet. Uppgiften för Försvarsmakten är där att bistå med rörlig övervakning utanför gränskontrollort.

Till sjöss har Norges Kystvakt till uppgift att bevaka och ta till vara norska intressen. Kystvakten ingår i Försvarets organisation under Försvarsdepartementet, men utför i fredstid i huvudsak civila uppdrag. Som en del av Kystvakten ingår Indre Kystoppsyn (IKO), vars uppgift är att biträda huvudansvariga myndigheter med operativ verksamhet i de kustnära områdena. IKO kan bland annat biträda med polisiära uppgifter, tullkontroll, gränskontroll och bevakning av territoriet.

Enligt 99 § andra stycket grunnloven får militärt våld under normala förhållanden användas mot norska medborgare endast på det sätt som föreskrivs i lag eller om en folkmassa skulle störa den allmänna friden och ordningen i upprorsliknande situationer. Under höjd beredskap får en princip om konstitutionell nödrätt betydelse och innebär att Försvarsmakten då kan ges ytterligare uppgifter att upprätthålla lag och ordning som inte kan motiveras av fredstida förhållanden. Någon särskild ordning för gränsövervakningen under höjd beredskap föreskrivs inte.

Danmark

Förhållandet är i Danmark i princip detsamma som i Norge. De myndigheter som normalt övervakar rikets gränser är polisen och det danska tullväsendet (Told og Skat).

Försvarsmakten får efter begäran lämna bistånd till polisen och tullväsendet. Mer direkt bistånd kan avse t.ex. eftersökning av försvunna personer, trafikövervakning eller katastrofhjälp. Avtal kan träffas mellan ledningen för Försvarsmakten (Forsvarskommandoen) samt polisen och tullväsendet om ömsesidigt bistånd i fråga om övervakningstjänst.

Härjämte har Sjövärnets Operativa Kommando (SOK) uppgifter när det gäller gränsövervakningen till sjöss. SOK är en militär myndighet under Forsvarskommandot, som vid sidan av sina militära uppgifter också har ett antal civila sjöuppgifter, avseende den operativa övervaknings- och kontrollverksamheten. I viss utsträckning har SOK tulluppgifter och polisiära uppgifter och samarbetar därför under civil ledning med det danska tullväsendet och polisen t.ex. när det gäller åtgärder mot narkotikasmuggling eller människosmuggling. Att märka är att tullväsendet har egna övervakningsresurser till sjöss.

Under höjd beredskap samarbetar civila och militära myndigheter inom ramen för det danska totalförsvaret. Totalförsvarets komponenter är försvaret, polisen, räddningsberedskapen och den civila

beredskapen. Polisen tillförs resurser under höjd beredskap i form av hemvärnets poliskompanier A och polisens Beredskabsordenskorps.

Det finns inte några beredskapsbestämmelser som särskilt tar sikte på gränsövervakningen. Hur uppgifterna inom gränsövervakningen löses under höjd beredskap är en planeringsfråga. En grundprincip är att den myndighet som utför en uppgift i fredstid, såvitt möjligt också skall utföra uppgiften under kris eller krig.

2.5 Avslutande synpunkter

När det gäller att beskriva gränsövervakningens syften och de närmare bestämmelserna om befogenheterna gentemot enskilda, innehåller gränsövervakningslagstiftningen endast de bestämmelser som är nödvändiga som komplement till de "ordinarie" författningarna om gräns- och tillträdeskontroll. En beskrivning av den samordnade gränsövervakningen i krig m.m. är inte fullständig utan en redogörelse för bestämmelserna om gräns- och tillträdeskontroll. Den redogörelsen finns i avsnitt 3.

I och för sig talar kronologisk logik för att det som sägs där skulle ha kommit före beskrivningen av bestämmelserna om gränsövervakningen i krig m.m. Genom att redogöra för bestämmelserna i omvänd ordning, lägger utredningen naturligt nog tyngdpunkten på den övervakning och kontroll som utredningens uppdrag avser.

3 Gränskontroll

3.1 Allmänt om gränser och gränskontroll

3.1.1 Statsgränsen och syften med gränskontroll

En stats territorium utgörs av dess landområden, sjöterritorium med inre vatten och territorialhavet samt luftrummet över landområdena och sjöterritoriet. Territoriet omgärdas av statsgränsen. Utsträckningen av Sveriges sjöterritorium framgår av lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.

Motiven för övervakning och kontroll av samfärdseln över Sveriges statsgräns varierar. Sådan verksamhet kan bedrivas i syfte att förebygga eller avvärja angrepp mot riket. Den kan också bedrivas i syfte att upptäcka och ingripa mot kränkningar av territoriet. Det är en uppgift för Försvarsmakten att i samverkan med övriga myndigheter kunna upptäcka och avvisa säkerhetshot.

När det gäller befordran av varor kan syftet med övervakning och kontroll vara att fastställa och uppbära tull eller andra skatter och avgifter för de varor som befordras över gränsen. Varukontrollen kan också syfta till att begränsa eller förhindra in- eller utförsel av vissa varor. Sådana begränsningar eller förbud kan motiveras av näringspolitiska hänsyn eller av hälsoskäl. De kan också motiveras av internationella förpliktelser, t.ex. efter ett beslut av FN:s säkerhetsråd eller inom ramen för EU-samarbetet. Varukontrollen ankommer i första hand på Tullverket och till sjöss på Kustbevakningen.

Ett ytterligare motiv för övervakning och kontroll av samfärdseln över statsgränsen är att förhindra överträdelser av bestämmelserna om inresa till eller utresa från riket. Uppgiften kan vara polisiär och regleras i utlänningslagstiftningen. Kontrollen av utlännings in- eller utresa eller vistelse i riket ankommer då i första hand på polismyndighet och till sjöss på Kustbevakningen. Ingripanden vid överträdelse av tillträdesförordningen (1992:118), vilken gäller

utländska statsfartygs, statsluftfartygs eller militära fordons tillträde till svenskt territorium ankommer i första hand på Försvarsmakten.

Slutligen kan övervakningen av rikets gränser ingå som ett led i den brottsbekämpande verksamheten och är då en uppgift för polisen och andra civila myndigheter.

3.1.2 Inre och yttre gräns

När det gäller varu- och persontrafiken är det inte längre relevant att betrakta statsgränsen som ett enhetligt begrepp. Medlemskapet i Europeiska unionen (EU) innebär att Sverige deltar i den inre marknaden och EG:s tullunion. Sverige deltar också i Schengensamarbetet, vilket genom Amsterdamfördragets ikraftträdande införlivats i EU. Statsgränsen får i dessa sammanhang olika betydelse beroende på vilka länder som kan nås via gränsen. Förutsättningarna för gränskontroll skiljer sig väsentligt vid passage av gräns till å ena sidan ett annat medlemsland i EU eller – i de avseenden som samarbetet omfattar – en samarbetspartner inom Schengensamarbetet (inre gräns) och å andra sidan ett tredje land (yttre gräns).

Det skall i princip råda fri rörlighet över de inre gränserna. Vid en inre gräns är huvudprincipen därför att ingen gränskontroll sker. Avsaknaden av gränskontroller vid de inre gränserna kompenseras av dels ett ökat rättsligt och polisiärt/tullnära samarbete mot internationell kriminalitet, dels en stark gränskontroll vid yttre gräns.

EU:s yttre gräns för varor sammanfaller med gränsen för EG:s tullområde. Tullområdet omfattar medlemsstaternas territorialhav, inre vattenvägar och luftrum. Gränser till stater som ligger innanför tullområdet är inre gränser vad gäller varukontrollen.

Definitionen av inre gräns för varor kompliceras av att vissa gränsavsnitt – flygplatser och hamnar – kan utgöra såväl yttre som inre gräns. Yttre gräns är ur kontrollsynpunkt inte ett rent geografiskt begrepp. En vara som anländer till en hamn eller flygplats direkt från ett land inom gemenskapen, kan geografiskt ha passerat en ”yttre gräns” men skall betraktas som en vara som befordrats över en inre gräns.

I fråga om persontrafiken finns en legaldefinition av begreppen inre och yttre gräns. Med inre gräns avses enligt 5 kap. 1 § utlänningsförordningen (1989:547) en landgräns mot Schengenstat, samt hamnar för reguljära färjeförbindelser och flygplatser där avgående eller ankommande trafik inte kommer direkt från en ort utanför en Schengenstat. Med yttre gräns avses land- och sjögränser samt hamnar och flygplatser som inte räknas som inre gräns.

Utvecklingen har för Sveriges vidkommande lett fram till att rikets gränser kan indelas på följande sätt. Landgränsen mot Norge är yttre gräns för varor, men inre gräns för personer. Landgränsen mot Finland är inre gräns för både varor och personer. Flygplatser och hamnar kan vara inre eller yttre gräns beroende på varifrån trafiken kommer och vart den går. Sjögränsen är alltid yttre gräns för både varor och personer. Gränskontrollen längs Sveriges del av de yttre gränserna sker inte längre enbart för att tillgodose svenska intressen utan bedrivs för samtliga EU-staters räkning såvitt avser varurörelser och för samtliga Schengenländer såvitt avser personrörelser.

När det gäller tillträdeskontroll (se avsnitt 3.5) förekommer inte begreppen inre och yttre gräns. Försvarsmakten kan ingripa mot kränkningar av det svenska territoriet, varmed alltså även sjöterritoriet innefattas, eller mot utländska statsfartyg, statsluftfartyg eller militära fordon som vistas inom riket utan tillstånd enligt tillträdesförordningen oavsett om den gräns som överskrids är inre eller yttre gräns i andra sammanhang.

3.2 Bestämmelser om gränskontroll

3.2.1 Kontroll enligt tullagstiftningen

Regler för varukontroll och de myndigheter som deltar i verksamheten

Bestämmelser om varukontroll finns i EG:s tullbestämmelser (tullkodex och tilläggskodex). Enligt 1 kap. 5 § tullagen (2000:1281) förstås med tullagstiftning EG:s tullbestämmelser samt svenska tullförfattningar.

Förutom tullagen inkluderar svenska tullförfattningar även tullförordningen (2000:1306) och lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Straffbestämmelser för överträdelser av tullagstiftningen finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Tullverket har huvudansvaret för varukontrollen. Oftast sker gränskontrollen i hamnar, på flygplatser och vid gränsövergångar. Kontrollverksamhet som sker utmed Sveriges gräns utförs i huvudsak av personal som tillhör Tullverkets gränsskyddsenheter.

Kustbevakningen har ansvar och befogenheter för varukontroll av sjötrafiken. Polismyndighet och Kustbevakningen (när det inte gäller sjötrafiken) skall på begäran medverka i övervaknings- och kontrollverksamheten. Vad som i tullagstiftningen sägs om Tullverket och om tulltjänsteman gäller då med vissa undantag också polis-

myndigheterna och Kustbevakningen samt polismän och kustbevakningstjänstemän som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet.

Kontroll av varor som förs över yttre gräns

För att kunna kontrollera att varor inte förs över gränsen i strid mot gällande bestämmelser krävs att tulltjänstemännen kan undersöka såväl varorna som transportmedel jämte resande och deras bagage. Bestämmelser om övervaknings- och kontrollverksamhet finns, när det gäller varor som befordras över yttre gräns, i 6 kap. tullagen.

Varukontrollen omfattar alla varor som står under tullövervakning. Allt gods som passerar in över gränsen för EG:s tullunion (yttre gräns) står under tullövervakning fr.o.m. införseln. EU-varor, som förs in via tredje land eller som skall föras ut till tredje land, står dock under tullövervakning endast till dess att deras status fastställts. Ett transportmedel, som för med sig varor som står under tullövervakning, står också under tullövervakning. Detsamma gäller andra transportmedel till dess att de anmälts för import eller från det att de anmälts för export till tredje land.

Kontrollbefogenheterna gäller så länge som transportmedlet och varorna står under tullövervakning och gäller i princip inom hela det svenska tullområdet, dvs. inom svenskt territorium. Förare eller befälhavare på transportmedel som står under tullövervakning är skyldig att var som helst inom tullområdet stanna på anmaning av tulltjänsteman. En sådan anmaning får ges när det finns anledning att anta att varor som står under tullövervakning befordras med fordonet eller när ett fordon är försett med export- eller turistvagnsskylt eller registreringsskylt från tredje land.

Även andra personer är skyldiga att stanna på tulltjänstemans anmaning, om det finns anledning att anta att de är anmälningsskyldiga enligt tullagstiftningen. En anmaning att stanna får emellertid i detta fall, eller när det gäller fordon som står under tullövervakning i andra fall än de ovan angivna, ges endast när personen eller fordonet befinner sig i trakterna invid Sveriges landgräns mot tredje land eller kuster eller i närheten av eller inom tillfälligt lager, tullager, frizon eller frilager eller flygplats eller annat område som har trafikförbindelse med tredje land.

Vid en kontroll får tulltjänstemannen ställa frågor och begära att få se en resandes pass för att kontrollera resväg, undersöka fordon och resenärers bagage och andra ställen såsom containrar, lådor m.m. där varor kan förvaras. Vid misstanke om smuglingsbrott har tulltjänstemannen polisiära befogenheter enligt lagen om straff för smuggling att

hålla förhör, gripa misstänkta personer, ta varor i beslag, företa husrannsakan samt kroppsvisitera och kroppsbesiktiga misstänkta personer.

Av praktiska skäl sker varukontrollerna i första hand på särskilda platser, s.k. tullplatser. Transportmedel som står under tullövervakning får inte föras till eller avgå från någon annan plats än tullplats om inte annat föreskrivs.

När det gäller passage över rikets landgränser till tredje land, ligger tullplatserna oftast i anslutning till statsgränsen. Fartygstrafiken och – av naturliga skäl – flygtrafiken kontrolleras inte vid statsgränsen utan i hamnar eller på flygplatser, dvs. på platser som ligger inne på statsterritoriet. Ett fartyg kan naturligtvis även kontrolleras någon annanstans inom det svenska sjöterritoriet.

Kontroll av varor som förs över inre gräns

Varor får normalt föras över rikets gränser fritt och utan kontroll till eller från ett annat EU-land. För vissa varor gäller emellertid förbud eller särskilda villkor för in- eller utförsel även när befordran sker över gränsen till ett annat EU-land. Sådana förbud eller restriktioner meddelas i särskild lagstiftning och avser bland annat krigsmateriel, vapen och ammunition, narkotika, dopningsmedel, kulturföremål, spritdrycker, djur, barnpornografi samt hälsofarliga varor.

Kontroll vid inre gräns får enligt lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ske i syfte att undersöka att förbuden eller villkoren iakttagits. Enligt 2 § i nämnda lag får inte kontrollerna utformas på sådant sätt att urvalet av vad och vem som kontrolleras sker slumpmässigt.

Att kontroller inte får utföras slumpvis innebär att de endast får göras antingen när det finns en brottsmisstanke eller – om en tillräckligt stark brottsmisstanke inte föreligger – efter ett selektivt urval. Det selektiva urvalet kan då grundas på en särskild riskprofil eller på att en tulltjänsteman, genom att använda sin intuition eller erfarenhet, finner att ett objekt bör kontrolleras, men underlaget är alltför vagt, motsägelsefullt eller ofullständigt för att ge upphov till brottsmisstanke.

Kontrollbefogenheterna vid inre gräns är geografiskt begränsade genom bestämmelserna om skyldigheten att stanna på en tulltjänstemans anmaning enligt 5 § i nämnda lag. En sådan anmaning får ges den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EU-land eller vid utresa från Sverige till ett sådant land befinner sig i omedelbar närhet av gränspassage. Vidare får en anmaning ges den

som anträffas i trakterna invid Sveriges landgräns mot ett annat EU-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EU-land, om det finns anledning att anta att han eller hon medför sådan vara som avses i lagen och inte har fullgjort anmälningsskyldighet.

Varukontroll utanför det svenska territoriet

Varukontrollen kan i särskilda fall sträcka sig utanför rikets territorialgräns. Enligt lagen (1959:590) om gränstullsamarbete med annan stat kan regeringen, efter att ett avtal träffats med den staten, förordna om samarbete i fråga om tullkontroll å och tullklarering av trafik mellan Sverige och den andra staten. Samarbetet skall då bedrivas inom en särskild zon (kontrollzon) och går ut på att respektive lands tullpersonal får för den andra statens räkning och enligt den statens bestämmelser utöva tullkontroll och tullklarering.

Sverige har träffat avtal om gränstullsamarbete med Norge, Finland och Danmark. Inom kontrollzonen i dessa länder får tullkontroll och tullklarering ske för den svenska statens räkning av norsk, finsk respektive dansk tullpersonal.

I detta sammanhang bör också sägas något om ställningstagandet att inrätta en angränsande zon runt Sveriges kuster utanför det svenska sjöterritoriet (se propositionen om Havsrättskonventionen och tillämpningsavtalet [prop. 1995/96:140]). Enligt Förenta nationernas havsrättskonvention (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) har kuststater en rätt att inrätta en angränsande zon utanför territorialhavet. Regeringen har i den nämnda propositionen (s. 158) uttalat att en sådan angränsande zon bör inrättas och avser att återkomma med förslag därom.

I artikel 33 i konventionen sägs att en kuststat inom sin angränsande zon kan utöva nödvändig kontroll för att hindra och bestraffa överträdelser av dess lagar och andra författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård inom dess territorium eller territorialhav. Kuststaten kan således i den angränsande zonen dels utöva nödvändig kontroll av ingående fartyg för att i preventivt syfte förhindra överträdelser av tullagstiftningen eller utlänningslagstiftningen, dels förfölja och ingripa mot utgående fartyg vid misstanke om att sådana överträdelser begåtts inom kuststatens territorium eller territorialhav.

En angränsande zon skall inte förväxlas med den ekonomiska zonen, även om den angränsande zonen oftast ligger inom det havsområde där kuststaten har en ekonomisk zon. Medan en kuststats

angränsande zon kan beskrivas som en "poliszon" som vidgar möjligheterna för kuststaten att bedriva varu- och personkontroll till havs, är syftet med en ekonomisk zon att ta tillvara tillgångar och rättigheter kopplade till havsområdet som sådant. Sverige har inrättat en ekonomisk zon framför allt för att utsträcka jurisdiktionen vad gäller skyddet för den marina miljön.

Innan en svensk angränsande zon kan inrättas måste överväganden ske bland annat i frågan om att koordinatbestämma zonen.

3.2.2 Kontroll enligt utlänningslagstiftningen

Bestämmelser om personkontroll och de myndigheter som deltar i kontrollverksamheten

Schengensamarbetet sker utifrån två grundtankar. Den ena är den fria rörligheten för personer, i den betydelsen att personkontrollerna vid nationsgränserna mellan Schengenstaterna skall upphöra. Den grundläggande principen i fråga om den fria rörligheten är att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon personkontroll genomförs. Detta gäller för såväl medborgare i Schengenstaterna och övriga EU-stater som tredjelandsmedborgare.

Den andra grundtanken med Schengensamarbetet är att stärka kampen mot internationell kriminalitet och mot sådan invandring som är illegal. För att undvika att den fria rörligheten skall bli till hjälp för den internationella brottsligheten, innefattar Schengensamarbetet ett antal s.k. kompensatoriska åtgärder i form av yttre gränskontroll samt polisiärt och rättsligt samarbete. I det polisiära samarbetet ingår det gemensamma dataregistret Schengens informationssystem, SIS.

De stater som deltar i Schengensamarbetet har förbundit sig att införliva Schengenkonventionens bestämmelser om personkontroll och om polisiärt samarbete i den nationella lagstiftningen. I svensk rätt har konventionsbestämmelserna införlivats genom regler i utlänningslagstiftningen och i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.

Kontroll enligt utlänningslagstiftningen i syfte att bedöma en utlännings rätt till inresa och vistelse i Sverige utförs enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen (1989:529) av polismyndighet. Kontrollen kan ske i samband med inresa eller utresa. Den kan också ske under tiden som utlänningen vistas i riket och kallas då för inre utlänningskontroll.

Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att bistå polisen vid kontrollen av utlänningars inresa och utresa. Tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän som medverkar vid kontrollerna har då

samma befogenheter som polismän. Kustbevakningen har dessutom ett självständigt ansvar och självständiga befogenheter att utöva kontroll av sjötrafiken, inklusive inre utlänningskontroll av och i anslutning till sjötrafiken.

Enligt lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning och tillhörande förordning skall Kustbevakningen bedriva övervakning till havs och i kustvatten samt i Väner och Mälaren för att hindra brott mot bland annat föreskrifter om utlännings inresa till och utresa från eller vistelse i Sverige. Kustbevakningstjänstemän som uppfyller av regeringen fastställda krav får då vissa befogenheter som annars ankommer på polismän, t.ex. vad gäller att hålla förhör eller att gripa någon.

Personkontroll vid yttre gräns

Personkontroll vid in- och utresa genomförs som regel endast vid yttre gräns. En sådan gräns skall passeras vid särskilt angivna gränskontrollorter och under fastställda öppethållandetider, om inte tillstånd medgetts för passage också på annat ställe. Vid en gränskontrollort skall alla utlännings kontrolleras. Kontroll får också ske på annan ort.

Kontrollerna skall genomföras både vid inresa och vid utresa. Syftena med inresekontrollerna är dels att säkerställa att resanden har erforderliga handlingar och uppfyller kraven för inresa samt att han eller hon inte är en brottsling eller är efterlyst för brott, dels att avvärja hot mot allmän ordning och säkerhet. Vid utresa skall kontrollerna fånga upp efterlysta personer och vara ett verktyg för polisens spaningsverksamhet.

Personkontroll vid inre gräns

En inre gräns, dvs. en gräns till ett annat land som deltar i Schengensamarbetet, får passeras utan att någon kontroll äger rum, om inte regeringen – vilket kan ske i vissa fall och för en begränsad tid – har beslutat att kontroll skall genomföras även där.

Ett beslut om kontroll vid inre gräns får meddelas om det är nödvändigt av hänsyn till allmän ordning eller rikets säkerhet. Kontrollerna skall då vara anpassade till det aktuella läget. Exempelvis kan det bli aktuellt att återinföra kontroll vid inre gräns när en omvälvande inre situation i ett annat land ger upphov till ett starkt behov av att kunna kontrollera vilka personer som passerar över gränserna. Även i mindre allvarliga fall, som vid större idrotts- eller

nöjesarrangemang där det kan förväntas att personer som kan befaras störa den allmänna ordningen kommer att resa in, kan kontrollen vid inre gräns komma att återinföras.

Inre utlänningskontroll

Utlänningskontroll kan också avse rätten för en utlänning att vistas i riket. På begäran av en polisman är en utlänning som vistas i Sverige skyldig enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen att visa upp sitt pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i riket. Utlänningen är också skyldig att hörsamma en kallelse till Migrationsverket eller polismyndighet för att där lämna uppgifter om sin vistelse. En kontroll enligt nämnda paragraf kallas för inre utlänningskontroll och kan ske var som helst inom Sveriges territorium. Sker kontrollen inom sjöterritoriet utförs den i stället av en kustbevakningstjänsteman.

En inre utlänningskontroll förutsätter att det finns anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig i riket eller att det annars finns särskild anledning till kontroll.

3.3 Internationellt polisiärt och tullnära samarbete

3.3.1 Polisiärt samarbete

Det polisiära samarbetet inom ramen för Schengensamarbetet avser såväl informationsutbyte som operativ samverkan. Schengenstaterna skall bevaka de yttre gränserna mellan gränsövergångsställena med rörliga enheter. För svenskt vidkommande sker bevakningen till stor del till sjöss och utförs av Kustbevakningen.

Det operativa polisiära samarbetet omfattar fortsatt förföljande över landgräns och fortsatt övervakning över all slags gräns, s.k. gränsöverskridande förföljande och övervakning. Enligt artiklarna 40–43 i Schengenkonventionen får polismän och andra behöriga tjänstemän skugga eller följa efter en misstänkt brottsling som beger sig till en annan Schengenstat.

Gränsöverskridande övervakning aktualiseras om polisen eller annan behörig myndighet i en Schengenstat som ett led i en pågående utredning om brott övervakar en person som är misstänkt för ett brott av viss svårighetsgrad, och den personen ger sig in på en annan Schengenstats territorium. Under de förutsättningar som anges i

Schengenkonventionen får då de behöriga tjänstemännen som utför övervakningen fortsätta att göra det på den mottagande statens område. En Schengenstats behöriga tjänstemän får också i vissa fall följa efter en flyende över en landgräns in till en annan Schengenstat. Syftet med förföljandet skall då vara att säkerställa ett utlämningsförfarande till den Schengenstat varifrån förföljandet upptogs.

Rätten för utländska tjänstemän att utföra gränsöverskridande arbete inom svenskt territorium anges i lagen om internationellt polisiärt samarbete. Även Sveriges åtaganden enligt avtalet med Danmark om polissamarbete i Öresundsregionen regleras i lagen om internationellt polisiärt samarbete.

Avtalet mellan Sverige och Danmark kompletterar Schengenkonventionen. Genom avtalet intensifieras samarbetet mellan staterna i samband med ingripanden och utredningar. Möjligheterna till informationsutbyte utökas. Avtalet innehåller överenskommelser om gränsöverskridande samarbete samt om gränsöverskridande förföljande och övervakning. Dels avser det gränsöverskridande samarbetet polisiära insatser på själva broförbindelsen, dels insatser utanför denna.

I lagen om internationellt polisiärt samarbete anges också vilka svenska tjänstemän som kommer i fråga för gränsöverskridande övervakning. Bestämmelserna bygger på en förklaring som tagits in i det svenska anslutningsavtalet. Behöriga svenska tjänstemän är polismän, tulltjänstemän när de har polisiära befogenheter samt kustbevakningstjänstemän i samband med övervakning till havs.

Anslutningen till Schengensamarbetet har föranlett ändringar i tillträdesförordningen; tillstånd för tillträde till svenskt territorium behövs inte för utländska statsfartyg eller statsluftfartyg (med undantag av örlogsfartyg och stridsflygplan) som används av utländska tjänstemän som på svenskt territorium utför polisuppgifter med stöd av lagen om internationellt polisiärt samarbete.

Ett hjälpmedel i det polisiära samarbetet är Schengens informations-system, SIS. Registret är ett efterlysnings- och spaningsregister. I lagen (2000:344) om Schengens informationssystem finns bestämmelser om det register som skall vara den svenska nationella enheten i SIS.

3.3.2 Tullsamarbete

Inom ramen för arbetet inom World Customs Organisation, WCO, har Sverige anslutit sig till ett flertal konventioner och rekommendationer om tullsamarbete och informationsutbyte m.m. Sverige har också ingått bilaterala tullsamarbetsavtal med ett flertal länder. Som medlemsstat inom EG:s tullunion tillämpar Sverige dessutom rådets förordning

(EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd i tullärenden och – inte minst – konventionen upprättad på grundval av artikel K 3 i fördraget om Europeiska unionen om ömsesidigt bistånd och samarbete mellan tullförvaltningar (tullsamarbetskonventionen).

Syftet med tullsamarbetskonventionen är att genom gemensamma bestämmelser om former och tillvägagångssätt stärka samarbetet mellan medlemsstaternas tullmyndigheter för att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. Tullmyndigheterna skall bistå varandra för att upptäcka och förhindra överträdelser av nationella restriktioner och bestämmelser avseende den gränsöverskridande trafiken. Konventionen innehåller regler om tullsamarbete genom sådana åtgärder som informationsutbyte, delgivning av handlingar, utredningar och spaning. Behöriga tjänstemän kan få fortsätta över gränserna och agera på andra medlemsstaters territorium.

Det gränsöverskridande tullsamarbetet har genom tullsamarbetskonventionen fått former som i stort sett motsvarar polissamarbetet enligt Schengenkonventionen. En skillnad mot Schengensamarbetet är att gränsöverskridande förföljande kan ske över alla typer av gräns och inte endast över landgräns.

Svenskt författningsstöd för tullsamarbetet finns i lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete. Lagen innehåller sådana bestämmelser som är föranledda av samarbetsavtal, internationella konventioner inom ramen för WCO och av tullsamarbetskonventionen. Bland annat finns där bestämmelser om informationsutbyte och gränsöverskridande övervakning. Behöriga svenska myndigheter i tullsamarbetet är Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen och – i vissa frågor – Statens jordbruksverk.

Även anslutningen till tullsamarbetskonventionen har medfört ändringar i tillträdesförordningen motsvarande de som angetts ovan i avsnitt 3.3.1.

Utredningen har i avsnitt 3.2.1 berört gränstullsamarbetet som Sverige har med de nordiska grannländerna. Bestämmelser för genomförandet av överenskommelserna om samarbetet finns i kungörelsen (1959:591) om gränstullsamarbete med Norge, förordningen (2000:3) om gränstullsamarbete med Finland och förordningen (2000:604) om gränstullsamarbete med Danmark. I detta sammanhang bör också nämnas att verksamhet enligt gränsövervakningslagen uttryckligen undantas från samarbetet.

3.4 Samverkan mellan polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen

Genom bestämmelserna i utlännings- och tullagstiftningen finns goda förutsättningar för samverkan mellan polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen. Kontrolluppgifterna, med polismyndighet som huvudansvarig för personkontrollen, Tullverket som huvudansvarig för varukontrollen och med Kustbevakningen som självständigt ansvarig för den samlade gränskontrollen till sjöss, är i huvudsak gemensamma. Befogenheterna för befattningshavare inom de nämnda myndigheterna att medverka i kontrollverksamheten kompletteras med gemensamma befogenheter att bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

Sveriges åtaganden vid yttre gräns förutsätter samverkan mellan gränskontrollmyndigheterna. Regeringen har i propositionen Schengensamarbetet (prop. 1997/98:42) anfört att en nyckel till en framgångsrik, effektiv och slagkraftig gränskontroll är ett utökat samarbete mellan de gränskontrollerande myndigheterna. Polisens, Tullverkets och Kustbevakningens resurser måste enligt regeringen ses som en helhet i fråga om att bygga upp en yttre gränskontrollverksamhet som motsvarar de krav som ställs i dag och i framtiden (prop. s. 52).

Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen och Tullverket har under förberedelsearbetet inför Sveriges operativa inträde i Schengensamarbetet gemensamt utformat en nationell handlingsplan och handbok för att stärka och utveckla samverkan. Även Migrationsverket och Luftfartsverket har deltagit i arbetet med planen. Åtgärder som har diskuterats är samlokalisering av polisens och Tullverkets underrättelseenheter, sampatrullering till lands, som komplement till Kustbevakningens verksamhet till sjöss, samt samverkan vid dold spaning. Myndigheterna har träffat regionala överenskommelser rörande samordning av verksamhetsplanering, patrullverksamhet, samutnyttjande av resurser och gemensamma särskilda insatser – s.k. pådrag. Självfallet sker en samordning av polisens och Tullverkets landbaserade kontrollverksamhet samt Kustbevakningens verksamhet. En tydlig inriktning är att arbeta med gemensamma riskprofiler, riskanalyser och underrättelser som grund för kontrollverksamheten.

Det finns i olika författningar bestämmelser om gränskontrollmyndigheternas tillgång till uppgifter ur eller åtkomst till varandras spanings- och underrättelseregister samt om tillgång till misstankeregister. Enligt polisdataförordningen (1998:81) får uppgifter som behandlas i polisens kriminalunderrättelseverksamhet (i särskilda undersökningar eller i kriminalunderrättelseregister) lämnas ut till tullmyndighet eller Kustbevakningen om uppgifterna kan antas ha

betydelse för en pågående undersökning i myndigheternas brottsutredande verksamhet eller för andra brottsbekämpande åtgärder. Även uppgifter om efterlysta personer kan lämnas ut under motsvarande förutsättningar.

Enligt lagen (1998:621) om misstankeregister skall ett misstankeregister föras för att underlätta tillgången till sådana uppgifter om skäligen misstanke om brott som behövs i verksamhet hos bland annat polis- och tullmyndigheter för att samordna förundersökningar mot en person och för att förebygga, upptäcka och utreda brott. Samtliga gränskontrollmyndigheter kan ta del av relevanta uppgifter ur misstankeregistret. Polis- och tullmyndighet har dessutom direktåtkomst till sådana uppgifter.

När det gäller åtkomsten till Tullverkets register finns bestämmelser i bland annat lagen (2001:85) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och i förordningen (2001:88) i samma ämne. Där finns särskilda bestämmelser om uppgifter som behandlas automatiskt i särskilda undersökningar samt om underrättelse- och spaningsregister. Förutsättningarna för att ta del av uppgifterna i särskilda undersökningar är desamma som när det gäller att ta del av personuppgifter som behandlas i polisens kriminalunderrättelseverksamhet. När det däremot gäller Tullverkets underrättelseregister har Tullverket och Rikspolisstyrelsen direkt åtkomst. Polismyndigheterna och Kustbevakningen har direkt åtkomst till underrättelseregistret i vissa delar. Nämda myndigheter har vidare direkt åtkomst till Tullverkets spaningsregister.

Enligt lagen om Schengens informationssystem skall Rikspolisstyrelsen föra det register som skall vara den svenska nationella enheten i Schengens informationssystem (SIS). Polismyndigheterna, Tullverket och Kustbevakningen har direktåtkomst till registret. Tullverket och Kustbevakningen har vidare tillgång till Europeiska unionens s.k. Afficesystem och därmed Customs information system (CIS).

Anmärkningsvis bör nämnas att det förhållandet att myndigheterna har författningsstöd för åtkomst till eller tillgång till uppgifter ur nämnda särskilda undersökningar eller register inte innebär att de rent faktiskt har dessa möjligheter. För detta krävs att vissa tekniska förutsättningar är uppfyllda. Arbete pågår med att hos myndigheterna införa den nödvändiga tekniken för åtkomsten till uppgifterna.

3.5 Tillträdeskontroll

Som ovan nämnts har Försvarsmakten befogenheter att utföra s.k. tillträdeskontroll för att hävda den territoriella integriteten enligt förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen).

Enligt IKFN-förordningen skall Försvarsmakten i fredstid bland annat upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium och i samarbete med civila myndigheter ingripa vid andra överträdelser av tillträdesförordningen, medverka vid kontroll av sjöfarten och luftfarten inom svenskt territorium samt i övrigt vid behov på begäran biträda civila myndigheter vid ingripanden mot fartyg eller luftfartyg i den utsträckning som anges i förordningen.

Med stöd av bestämmelserna i förordningen kan Försvarsmakten tillgripa vapenmakt mot utländsk militär personal, utländska statsfartyg eller utländska statsluftfartyg som uppträder inom svenskt territorium under omständigheter som tyder på fientlig avsikt eller riktar våldshandlingar mot mål inom territoriet. Militär personal, som i andra fall anträffas på svenskt territorium och misstanke föreligger att de saknar rätt att inresa till eller vistas i riket, får omhändertas och avväpnas. Statsfartyg eller statsluftfartyg som utan fientlig avsikt, men samtidigt utan tillåtelse, överskridit gränsen till svenskt territorium får avvisas från territoriet.

Försvarsmakten har också befogenheter mot andra fartyg än statsfartyg. Utländska handelsfartyg som befinner sig inom förbjudna områden eller inom områden i fråga om vilka tillstånd krävs för vistelse får avvisas.

Försvarsmakten får också på begäran av en civil myndighet biträda med ingripanden mot handelsfartyg som misstänks ha brutit mot vissa föreskrifter eller som bedriver fiske inom svenskt territorium eller inom Sveriges ekonomiska zon. Befogenheterna för Försvarsmakten att ingripa inom den ekonomiska zonen gäller också när ett handelsfartyg inte iakttagit andra bestämmelser om krav på tillstånd för viss verksamhet där. Försvarsmakten har dessutom vissa befogenheter att kontrollera handelsfartyg på fritt hav, om fartyget inte visar sin nationalitet och det kan antas att det är svenskt.

4 Gränsövervakning och folkrättslig status

4.1 Gränsövervakningspersonalens militära uppgifter

Bestämmelser om samordning enligt gränsövervakningslagen tillämpas under förhållanden där riket ställts inför ett påbörjat eller nära förestående väpnat angrepp eller där riket annars kommer att vara direkt berört av en väpnad konflikt. För gränsövervakningen medför ett sådant läge särskilda påfrestningar. Risken för anfall är stor och de egentliga övervakningsuppgifterna – dvs. bevakning av gränserna från säkerhetssynpunkt och för kontroll av in- och utresebestämmelsernas efterlevnad – kan snabbt komma att övergå till en försvarsuppgift.

Ett angrepp mot riket kommer inte att enbart omfatta aktivitet från stridande förband. Angriparna kan också ha sänt ut sabotagegrupper eller agenter för att åstadkomma störningar.

I detta avsnitt tas upp de särskilda förutsättningarna för gränsövervakningspersonalen att inom ramen för gränsövervakningsuppdraget ingripa mot dem som, i främmande makts tjänst, deltar i verksamhet som gränsövervakningen har till ändamål att förhindra. Vad man främst tänker på är främmande makts sabotageförband med uppgifter att störa det svenska försvarets möjligheter att möta ett väpnat angrepp.

Som nämnts i avsnitt 2 innebär regleringen enligt gränsövervakningslagen en samordning i krig eller annars under höjd beredskap av den övervakning som ankommer på polis- och tullväsendet samt Försvarmakten och Kustbevakningen. Gränsövervakningstjänsten kommer att för den inblandade personalen kunna innefatta såväl polisiära eller tullnära som militära uppgifter.

I förarbetena till gränsövervakningslagen fäste man när det gäller sistnämnda uppgifter särskild uppmärksamhet på de centrala bestämmelser som enligt IKFN-förordningen gäller för Försvarmaktens s.k. tillträdeskontroll. Där föreskrivs bland annat att vapenmakt skall

tillgripas mot främmande militär personal, statsfartyg eller statsluftfartyg som i fientlig avsikt överskrider gränsen till svenskt territorium. IKFN-förordningen upphör att gälla i krig, men de särskilda uppgifterna kommer även då att i första hand ankomma på Försvarsmakten. Man utgick från att den personal inom tull- och polisväsendet, som skulle få militära uppgifter vid sidan av sina vanliga tjänsteåligganden, i sådana lägen var inkallad för att fullgöra värnplikt. De författningar och instruktioner som gällde för Försvarsmakten skulle då bli tillämpliga utan särskild föreskrift och någon särskild reglering för gränsövervakningspersonalens rent militära uppgifter behövdes inte. Personal med militära uppgifter skulle nämligen behålla sina befogenheter, även när de tjänstgör som gränsövervakningsmän. Detta framgår av 10 § gränsövervakningslagen, vari sägs att gränsövervakningslagen inte begränsar de befogenheter som enligt bestämmelser i annan författning tillkommer gränsövervakningsman i egenskap av polisman, tulltjänsteman eller krigsman tillhörande Försvarsmakten.

Samtidigt som man utgick från att de militära övervakningsuppgifterna skulle anförtros dem som inkallats för tjänstgöring i Försvarsmakten, bedömde man att gränsövervakningspersonalen måste ha enhetliga befogenheter för att fullgöra de polisiära och tullnära övervakningsuppgifterna. För att göra det möjligt för gränsövervakningspersonal, oavsett vilken av myndigheterna som den tillhör, att medverka i sådana uppgifter, krävdes särskilda bestämmelser om gränsövervakningspersonalens polisiära och tullnära befogenheter.

Gränsövervakningspersonalens befogenheter enligt 6–9 §§ gränsövervakningslagen är således i första hand polisiära eller tullnära. Uppgifterna att ingripa mot dem som begår brott mot rikets säkerhet, t.ex. spioneri, eller som utövar annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet, t.ex. sabotage, är främst polisiära. Det är emellertid tveksamt om det i alla lägen är tillräckligt med enbart polisiära befogenheter för att på ett verkningsfullt sätt ingripa i ett fall som det inledningsvis skildrade, nämligen när ett fientligt sabotageförband verkar inom riket i syfte att skada samhällets infrastruktur eller begränsa det svenska försvarets förmåga att motstå det väpnade angreppet.

Här kan tidpunkten vara avgörande. Innan ett väpnat angrepp mot riket har påbörjats, är sabotageverksamheten att betrakta som kriminell och suveränitetskränkande. De som deltar i sådan verksamhet kan lagföras och straffas. Ingår sabotageverksamheten däremot i ett väpnat angrepp och utförs den inte förtäckt, har den som deltar i sabotageförbandet en särskild folkrättslig ställning. Som kombattant får han då inte göras personligt ansvarig eller straffas för sitt deltagande i

fientligheterna, annat än om han begått krigsförbrytelser (eller i vissa fall av spioneri).

Normalt skall en gränsövervakningsman enligt 7 § första stycket gränsövervakningslagen (och, såvitt gäller en polisman som tillhör gränsövervakningspersonalen, enligt polislagen [1984:387]) få vidta vissa tvångsåtgärder vid ingripanden i syftet att säkerställa lagföring och straff. När de mot vilka ett ingripande skall ske har kombattantstatus och därmed i princip är undantagna från lagföring eller straff, kan ingripandet mot dem inte ha detta syfte. Det bör därför inte heller kunna förenas med tvångsmedel enligt ovan nämnda bestämmelser.

Nu måste i och för sig inte en gränsövervakningsmans ingripande ske i syftet att säkerställa lagföring och straff. Gränsövervakningsmannen bör också på andra grunder *förhindra* eller *avbryta* sabotageverksamhet och får då i den omfattning som anges i 9 § gränsövervakningslagen (eller i, om gränsövervakningsmannen är polisman, polislagen) tillgripa våld. Som angetts i avsnitt 2.3.6 kan en gränsövervakningsman dessutom med stöd av 7 § tredje stycket gränsövervakningslagen hålla kvar gods som påträffats vid ett sådant ingripande, trots att förutsättningarna för beslag då inte föreligger.

I ett fall när sabotageverksamhet uppenbart ingår i ett väpnat angrepp mot riket, bör emellertid uppgiften att förhindra verksamheten i första hand ankomma på dem som har befogenheter att delta i rikets försvar. För att verkningsfullt kunna ingripa krävs nämligen att gränsövervakningspersonalen är berättigad till att direkt delta i fientligheterna, dvs. att den innehar kombattantstatus.

Förutsättningarna för och följderna av att någon skall anses vara kombattant finns beskrivna i folkrättsliga regler som reglerar de stridande parternas uppträdande i en väpnad konflikt.

I totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) finns föreskrifter för ledningen och tillämpningen för svensk del av vissa frågor med utgångspunkt i krigets lagar. Bland annat finns där bestämmelser om vilka personalgrupper inom totalförsvaret som skall anses vara kombattanter när en väpnad konflikt föreligger.

När det gäller gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status, talar bestämmelserna i totalförsvarets folkrättsförordning för att man från svensk sida har ansett att gränsövervakningspersonalen är kombattanter i krig. I 3 § 4 totalförsvarets folkrättsförordning sägs att personal ur Tullverket skall anses som kombattanter när den tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen. Polismän skall med stöd av 3 § 1 totalförsvarets folkrättsförordning ha kombattantstatus när de deltar i rikets försvar. Den personal ur Kustbevakningen som med stöd av förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten används för

övervakning, transporter och andra uppgifter är enligt 2 § totalförsvarets folkrättsförordning att anse som kombattanter.

Av praktiska skäl kan det vara olämpligt att anförtro någon annan gränsövervakningsman än den som tillhör Försvarsmakten uppgiften att förhindra ett stridsberett sabotageförbands verksamhet. I ett inledande skede av en väpnad konflikt, innan Försvarsmakten har hunnit mobilisera sina resurser, kan man emellertid med nuvarande bestämmelser om polismäns folkrättsliga status i krig (se 3 § totalförsvarets folkrättsförordning) tänka sig att polismän har sådana uppgifter inom gränsövervakningen som sedan skall tas över av militär gränsövervakningspersonal. Uppgifterna kan också komma att anförtros polismännen i ett läge alldeles innan öppna fientligheter har utbrutit. I ett sådant läge kan det råda osäkerhet om operationer som utförs av sabotagegrupper eller främmande agenter är militära operationer eller kriminella handlingar. Att polismän som deltar i gränsövervakningen då skulle ges uppgiften att ingripa endast i det senare fallet, förefaller mindre troligt.

Även tulltjänstemän och, när de omfattas av 2 § totalförsvarets folkrättsförordning, kustbevakningstjänstemän som deltar i gränsövervakningen anses enligt gällande svensk rätt vara kombattanter och därmed berättigade till att direkt delta i fientligheterna. Förutsatt att de är rustade för det, skulle de kunna ingripa i fall som de ovan nämnda.

Frågan om gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status har emellertid väckts på nytt av Kombattantutredningen. I betänkandet Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123) har Kombattantutredningen behandlat den folkrättsliga statusen i väpnad konflikt för olika personalgrupper som deltar i det svenska totalförsvaret och har föreslagit att totalförsvarets folkrättsförordning ersätts av en ny förordning i ämnet. Bland annat har Kombattantutredningen behandlat vissa frågor om gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status i väpnad konflikt och om totalförsvarets folkrättsförordning i den delen är förenlig med krigets lagar. Kombattantutredningen har då bedömt att det sätt på vilket den samordnade gränsövervakningen i krig är ordnad nu är svårt att fullt ut förena med de folkrättsliga reglerna och har förordat att frågorna utreds vidare.

Utredningen kommer att i detta avsnitt behandla frågorna som Kombattantutredningen har väckt om gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status i väpnad konflikt. Utgångspunkten är reglerna i krigets lagar om förutsättningarna för kombattantstatus.

4.2 Kombattant i en väpnad konflikt

4.2.1 Krigets lagar

Så fort det föreligger en väpnad konflikt mellan två parter skall den s.k. humanitära rätten tillämpas. Den humanitära rätten är en del av ett större folkrättsligt regelkomplex som brukar betecknas som krigets lagar. I detta regelkomplex ingår även ockupationsrätten och neutralitetsrätten.

Krigets lagar omfattar bland annat 1949 års fyra Genèvekonventioner och 1977 års två tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna.

Sverige har anslutit sig till 1949 års Genèvekonventioner och 1977 års tilläggsprotokoll till dessa. Om Sverige skulle befinna sig i en väpnad konflikt eller om hela eller delar av riket skulle vara ockuperat kommer krigets lagar att gälla. Totalförsvarets folkrättsförordning gäller för myndigheter under regeringen och innehåller som ovan nämnts föreskrifter som utformats med utgångspunkt i krigets lagar.

4.2.2 Olika folkrättslig tillhörighet i en väpnad konflikt

Kombattanter och icke-stridande medlemmar av väpnade styrkor

Folkrätten har traditionellt uppdelat de personer som berörs av konflikten i två huvudkategorier, nämligen dels medlemmar av väpnade styrkor, som kan vara kombattanter eller icke-stridande medlemmar, dels de som är civila och tillhör civilbefolkningen. (Fler kategorier finns, men kan bortses från här.) Av artikel 43.1 i det första tilläggsprotokollet framgår att en stridande parts väpnade styrkor består av alla *organiserade* väpnade styrkor, grupper och enheter som *står under befäl* av någon som inför den parten ansvarar för sina underlydandes uppförande, även om denna part företräds av en regering eller en myndighet som inte är erkänd av en motpart. För att räknas som väpnade styrkor skall de vara underkastade ett *internt disciplinärt system* som bland annat skall säkerställa att folkrättens regler, tillämpliga i väpnade konflikter, iakttages.

Permanent sjukvårdspersonal och militärpräster är icke-stridande medlemmar av de väpnade styrkorna och har därmed en folkrättsligt mer skyddad status. Till skillnad från kombattanterna får de icke-stridande medlemmarna av de väpnade styrkorna inte direkt delta i fientligheterna.

Kombattanter har en folkrättsligt skyddad ställning. De skall inte göras personligen ansvariga eller straffas för att de aktivt deltagit i striderna och skall, i fiendens våld, ha krigsfångestatus.

Det skall tydligt framgå att någon är kombattant. För att inte krigets lagar skall sättas ur spel, är det viktigt att motståndaren kan skilja kombattanterna från civila/civilbefolkningen. De som deltar i en stats permanenta styrkor skall bära uniform. För andra, icke-reguljära förband, t.ex. en organiserad motstånds- eller befrielseerörelse, är bärandet av uniform eller igenkännande tecken inte någon nödvändig förutsättning för kombattantstatus, utan kombattanterna skall skilja sig från civilbefolkningen genom sitt uppträdande. De skall bära sina vapen öppet vid varje militärt engagemang och när de deltar i militära förberedelser till ett anfall, i vilket de skall delta.

Civila/civilbefolkningen

Att vara civil i krig innebär att man skall förskonas från direkta militära anfall och i möjligaste mån från de indirekta effekterna av sådana anfall. Enligt artikel 48 i det första tilläggsprotokollet skall de stridande parterna, i syfte att tillse att civilbefolkningen och civil egendom respekteras och skyddas, alltid göra åtskillnad mellan civilbefolkning och kombattanter samt mellan civil egendom och militära mål, och följaktligen rikta sina operationer enbart mot militära mål.

Hålls inte civila och kombattanter åtskilda, ökar risken för att den förstnämnda gruppen utsätts för angrepp. Anfall skall i och för sig vara begränsade till militära mål, men krigets lagar utesluter inte att egendom som normalt används för civila ändamål kan vara militärt mål. En byggnad som delas mellan en civil och en militär organisation kan utgöra ett militärt mål.

Ett exempel med anknytning till gränsövervakningen är följande. Det är tänkt att gränsövervakningspersonal som huvudregel skall användas för samordnad gränsövervakningen enbart när det behövs och i övrigt användas i sina ordinarie befattningar. Att tulltjänstemän som tagits ut till den samordnade gränsövervakningen (och därmed enligt 3 § 4 totalförsvarets folkrättsförordning anses erhålla kombattantstatus) växlar mellan militära och civila uppgifter, kan med tanke på det ovan sagda legitimera anfall mot även de delar av tullmyndigheten som enbart används för civila uppgifter.

4.2.3 Den svenska modellen är svår att anpassa till en definitiv uppdelning av kombattanter och civila

Traditionellt har det svenska försvaret utgjort en integrerad del av det svenska samhället. Den svenska totalförsvarsverksamheten är visserligen uppdelad i militärt försvar och civilt försvar, men förutsätter ändå att de olika verksamhetsgrenarna är en resurs för varandra. Den civila sektorn och den militära är integrerade med varandra i relativt hög grad. Vissa personalgrupper kommer att ha ömsom civila och ömsom militära uppgifter om Sverige blir involverat i en väpnad konflikt.

Den svenska modellen möjliggör en snabb och säker övergång från freds- till krigsorganisation, men leder också till vissa oklarheter om den folkrättsliga ställningen för viss personal. En principiell uppdelning enligt krigets lagar mellan kombattanter och andra personkategorier kan vara svår att göra inom ramen för det svenska totalförsvaret. Svårigheterna gäller den personal som förväntas att i en väpnad konflikt i viss utsträckning eller i ett visst skede delta i rikets försvar och annars utföra sina ordinarie, civila uppgifter.

Problemen togs upp av Folkrättskommittén i betänkandet *Folkrätten i krig* (SOU 1984:56). Folkrättskommitténs uppdrag var att utreda och lämna förslag angående tolkning och tillämpning av samt information och undervisning om folkrättens regler under krig, neutralitet och ockupation. Den lösning på problemen som Folkrättskommittén förordade var att låta dessa personalgruppers folkrättsliga status växla med uppgiften. De skulle ha kombattantstatus endast när de deltog i rikets försvar och skulle i övrigt vara civila och därmed folkrättsligt fredade från angrepp. Folkrättskommittén introducerade i detta sammanhang begreppet tillfällig kombattantstatus.

Begreppet finns inte i totalförsvarets folkrättsförordning. Det följer emellertid av bestämmelser i förordningen, att vissa personalgrupper kommer att växla sin folkrättsliga status i en väpnad konflikt beroende på det uppdrag de för tillfället utför.

Enligt 3 § skall följande personalgrupper anses ha kombattantstatus:

1. polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar,
2. de som tjänstgör som beredskapspolismän enligt förordningen (1986:616) om beredskapspolisen och som deltar i rikets försvar,
3. de som är skyddsvakter eller skyddsområdesvakter enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.,

4. personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen samt
5. medlemmar av den organiserade motståndsrörelsen.

Att detsamma gäller personal ur Kustbevakningen då den används för övervakning, transport och andra uppgifter inom Försvarsmakten enligt förordningen om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten följer av 2 § totalförsvarets folkrättsförordning. Enligt 15 § totalförsvarets folkrättsförordning anses all övrig personal inom totalförsvaret (än de i tidigare paragrafer uppräknade) som civil personal. Det framgår av 16 § första stycket förordningen att folkrättslig ställning enligt folkrättsförordningen tillkommer endast den som tjänstgör i vederbörande befattning. För polismännens och tulltjänstemännens del innebär det att de är kombattanter så länge de deltar i rikets försvar respektive har uppgifter inom gränsövervakningen, men när de går tillbaka till de ordinarie uppgifterna blir de åter civila. Ett undantag gäller för dem som tjänstgör inom Försvarsmakten. Om de har permission eller är tjänstlediga under kortare tid, behåller de sin folkrättsliga ställning under ledigheten.

Kombattantutredningen har till skillnad från Folkrättskommittén bedömt att det är oförenligt med folkrätten att använda sig av personal med tillfällig kombattantstatus. Konventionstexterna ger visserligen stöd åt vissa former av statusväxlingar, men förefaller vara svåra att förena med den ovan beskrivna "svenska modellen". Av vad Kombattantutredningen har föreslagit och anfört följer att den utredningen anser att de olika personalgrupperna skall vara antingen civila eller kombattanter (eller icke stridande medlemmar av de väpnade styrkorna) i en väpnad konflikt och inte ha andra möjligheter att växla status än de som explicit anges i krigets lagar. Kombattantutredningens förslag, som bland annat omfattar en ny folkrättsförordning, bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

4.3 Gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status i väpnad konflikt

4.3.1 Är kombattantstatus för gränsövervakningspersonalen förenlig med krigets lagar?

Regleringen i totalförsvarets folkrättsförordning bör, sammanställd med gränsövervakningslagens och gränsövervakningsförordningens bestämmelser, uppfattas så att gränsövervakningspersonalen skall ha kombattantstatus oberoende av om personalen hämtats ur polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen eller Försvarmakten. På det sätt som gränsövervakningslagstiftningen är utformad i dag kan gränsövervakningspersonalen ges uppgifter som i princip enbart kan lösas om personalen har kombattantstatus. Så är exempelvis fallet om uppdraget är att förhindra främmande sabotageförbands verksamhet i en väpnad konflikt.

Kombattantutredningen har väckt frågan om gränsövervakningspersonalen uppfyller folkrättens krav på kombattanter. En gränsövervakningsmans medverkan i den samordnade gränsövervakningen kan utgöra en syssla vid sidan av den uppgift som tillkommer vederbörande i egenskap av t.ex. polisman eller soldat. Gränsövervakningsmannen lyder i fråga om gränsövervakningstjänsten, men inte i övrigt, under gränsövervakningschefen. Detta är omständigheter som enligt Kombattantutredningen är svåra att förena med ställningstagandet att personalen skall vara kombattanter.

I princip kan – fortsätter Kombattantutredningen – nämligen varje gränsövervakningsman hänföras till två organisationer med två olika befälsled; dels gränsövervakningsorganisationen, dels endera polisväsendet, tullväsendet eller Försvarmakten. Den som ingår i gränsövervakningspersonalen uppträder och agerar i så att säga två funktioner, både som gränsövervakningsman och som polis, tulltjänsteman eller krigsman tillhörande Försvarmakten. Det kan då vara svårt att skilja mellan gränsövervakningstjänsten, å ena sidan, och personalens övriga uppgifter, å andra sidan.

Ett nära samband mellan gränsövervakningsuppgifterna och personalens uppgifter i "moderorganisationen", jämte det förhållandet att personalen lyder under gränsövervakningschefen såvitt gäller gränsövervakningstjänsten men inte i övrigt, leder till frågan vem som är ansvarig för gränsövervakningspersonalens uppförande. Är det gränsövervakningschefen eller i stället någon annan överordnad?

Den form av samordnad gränsövervakning som innebär att gränsövervakningspersonalen i ett sådant läge när gränsövervakningslagen skall tillämpas är inordnad i sina respektive myndigheter, men har tagits ut för och i fråga om de speciella gränsövervakningsuppgifterna står under gemensam ledning (se avsnitt 2.3.4), synes särskilt berörd av frågeställningen. Enligt Kombattantutredningen finns oklarheter också i de fall när övervakningsuppgifterna inom länet helt eller till huvudsaklig del anförtros åt militära enheter, trots att gränsövervakningsförbanden otvivelaktigt är del av en väpnad styrka. Förhållandena dels att förbanden lyder under gränsövervakningschefen vad avser gränsövervakningstjänsten men inte i övrigt, dels att förbanden skall kunna uppträda både som en del av den samordnade gränsövervakningen och som militära förband i allmänhet, medför enligt Kombattantutredningen att ansvarsfrågan är oklar.

4.3.2 Utredningens synpunkter

Utredningens uppdrag att analysera gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status är en följd av att de ovan redovisade frågorna låg utanför Kombattantutredningens uppdrag och därför alltjämt är obesvarade.

Skall bestämmelserna om den samordnade övervakningen även i fortsättningen vara desamma som i dag, är det naturligtvis av stor betydelse att klargöra om gränsövervakningsuppgifterna är förenliga med de krav som krigets lagar uppställer, och då i synnerhet med de krav som uppställs i konventioner som Sverige är bundet av. Gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning måste vara trovärdig inför motparten.

I avsnitt 5 förordar emellertid utredningen att nuvarande reglering om gränsövervakningen i krig m.m. ersätts av en ny reglering i ämnet. Regleringen innebär förändringar vad gäller såväl ledningen av gränsövervakningen som gränsövervakningsuppgiftens närmare innehåll. Uppdraget som gränsövervakningspersonal skall enligt utredningen inte längre förutsätta kombattantstatus. Mot den bakgrunden avstår utredningen från ett definitivt ställningstagande i de frågor som väckts av Kombattantutredningen. Utredningen vill dock lämna vissa synpunkter som komplement till Kombattantutredningens.

Kan den samordnade gränsövervakningen jämföras med en väpnad styrka?

De övervakningsuppgifter som skall anförtros gränsövervakningspersonalen kan vara både civila och militära enligt vad som gäller i dag. Befogenheter som följer av gränsövervakningslagstiftningen är i första hand polisiära eller tullnär. Tanken är att de militära övervakningsuppgifterna främst skall anförtros sådan gränsövervakningspersonal som, genom att vara krigsplacerad inom Försvarsmakten, har befogenheter till militära ingripanden enligt andra bestämmelser än gränsövervakningslagens.

Som utredningen har konstaterat finns det ändå situationer, t.ex. i inledningsskedet av en väpnad konflikt, där man kan tänka sig att direkta ingripanden mot medlemmar av främmande makts väpnade styrkor anförtros även annan gränsövervakningspersonal, främst polismän. De skall kunna ingripa mot t.ex. mindre sabotageförband tillhörande angriparens väpnade styrkor. Ingår sabotageverksamheten i ett väpnad angrepp mot riket, är det i princip ett måste att de som skall ingripa mot verksamheten har rätten att direkt delta i fientligheterna. För detta krävs att den personalen har kombattantstatus, vilket i sin tur fordrar att de är medlemmar av en väpnad styrka. Hör då en gränsövervakningsman genom nuvarande bestämmelser om gränsövervakningen i krig m.m. till en väpnad styrka?

Som nämnts i avsnitt 4.2.2 består en krigförande parts väpnade styrkor av alla organiserade väpnade styrkor, grupper och enheter som står under befäl av någon som inför den parten ansvarar för sina underlydandes uppförande. För att räknas som väpnade styrkor skall de dessutom vara underkastade ett internt disciplinärt system som bland annat skall säkerställa att folkrättens regler, tillämpliga i väpnade konflikter, iakttas. En väpnad styrka skall lyda under krigförande part, vilket innebär att den krigförande parten är ansvarig för alla handlingar som begås av personer som tillhör styrkan.

Kravet på hur den väpnade styrkan skall vara organiserad är mycket allmänt hållet i krigets lagar. Man kan emellertid tänka sig att avsikten varit att styrkan skall ha någon form av militär struktur. För att styrkan skall anses organiserad, skall den rimligtvis också ha någon form av ledningsstruktur samt vara så uppbyggd att verksamheten bedrivs under kontrollerbara former och i enlighet med vad folkrätten föreskriver. Den som är ansvarig chef för en väpnad styrka förväntas kunna utöva sitt befäl så att disciplin och ordning (främst respekten och efterlevnaden av krigets lagar) upprätthålls inom styrkan. Det disciplinära systemet skall vara ett omedelbart tillgängligt medel för upprätthållandet av disciplinen inom den väpnade styrkan. Det

ansvariga befälet skall exempelvis inte vara tvungen att vända sig till någon utanför styrkan för att få behörighet att vidta nödvändiga disciplinära åtgärder.

Den samordnade gränsövervakningen enligt gränsövervakningslagen har som "organisation" betraktat en tämligen svårbestämbar struktur. Det rör sig snarare om en verksamhet ställd under särskild ledning, än en organisation. Verksamheten kan som ovan nämnts ha olika former. Antingen är personalen inordnad i sina respektive myndigheter, men tas ut för och står i fråga om de speciella gränsövervakningsuppgifterna under gemensam ledning eller så anförtros gränsövervakningsuppgifterna åt militära enheter.

Samtidigt måste beaktas att organisationen kring den samordnade gränsövervakningen är utförligt reglerad i gränsövervakningslagstiftningen och – framför allt – genom de organisationsplaner som upprättas av länsstyrelsen efter samråd med berörda myndigheter. Organisationsplanerna skall innehålla föreskrifter om hur verksamheten skall bedrivas, vilken personal som skall avdelas för denna eller vilka militära enheter som skall medverka, hur personalen skall utbildas och utrustas samt vilken materiel som behövs för verksamheten och vem som skall tillhandahålla den. Planerna blir härigenom tillräckligt detaljrika för att den övervakningsuppgift som ankommer på den enskilde gränsövervakningsmannen skall kunna härledas därifrån.

Frågan är om det förhållandet att gränsövervakningspersonalen har ett tydligt uppdrag inom ramen för gränsövervakningen, kan uppväga att gränsövervakningens yttre struktur är växlande. Att personalen har ett särskilt gränsövervakningsuppdrag bör också framgå genom dess uppträdande. Av betydelse är då att den som tjänstgör som gränsövervakningsman skall bära tjänstedräkt och särskilt tjänste-tecken, om inte länsstyrelsen eller gränsövervakningschefen bestämmer annat.

Vem har ledningsansvaret för gränsövervakningspersonalen?

Det finns inom ramen för gränsövervakningen en reglerad ledningsstruktur. I fråga om gränsövervakningstjänsten lyder gränsövervakningsmännen enligt 12 § gränsövervakningsförordningen under en gränsövervakningschef som i sin tur lyder under länsstyrelsen. Ledningsstrukturen finns också på "fältet". Den som i förhållande till annan leder och ansvarar för viss verksamhet är dennes förman i fråga om denna verksamhet.

Det är när gränsövervakningspersonalen inte fullgör enbart gränsövervakningsuppgifter, som lydnadsförhållandena är mer oklara.

Som ovan nämnts bedrivs inte gränsövervakningen inom en särskild "organisation", utan är en verksamhet som utförs av en viss personal som alltjämt är inordnad i den egna myndigheten och som behåller de befogenheter som följer därav. I och med att gränsövervakningspersonalen lyder under gränsövervakningschefen i fråga om gränsövervakningstjänsten men inte annars, kan ledningsansvaret tillfälligt övergå på ordinarie befäl beroende på vilka uppgifter som personalen utför.

Utredningen menar att man här måste skilja mellan två olika situationer. I den ena situationen utför gränsövervakningspersonalen uppgifter med stöd av ordinarie befogenheter i samband med att den fullgör gränsövervakningsuppgifter. I den andra situationen avdelas gränsövervakningspersonal tillfälligt för en viss uppgift som inte har med gränsövervakningsuppdraget att göra.

Exempel på den förstnämnda situationen är när polismannen vid gränspatrulleringen påträffar och griper någon som är misstänkt för andra brott än sådana som har med rikets försvar eller säkerhet att göra. Ett rimligt sätt att tolka bestämmelserna i 12 § gränsövervakningsförordningen i den situationen, är att ingripandet sker i gränsövervakningstjänsten och därmed under gränsövervakningschefens befäl.

Förhållandet är ett annat om en gränsövervakningsman tillfälligt skall avdelas för ett uppdrag utanför den samordnade gränsövervakningen. I den situationen bör 12 § gränsövervakningsförordningen uppfattas så, att gränsövervakningsmannen då ställs under ordinarie befäls ledning. Eftersom länsstyrelsen har dispositionsrätten över gränsövervakningspersonalen enligt den fastställda organisationsplanen, måste rimligtvis länsstyrelsen eller gränsövervakningschefen först godkänna att gränsövervakningsmannen skall avdelas till ett sådant uppdrag. Övergången av ledningsansvaret blir då beroende av ett särskilt beslut. Härigenom bör tveksamheter om vem som ansvarar för personalens uppförande i varje given situation kunna undvikas.

Avslutande synpunkter

Möjligtvis kan ett resonemang som det ovan förda leda till ställningstagandet, att den samordnade gränsövervakningen i alla fall uppfyller folkrättens krav på en väpnad styrka. Det finns emellertid starka skäl att överväga en reglering som är tydligare i folkrättsligt hänseende, om man bestämmer sig för att personalen inom den samordnade gränsövervakningen även i fortsättningen bör ha uppgifter som fordrar kombattantstatus. En av utgångspunkterna för en sådan

reglering bör i så fall vara att personal med gränsövervakningsuppgifter inte har tillfällig kombattantstatus.

I avsnitt 5 förordar emellertid utredningen att det övervakningsuppdrag som i gemensamma former under höjd beredskap ankommer på polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen och i vissa situationer genom medverkan från Försvarsmakten inte skall omfatta militära uppgifter. Uppdraget som gränsövervakningsman skall, som ovan nämnts, då inte fordra att vederbörande är kombattant i en väpnad konflikt. Den folkrättsliga innebörden av utredningens förslag framgår av avsnitt 5.3.

5 Överväganden om den framtida gränsövervakningen under höjd beredskap

Gränsövervakning under höjd beredskap bör vara annorlunda organiserad än den är enligt lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. I stället för att viss personal skall avdelas för verksamheten och ställas under länsstyrelsens ledning, föreslår utredningen att gränsövervakning under höjd beredskap skall vara ett civilt uppdrag som ankommer på polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen inom ramen för respektive myndighets verksamhet och att Försvarsmakten skall medverka i gränsövervakningen. Ändamålet med gränsövervakningen skall vara att förhindra brott till fara för rikets försvar eller säkerhet, överträdelse av bestämmelserna i utlänningslagstiftningen om inresa till och utresa från Sverige samt införsel till eller utförsel från riket av gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet.

Lagen om gränsövervakningen i krig m.m. bör därför upphävas och ersättas med en ny lag om gränsövervakning under höjd beredskap. Lagen skall innehålla bestämmelser om de ytterligare befogenheter som befattningshavare vid polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen skall ha vid gränsövervakning i ovan nämnda syften. Den skall också innehålla bestämmelser om de befogenheter som militär personal skall ha vid dess medverkan i sådan övervakning. Ledning och samordning av gränsövervakningen under höjd beredskap följer av vad som gäller för verksamheten i fredstid och behöver inte regleras i den föreslagna lagen.

Befogenheterna enligt den föreslagna lagen tillåter inte gränsövervakningspersonalen att delta i ingripanden som fordrar att personalen har kombattantstatus. 3 § 4 totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), som anger att personal ur Tullverket skall anses som kombattanter när den tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt lagen om gränsövervakningen i krig m.m., bör därför upphävas.

5.1 Faktorer som påverkar utformningen av gränsövervakning under höjd beredskap

Samordnad gränsövervakning enligt gränsövervakningslagen har formats efter de förhållanden som gällde på 1970-talet. Hotbilden var då ett krig mellan två maktblock och risk för invasion av riket. Den svenska neutralitetspolitiken innebar att Sverige var alliansfritt i fred syftande till neutralitet i krig. Rikets försvar planerades utifrån möjligheten att förhindra en invasion. Det är väl känt att den bipolaritet som rådde under det kalla kriget inte längre råder. Sveriges säkerhetspolitiska inriktning har anpassats därefter.

Också det militära försvaret har fått en ny inriktning. Invasionsförsvaret har ersatts med ett insats- och kompetensförsvar som bedömts fordra mindre resurser. Försvarsmakten har till följd härav bantats, samtidigt som de militära förbanden har moderniserats. Förband som inte har någon plats i insatsförsvaret, bland annat gränsförband som särskilt utformats för att kunna lösa gränsövervakningsuppgifter, har avvecklats.

Begreppet gräns har under senare år fått en delvis förändrad betydelse och omfattar i fråga om rörligheten av varor och personer dels en inre gräns mot andra stater inom Europeiska unionen (EU) eller stater som deltar i Schengensamarbetet, dels en yttre gräns mot tredje land. Som medlemsstat i EU och deltagande land i Schengensamarbetet skall Sverige verka för dels fri rörlighet för varor och personer inom gemenskapen respektive inom samarbetsområdet (de inre gränserna), dels ett internationellt tullnära och polisiärt samarbete för att förhindra gränsöverskridande brottslighet.

Den yttre gränsen är inte bara en nationell gräns, utan också en gemensam gräns för unionen eller samarbetsländerna och fordrar särskilda övervaknings- och kontrollinsatser. Genom EG:s tullagstiftning och de nationella bestämmelser som införlivat Schengenkonventionen i svensk rätt sker kontrollen och övervakningen av samfärdseln över rikets gränser med stöd av ett regelverk och efter förutsättningar som är gemensamma med övriga medlemsstater och samarbetsländer.

Svensk gränskontroll styrs i dag av behovet att kunna lösa uppgifter framför allt vid yttre gräns. Uppgifterna löses bland annat genom långtgående samarbete både mellan de inhemska gränskontrollmyndigheterna och med motsvarande myndigheter i andra länder. Det förstnämnda samarbetet har författningsstöd i utlännings- och tullagstiftningen samt i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan i polisiär verksamhet. Vidare har Rikspolisstyrelsen,

Kustbevakningen och Tullverket tillsammans med bland annat Migrationsverket upprättat en nationell handlingsplan och handbok för att stärka och utveckla samverkan inom ramen för Schengensamarbetet. Det internationella tull- och polissamarbetet regleras i bland annat lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete och i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete.

Det är givet att Sveriges säkerhetspolitiska läge, liksom rörligheten över gränserna enligt de olika europeiska samarbetsformerna och Försvarmaktens möjlighet att bidra med personal till gränsövervakningen, har betydelse för hur gränsövervakningsuppgifterna skall lösas i framtiden.

Behovet av en förnyelse av gränsövervakningsregleringen kan också gälla bestämmelserna om hur verksamheten skall ledas och samordnas. Det ingår i utredningens uppdrag att utreda det lämpliga i den reglering som anger att länsstyrelsen ansvarar för och leder gränsövervakningen i länet. Av betydelse är då att länspolismyndigheterna numera är självständiga i förhållande till länsstyrelserna och att det därför inte längre är naturligt för länsstyrelserna att ha ledningsansvaret för polisiära uppgifter. Det kan tilläggas att regeringen i propositionen Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) anser att länsstyrelserna inom ramen för områdesansvaret på regional nivå bör samordna planeringen beträffande statliga aktörers åtgärder inför en kris och bör ha en samordningsroll under krisen, men att länsstyrelserna i normalfallet inte bör ha direkta beslutsbefogenheter vad gäller krishantering, om inte regeringen så beslutar i enskilda fall (prop. s. 74).

Utredningen har granskat andra förslag som, om de genomförs, kommer att inverka på den framtida gränsövervakningsorganisationen. I avsnitt 4 nämns Kombattantutredningens bedömning av den folkrättsliga statusen i väpnad konflikt för vissa personalgrupper och dessa grupperns möjligheter att växla folkrättslig status i en och samma väpnade konflikt (jfr SOU 1998:123). Av remissvaren att döma råder enighet om att den gällande ordningen, där vissa personalgrupper ansetts kunna ha tillfällig kombattantstatus i en väpnad konflikt, är olämplig och att den som tillhör en viss personalgrupp i stället bör vara antingen permanent civil eller kombattant i en väpnad konflikt. (Statusväxling får dock äga rum på det sätt som anges i krigets lagar och som kan ske på såväl individnivå som förbandsnivå.)

Eftersom gränsövervakningsuppdraget enligt gällande ordning anses förutsätta kombattantstatus, har det varit tänkt att vissa av personalgrupperna, nämligen polismän och tulltjänstemän, skall kunna växla folkrättslig status mellan när de fullgör sina ordinarie uppgifter och när de fullgör gränsövervakningsuppgifter (eller för polismännens del när

de annars deltar i rikets försvar). Kombattantutredningens ovan nämnda bedömning innebär att den folkrättsliga statusen i en väpnad konflikt för den som tjänstgör inom gränsövervakningen bör vara antingen civil eller kombattant och att gränsövervakningsmannen inte bör kunna växla folkrättslig status beroende på vilken av de nämnda uppgifterna han eller hon utför.

Polismän skall enligt Kombattantutredningens förslag vara i folkrättens mening permanent civila i en väpnad konflikt. Om förslaget genomförs innebär det att polismän inte skall delta i det väpnade försvaret av landet, om de inte inkallats till tjänstgöring inom Försvarsmakten. Lagen (1943:881) om polisens ställning under krig och 3 § 1 totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) skall då upphävas.

Denna utrednings överväganden om gränsövervakningspersonalens folkrättsliga status finns i avsnitt 5.3.

5.2 Behovet av Försvarsmaktens medverkan i gränsövervakningen kvarstår

Försvarsmakten bör vid behov kunna medverka i gränsövervakning under höjd beredskap. Denna uppgift för Försvarsmakten bör skrivas in i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten.

Militära enheter som skall delta i direkta övervaknings- och kontrollinsatser skall vara sammansatta och utbildade för ändamålet. Enheter ur hemvärnet får anses lämpade för medverkan i gränsövervakning, men också andra militära enheter bör kunna ges sådana uppgifter.

5.2.1 Inledning

Svensk säkerhetspolitik omprövas kontinuerligt. Detaljerade redogörelser för säkerhetspolitiken finns i bland annat Försvarsberedningens rapporter (exempelvis Ds 1999:24, Ds 2001:14 och Ds 2001:44), i propositionerna Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30) och Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) samt i försvarsutskottets betänkanden i anledning av propositionerna.

Under de senaste åren har svensk säkerhets- och försvarspolitik genomgått omfattande förändringar. Med utgångspunkt från det säkerhetspolitiska läget har det militära försvaret förnyats och moderniserats samt fått delvis nya uppgifter. Bland annat har kraven

ökat på förmågan att bidra till fred och säkerhet i omvärlden samt att bidra till att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Det militära försvaret har fått en ny inriktning och beskrivs nu som ett insats- och kompetensförsvaret i stället för ett invasionsförsvaret. Man talar också om en utveckling mot ett nätverksbaserat försvaret, där man skall ha förmågan att i realtid fördela information och en lägesbild till berörda staber, förband och befattningshavare samt att bygga ledningsfunktionen i ett icke-hierarkiskt nätverk som ökar förutsättningarna för att verksamheten leds från den för situationen mest lämpliga nivån. Försvarsmaktens resurser har minskats och anpassats teknologiskt till de nya uppgifterna.

Grundförmågan inom det civila försvaret är samhällets fredstida stabilitet och flexibilitet. Det civila försvaret skall inriktas på grundläggande försvarsförmåga och planering för att möjliggöra anpassning vid en säkerhetspolitisk förändring. Syftet med planeringen är att minska sårbarheten i infrastrukturen. Helhetssynen skall präglade samordningen av resurserna inom totalförsvaret, så att det i betydande utsträckning är samma eller likartade åtgärder som måste vidtas och resurser som måste tillskapas oavsett vilken hotbild eller risksituation som ligger till grund.

5.2.2 Det säkerhetspolitiska läget är inte längre detsamma som när gränsövervakningslagen kom till

Inriktning på svensk säkerhetspolitik

Vid tidpunkten för gränsövervakningslagens tillkomst formulerades Sveriges neutralitetspolitik som en "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig". Sedan år 1992 formuleras den svenska säkerhetspolitiska doktrinen som "militär alliansfrihet syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av en konflikt i vårt närområde". Den svenska alliansfriheten har alltså bibehållits. Den nya formuleringen av svensk säkerhetspolitisk doktrin visar emellertid också på ett närmande till ett gemensamt europeiskt säkerhetspolitiskt samarbete.

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands fred och självständighet. Säkerhetspolitiken har både en nationell och en internationell dimension. Nationellt skall Sverige kunna möta militära och andra hot som direkt berör riket. Svårast bland dem är väpnade angrepp riktade mot rikets frihet och självständighet. Det skall finnas en förmåga att förebygga och hantera även andra situationer som skulle

kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner.

Den svenska säkerhetspolitiken vävs alltmer in i ett brett internationellt samarbete om säkerhet i Europa. Ett svenskt deltagande på stor bredd i det europeiska samarbetet samt i den gemensamma säkerhetsfrämjande verksamheten och krishanteringen är centrala medel för att trygga också rikets egna säkerhet. Det svenska bidraget till det internationella samarbetet kan vara både militärt och civilt.

Hotbilden

Den säkerhetspolitiska utvecklingen har förändrat den hotbild som rådde under det kalla krigets dagar. En invasion syftande till ockupation av Sverige ter sig inte möjlig att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt att Sverige har en grundläggande försvarsförmåga (enligt prop. 2001/02:10 ter sig det hotet nu än mer avlägset). Det finns inte heller längre någon risk för landet att dras in i ett krig mellan två maktblock som hotar rikets säkerhet.

Däremot finns det, enligt de bedömningar som görs, risker förknippade med regionala och lokala konflikter med förekomsten av auktoritära regimer, sönderfallande stater och bristande samhällskontroll. Att Sverige tillhör Östersjöområdet är här av betydelse. Östersjön är ett betydelsefullt gränsområde och en kommunikationsled. Om konflikter uppstår kan Östersjön och dess omgivningar komma att bli inblandade på många sätt.

Konflikter behöver emellertid inte uppstå i närområdet för att de skall få säkerhetspolitiska återverkningar också på Sverige. Exempel på konflikter som har kunnat eller kan komma att få säkerhetspolitiska återverkningar på Sverige är de som pågår på Balkan och i Mellanöstern.

Hotbilder som inte kan avskrivas under de närmaste tio åren är

- väpnade angrepp med annat syfte än en ockupation,
- angrepp av förtäckt typ,
- agerande från aktörer som inte är stater och
- svåra påfrestningar på samhället i fred.

Det är inte i första hand stormakter med överväldigande militära resurser som kan tänkas komma att agera mot Sverige, utan snarare stater och organisationer och grupper som med hot och påtryckningar, våld och skadegörelse kan tänkas vilja påverka rikets säkerhet. Hot mot tekniska infrastruktursystem kan få mycket allvarliga konsekvenser. Möjligheterna för mindre intressegrupper, kriminella grupper eller

terrorister att allvarligt störa samhällets funktioner har ökat i takt med samhällets beroende av informationsteknik m.m.

Terroristdåden i USA den 11 september 2001 visar de stora följderna av ett angrepp av en icke-statlig aktör som använder icke-konventionella stridsmedel. Angreppen i New York och Washington illustrerar också svårigheterna både att möta ett sådant våld och svårigheterna att definiera det. Många gånger är inte syftet med våldshandlingen att sätta igång ett krig, utan att påverka den angripna staten till ett visst ställningstagande eller till att avstå från ett ställningstagande.

Det är inte längre lika lätt som tidigare att bestämma övergången från fred till krig. Händelser, som var för sig inte går att betrakta som krigshandlingar, utvecklas i en glidande skala där det inte längre är möjligt att avgöra vad som gäller.

Klart är att samhället står inför en mångfasetterad hotbild som inte följer traditionella mönster. Försvarsberedningen har i Ds 2001:44 understrukt behovet av att klarare precisera innebörden av och förutsättningarna för att hantera sådana hot som i dag inte kan räknas till väpnade angrepp i strikt folkrättslig bemärkelse.

Slutsatser för gränsövervakningens del

Även om hotbilden nu är en annan än vid gränsövervakningslagens tillkomst, har den inte så mycket förändrat behovet av samordnad gränsövervakning under höjd beredskap. De angrepp som man nu bedömer som mest trovärdiga inbegriper sannolikt aktivitet över rikets gränser som fordrar den typ av motinsatser som omfattas av de nuvarande bestämmelserna om gränsövervakning i krig m.m.

Svårigheterna att i förväg bilda sig en uppfattning om hur angreppet ser ut, vem som är angripare och var angreppet kommer att ske ställer krav på stor flexibilitet när det gäller hur resurserna inom gränsövervakning skall användas. Gränsdragningen mellan å ena sidan terrorism och annan verksamhet som skall bekämpas med polisiära maktmedel och å andra sidan sådan verksamhet som fordrar ett militärt ingripande kan komma att vara än mer diffus än tidigare och svår att avgöra på förhand. Det finns bland annat därför ett behov av att Försvarsmakten skall kunna delta i gränsövervakning under höjd beredskap.

Samtidigt finns det anledning att ompröva Försvarsmaktens roll i gränsövervakningen. Hotbilden vid tiden för gränsövervakningslagens tillkomst var sådan, att man räknade med att subversiv aktivitet vid gränsen kunde utgöra ett första steg i en påbörjad invasion av riket.

Den samordnade gränsövervakningen skulle därför organiseras så att den i takt med att angreppets ändrade karaktär kunde övergå från polisiära till militära ingripanden. Försvarsmakten fick en central roll i gränsövervakningen och i viss mån styrdes utformningen av verksamheten efter behovet av att personalen som deltog i gränsövervakningen också skulle kunna bidra till rikets försvar (jfr prop. 1978/79:215 s. 10 och 11).

Med nu gällande hotbild förefaller en invasion av riket att vara den minst troliga följden på subversiv aktivitet över rikets gränser. Behovet av att de som deltar i gränsövervakningen övergår till att medverka i rikets försvar har därmed minskat. Syftet med Försvarsmaktens medverkan i gränsövervakningen kan inte längre anses vara att öka dess militära förmåga. I stället bör Försvarsmaktens medverkan motiveras främst av ett behov av att i en exceptionell situation förstärka de civila gränskontrollmyndigheternas bevakning av rikets gränser i polisiärt och tullnära syften. Utredningen behandlar det behovet närmare i avsnitt 5.2.4. Behovet av förstärkning kommer att vara olika stort i olika delar av landet och kommer därutöver att bero på den aktuella hotbilden.

Det säkerhetspolitiska läget har också ansetts motivera ett bantat militärt försvar vilket aktualiserat frågan om vilka resurser som Försvarsmakten framdeles kan avvara för gränsövervakningsuppdrag.

5.2.3 Det senaste totalförsvarsbeslutet har inneburit en ny inriktning av det militära försvaret

Totalförsvarets inriktning

Hur hotbilden mot Sverige ser ut har betydelse för totalförsvarets utformning.

Vad är då totalförsvar? I lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap är totalförsvar definierat som *verksamhet* som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Totalförsvar avser alltså ingen organisation utan en verksamhet.

Totalförsvar består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det militära försvaret omfattar den verksamhet som bedrivs av Försvarsmakten. Det civila försvaret omfattar all icke-militär samhällsverksamhet som skall bedrivas i krig. I fred är civilt försvar verksamhet som genomförs för att höja samhällets förmåga att motstå ett väpnat angrepp.

Det är värt att notera att begreppet totalförsvar inte innefattar samhällets beredskap mot andra typer av hot och risker än sådana som föranleds av krig. Det är inte klart om händelserna i september 2001 i USA i en tänkt motsvarande situation i Sverige skulle ha ansetts som en sådan handling som inneburit att regeringen hade beslutat om skärpt eller högsta beredskap enligt lagstiftningen om totalförsvar och höjd beredskap. Regeringen har i prop. 2001/02:10 gjort bedömningen att begreppet totalförsvar även i fortsättningen bör definieras på det sätt som framgår av den ovan nämnda lagen och skall beteckna den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Begreppet har, menar regeringen, en folklig förankring med en tydlig knytning till krig vilket i sin tur motiverar särskilda befogenheter och fullmaktslagar. De särskilda bestämmelser och organisationsförhållanden som motiveras av en sådan exceptionell situation som krig kan enligt regeringen inte motiveras av olyckor eller elakartade handlingar m.m. i det fredstida samhället.

Uppgifter som ankommer på Försvarsmakten

Enligt 2 § förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarsmakten skall Försvarsmakten kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp var det än kommer ifrån. Hela Sverige skall kunna försvaras.

Försvarsmakten skall vidare

- hävda Sveriges territoriella integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet samt
- bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.

Enligt 3 § i Försvarsmaktens instruktion skall Försvarsmakten ha den operativa förmåga, de kompetenser och den insatsorganisation som regeringen beslutar. Försvarsmaktens beredskap, organisation och planläggning skall medge anpassning av förmågan för att motsvara förändrade krav och behov.

Försvarsmaktens instruktion är ett tydligt exempel på att invasionshotet inte längre utgör grunden för totalförsvarets utformning. De verksamheter som direkt har inriktats mot att förbereda Sverige för att motstå ett brett upplagt invasionsföretag har avvecklats eller nedprioriterats.

Försvarmakten skall visserligen alltså kunna upptäcka och ingripa mot kränkningar av territoriet samt i samverkan med övriga myndigheter kunna upptäcka och avvisa säkerhetshot. Vid kriser i rikets närområde skall svensk militär närvara vid gränserna och i de omgivande havsområdena utgöra ett konfliktdämpande inslag. Utgångspunkten är emellertid relativt sett begränsade krav på att kunna möta angrepp mot Sverige men ökade krav på att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Ökade krav ställs också på att Försvarmakten skall kunna bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Försvarmakten skall ha förmåga att samverka med civila myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande även i fredstid.

För att motsvara de nya förväntningarna på Försvarmaktens militära slagkraft skall insatsorganisationen innehålla krigsförband med hög operativ rörlighet och kvalitet och kunna sättas samman i operativa insatsstyrkor efter aktuella behov. Det antal förband som erfordras är mindre än vad det militära försvaret tidigare har krävt, men anspråken på kvalitet och möjligheter till mångsidig användning är höga.

Till stöd för de operativa insatsstyrkorna skall Försvarmakten organisera nationella skyddsstyrkor. I dessa ingår bland annat delar av det tidigare territorialförsvaret och hemvärnet. De nationella skyddsstyrkorna skall också skydda befolkningen samt militär och civil infrastruktur vid ett väpnat angrepp.

5.2.4 Behovet av att Försvarmakten medverkar i gränsövervakningen under höjd beredskap

En given utgångspunkt för gränsövervakningslagen har varit att Försvarmaktens deltagande i gränsövervakning är nödvändigt under höjd beredskap. Ett skäl för detta är att gränsövervakningsuppgifterna kan komma att övergå till stridande uppgifter.

Det är ett argument för Försvarmaktens medverkan i gränsövervakningen som alltså är hållbart. Den mångfasetterade hotbild som gäller i dag gör att det svårt att på förhand avgöra om de insatser som krävs för att förhindra eller bekämpa verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet främst är polisiära/tullnära eller militära. Man kan inte utesluta att andra aktörer än stater – exempelvis intressegrupper, kriminella grupper eller terroristgrupper – genom gränsöverskridande verksamhet där de använder sig av avancerade metoder och vapen, inklusive icke-konventionella vapen, orsakar stor fara för rikets försvar eller säkerhet.

Gränsdragningen mellan vad som i dessa fall å ena sidan är ett direkt väpnat angrepp på riket eller ett hot mot den territoriella integriteten och vad som å andra sidan är kriminell verksamhet kan vara svår och bero på sådant som verksamhetens omfattning eller syftet med denna. Handlar det om brottslig verksamhet har de rättsvårdande myndigheterna det primära ansvaret för att hantera situationen. Rör det sig om angrepp från en främmande makt skall det mötas av rikets samlade totalförsvar.

För att inte oklarhet om vem som är angripare skall inverka på förmågan att möta angreppet, måste såväl förmågan att analysera det säkerhetspolitiska läget som beredskapen att möta detta, oavsett om angriparen är en enskild person, grupp e.d. eller en främmande stat, vara hög. Detta förhållande talar för en samordning av gränsövervakningsuppgifterna och en närmare samverkan mellan de civila gränskontrollmyndigheterna och Försvarsmakten.

I förarbetena till gränsövervakningslagen anfördes till stöd för att använda militära resurser i gränsövervakningen, att trycket på polisorganisationen kommer att bli utomordentligt starkt under krigs- eller beredskapsförhållanden. I prop. 1978/79:215 anförde föredragande statsrådet att den reduktion av polispersonalen, som uppstår om Försvarsmakten eller civilförsvaret mobiliseras, skapar problem för polisverksamheten och att påfrestningarna som ett krisläge medför för polisens del utgör ett särskilt skäl för en samordning av insatserna vid gränsen. Samordningen skulle då enligt föredragande statsrådet skapa möjlighet att vid behov förstärka den polisiära gränsövervakningspersonalen vid t.ex. hamnar och flygfält med personal ur hemvärn och kuppförsvarsförband liksom också med personal ur tullväsendet (prop. s. 11).

Behovet av att förstärka eller i vart fall bibehålla polisens resurser i ett beredskapsläge gäller även i dag. Rikspolisstyrelsen har vid olika tillfällen gjort bedömningen att resurserna är otillräckliga för myndighetens uppdrag under höjd beredskap.

Skälen för att Försvarsmakten skall i någon form delta i gränsövervakningen under höjd beredskap kvarstår alltså. Försvarsmakten är en under väpnad konflikt närvarande resurs, som kan användas för att vid behov bistå de civila gränskontrollmyndigheterna. Vari biståndet skall bestå beror inte bara på säkerhetspolitiska överväganden utan också på de civila gränskontrollmyndigheternas förmåga att med egna resurser lösa uppgifterna.

Samarbetet mellan gränskontrollmyndigheterna samt det internationella polisiära och tullnära samarbetet inom ramen för Schengensamarbetet och tullunionen har utvecklats mycket under senare år. För att uppfylla det svenska åtagandet att övervaka och kontrollera den

yttre gränsen (som för Sveriges del är tämligen vidsträckt med tanke på landets långa kuststräcka), har samarbetet mellan polisens och Tullverkets landbaserade kontrollverksamhet samt Kustbevakningens kontrollverksamhet intensifierats och bedrivs nu med inriktning mot att i ökad utsträckning arbeta med gemensamma riskprofiler, riskanalyser och underrättelser som grund för kontrollverksamheten. Myndigheterna har också tillsammans tagit fram en nationell handlingsplan för att klara Schengensamarbetets krav (se avsnitt 3.4).

Internationellt samarbete bedrivs dels inom ramen för tullunionen och Schengensamarbetet, dels genom särskilda samarbetsprojekt. Utredningen har tidigare pekat på bland annat de polisiära och tullnära samarbetsformer som regleras i lagen om internationellt polisärt samarbete respektive lagen om internationellt tullsamarbete. Med stöd av bland annat Schengens informationssystem finns dessutom ett väsentligt internationellt gränskontrollsamarbete såvitt avser den icke-militära underrättelseverksamheten.

De civila gränskontrollmyndigheternas resurser för att övervaka de yttre gränserna är såvitt utredningen kan erfara tillräckliga och väntas så förbli även under höjd beredskap om inte resurserna behövs på andra ställen också. Vid inre gräns är kontrollresurserna betydligt mindre. Persontrafiken skall normalt inte kontrolleras vid inre gräns. Varukontrollen är begränsad och gäller varor som omfattas av lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Sveriges deltagande i Schengensamarbetet och tullunionen innebär att gränserna till Finland och Norge är inre gränser vad gäller persontrafik och att gränsen till Finland är inre gräns också vad gäller varutransporter.

Schengensamarbetet och tullunionen upphör inte i en krigssituation eller annars under höjd beredskap. Samtidigt är samarbetsformerna i första hand anpassade till fredstid och det är svårt att tänka sig att principerna om fri rörlighet för personer och varor fullt ut kan upprätthållas inför eller i en väpnad konflikt. Hur konflikten påverkar principerna beror naturligtvis främst på vilket eller vilka länder som berörs. Ger då EG:s tullbestämmelser och Schengenkonventionen möjlighet till undantag från den fria rörligheten?

När det gäller varukontroll vid inre gräns finns det som ovan nämnts ett visst utrymme för kontroller som inte är (slumpmässiga) stickprovskontroller. Det skall då finnas en misstanke om att befordran avser varor som inte alls får befordras över en inre gräns eller som i vart fall måste uppvisas vid gränsen. Vilken grad av misstanke som krävs beskrivs närmare i avsnitt 3.2.1.

Gränsövervakning skall under höjd beredskap bland annat syfta till att gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller

säkerhet inte förs in i eller ut ur riket. Gäller det vapen, vapendelar eller komponenter till utrustning som kan användas i subversiv verksamhet omfattas godset med största sannolikhet av lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Lagen tillämpas vid befordran av bland annat krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd samt vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67).

En misstanke om att någon transporterar sådant gods motiverar en kontroll vid inre gräns. Man kan tänka sig att de fall som motiverar en kontroll under höjd beredskap är fler än i fredstid och att misstankegraden är lägre. Däremot bör det inte förekomma slumpmässiga stickprovskontroller, eftersom de skulle strida EG:s tullbestämmelser. Sådana stickprovskontroller anses under alla omständigheter inte verkkningsfulla när det gäller kontroll av varor. Trots detta bör man räkna med en helt annan storlek på kontrollverksamheten vid inre gräns under höjd beredskap än i normala, fredstida förhållanden.

Utredningen gör samma bedömning när det gäller utlänningskontrollen vid inre gräns som i fråga om varukontroll. Om det är nödvändigt av hänsyn till allmän ordning eller rikets säkerhet, medger artikel 2.2 i Schengenkonventionen att kontroll *under en begränsad tid* får genomföras även vid en inre gräns. Ett beslut att återinföra personkontroll vid inre gräns är politiskt känsligt och skall därför meddelas av regeringen som är ytterst ansvarig för utrikespolitiken och kontrollen av rikets gränser.

Konventionstexten (som förts in i 5 kap. 2 § utlänningsförordningen [1989:547]) tar sikte på situationer av skilda slag. Å ena sidan kan det gälla omvälvande situationer i ett annat land, å andra sidan idrottsevenemang eller politiska toppmöten. För hur lång tid som inre gränskontroll skall återinföras och vari kontrollåtgärderna skall bestå, måste bero på den aktuella situationen och bygga på underrättelser av civil eller militär natur som inhämtats av behöriga myndigheter.

Det är svårt att i förväg beräkna hur lång tid förhållanden som motiverar höjd beredskap kommer att pågå. Intensiteten av händelseförloppen under höjd beredskap växlar också. Det är rimligt att betrakta dem som ett pågående förlopp som motiverar personkontroll vid inre gräns i de syften som gränsövervakningen avser. Kontrollen bör då få pågå under tiden som höjd beredskap råder och de särskilda bestämmelserna om gränsövervakning tillämpas.

En intensifierad gränskontroll under höjd beredskap vid de inre gränserna har alltså enligt utredningens uppfattning stöd i tull- och

utlänningslagstiftningen och är dessutom alldeles nödvändig för att förhindra gränsöverskridande, subversiv verksamhet.

Samtidigt som en förstärkt kontroll vid inre gräns fordrar polisiära och tullnära resurser som inte finns under normala förhållanden, kommer behovet av resurser för gränsövervakning vid yttre gräns att vara minst lika stort som i fred. Polisens och Tullverkets resurser är dimensionerade för att myndigheterna i princip enbart skall bevaka de yttre gränser som inte är sjögränser. Risker är uppenbara att resurserna under höjd beredskap endast räcker till gränsövervakningsuppgifterna vid de fasta landgränsövergångarna samt vid flygplatser och hamnar.

Kustbevakningens bevakningsområde är i huvudsak yttre gräns till sjöss. Redan inom ramen för Schengensamarbetet och tullunionen krävs därför att Kustbevakningen har stor kapacitet till gränsövervakning. Under förutsättning att Kustbevakningens resurser inte tas i anspråk till annan verksamhet i krig, är det rimligt att anta att övervakningen till sjöss i stort sett kan ske utan förstärkta resurser. Samverkan med Försvarsmakten skulle för Kustbevakningens del kunna avse övergripande åtgärder såsom samordning av vissa underrättelse- och spaningsfunktioner. Behovet av att militär personal deltar i den polisiära eller tullnära verksamheten till sjöss kommer sannolikt att vara mindre än längs landgränsen.

När det gäller landgränserna mot Norge och Finland finns det gränsavsnitt där militära enheter kan vara den enda resurs som finns tillgänglig för att utföra gränsövervakningsuppgifter. Redan vid gränsövervakningslagens tillkomst förutsåg man där ett stort behov av att militära enheter svarade för den huvudsakliga delen av gränsövervakningen under höjd beredskap.

Av organisationsplanen för gränsövervakningen i Norrbottens län framgår att samordnad gränsövervakning enbart skall ske vid vissa kommunikationspunkter (hamnar och flygplatser), medan övriga gränssträckor skall övervakas av gränsövervakningsförband. Som ovan nämnts har Försvarsmaktens gränsförband lagts ned och har inte ersatts av andra förband med likvärdig kompetens att svara för gränsövervakningen.

Klart är att polisen och Tullverket inte har sådana resurser, att de utan förstärkning från militära förband kan klara gränsövervakningsuppgiften längs landgränserna. Gränskontrollmyndigheternas resurser svarar bättre mot behovet av landbaserade övervaknings- och kontrollinsatser längs kuststräckan tack vare samverkan med Kustbevakningen. Man kan emellertid även längs vissa av Sveriges kustområden tänka sig ett behov av förstärkning i form av rörliga, militära gränsövervakningsenheter. Frågan är då om Försvarsmakten

har andra resurser än gränsförbanden som kan svara upp mot behovet av förstärkning vid gränsövervakning under höjd beredskap.

5.2.5 Hemvärnets och andra militära förbands roll i gränsövervakning under höjd beredskap

En omedelbar effekt av försvarsbeslutet för åren 2000–2004 är nedläggningen av militära förband. Genom att det militära försvaret har övergått till ett insats- och kompetensförsvar har behovet av anställd personal inom Försvarsmakten minskat med totalt ca 7 000 personer. Stora delar av grundorganisationen har avvecklats till förmån för en mindre insatsorganisation.

En grundtanke med insatsorganisationen är att den skall ha en förmåga att uppträda integrerat och samordnat med utnyttjande av alla stridskrafter. Kravet på flexibilitet i fråga om hur, var och när ett förband skall utnyttjas är stort. Att använda delar av insatsorganisationen till mer eller mindre permanenta gränsövervakningsuppdrag kan inte förenas med det kravet.

Delar av de nationella skyddsstyrkorna skulle kunna vara en resurs för gränsövervakningen. Av särskilt intresse är då hemvärnet. Hemvärnet är ett krigsförband ingående i Försvarsmakten. (I hemvärnsförordningen [1997:146] skiljer man mellan å ena sidan *allmänt hemvärn*, vars uppgift är att skydda viktiga totalförsvarsanläggningar, och å andra sidan *driftvärn*, vars uppgift är att skydda en myndighets eller ett företags egna anläggningar och verksamhet. Med hänsyn bland annat till driftvärnets alltmer minskade roll, används begreppet ”allmänt” hemvärn i princip enbart i författningstext.)

Som en del av de nationella skyddsstyrkorna kommer hemvärnet att i första hand ha stridande uppgifter. Huvudsakliga uppgifter i övrigt för hemvärnet är bland annat att bevaka och skydda viktig infrastruktur inom totalförsvaret (t.ex. radio- och telemaster och kraftanläggningar) samt att bevaka och skydda viktiga anläggningar vid flygets och marinens baser. Hemvärnet skall också bevaka och skydda s.k. infallsportar till landet, t.ex. flygfält, hamnar och gränsövergångar, vilka bedöms utgöra primära mål för en militär motståndares förbekämpningsförband. För hemvärn med marina uppgifter tillkommer spaning och sjötransporter i skärgården samt skydd av marina förband.

Hemvärnet får även delta i annan verksamhet än den ovan nämnda där Försvarsmakten medverkar, vilket innebär att det är möjligt att utnyttja hemvärnsenheter i gränsövervakning under höjd beredskap. Dessutom har hemvärnet hög beredskap för att tas i anspråk för

gränsövervakningen och är lokalt förankrat till stora delar av rikets landgränsområden. I kustområden kan hemvärn med marina uppgifter utgöra en resurs.

För närvarande finns det 69 000 hemvärnsmän. Försvarsbeslutet innebär att hemvärdet tilldelas en viktig roll i framtidens totalförsvar och att fler hemvärnsmän skall rekryteras de närmaste åren. Hemvärdet är i dag organiserat i ca 150 hemvärnsbataljoner.

Om hemvärnsenheter skall användas för gränsövervakning under höjd beredskap kan det innebära att resurser tas från de stridande uppgifterna och uppgiften är att bevaka och skydda viktiga samhällsobjekt mot sabotagestyrkor. Det bör därför noteras att rekryteringen till hemvärdet inte har skett i den omfattning som man tänkt sig. Tvärtom har personalstyrkan minskat, delvis beroende på en generationsväxling.

Den framtida rekryteringen till hemvärdet kan komma att påverkas av att allt färre fullgör värnplikt. Antalet grundutbildade värnpliktiga har minskat från ca 25 000/år till ca 16 000/år under de senaste åren. För att bibehålla nuvarande numerär av hemvärnsmän på nivån 69 000 personer erfordras en nyrekrytering på ca 5 000 per år. Rekryteringen till hemvärdet kan dock komma att förbättras när en nu inplanerad grundutbildning på tre månader särskilt inriktad för rekrytering till hemvärdet kommer igång.

Hur detta sammantaget påverkar möjligheten att använda hemvärnsenheter till gränsövervakningsuppgifter är oklart. Regeringen har i prop. 2001/02:10 anfört att det finns relevantare sätt att beskriva behovet av hemvärnsresurser än i antalet personer och att volymen i stället borde uttryckas i ett visst antal förband. Problemen med rekrytering växlar också i olika delar av riket. I de områden där rekryteringssvårigheterna är störst, nämligen i storstadsområdena, är behovet av att hemvärdet förstärker vid gränsövervakningen minst. I de distrikt som omfattar landgränserna till Norge och Finland är inte rekryteringsproblemen lika påtagliga. Frågan är om inte rekryteringen till hemvärdet skulle kunna underlättas om hemvärdet gavs viktiga uppgifter i gränsövervakning under höjd beredskap.

Utredningen kan här hänvisa till Frivilligorganisationsutredningens betänkande Frivilligheten och samhällsberedskapen (SOU 2001:15), där orsakerna till varför det är svårt att rekrytera hemvärnsmän tas upp. Enligt den utredningens undersökningar uppges en viktig förklaring vara att det saknas en tydlig, operativ inriktning från Försvarsmaktens sida om vad hemvärdet och de frivilliga försvarsorganisationerna egentligen skall användas till. Det handlar då inte enbart om renodlade krigsuppgifter utan även om uppgifter i ett anpassningsskede och vilka förmågor som hemvärdet skall upprätthålla inom ramen för den operativa inriktningen (SOU 2001:15 s. 112 och 113).

Skall hemvärnet vara *den* militära resurs som förstärker vid gränsövervakning under höjd beredskap, innebär det en ny, konkret uppgift för dem som tjänstgör där. Det är rimligt att tänka sig att övervakningsuppgiften för den enskilde hemvärnsmannen inte känns lika avlägsen som uppgifterna vid ett väpnat angrepp på riket. Uppgifterna konkretiseras ytterligare genom den nödvändiga utbildning och de övningar som hemvärnsenheterna måste genomföra i fredstid för att klara av gränsövervakningsuppgifterna. Utredningen gör, mot bakgrund av vad Frivilligorganisationsutredningen anfört, antagandet att uppgifterna inom gränsövervakningen kan öka hemvärnets attraktionskraft och att detta kan bidra till en ökad rekrytering av hemvärnsmän.

Behovet av Försvarsmaktens biträde är störst när det gäller den rörliga övervakningen av de omfattande landgränserna mot Norge och Finland. Kan då hemvärnsenheter användas till rörlig gränsövervakning?

Den traditionella bilden av hemvärnsmän är att de med vapen i hand vaktar sin hembygd och att de har begränsade möjligheter att röra sig över större områden. Utredningen har erfarit att bilden är i vart fall delvis missvisande. Hemvärnet är numera en modern stridsstyrka med tillgång till bandvagnar eller terrängfordon och annan utrustning som bidrar till förbandens förmåga att röra sig över större områden. Inom hemvärnet ingår s.k. insatsplutoner med stor förmåga till rörlighet.

Samtidigt är hemvärnets övriga uppgifter tämligen stationära och utrustningen är naturligtvis i första hand anpassad därtill. Hemvärnsenheternas rörlighet kan därför inte helt jämföra sig med gränsförbandens. När det behövs – särskilt i de områden där en gränsövervakande enhet måste täcka ett stort övervakningsområde – bör en planering av Försvarsmaktens medverkan i gränsövervakningen också omfatta mer rörliga militära förband. Det är emellertid utredningens uppfattning att hemvärnet med tanke på dess höga beredskap och lokala förankring i huvudsak får anses vara det lämpligaste förbandsslaget för detta uppdrag.

5.2.6 Försvarsmaktens medverkan i direkta gränsövervakningsinsatser

Hur Försvarsmakten skall delta i gränsövervakningen är en fråga som rymmer vissa principiella överväganden. Bör militära resurser användas för polisiär eller tullnära verksamhet, eller skall Försvarsmakten biträda på annat sätt?

Sedan länge finns det en i vårt land gällande grundsats att militärt tvång eller våld inte skall brukas mot den egna befolkningen eller andra civila. Av detta skäl är det från principiell synpunkt viktigt att rågången mellan militära aktioner och normalt polisarbete hålls klar.

Ett exempel på hur principen och grundsatsen har kommit till uttryck i lagstiftningen finns i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Enligt 3 § i förordningen får Försvarsmakten ställa personal och egendom till en polismyndighets, Kustbevakningens eller Tullverkets förfogande för transporter, men personalen får inte användas för transportuppgifter som kan komma att innefatta våld eller tvång mot någon enskild. I det nyligen framlagda betänkandet Stöd från Försvarsmakten (SOU 2001:98) föreslås ingen ändring på den punkten. Där sägs att Försvarsmaktens personal inte får användas i situationer där det finns risk för att den kan komma att bruka tvång eller våld mot enskilda.

Principen och grundsatsen medger emellertid vissa nödvändiga undantag redan i fredstid. Enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. har militär personal som är skyddsvakter eller skyddsområdesvakter vissa befogenheter att använda tvångsmedel inom ramen för sitt bevakningsuppdrag. En militärpolis som enligt förordningen (1980:123) med reglemente för militärpolisen upprätthåller den allmänna ordningen och säkerheten dels inom Försvarsmakten, dels vid sådana övningar som Försvarsmakten genomför tillsammans med andra myndigheter, är enligt 11 § förordningen att anse som polisman då han fullgör vissa uppgifter.

IKFN-förordningen (1982:756) ger militär personal befogenheter att i fredstid och under neutralitet använda visst tvång och våld mot ett annat lands militära personal, statsfartyg eller statsluftfartyg. Vissa av bestämmelserna i IKFN-förordningen handlar härjämte om kontroll av sjöfart och fiske (28–35 §§). På begäran av behörig civil myndighet har Försvarsmakten vissa rättigheter att ingripa med tvångsåtgärder mot handelsfartyg på svenskt territorium eller i svensk ekonomisk zon. Därtill reglerar förordningen möjligheten för militära enheter att anropa, preja och visitera handelsfartyg på fritt hav. Bestämmelser om försvarsmaktens ingripanden mot civila luftfartyg finns i luftfartsförordningen (1986:171).

I lagstiftning som endast gäller under krig och annars under höjd beredskap kan man finna ytterligare undantag från principen och grundsatsen. Gränsövervakningslagstiftningen är ett exempel på en sådan lagstiftning.

Uppdraget som gränsövervakningsmän kräver att personalen – inklusive krigsmän ur Försvarsmakten – i vissa fall får tillgripa tvång eller våld och att dessa handlingar kan riktas mot både det egna landets

medborgare och andra civila. Det finns starka skäl för denna reglering. I förarbetena till gränsövervakningslagen sägs att det nödvändigt att samordna polisens, Tullverkets (som vid den tidpunkten också svarade för kustbevakningsuppgiften) och Försvarsmaktens resurser för gränsövervakning under utomordentliga förhållanden. I prop. 2001/02:10 anför regeringen i samband med överväganden om begreppet totalförsvar, att krig motiverar särskilda bestämmelser och organisationsförhållanden som inte kan motiveras av extrema förhållanden i det fredstida samhället (se avsnitt 5.2.1).

Även om regeringen inte med det uttalandet tog sikte på gränsövervakning enligt gränsövervakningslagen, förstärker det uppfattningen att undantag från ovannämnda princip och grundsats kan motiveras under höjd beredskap. Då är behovet av att samordna samhällets resurser som störst och kan motivera särskilda bestämmelser om samverkan mellan myndigheter som inte kan motiveras av olyckor och elakartade handlingar i det fredstida samhället. Nödvändigheten av att upprätthålla en effektiv övervakning av rikets gränser under höjd beredskap motiverar enligt utredningen att Försvarsmaktens medverkan i gränsövervakningen går utöver de i fredstid givna begränsningarna.

En lag om gränsövervakning under höjd beredskap bör således även fortsättningsvis medge att militär personal medverkar i polisiär eller tullnära övervakning, när ändamålet är att värna om rikets försvar eller säkerhet eller att upprätthålla utlänningslagstiftningen. Ledningsansvaret för gränsövervakningen bör vara civilt. Att sätta in militär personal i gränsövervakning bör enligt utredningen betraktas som en extraordinär åtgärd.

I första hand bör alltså övervakningsuppgifterna anförtros polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän. Det är olämpligt att Försvarsmakten biträder med direkta övervaknings- och kontrollinsatser om uppgifterna i stället kan fullgöras av civil gränsövervakningspersonal. När så är fallet får avgöras från fall till fall och bör vara en planeringsfråga i stället för något som skall anges i författning.

Generellt anser utredningen att det knappast är motiverat att personal ur Försvarsmakten under höjd beredskap deltar i person- eller varukontroll vid fasta gränskontrollstationer som normalt bemannas av civil gränskontrollpersonal. Försvarsmaktens direkta medverkan i gränsövervakningen bör lämpligen i första hand omfatta de gränsavsnitt som kan bevakas endast genom rörlig gränsövervakning och där annan myndighetsnärvaro saknas eller är otillräcklig.

Som tidigare nämnts varierar behovet av militär medverkan i gränsövervakningen stort i olika delar av landet. I vissa regioner kommer de fredstida resurserna att räcka till för gränsövervakningen. Där finns det knappast behov av att Försvarsmakten bidrar med direkta

övervaknings- eller kontrollinsatser. Samordningen av Försvarmaktens militära uppgifter (t.ex. bevakning av flygplatser och hamnar) och de civila gränskontrollmyndigheternas verksamhet fordrar inga särskilda bestämmelser, utan sker inom ramen för vad som allmänt skall gälla om samverkan mellan militärt försvar och civilt försvar (se avsnitt 5.5). I andra regioner kan behovet gälla stödinsatser, t.ex. att Försvarmakten tillhandahåller fordon eller material åt dem som utför gränsövervakningsuppgifter. Författningsstöd för sådana insatser finns redan i 3 § förordningen om militär medverkan i civil verksamhet och någon ändring på denna punkt kan inte förväntas ske.

I stora delar av riket, och då särskilt längs landgränsen till Norge och Finland, kan det emellertid visa sig nödvändigt att Försvarmaktens medverkan också inbegriper direkta övervaknings- och kontrollinsatser. I dessa gränsavsnitt kan man räkna med att militära enheter utgör den enda myndighetsnärvaron. Därför är det nödvändigt att under höjd beredskap ge befattningshavare i militära enheter som skall delta i gränsövervakningen samma befogenheter som polismän, tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän.

Militär gränsövervakningspersonals ingripanden mot civila i dessa syften bör ha formen av interimistiska åtgärder i avvaktan på att de rättsvårdande myndigheterna tar vid. Tvångsmedel bör därför få beslutas eller verkställas av militära befattningshavare endast om det inte är möjligt att avvakta ett beslut från en polisman eller en tull- eller kustbevakningstjänsteman.

5.2.7 Krav på kompetens hos och utbildning av de enheter ur Försvarmakten som medverkar i gränsövervakningen

Gemensamt för dem som skall delta i gränsövervakning är att krav måste ställas på erforderlig polisiär och tullnära kompetens. Enligt den nuvarande gränsövervakningslagstiftningen förutsätter övervakning som sker med gränsövervakningsförband i stället för genom samordnad övervakning att polismän och tulltjänstemän inkallats för tjänstgöring i förbanden. Nu när de förband som utbildats för uppgiften har upphört, är det viktigt att erforderlig kompetens i stället finns hos andra förband som i framtiden skall medverka i gränsövervakningen. Skall enheter ur hemvärnet eller andra militära enheter ges uppgifter att utföra gränskontroller eller att ingripa mot brott till fara för rikets försvar eller säkerhet, krävs att polismän och tulltjänstemän tjänstgör i förbanden i erforderlig utsträckning.

Militär personal som skall delta i gränsövervakningen bör också utbildas för den uppgiften. Bestämmelser om utbildning av gränsövervakningspersonal finns nu i 11 § tredje stycket gränsövervakningslagen och i 4.1–4.11 av Rikspolisstyrelsens föreskrifter och råd om gränsövervakningen i krig m.m. (RPS FS 1992:3, FAP 243-1). Med undantag för det som sägs om att länsstyrelsen skall sörja för personalens utbildning (utredningen återkommer till länsstyrelsens roll i avsnitt 5.5), bör utbildningen även i fortsättningen kunna följa de rutiner som lagts fram enligt den nuvarande lagstiftningen. Föreskrifter om utbildningen kan meddelas i annan ordning än i lag.

5.2.8 Försvarsmaktens medverkan i gränsövervakning under höjd beredskap bör regleras på annat sätt än enligt nuvarande gränsövervakningslagstiftning

Gränsövervakningslagen förutsätter att det finns en beredskap att avdela viss militär personal för gränsövervakningsuppgifter, att den personalen i princip bör ha samma uppdrag som övriga personalgrupper som deltar i gränsövervakning och att denna resurs kan bestämmas på förhand. Det nya militära försvaret har tilldelats mindre resurser som skall användas till en rad olika uppgifter. Beredskapen skall vara hög att kunna utföra dessa uppgifter när det behövs. Även om det finns ett behov av att militära enheter medverkar i gränsövervakning under höjd beredskap, är det alltså inte säkert att de resurser som står till buds kommer att fullt ut motsvara behovet.

Den ordning som utredningen föreslår möjliggör emellertid att militära resurser som används för gränsövervakningen också används till andra, militära uppgifter. Försvarsmakten skall enligt utredningens förslag i första hand medverka i gränsövervakning i gränsavsnitt där annan myndighetsnärvaro saknas. I sådana gränsavsnitt, som rimligtvis ligger *utanför* de gränsovergångar där den regelbundna person- och varutrafiken finns, kommer sannolikt behovet av ingripanden enligt den föreslagna lagen att vara sporadiskt. Militära enheter som deltar i gränsövervakning under höjd beredskap bör därför kunna förena det uppdraget med andra, militära uppdrag.

Skall Försvarsmaktens resurser kunna utnyttjas på ett så effektivt sätt som kan vara nödvändigt i ett ”skarpt läge”, kräver det en flexibel planering av Försvarsmaktens uppgifter. Nuvarande ordning, där militära enheter skall hämtas ur Försvarsmakten för att medverka i samordnad gränsövervakning under länsstyrelsens och en gränsöver-

vakningschefens ledning, förutsätter en förutbestämd organisationsplan och att personalen ur Försvarsmakten verkligen finns tillgänglig för de bestämda uppgifterna. Därmed försvåras ett flexibelt användande av Försvarsmaktens resurser. I sin tur kan det medföra att planeringen av gränsövervakningsverksamheten kommer i konflikt med planeringen av Försvarsmaktens renodlat militära uppgifter.

Utredningen bedömer att det är lämpligare att *Försvarsmakten* medverkar i gränsövervakningen än att militära enheter tas ut till en särskild, av länsstyrelsen ledd och samordnad verksamhet. Försvarsmaktens roll i gränsövervakning under höjd beredskap kan då planeras utifrån rådande behov av att utföra militära uppgifter och med viss flexibilitet vad gäller placering av resurserna. Utredningen anser att det generellt är lämpligare att de myndigheter som medverkar i gränsövervakningen under höjd beredskap gör det inom ramen för sina egna organisationer och att myndigheterna samverkar med varandra, än att – som i dag – viss personal avdelas till en verksamhet som bedrivs under en annan ledning än den ordinarie.

Gränsövervakningslagstiftningen är uppbyggd kring den särskilt organiserade verksamheten under länsstyrelsens ledning och kan knappast anpassas till en lösning som innebär att gränsövervakningen skall vara en uppgift för envar av polismyndigheterna, Tullverket och Kustbevakningen och med biträde från Försvarsmakten. Utredningen förordar därför att gränsövervakningslagstiftningen ersätts med en ny reglering och föreslår i detta syfte en lag om gränsövervakning under höjd beredskap. I lagen bör det finnas bestämmelser om vilka myndigheter som skall delta i gränsövervakningen och om de befogenheter som befattningshavare i dessa myndigheter skall ha.

Utredningen föreslår vidare att det förs in bestämmelser i vissa andra författningar, där det framgår att det finns särskilda bestämmelser om myndigheternas deltagande i gränsövervakning under höjd beredskap. När det gäller Försvarsmakten bör en sådan bestämmelse finnas i förordningen med instruktion för Försvarsmakten.

I planeringshänseende är det viktigt att bestämmelser som anger vilka uppgifter som ankommer på Försvarsmakten finns samlade på ett ställe. Förordningen med instruktion för Försvarsmakten har detta syfte. Gränsövervakning under höjd beredskap bör ingå i Försvarsmaktens uppgifter. Uppgiften skall av skäl som redovisas i nästa avsnitt vara renodlat civil och skall inte förväxlas med den militära uppgiften att hävda rikets territoriella integritet. Försvarsmaktens resurser bör utnyttjas till gränsövervakningsuppdrag med beaktande av att huvuduppgifterna alltså är att försvara Sverige mot väpnat angrepp och att hävda rikets territoriella integritet. Även om den prioriteringsordningen måste vara klar, skall Försvarsmakten

planera sina resurser så att de också kan tas i anspråk för gränsövervakningsuppdrag. En bestämmelse om Försvarsmaktens medverkan i gränsövervakningen bör därför tillföras Försvarsmaktens instruktion.

5.3 Polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän skall vara civila i en väpnad konflikt

Övervakning enligt den föreslagna lagen om gränsövervakning under höjd beredskap bör omfatta enbart civila uppgifter. Uppdraget att bedriva eller medverka i gränsövervakning bör inte fordra kombattantstatus i en väpnad konflikt.

Beträffande polismän är Kombattantutredningens förslag, att de skall vara permanent civila i en väpnad konflikt, en utgångspunkt för utredningen. Inte heller bör tulltjänstemän som deltar i gränsövervakningen anses vara kombattanter. Skäl talar för att även kustbevakningstjänstemän fortsättningsvis bör vara permanent civila i en väpnad konflikt. Försvarsmaktens medverkan i gränsövervakningen bör därför ordnas så att den övriga personalens civila status inte sätts i fråga.

5.3.1 Inledning

Enligt gällande rätt kommer gränsövervakningstjänsten att för den inblandade personalen kunna innefatta såväl polisiära och tullnära som militära uppgifter.

I avsnitt 4 finns en redogörelse för folkrätten i krig och för hur detta regelsystem har applicerats på de uppgifter som följer av gränsövervakningslagen. Som framgår av avsnitt 4.1 har en utgångspunkt för nuvarande bestämmelser om gränsövervakningen varit att en gränsövervakningsman kan komma att delta i insatser mot medlemmar av ett annat lands väpnade styrkor och att gränsövervakningsmannen skall anses vara kombattant i en väpnad konflikt.

I detta avsnitt ställs frågan om det är lämpligt eller nödvändigt att de som deltar i gränsövervakningen ges stridande uppgifter.

Frågeställningen gäller endast indirekt personalen ur Försvarsmakten. Oavsett hur gränsövervakningsuppdraget är utformat kommer de att anses som kombattanter beroende på Försvarsmaktens övriga

uppgifter i en väpnad konflikt. Rätten för Försvarsmaktens personal att *militärt* ingripa mot andra länders stridande enheter följer alltså av andra bestämmelser än de som reglerar gränsövervakningen.

Övriga personalgruppers folkrättsliga status i väpnad konflikt är beroende av dels de uppgifter de skall ha vid gränsövervakning, dels deras övriga uppgifter. Enligt nuvarande lagstiftning kan polismän också ha andra uppgifter i väpnad konflikt som förutsätter kombattantstatus.

Personal ur Kustbevakningen skall enligt en särskild förordning användas inom Försvarsmakten under krig för övervakning, transporter och andra uppgifter. Under sådan tjänstgöring anses de enligt 2 § totalförsvarets folkrättsförordning vara kombattanter. Detta begränsar dock inte deras befogenheter som tjänstemän i Kustbevakningen.

Enligt 3 § 4 samma förordning skall personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal anses vara kombattanter. Tulltjänstemännen har inga andra uppdrag än gränsövervakningsuppdraget som kräver kombattantstatus i en väpnad konflikt.

Nuvarande bedömning av dessa personalgruppers folkrättsliga status i en väpnad konflikt är emellertid för närvarande under omprövning. När det gäller polismän har Kombattantutredningen (se avsnitt 5.3.2) bedömt att de fortsättningsvis bör vara permanent civila. Behovet av att Kustbevakningens personal används inom Försvarsmaktens krigsorganisation har ifrågasatts. Utvecklingen talar för att den folkrättsliga statusen i en väpnad konflikt för den personal ur polisen, Kustbevakningen och Tullverket som deltar i gränsövervakningen enbart kommer att bero på vilka uppgifter som gränsövervakningsuppdraget omfattar.

Vilka konsekvenser skulle det då få om den personal som deltar i gränsövervakningen ges uppgifter som normalt åligger stridande personal? Som kombattanter skulle de bli tillåtna militära mål. I princip skulle det därför bli omöjligt för den personalen att verka inom en myndighet, vars personal i övrigt skall vara permanent civil. Polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän som deltar i gränsövervakningen skulle behöva hållas åtskilda från myndigheternas andra uppgifter och inte kunna verka inom sina ordinarie befattningar.

Redan detta förhållande gör att det starkt kan ifrågasättas om gränsövervakningen bör utformas så att personalen i en väpnad konflikt kommer att anses som kombattanter. Det finns även andra skäl som talar emot kombattantstatus. Man kan ifrågasätta om det är rimligt att polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän i sina ordinarie befattningar ges den utbildning och utrustning som krävs för att delta i strider mot andra länders väpnade förband.

Skall polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän i stället anses som permanent civila, måste gränsövervakningsuppdraget utformas så att det inte i något avseende kommer att kräva kombattantstatus. Gränsövervakningspersonalen bör då inte ha befogenheter att med de maktmedel som står till buds inom ramen för gränsövervakningsuppdraget ingripa mot andra länders kombattanter. Är ovan nämnda personalgrupper permanent civila, påverkar det också hur samverkan skall ske med Försvarsmakten.

Den nuvarande ordningen med samordnad gränsövervakning som en särskild verksamhet med en särskild ledningsstruktur är då olämplig, eftersom risken är att samtliga deltagande personalgrupper kommer att betraktas som kombattanter och tillåtna militära mål av en motståndare i en väpnad konflikt. Sker gränsövervakningen, såsom utredningen föreslagit, inom ramen för respektive myndighets verksamhet och medverkar Försvarsmakten med militära enheter enbart på de ställen där övriga myndigheter inte har resurser för gränsövervakningen, reduceras riskerna för detta.

Frågan om folkrättslig status för personal med gränsövervakningsuppgifter bör lämpligen inledas med en bedömning av status för polismännen. De gränsövervakningsuppgifter som enligt nuvarande ordning kan förutsätta kombattantstatus avser direkta ingripanden mot verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet. Sådana uppgifter skulle sannolikt i första hand komma att anförtros antingen militära enheter eller polismän. Skall inte polismän vara kombattanter i en väpnad konflikt, finns det inga skäl för övriga här aktuella civila personalgrupper att ha sådana uppgifter inom gränsövervakningen som förutsätter kombattantstatus.

5.3.2 Polisens uppgifter i en väpnad konflikt

Grundläggande bestämmelser om polisverksamhet finns i polislagen (1984:387) och polisförordningen (1998:1558). Vad som är polisens uppgifter framgår av 2 § polislagen. Polisen skall också fullgöra verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. Av utlännings- och tullagstiftningen framgår att polisen har uppgifter inom gränskontrollen och att polisen är huvudansvarig för kontrollverksamheten enligt utlänningslagen.

Polisen har särskilda uppgifter i en väpnad konflikt eller annars under höjd beredskap. Bland annat skall polisen tillsammans med hemvärnet svara för bevakning och skydd av för totalförsvaret viktiga anläggningar samt skydda Försvarsmaktens mobilisering och styrkeuppbyggnad och biträda med att hålla ordning vid militära

anläggningar m.m. Enligt 1 § lagen (1943:881) om polisens ställning under krig är envar polisman skyldig att under krig delta i rikets försvar i den omfattning som är föreskrivet. En försvarspliktig polisman bör enligt 5 § kungörelsen (1958:262) angående tillämpning av den nämnda lagen ingripa mot mindre grupper av fientliga soldater även om order därom inte har getts, om förhållandena påkallar det. Polischef, eller den som utövar befälet över polispersonalen på platsen, kan begära polisförstärkning från närliggande distrikt för ingripande mot fientliga grupper. Om polisens medverkan är oundgängligen erforderlig för att avvärja ett fientligt angrepp, får högsta militära chef i orten begära medverkan av polismän. Polismän får i krig eller annars under höjd beredskap tas ut till gränsövervakning enligt gränsövervakningslagen.

Sammanfattningsvis är bestämmelserna om polisens uppgifter i krig i dag utformade på ett sådant sätt att den enskilde polismannen anses vara kombattant i en väpnad konflikt när han eller hon deltar i rikets försvar. I 3 § 1 totalförsvarets folkrättsförordning sägs också att polismän som enligt lagen om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar skall anses som kombattanter. Frågan är om detta skall gälla även i fortsättningen.

5.3.3 Kombattantutredningens förslag att polismän skall vara permanent civila i en väpnad konflikt

Kombattantutredningen har bedömt att polisen bör ha enbart civila funktioner också när landet är part i en väpnad konflikt. Till stöd för detta har Kombattantutredningen bland annat sagt följande (SOU 1998:123 s. 66).

Det är väsentligt att polisen kan upprätthålla allmän ordning och säkerhet i samhället också under väpnad konflikt. Övervägande skäl talar för att, om någon del av Sverige blir ockuperad, svensk polis söker stanna kvar inom det ockuperade området för att där svara för den allmänna ordningen och säkerheten; därvid skall polisen givetvis tillämpa svensk rätt och även i övrigt agera på ett sätt som bäst gagnar svenska intressen.

Med hänsyn bland annat till att en minskande andel polismän har genomgått militär grundutbildning kan värdet av polisens insatser inom det direkta väpnade försvaret ifrågasättas.

Polisen såsom civil har icke obetydliga möjligheter att bidra även till det militära försvaret, bland annat genom bevakning av skyddsobjekt och ingripanden vid sabotage.

Om svensk polis aktivt deltar i det väpnade försvaret, föreligger risk för att motståndaren betraktar polisens personal och polisens egendom över huvud som militära mål. Följden härav kan bli att polisen utsätts för anfall och att dess civila verksamhet försvåras eller t.o.m. omöjliggörs.

Mot denna bakgrund och då begreppet tillfällig kombattantstatus inte torde vara förenligt med folkrättens regler kommer utredningen till uppfattningen att de polismän som hör till det civila polisväsendet inte bör såsom poliser direkt delta i det väpnade försvaret av landet. De bör alltså inte ha kombattantstatus i något skede av en väpnad konflikt, utan permanent civil status.

Som en följd av att polismän skall anses vara civila i en väpnad konflikt, har Kombattantutredningen föreslagit att lagen om polisens ställning under krig skall upphävas. Kombattantutredningen har vidare föreslagit att totalförsvarets folkrättsförordning ersätts med en ny förordning i ämnet. De föreslag som Kombattantutredningen har lämnat bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

5.3.4 Gränsövervakningsuppdraget bör inte förutsätta kombattantstatus i en väpnad konflikt

Utredningen utgår från Kombattantutredningens bedömning att polismän skall vara civila i en väpnad konflikt. Deras uppgifter i en väpnad konflikt berättigar dem då inte till att ingripa mot kombattanter.

I och för sig kan man tänka sig en ordning där personalen i moderorganisationen är civil, medan den personal som används inom gränsövervakningen är kombattanter i en väpnad konflikt. Denna lösning har övervägts bland annat inom dåvarande Tullmyndigheten i Stockholm.

För att begränsa risken för oklarhet om rådande status, har man där övervägt att helt frångå den personal som tjänstgör i den samordnade gränsövervakning från den personal som tjänstgör inom Tullverkets egna krigsorganisation. Den för samordnad gränsövervakning frångådda personalen skulle såväl organisatoriskt som geografiskt utgöra en egen enhet som endast disponerades för detta ändamål. I praktiken skulle detta innebära att gränsskyddspersonal (dvs. personal inom verksamheten för smuglingsbekämpning och

flyktingmottagning) som ingår i gränskontrollgrupperna tas i anspråk för gränsövervakningen. Av de omkring 180 gränsskyddsbefattningar inom Tullverkets gränskontrollverksamhet i Stockholms län skulle ca 70 st. befattningshavare komma att behövas för gränsövervakningsuppdrag.

Att den uttagna personalen måste undvaras från den ordinarie gränskontrollverksamheten skulle innebära resursmässiga svårigheter för Tullverket. I och för sig kan man räkna med att verksamhetsvolymen kommer att minska i krig, men samtidigt kommer behovet av kontrollinsatser för den återstående trafiken över gränserna att öka dramatiskt. Man räknar ändå med att kunna lösa gränskontrolluppgifterna med återstående personal.

Frågan är om det går att göra en liknande bedömning av polisens resurser i en väpnad konflikt eller annars under höjd beredskap. Kan man avskilja vissa polismän från den övriga verksamheten och ge dem uppgifter som förutsätter kombattantstatus? Hur stor andel av poliserna som behövs för gränsövervakningsuppdrag framgår av de organisationsplaner som upprättats för gränsövervakningen och varierar mellan länen.

I vissa län – t.ex. Stockholms län – kommer huvuddelen av gränsövervakningsmännen att vara polismän och tulltjänstemän och till sjöss sjöpolis och kustbevakningstjänstemän, medan merparten av gränsövervakningsuppgifterna i vissa andra län skall lösas av militära enheter. Resurserna i form av polismän och tulltjänstemän kan där vara så små i förhållande till det område som skall övervakas, att det är uteslutet att de förslår till annat än en begränsad del av gränsövervakningsuppgifterna.

I de sistnämnda länen skall enligt den nuvarande ordningen samordnad gränsövervakning där personal från polismyndighet eller Tullverket deltar ske enbart vid fasta gränskontrollställen, t.ex. hamnar och flygplatser. Övriga övervakningsuppgifter skall anförtras militära enheter. När nu en ny kurs har lagts för det militära försvaret, är det rimligt att anta att Försvarsmakten inklusive hemvärnet inte kan frigöra samma resurser som tidigare för gränsövervakningsuppdraget. Minskar Försvarsmaktens resurser, ökar trycket på de ordinarie gränskontrollmyndigheterna och ställer krav på att fler polismän deltar i gränsövervakning under höjd beredskap.

En väpnad konflikt ställer samtidigt krav på stora polisiära insatser i övrigt. Man kan räkna med att polisens personalbehov är större i en väpnad konflikt och annars under höjd beredskap än i fredstid. I viss mån täcks det behovet av att beredskapspolismän kommer att finnas vid polismyndigheterna under höjd beredskap.

Beredskapspolismännen fullgör civilplikt enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt. Deras huvudsakliga uppgift är enligt 1 § förordningen (1986:616) om beredskapspolisen att delta i sådan polisverksamhet som har anknytning till befolkningsskydd och räddningstjänst. Härtill kommer att en särskild beredskapspolis skall fullgöra antisabotageuppgifter (bevakning och försvar av totalförsvarsobjekt).

Man kan emellertid knappast räkna med att beredskapspolismännen mer än på sin höjd kompenserar polisen för de polismän som tas ut till militärtjänst inom Försvarmakten. Ett förslag som innebär att polismän som deltar i gränsövervakningen helt måste skiljas från övrig polisverksamhet är därför olämpligt och bör undvikas. Polismän som deltar i samordnad gränsövervakning bör alltså vara permanent civila i en väpnad konflikt.

En följd av att polismännen är permanent civila i en väpnad konflikt är att de då i princip inte får ingripa för att förhindra verksamhet som utförs av ett annat lands kombattanter inom ramen för ett väpnat angrepp på riket. Detsamma bör gälla för Tullverkets och Kustbevakningens personal. Dessa myndigheter har varken resurser eller utrustning till vapeninsatser mot medlemmar av andra staters stridande förband och har (i praktiken) inga andra uppgifter som kan fordra att de ändå har kombattantstatus.

En omedelbar följd av detta är att 3 § 4 totalförsvarets folkrättsförordning, vari sägs att personal ur Tullverket skall anses som kombattanter när de tjänstgör som gränsövervakningspersonal inom ramen för gränsövervakningslagen, bör upphävas. Det bör då också uppmärksammas att Kombattantutredningen i SOU 1998:123 har föreslagit en ny totalförsvarets folkrättsförordning med motsvarande bestämmelse i 3 § 1 förordningsförslaget.

Kustbevakningstjänstemännens folkrättsliga status i krig bestäms inte bara av gränsövervakningsuppdraget, utan också av de övriga uppgifter som de kan ha inom Försvarmakten enligt förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten. Den planering som finns inom Försvarmakten när det gäller att använda Kustbevakningens personal eller fartyg i stridande insatser eller för uppdrag som annars fordrar kombattantstatus kan numera anses föråldrad och tar varken hänsyn till Försvarmaktens nuvarande behov eller Kustbevakningens resurser. Det kan hävdas att det inte längre finns skäl att i krig använda Kustbevakningens resurser i Försvarmakten och att resurserna i stället skall utnyttjas på samma sätt som i fred. Förordningen om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarmakten kan således ha spelat ut sin roll.

Huruvida förordningen bör finnas kvar eller inte ligger utanför ramen för denna utredning att bedöma. Från de synpunkter som utredningen har att beakta kan det konstateras att det saknas skäl att ge Kustbevakningen uppgifter i gränsövervakningen som fordrar att kustbevakningstjänstemännen har kombattantstatus i en väpnad konflikt.

Den militära personal som skall utföra gränsövervakningsuppgifter kommer som ovan nämnts att vara kombattanter. Därmed kommer den personal som skall svara för gränsövervakningen att i en väpnad konflikt ha olika folkrättsliga status. Det kommer att finnas personal med permanent civil status och det kommer att finnas personal som är kombattanter. Det är då olämpligt att den civila personalen och personalen från Försvarsmakten samsas om uppgifterna i en särskild, av länsstyrelsen ledd verksamhet.

Folkrätten i krig hindrar i och för sig inte kombattanter från att delta i civil verksamhet. Man bör emellertid beakta att kombattanterna är tillåtna militära mål även när de deltar i civil verksamhet. Ett alltför integrerat samarbete mellan Försvarsmaktens personal och den övriga personalen med gränsövervakningsuppdrag kan medföra att jämväl den övriga personalen – och i förlängningen de myndigheter som de representerar – betraktas som militära mål. Gränsövervakning under höjd beredskap bör därför inte samordnas som en särskild verksamhet med en egen ledningsstruktur, utan bör i stället utövas genom samverkan mellan de myndigheter som ansvarar för övervakningsuppgifterna och Försvarsmakten. Detta är också den ordning som utredningen har förordat i avsnitt 5.2.

Gränsövervakningen har vissa syften som i dag preciseras i 2 § gränsövervakningslagen. Övervakningens ändamål är enligt den nuvarande ordningen delvis militärt och syftar i väpnade konflikter till ingripanden också mot kombattanter. Vissa av bestämmelserna om befogenheter för gränsövervakningspersonalen att använda tvångsmedel och våld, som i övrigt tillkommit för att ge gränsövervakningspersonalen enhetliga polisiära och tullnära befogenheter, har härjämte syftat till att gränsövervakningspersonalen skall kunna ingripa mot kombattanter (se avsnitt 4.1). Utredningens ställningstagande att gränsövervakningen skall betraktas som en civil verksamhet innebär att sådana moment i lagstiftningen bör tas bort.

5.4 Befogenheter för personal som deltar i gränsövervakning under höjd beredskap

Den föreslagna lagen om gränsövervakning under höjd beredskap begränsar inte de befogenheter som polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän (i den lagen kallad *ordinarie gränsövervakningspersonal*) har i övrigt, utan ger dem utökade möjligheter att anmoda resande eller andra personer att visa pass eller annan legitimationshandling samt att i övrigt lämna de upplysningar och förete de handlingar som bedöms nödvändiga för gränsövervakningsverksamheten. Vidare skall gränsövervakningspersonalen för de ändamål som gränsövervakningen avser få kontrollera varutrafik samt undersöka transportmedel och lagerlokal eller annat utrymme.

Tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän med erforderlig kompetens ges med stöd av bestämmelser i den föreslagna lagen befogenheter till polisiära ingripanden mot brott till fara för rikets försvar eller säkerhet motsvarande en polismans enligt rättegångsbalken och polislagen (1984:387).

I de syften som anges i den föreslagna lagen skall personal ur Försvarsmakten som medverkar i gränsövervakningen (i den lagen kallad *militär gränsövervakningspersonal*) ges samma befogenheter som övriga personalgrupper till övervaknings- och kontrollinsatser, inklusive vissa polisiära ingripanden. Den som tillhör militär gränsövervakningspersonal får besluta om och verkställa beslut om tvångsmedel endast om det inte går att invänta att någon ur ordinarie gränsövervakningspersonal vidtar åtgärden.

5.4.1 Gränsövervakningen skall ske utan en särskild gränsövervakningsorganisation

Det är utredningens uppfattning att gällande ordning med samordnad gränsövervakning i krig m.m. som en särskild, av länsstyrelsen ledd och samordnad verksamhet inte är ändamålsenlig eller lämplig. Verksamheten bör i stället bedrivas av polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen. Försvarsmakten bör efter överenskommelse medverka däri. Ledning, samordning och samverkan bör följa fredstida lösningar och inte fordra någon särskild lagstiftning.

Vad som då behöver regleras är dels befogenheterna för ovan nämnda myndigheter att delta i gränsövervakningen, dels befogenheter-

na för befattningshavare inom dessa myndigheter att vidta åtgärder i verksamheten. Utredningen föreslår en lag om gränsövervakning under höjd beredskap.

En tanke med gränsövervakning under höjd beredskap är att uppdraget skall kunna utföras av gränsövervakningspersonal oavsett om den tillhör polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen eller – i de fall närvaro av ordinarie gränsövervakningspersonal saknas – Försvarmakten. Befogenheterna bör vara desamma oavsett vem som vidtar en åtgärd.

Vidare bör personalen som deltar i gränsövervakningen ges befogenheter till vissa åtgärder som inte kan motiveras under normala, fredstida förhållanden. För polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän innebär det att de skall ges vissa befogenheter utöver de som följer av den fredstida verksamheten. Bland annat skall tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän under höjd beredskap ges möjligheter till polisiära ingripanden mot brott till fara för rikets försvar eller säkerhet. Personal ur Försvarmakten skall ges de befogenheter som är nödvändiga för uppdraget.

På vilket sätt skiljer sig då gränsövervakningsbefogenheterna under höjd beredskap från de befogenheter som befattningshavarna inom respektive myndighet har under normala, fredstida förhållanden? När det gäller den militära personalen är svaret enkelt, eftersom Försvarmakten inte har någon roll inom civil gränskontroll. Försvarmakten ansvarar för tillträdeskontroll enligt IKFN-förordningen (se avsnitt 2.1.1), men den uppgiften skall inte omfattas av övervakningen enligt den lag som utredningen föreslår. Lagen om gränsövervakning under höjd beredskap kommer därför att exklusivt bestämma den militära personalens befogenheter i sådan verksamhet.

Övriga nämnda myndigheters uppgifter i fredstid inkluderar helt (polismyndighet) eller delvis (Tullverket och Kustbevakningen) sådana uppgifter som avses med de särskilda bestämmelserna om gränsövervakning under höjd beredskap. Den föreslagna lagen skall inte reglera befattningshavarnas befogenheter enligt annan lagstiftning, utan skall ange de *ytterligare* befogenheter som behövs för gränsövervakning under höjd beredskap.

5.4.2 Den särskilda lagen bör ange vilka myndigheter som deltar i verksamheten

Gränsövervakningsuppgifterna under höjd beredskap bör fortsättningsvis lösas genom samverkan mellan polisen, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten. Uppgifterna är i huvudsak desamma som framgår av 2 § gränsövervakningslagen.

Utredningen förordar emellertid att det som anges i 2 § 1 gränsövervakningslagen (att gränsövervakningen skall förhindra "brott mot rikets säkerhet och annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet") får ett delvis nytt innehåll i den lag som föreslås. Motsvarande punkt i den nya lagen bör avse förhindrandet av "brott till fara för rikets försvar eller säkerhet". Det är enligt utredningen viktigt att klart avgränsa denna del av gränsövervakningen, eftersom den skall vara förenad med rätten till tvångsmedel. Eftersom gränsövervakningspersonalen inte inom ramen för uppdraget bör få ingripa mot verksamhet i ett väpnat angrepp mot riket som utförs av ett annat lands kombattanter, har det särskilda motivet bakom formuleringen "annan verksamhet" spelat ut sin roll.

Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten har i normala, fredstida förhållanden inte befogenhet grundad på lag att medverka i polisiär övervakning som syftar till att förhindra brott till fara för rikets försvar eller säkerhet. Det är angeläget att vinsterna med en samordnad gränsövervakning tillämpas fullt ut. Var och en av de deltagande myndigheterna bör därför omfattas av gränsövervakningsuppdraget i dess helhet. Detta gäller inte minst Kustbevakningen, som i fredstid har ett huvudansvar för de civila bevaknings- och kontrolluppgifterna till sjöss, och som rimligtvis kommer att under höjd beredskap vara huvudansvarig för gränsövervakningen där.

De myndigheter som deltar i gränsövervakningen bör samtliga ha rätt att bedriva respektive medverka i både verksamheten att förhindra vissa brott och i den polisiära och tullnära verksamhet som annars följer av utlännings- och tullagstiftningen. Genom att i lagen om Kustbevakningens medverkan i polisiär övervakning, utlänningslagen, lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, tullagen samt förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket och förordningen med instruktion för Försvarsmakten ange att särskilda bestämmelser gäller för myndigheternas deltagande i gränsövervakning under höjd beredskap, knyts det uppdraget samman med myndigheternas övriga verksamhet. När det gäller polisen anges det i 2 § 5 polislagen, att det till polisens uppgifter hör att fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. Den bestämmelsen kommer

att inkludera även polismyndighets deltagande i gränsövervakning under höjd beredskap.

När det gäller personalgruppernas befogenheter, väljer utredningen att skilja mellan å ena sidan personal ur polisen, Tullverket och Kustbevakningen och å andra sidan krigsmän som tillhör Försvarsmakten. De förstnämnda kallas i den föreslagna lagen för *ordinarie gränsövervakningspersonal*, medan personalen ur Försvarsmakten kallas för *militär gränsövervakningspersonal*.

5.4.3 Ordinarie gränsövervakningspersonals befogenheter

Befogenheter enligt andra författningar

Gemensamt för den ordinarie gränsövervakningspersonalen är att de har befogenheter till ingripanden redan inom ramen för sina ordinarie befattningar. Eftersom gränsövervakning under höjd beredskap fortsättningsvis bör ingå i de ovan nämnda myndigheternas verksamhet, är det också rimligt att personalen behåller de ordinarie befogenheterna när de deltar i gränsövervakningen. Den särskilda lagen bör innehålla en bestämmelse om detta. I lagen bör därutöver finnas bestämmelser om de ytterligare befogenheter som den ordinarie gränsövervakningspersonalen bör ha i sådan verksamhet.

Polisens befogenheter

Polisen har enligt polislagen uppgifter att förebygga brott och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, hindra störningar därav samt ingripa när sådana har inträffat, bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen, samt fullgöra den verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda föreskrifter. Exempel på sådan verksamhet är polisens kontrollverksamhet enligt 5 kap. utlänningslagen samt, vid biträde till Tullverkets verksamhet, övervaknings- och kontrollverksamhet enligt 6 kap. tullagen.

Polismannens befogenheter att i förundersökningssyfte bruka vissa tvångsmedel framgår av rättegångsbalken. Vissa befogenheter att använda tvångsmedel följer av bestämmelser i polislagen, t.ex. 19 § som avser kroppsvisitation m.m. samt 20 § som avser husrannsakan

och liknande åtgärder. I 10 § polislagen anges förutsättningarna för polismän att tillgripa våld.

Ytterligare befogenheter för polismän som deltar i gränskontrollverksamheten följer av utlännings- och tullagstiftningen. En polisman har enligt 5 kap. utlänningslagen befogenheter att använda vissa tvångsmedel vid kontroll i samband med inresa och utresa samt vid kontroll under utlännings vistelse i Sverige. En utlänning kan enligt 6 kap. utlänningslagen tas i förvar efter beslut av polismyndighet. Polismannens rätt att omhänderta en utlänning i avvaktan på polismyndighets beslut om förvar framgår av 11 § polislagen. Polisens befogenheter i övervaknings- och kontrollverksamhet enligt tullagstiftningen när polismyndighet deltar i sådan verksamhet följer av 6 kap. tullagen.

Enligt 8 § polislagen skall en polisman som har ett verkställa en tjänsteuppgift under iakttagande av vad som föreskrivs i lag eller annan författning ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Måste tvång tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Om man jämför polismännens befogenheter enligt ovan nämnda författningar med dem som bör gälla för den ordinarie gränsövervakningspersonalen, *inbegriper* de förstnämnda i princip de senare. Det bör dock finnas ett större utrymme vid gränsövervakning under höjd beredskap för all gränsövervakningspersonal, inklusive polismän, att anmoda resande eller annan person att visa pass m.m. samt att kontrollera varutrafik, transportmedel och lagerlokaler m.m. Däremot finns det som framgår av följande stycke inga skäl för personalen att ha större befogenheter till tvångsmedel eller våld i den verksamheten än vad polismän har i sin ordinarie verksamhet.

Genom nuvarande gränsövervakningslag skall gränsövervakningsmän ha vissa befogenheter till tvångsmedel och våldsanvändning som är utformade för att insatser skall kunna göras också för att förhindra verksamhet som utförs av ett annat lands kombattanter. Enligt 7 § tredje stycket gränsövervakningslagen får gods, vars befordran skulle medföra uppenbar fara för rikets försvar eller säkerhet, hållas kvar trots att inte förutsättningarna för beslag föreligger. (Enligt 7 § första stycket 2 får beslag verkställas vid misstanke om spioneri, sabotage eller annan brottslig verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet.)

Som motiv till tredje stycket anförde föredragande statsrådet bland annat att man måste räkna med att det vid utomordentliga förhållanden kan uppkomma fall där gods som befordras från eller till utlandet över svensk gräns måste hållas kvar av hänsyn till landets säkerhet utan att

rättegångsbalkens beslagsbestämmelser – som förutsätter att ett brott är begånget – blir direkt tillämpliga. Uttalandet avsåg i första hand att verksamhet som annars hade bedömts som spioneri i vissa fall inte är straffbar som brott mot svensk lag när den utövats av någon under fullgörandet av tjänst i sitt hemlands krigsmakt och att beslag då inte skulle vara möjligt. Det beaktades också att folkrätten ger stöd för att krigskontraband – t.ex. vapen eller ammunition – med fientlig destination beslagtas i vissa fall (jfr prop. 1978/79:215 s. 30 och 31).

En gränsövervakningsman får vidare enligt 9 § gränsövervakningslagen använda våld vid fullgörandet av en uppgift enligt gränsövervakningslagen om uppgiften inte kan lösas på annat sätt. Våldsanvändning enligt gränsövervakningslagen förutsätter inte att brott har begåtts och kan, i den mån detta omfattas av gränsövervakningsmannens uppdrag, riktas mot kombattanter.

Inget av det ovan nämnda "överskottet" jämfört med rättegångsbalkens och polislagens bestämmelser bör enligt utredningens uppfattning föras över till den nya lagen om gränsövervakning under höjd beredskap, eftersom övervakningsuppgifterna inte längre bör omfatta att ingripa mot verksamhet som utförs ett annat lands kombattanter. Rätten för polismännen att besluta om vissa tvångsmedel eller att använda våld är därmed tillgodosedd genom de ordinarie författningarna och behöver inte regleras särskilt i den föreslagna lagen.

Tulltjänstemännens och kustbevakningstjänstemännens befogenheter

Tullverket skall enligt 1 § förordningen med instruktion för Tullverket bland annat övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor efterlevs. I tullagstiftningen finns bestämmelser om övervaknings- och kontrollverksamheten.

Tullverket har också enligt lagen om straff för smuggling befogenheter till ingripanden mot straffbelagda gärningar som rör införsel till eller utförsel från landet av varor. Vidare är Tullverket enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen skyldigt att bistå polisen vid kontrollen av utlänningars inresa och utresa enligt lag. Tulltjänstemännen får då många av polismännens befogenheter.

Kustbevakningen har ett självständigt ansvar och självständiga befogenheter att enligt utlänningslagen utöva personkontroll av sjötrafiken samt inre utlänningskontroll av och i anslutning till sjötrafiken. Kustbevakningstjänstemännen har i denna verksamhet i erforderlig omfattning polismäns befogenheter.

Kustbevakningen har på liknande sätt som gäller för personkontrollen ansvar och befogenheter för varukontroll av sjötrafiken och skall härutöver på begäran biträda Tullverket med varukontrollen. Merparten av befogenheterna för tulltjänstemännen tillkommer då kustbevakningstjänstemännen.

Enligt lagen om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning och tillhörande förordning (1983:124) skall Kustbevakningen bedriva övervakning till havs och i kustvatten samt i Väner och Mälaren för att hindra brott mot bland annat föreskrifter om utlänningars inresa till och utresa från eller vistelse i Sverige. Kustbevakningstjänstemän som uppfyller av regeringen fastställda krav får då i de syften som framgår av lagen utöva vissa befogenheter som annars ankommer på polismän, t.ex. vad gäller att hålla förhör eller att gripa någon.

Utredningen kan konstatera att tulltjänstemännen och kustbevakningstjänstemännen med stöd av den ordinarie lagstiftningen har samma möjligheter som en polisman att utföra gränsövervakningsuppdrag enligt de syften som anges i 2 § 2 och 3 nuvarande gränsövervakningslag (överträdelse av bestämmelserna om inresa till och utresa från Sverige samt införsel till eller utförsel från riket av gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet). Däremot ger ordinarie bestämmelser inga befogenheter för dem att delta i uppdraget att förhindra brott till fara för rikets försvar eller säkerhet.

Utredningen har förordat att Tullverkets och Kustbevakningens medverkan skall – precis som enligt gällande gränsövervakningslag – omfatta även den uppgiften. Syftet är att öka möjligheterna för envar av myndigheterna att i den mån det är nödvändigt agera självständigt inom ramen för gränsövervakningen under höjd beredskap och därmed öka förmågan att utnyttja myndigheternas resurser optimalt i verksamheten. Tulltjänstemännen och kustbevakningstjänstemännen som deltar i gränsövervakningen bör ha polismäns befogenheter att i den verksamheten besluta om och verkställa beslut om tvångsmedel samt att använda våld. Bestämmelser om detta bör föras in i lagförslaget.

Naturligtvis måste de tvångsmedel som tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän skall få utöva stå i relation till gränsövervakningsuppdraget. Tanken är inte att gränsövervakningspersonalen skall ha rollen som brottsutredare även efter det att insatser gjorts vid gränserna. Tvångsmedlen bör därför begränsas till sådana som är nödvändiga för gränsövervakningsuppdraget och som måste genomföras i omedelbar anslutning till ingripandet.

Utredningen har bedömt att tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän utöver de befogenheter som följer av annan lagstiftning bör

få hålla inledande förhör eller vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för en utredning om brott till fara för rikets försvar eller säkerhet. Är det inte lämpligt att förhöret hålls på plats, skall de få ålägga den som förhöret avser att följa med till förhör. Om denne vägrar skall de få ta med honom eller henne till ett förhör. I brådslande fall (och utan anhållningsbeslut) bör tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän få gripa någon som är misstänkt för brott till fara för rikets försvar eller säkerhet. Påträffade föremål skall få tas i beslag. Tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän bör vidare få företa husrannsakan eller besluta om kroppsbesiktning eller kroppsvisitation vid misstanke om nämnd brottslighet när det är fara i dröjsmål.

Av rättssäkerhetsskäl bör beslut om tvångsmedel få fattas endast av de tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän som innehar befattning som är förenad med sådan befogenhet och har genomgått erforderlig utbildning för ändamålet. Även verkställigheten av tvångsmedel bör förutsätta kompetens för uppdraget.

5.4.4 Militär gränsövervakningspersonals befogenheter

Den personal ur Försvarsmakten som deltar i gränsövervakningen under höjd beredskap bör ges samma befogenheter som polismän, tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän till polisiära eller tullnära ingripanden inom ramen för verksamheten.

Vissa av den ordinarie gränsövervakningspersonalens befogenheter följer av utlännings- och tullagstiftningen och inte av den lag som utredningen föreslår. Exempel härpå är rätten för en tulltjänsteman eller en kustbevakningstjänsteman att enligt 6 kap. 11 § andra stycket utlänningslagen omhänderta någon i avvaktan på polismyndighetens beslut om förvar. Försvarsmakten bör inom ramen för de ändamål som avses med gränsövervakningen få delta i utlänningskontroll och i Tullverkets kontrollverksamhet enligt tullagstiftningen.

Är syftet med en kontroll att förhindra överträdelser av bestämmelserna om inresa till och utresa från Sverige, bör den som tillhör militär gränsövervakningspersonal ha de befogenheter som enligt utlänningslagstiftningen tillkommer en tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman när utlänningskontroll sker under medverkan av Tullverket eller Kustbevakningen. Däri ingår att omhänderta någon i avvaktan på ett beslut om förvar.

Är syftet att förhindra införsel till eller utförsel från riket av gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet, bör på motsvarande sätt den som tillhör militär gränsövervakningspersonal ha

de befogenheter som enligt tullagstiftningen tillkommer en polisman eller kustbevakningstjänsteman som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet.

Härutöver bör en militär gränsövervakningsman ha de ytterligare befogenheter som en ordinarie gränsövervakningsman skall ha enligt den föreslagna lagen.

I ett avseende föreslår utredningen emellertid begränsningar när det gäller militär gränsövervakningspersonals befogenheter. Den som tillhör militär gränsövervakningspersonal bör få besluta om eller verkställa beslut om tvångsmedel *endast* när det inte är möjligt att avvakta att åtgärden vidtas av en polisman, tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman. Detta är en markering med två syften.

För det första bör den i avsnitt 5.2.6 nämnda grundsatsen, att tvångsåtgärder mot den egna befolkningen eller andra civila skall vidtas av civila myndigheter, upprätthållas så långt det är möjligt även under exceptionella förhållanden. Att militär personal inom ramen för gränsövervakningen under höjd beredskap ges befogenheter till vissa maktmedel, beror enbart på att detta är nödvändigt för att beredskapen skall upprätthållas även på de ställen där de rättsvårdande myndigheterna inte för stunden har resurser att utföra uppgifterna. Finns det annan personal närvarande, ankommer det naturligtvis på denna att svara för gränsövervakningen och besluta om åtgärderna. När sådan personal saknas på platsen bör den militära personalen ha befogenheter att interimistiskt använda laga tvångsmedel. Tvångsmedlen skall inte vara mer ingående än vad situationen kräver. För den militära gränsövervakningspersonalen bör gälla att de vidtar endast de tvångsåtgärder som krävs innan en befattningshavare från polismyndighet, Tullverket eller Kustbevakningen beslutar om fortsatta åtgärder.

Det andra syftet med markeringen är att skilja militär gränsövervakningspersonal åt från ordinarie gränsövervakningspersonal. Utredningen har gjort bedömningen att de personalgrupper som tillhör sistnämnda kategori kommer att vara permanent civila. För att minska risken för att dessa personalgrupper betraktas som militära mål, bör militär gränsövervakningspersonal inte medverka i övervakning där uppgiften löses av ordinarie gränsövervakningspersonal.

5.4.5 Särskild kontroll

Enligt 8 § gränsövervakningslagen får den länsstyrelse som har ansvaret för gränsövervakningen förordna att gränsövervakningsman får företa kroppsvisitation och kroppsbesiktning av var och en, som med ett visst transportmedel eller under viss tidsrymd ankommer till

någon plats inom länet från utlandet eller avreser från platsen till utlandet, om det anses oundgängligen nödvändigt med en skärpning av kontrollen av persontrafiken. Det finns en fredstida motsvarighet till denna bestämmelse, nämligen 28 § lagen om straff för smuggling. Den beslutade åtgärden kallas där för särskild kontroll.

Möjligheten att besluta om en särskild kontroll bör finnas även vid gränsövervakning under höjd beredskap. En bestämmelse om detta bör utformas på motsvarande sätt som i lagen om straff för smuggling.

Beslutet om särskild kontroll bör inte fattas av länsstyrelsen, som inte längre skall ha något ledningsansvar för gränsövervakningen (se avsnitt 5.5). I lagen om straff för smuggling ankommer beslutet på chefen för en tullregion och överprövas av chefen för Tullverket. När det gäller gränsövervakningen är det lämpligare att ett beslut om särskild kontroll meddelas av chefen för en polismyndighet och att beslutet därefter skall prövas av rikspolischefen eller någon som denne sätter i sitt ställe. Chefen för polismyndigheten bör få besluta att den särskilda kontrollen skall utföras av både ordinarie gränsövervakningspersonal och militär gränsövervakningspersonal.

5.5 Lednings- och samordningsansvaret

Enligt den ordning som utredningen föreslår kommer ansvaret för gränsövervakningen att vara civilt och ankomma på var och en av de myndigheter som i fredstid har ansvaret för verksamheten. Det behövs inga särskilda bestämmelser om samordning av myndigheternas verksamhet eller om samverkan mellan myndigheterna.

5.5.1 Länsstyrelsen skall inte längre leda gränsövervakningen i länet

För att beskriva ledning inom det civila försvaret används begreppen samordning och samverkan. Samordning innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att själva genomförandet inte präglas av att olika samhällsorgan har motstridiga mål för sin verksamhet. Med samverkan förstås dialogen mellan olika självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål.

När det gäller gränsövervakningen i krig eller annars under höjd beredskap är samordningen och ledningen i dag reglerad i lag. Enligt

nuvarande gränsövervakningslag skall länsstyrelsen ansvara för ledning och samordning av gränsövervakningen inom länet. Gränsövervakningen skall samordnas såväl mellan de olika gränsövervakningsorganen inom länet som i förhållande till övervakningen i angränsande län och till andra berörda civila och militära myndigheters verksamhet.

Länsstyrelsens ledningsansvar har ett undantag. Ansvaret och ledningen för gränsövervakningen ankommer på chef inom Försvarsmakten inom ett område som är skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. med anledning av att Försvarsmakten har satts in där för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige, om regeringen inte föreskriver annat.

När det bestämdes att länsstyrelserna (som huvudregel) skulle ha lednings- och samordningsansvaret för gränsövervakningen, skedde det bland annat utifrån den förutsättningen att länsstyrelsen dels i sin egenskap av högsta totalförsvarsmyndighet inom länet hade till uppgift att verka för att det civila och militära försvaret samordnas, dels var högsta polismyndighet inom länet. När nu polismyndigheterna är självständiga myndigheter, förefaller länsstyrelsens ledningsansvar inte längre lika självklart.

Hur skall lednings- och samordningsansvaret regleras när inte längre gränsövervakningslagen skall gälla? Vilken roll kommer länsstyrelsen att ha i fortsättningen? Regeringen har till utredningen överlämnat en framställning från Länsstyrelsen i Stockholms län där den sistnämnda frågan har tagits upp. I framställningen anger länsstyrelsen att dess uppgifter enligt gränsövervakningslagen nu förefaller helt främmande för den att hantera. Länsstyrelsens förslag är att polismyndigheterna blir ansvariga och samordnande för gränsövervakningen i nära samråd med övriga aktörer inom området.

Utredningen har i föregående avsnitt förordat att gränsövervakningsuppgifterna löses av polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen samt – i den mån det bedöms nödvändigt – med biträde av Försvarsmakten. Någon särskild gränsövervakningsorganisation med egen ledningsstruktur skall alltså inte bildas under höjd beredskap.

Skälen för detta är i första hand praktiska. Den föreslagna ordningen möjliggör ett mer flexibelt utnyttjande av de resurser som står till buds för gränsövervakning. Myndigheterna kan, inom ramen för den i fredstid väl utvecklade samverkan mellan dem, snabbt anpassa gränsövervakningen till olika hotbilder och fördela resurserna där de bäst behövs.

Det ligger väl i linje med vissa grundläggande principer för strukturen för krishantering att behålla fredstida mönster även när verksamheten övergår till uppgifter under höjd beredskap. En del av principerna är nya och har ännu inte befasts i författning, utan är

resultatet av den översyn av samhällets krishantering och av vissa frågor om ledning och samordning av det civila försvaret som har pågått under senare år och som alltjämt pågår.

När det gäller översynens närmare innehåll hänvisar utredningen till Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande *Säkerhet i en ny tid* (SOU 2001:41) och till prop. 2001/02:10. I propositionen tar regeringen upp delar av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag. Regeringen kommer att återkomma med mer detaljerade förslag under våren 2002.

Vad man redan nu kan konstatera är att den nuvarande ordningen för krishantering samt regelsystemet för det civila försvaret och samhällets beredskap (beredskapslagstiftningen) kommer att förändras. Utredningen redogör därför inte för gällande rätt på området, utan behandlar i stället de nya principerna för hantering av krissituationer i de delar som principerna är av betydelse för ledning och samordning av gränsövervakningen.

5.5.2 Ledning och samordning av gränsövervakning under höjd beredskap enligt utredningens förslag

Grundläggande för strukturen av krishantering är att verksamhet som bedrivs i krig eller annars under höjd beredskap bör ta sin utgångspunkt i den fredstida verksamheten. Förändringar i ledning och organisation bör inte göras större än vad som krävs med hänsyn till den uppkomna situationen.

I nyssnämnda proposition talar man om tre principer som vägledande för hur verksamheten skall struktureras, nämligen ansvars-, likhets- och närhetsprinciperna.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under krigs- och andra krissituationer. Det är med hänsyn till den breddning av säkerhetsbegreppet som skett på senare tid (se avsnitt 5.2.2) naturligt att ansvarsprincipen skall vara styrande även vid andra svåra påfrestningar på samhället än krig.

Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig. Principen kan sägas vara en tillämpning av ansvarsprincipen och är mer inriktad på de praktiska förutsättningarna för en verksamhet. Likhetsprincipen utesluter inte en omorganisation av en verksamhet under höjd beredskap. Finns förutsättningarna för att hålla kvar vid den fredstida organisationen, är det emellertid att föredra.

Närhetsprincipen innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället.

Den ordning som utredningen föreslår ligger i linje med dessa principer.

När det gäller fredstida samverkan mellan polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen, finns ett fungerande samarbete (närmare beskrivet i avsnitt 3.4) som bör fortsätta under höjd beredskap och då även omfatta gränsövervakningen. Dessa myndigheter ligger långt framme när det gäller att uppnå vissa mål för hur en viss samhällsfunktion bör fungera under höjd beredskap.

I prop. 2001/02:10 anför regeringen bland annat att samordning inom det civila försvaret måste ske på ett allsidigt och flexibelt sätt. Det är enligt regeringen varje myndighets eller organs eget ansvar att utveckla medel och metoder för att kunna leda sin verksamhet såväl under normala fredsförhållanden som vid höjd beredskap. Vanliga rutiner för användning av tekniska system för ledning och beslutsfattande skall gälla även under höjd beredskap och krig. De resurser och den kapacitet som finns i fred utgör enligt regeringen grunden för verksamhet som skall bedrivas i krig. Det måste hos utpekade aktörer finnas en tillräcklig grundförmåga som skapar handlingsförmåga i närtid samt handlingsfrihet för att hantera förändrade förutsättningar i framtiden (prop. s. 94).

När det gäller samverkan mellan gränskontrollmyndigheterna och Försvarsmakten finns det inte motsvarande samarbetsrutiner i fredstid att bygga vidare på. Samtidigt är det naturligtvis ingen ny uppgift för Försvarsmakten att biträda civila myndigheter i deras verksamhet. Tidigare har nämnts förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Enligt 3 § får Försvarsmakten ställa personal och egendom till en polismyndighets, Kustbevakningens och Tullverkets förfogande för transporter av personal eller utrustning. Bestämmelsen är under översyn, men bedöms inte bli ändrad i sak. Försvarsmaktens medverkan i räddningstjänst regleras i 34 § räddningstjänstlagen (1986:1102).

I prop. 2001/02:10 säger regeringen att det i fred bör finnas väl fungerande samverkansrutiner mellan Försvarsmakten och andra myndigheter och samhällsaktörer. Regeringen bedömer samtidigt att det i nuvarande omvärldsläge inte i sin helhet behöver finnas färdigställda och bemannade organisationer för samverkan av insatser under höjd beredskap. Det bör enligt regeringen emellertid finnas en övergripande planering för hur organisationen skall byggas upp och förberedelser bör göras så att samverkan kan komma till stånd under en anpassningsperiod. Grunden för samverkan bör utgöras av de

samverkansmönster som skapas för en god krishanteringsförmåga i fred (prop. s. 95).

Utredningen kan mot bakgrund av det ovan sagda konstatera att det finns rutiner för samverkan mellan Försvarsmakten och polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen inom vissa områden. Naturligtvis finns det också inom ramen för nu gällande gränsövervakningslagstiftning rutiner för dessa myndigheter när det gäller planeringen av gränsövervakningen.

Att gränsövervakning under höjd beredskap enligt utredningens förslag organiseras på ett annat sätt, innebär inte att förutsättningarna för myndigheterna att även i fortsättningen gemensamt planera den verksamheten kommer att upphöra. Med tanke på att gränsövervakningen skall vara en på visst sätt gemensam uppgift för dessa myndigheter, krävs inget särskilt författningsstöd för samordning eller samverkan. Utredningen föreslår inte heller någon bestämmelse om hur verksamheten skall ledas. Här bör de normala, fredstida rutinerna som utvecklats i gränskontrollmyndigheternas verksamhet också gälla gränsövervakningen under höjd beredskap.

Med tanke på arbetsuppgifterna har Försvarsmakten en stödjande roll som naturligt nog bör vara underställd civil ledning. Detta bör inte påverka de lydnadsförhållanden som skall gälla för personalen. Personal som deltar i gränsövervakningen gör detta inom ramen för den egna myndighetens verksamhet och är därför underställt det egna befälet. Utredningen bedömer att det inte utöver gällande föreskrifter behövs någon särskild författningsreglering om lydnadsförhållandena.

Var kommer då länsstyrelsen in i bilden? När riket är i krig är totalförsvar all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Det finns då ett behov av tvärsektoriell och geografiskt styrd samordning av samhällsverksamheten. Länsstyrelsen är den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom länet.

Enligt 52 § förordningen (1997:1258) med länsstyrelseinstruktion skall länsstyrelsen samverka med Försvarsmakten för att åstadkomma en enhetlig inriktning och ledning av totalförsvarets olika delar och en ändamålsenlig användning av civila och militära resurser. Länsstyrelsen skall enligt 53 § inom länet verka för att beredskapsförberedelserna för den civila verksamheten som bedrivs i länet får en enhetlig inriktning och att nödvändig samverkan kommer till stånd. Vid högsta beredskap skall länsstyrelsen enligt 56 § som högsta civila totalförsvarsmyndighet inom länet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Länsstyrelsen skall därvid samordna de civila försvarsåtgärderna, verka för att sådan verksamhet hos civila myndigheter och andra civila organ som har betydelse för försvarsansträngningarna bedrivs med en enhetlig inriktning, i samråd

med Försvarsmakten verka för att det civila och militära försvaret samordnas samt verka för att länets tillgångar fördelas och utnyttjas så att försvarsansträngningarna främjas. Enligt 58 § får länsstyrelsen om det bedöms nödvändigt för samordningen av försvarsansträngningarna meddela föreskrifter om verksamheten hos andra regionala eller lokala civila myndigheter med statliga förvaltningsuppgifter inom länet.

Länsstyrelsen kommer att behålla sin roll som *regional områdesansvarig* även i den ordning som regeringen föreslår i prop. 2001/02:10. Med områdesansvar avser regeringen att det på varje nivå skall finnas ett organ som har det yttersta ansvaret för att krishanteringen anpassas till de behov som finns inom det aktuella geografiska ansvarsområdet och att de aktörer som finns inom detta område uppträder samordnat och effektivt vid hanteringen av krisen. Det ankommer på detta organ att initiera och underlätta den samverkan mellan olika organ som krävs för att tillgängliga resurser skall kunna mobiliseras och utnyttjas effektivt vid hanteringen av en kris.

Tyngdpunkten i länsstyrelsens uppgifter i en krissituation bör enligt regeringen ligga på samordning, samverkan och stöd. Utredningens ställningstagande att länsstyrelsen inte längre skall ha något ledningsansvar för gränsövervakningen, är i linje med det som regeringen har anfört. Inom ramen för det ovan beskrivna systemet för krishantering, kommer länsstyrelsen alltså att ha en samordnande roll inom länet som indirekt också berör gränsövervakningen under höjd beredskap.

Länsstyrelsens uppgifter avser den regionala samordningen. Behovet av samordning på central nivå kan tillgodoses genom Totalförsvarets chefsnämnd. Chefsnämnden har enligt 1 § förordningen (1988:1041) med instruktion för Totalförsvarets chefsnämnd till uppgift att i fred verka för samordning av de centrala myndigheternas verksamhet inom totalförsvaret. Chefsnämndens sammansättning framgår av 3 § i förordningen. Det kan noteras att rikspolischefen och chefen för Kustbevakningen är ledamöter i nämnden, men inte chefen för Tullverket. Emellertid får enligt 8 § andra stycket förordningen chefer för andra statliga myndigheter än de som är representerade i nämnden bjudas in till nämndens sammanträde, när det behövs med hänsyn till ärendenas art.

5.6 Behovet av att kunna utbyta information mellan myndigheterna m.m.

Samverkan mellan polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen och Försvarsmakten förutsätter att myndigheterna under tid då lagen gäller kan utbyta sådan information som behövs för gränsövervakningen. En föreskrift om detta kan meddelas i förordning.

Försvarsmaktens medverkan i gränsövervakning under höjd beredskap medför inte att Försvarsmakten skall delta i internationella eller bilaterala polisiära eller tullsamarbeten.

5.6.1 Förmågan att utbyta information bör regleras i förordning om gränsövervakning under höjd beredskap

I alla krissituationer är det av avgörande betydelse att snabbt få tillgång till en korrekt lägesbild utifrån vilken verksamheten kan organiseras. Samverkan mellan myndigheterna i fråga om gränsövervakning under höjd beredskap är också en fråga om att kunna samordna information som är av betydelse för verksamheten. Finns det då hinder mot detta?

Utredningen vill understryka att gränsövervakningen under höjd beredskap inte är ett skäl för en myndighet att *delta* i en annan myndighets underrättelseverksamhet. T.ex. utgör inte de gemensamma beröringspunkterna inom gränsövervakningen ett skäl för de civila gränskontrollmyndigheterna att delta i försvarsunderrättelseverksamhet. Försvarsunderrättelseverksamheten får enligt lag inte avse uppgifter som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete. På motsvarande sätt är gränsövervakningen under höjd beredskap inget skäl för att Försvarsmakten skall ha tillgång till det register som skall vara den svenska nationella enheten i Schengens informationssystem (SIS) eller till register som Tullverket för.

Myndigheterna bör emellertid kunna utbyta information som inhämtats i respektive underrättelseverksamhet och som är av betydelse för gränsövervakningen. Med tanke på att mycket av den information som är relevant också omfattas av bestämmelser om sekretess enligt sekretesslagen (1980:100), krävs en särskild bestämmelse om rätten till uppgiftslämnande.

Det framgår av 14 kap. 1 § sekretesslagen att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer

av lag eller förordning. En sekretessbrytande bestämmelse finns i dag i 18 § gränsövervakningsförordningen. Där sägs att polismyndighet, Tullverket, Försvarsmakten samt andra myndigheter skall hålla gränsövervakningschefen underrättad om åtgärder och iakttagelser som kan vara av betydelse för gränsövervakningen.

Utredningen förordar att en bestämmelse med liknande innehåll skall gälla även när gränsövervakningen är en del av de nämnda myndigheternas och Kustbevakningens verksamhet. Bestämmelsen behöver inte meddelas i lag, utan kan meddelas i en förordning om gränsövervakning under höjd beredskap.

5.6.2 Försvarsmakten skall inte delta i internationellt eller bilateralt polisiärt eller tullsamarbete

Sverige deltar i internationellt polisiärt och tullsamarbete (se avsnitt 3.3). Författningsstöd för sådant samarbete finns i bland annat lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete och lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete. I lagen (2000:344) om Schengens informationssystem finns bestämmelser om det register som skall vara den svenska nationella enheten i Schengens informationssystem (SIS). Med stöd av bland annat SIS finns dessutom ett väsentligt internationellt gränskontrollssamarbete såvitt avser under rättelseverksamheten.

Möjligheten till bilateralt utbyte med andra stater följer också av avtal som träffats med dessa. När det gäller det polisiära samarbetet kan särskilt nämnas avtalet om polisiärt samarbete i Öresundsregionen. Sveriges åtaganden enligt avtalet med Danmark om polissamarbete i Öresundsregionen regleras i 9 och 10 §§ lagen om internationellt polisiärt samarbete. Motsvarande bestämmelser om Danmarks åtaganden finns i dansk rätt.

Med stöd av lagen (1959:590) om gränstullsamarbete har Sverige träffat avtal med Norge, Finland och Danmark om gränstullsamarbete. Dessa samarbeten har författningsstöd i kungörelsen (1959:591) om gränstullsamarbete med Norge, förordningen (2000:3) om gränstullsamarbete med Finland respektive förordningen (2000:604) om gränstullsamarbete med Danmark.

Svenska tjänstemän som avses i lagen om internationellt polisiärt samarbete är polismän, tulltjänstemän eller kustbevakningstjänstemän när de enligt lag eller annan författning har polisiära befogenheter. I det internationella tullsamarbetet är de behöriga svenska myndigheterna

Rikspolisstyrelsen eller en polismyndighet, Tullverket, Kustbevakningen eller (i något fall) Statens jordbruksverk.

Tulltjänst, som omfattas av gränstullsamarbete, skall enligt 6 § lagen om gränstullsamarbete utövas av svensk tullpersonal och personal vid den svenska Kustbevakningen.

Gränsövervakningen under höjd beredskap innehåller moment som i och för sig omfattar delar av det internationella eller bilaterala samarbetet. Samarbetet skall inte upphöra under höjd beredskap.

Utredningen har tidigare förordat att den militära gränsövervakningspersonalen under höjd beredskap skall ha samma befogenheter till polisiära och tullnära ingripanden i gränsövervakningsverksamheten som ordinarie gränsövervakningspersonal. Ett undantag från detta måste emellertid göras för gränsöverskridande polisiära eller tullnära insatser i enlighet med internationella eller bilaterala överenskommelser. Försvarsmakten skall inte vara en av de behöriga svenska myndigheterna enligt lagen om internationellt tullsamarbete. Ej heller skall krigsmän som tillhör Försvarsmakten ingå bland dem som i lagen om internationellt polisiärt samarbete avses med svenska tjänstemän.

I författningarna om gränstullsamarbete sägs inget om andra personalgrupper än tullpersonal eller personal vid Kustbevakningen. Krigsmän som tillhör Försvarsmakten skall naturligtvis inte ges en roll i ett sådant gränstullsamarbete. Dessutom är "verksamhet enligt gränsövervakningskungörelsen den 20 oktober 1944" (1 § kungörelsen om gränstullsamarbetet med Norge) samt "verksamhet enligt lagen om gränsövervakning i krig m.m." (2 § förordningen om gränstullsamarbete med Finland) och "verksamhet enligt lagen om gränsövervakningen i krig m.m." (2 § förordningen om gränstullsamarbete med Danmark) undantagen från gränstullsamarbetet. Undantaget bör, trots att gränsövervakningen inte längre skall vara en särskild verksamhet med egen ledningsstruktur och därmed det tyngsta argumentet för undantaget fallit bort, kvarstå i dessa författningar. Försättningsvis bör undantaget gälla "verksamhet enligt lagen om gränsövervakning under höjd beredskap".

5.6.3 Gränsövervakning i ekonomisk zon och angränsande zon?

Utredningen har i avsnitt 3.2.1 berört den jurisdiktion som Sverige har respektive kommer att ha i den ekonomiska zonen och en angränsande zon. En kuststat har rätt att inrätta en ekonomisk zon i syfte att ta tillvara naturresurser samt utöva vissa i havsrättskonventionen specificerade rättigheter kopplade till havsområdet som sådant. Med

detta följer även skyldigheter för kuststaten. En ekonomisk zon kan inte generera andra rättigheter än de som följer av havsrättskonventionen.

Svensk kontroll i den svenska ekonomiska zonen enligt lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon har inget att göra med de övervakningsuppgifter som följer av den lag som utredningen föreslår.

Regeringen har tagit ställning för att en angränsande zon skall inrättas, men har ännu inte lämnat förslag till författning om detta. Enligt Förenta nationernas havsrättskonvention får en stat i den angränsande zonen utöva kontroll av ingående fartyg för att förhindra överträdelser av lagar och förordningar rörande tullar, skatter, invandring och hälsovård. Man kan därför förvänta sig att svenska myndigheter ges rätt att förhindra överträdelser av bland annat tullagstiftningen eller utlänningslagstiftningen liksom att förfölja och ingripa mot utgående fartyg vid misstanke om att sådana överträdelser begåtts inom Sveriges territorium eller territorialhav.

Övervakningsuppgifterna enligt den föreslagna lagen om gränsövervakning under höjd beredskap kommer att inkludera åtgärder som enligt havsrättskonventionen får vidtas i den angränsande zonen. Det är rimligt att anta att det blir Kustbevakningen som kommer att svara för ingripanden i den angränsande zonen i fred men också under höjd beredskap. Gränsövervakningen till sjöss torde endast i undantagsfall komma att utföras av andra myndigheter. Med tanke på att Försvarsmakten redan har befogenheter att på begäran biträda civila myndigheter inom den ekonomiska zonen (se 3 § 5 IKFN-förordningen) kunde det i samband med inrättande av en angränsade zon övervägas att låta Försvarsmakten under höjd beredskap medverka i gränsövervakningen i zonen på samma villkor som inom det svenska territoriet.

6 Konsekvenser av utredningens förslag

6.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningen skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) redovisa eventuella ekonomiska konsekvenser av de förslag som utredningen lämnar.

I fredstid ankommer det på polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen att, varje myndighet inom sitt ansvarsområde, svara för övervakning av samfärdseln över rikets gränser i de avseenden som avses i den föreslagna lagen om gränsövervakning under höjd beredskap. Det som sägs i den föreslagna lagen innebär alltså inte att de rättsvårdande myndigheterna *totalt sett* tillförs nya uppgifter under höjd beredskap. Genom att den personal som deltar i gränsövervakningen under höjd beredskap ges enhetliga befogenheter för verksamheten, blir det i stället möjligt att då mer effektivt utnyttja befintliga resurser.

När Försvarsmakten medverkar i gränsövervakning under höjd beredskap, innebär det att den myndighetens resurser tas i anspråk för andra uppgifter än de rent militära. Krigsmän tillhörande Försvarsmakten som medverkar i gränsövervakningen skall emellertid enligt lagförslaget ha kvar de befogenheter till stridande uppgifter som tillkommer dem enligt annan författning. Det möjliggör för militära enheter med gränsövervakningsuppgifter att också fullgöra uppgifter för rikets försvar.

Enligt utredningens förslag skall den militära gränsövervakningspersonalen göra direkta, interimistiska, ingripanden inom verksamheten endast i gränsavsnitt där annan myndighetsnärvaro saknas. Det är troligt att den regelbundna person- och varutrafiken över rikets gränser även i krig nästan uteslutande går över hamnar, flygplatser och andra fasta gränsövergångar. Där bör gränsövervakningen i första hand anförtros de civila myndigheterna. Fullgörandet av gränsövervaknings-

uppdrag utanför de fasta gränsövergångarna från Försvarmaktens sida kommer sannolikt att kräva mer sporadiska insatser, och bör därför kunna förenas med att de medverkande militära enheterna har andra, militära, uppgifter. Utredningen bedömer att den dimensionering av Försvarmakten som beslutats av riksdagen inte påverkas av att myndigheten, med den ordning som utredningen föreslår, medverkar i gränsövervakning under höjd beredskap.

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna är det naturligtvis relevant att i det avseendet också jämföra utredningens förslag med gränsövervakningslagen. Skillnader mellan befintlig lagstiftning och utredningens förslag är att gränsövervakning enligt gränsövervakningslagen kan avse såväl civila som militära uppgifter samt att den personal och de militära enheter som skall medverka i verksamheten ställs under länsstyrelsens ledning enligt gränsövervakningslagen. Länsstyrelsen har dessutom enligt gränsövervakningslagen ett särskilt samordningsansvar för gränsövervakningen i länet.

Den lag som utredningen föreslår säger inget om hur gränsövervakningen under höjd beredskap skall ledas eller samordnas. Utredningen har bedömt att det i avsnitt 3.4 beskrivna samarbetet mellan polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen tas bäst tillvara om dessa myndigheter har ansvaret för ledning och samordning av övervakningsverksamheten också under höjd beredskap och myndigheterna då samverkar med Försvarmakten. Planeringen av gränsövervakningen under höjd beredskap kan då ske så att resurserna anpassas till den aktuella hotbilden och till myndigheternas övriga verksamhet. Den föreslagna ordningen möjliggör enligt utredningens bedömning ett mer effektivt utnyttjande av de resurser som står till buds för gränsövervakning under höjd beredskap än den nuvarande.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att några negativa ekonomiska konsekvenser av förslagen inte kan förväntas uppkomma.

6.2 Konsekvenser i övrigt

6.2.1 Inledning

Utredningen skall enligt 15 § kommittéförordningen ange eventuella konsekvenser i vissa andra avseenden än de ekonomiska av utredningens förslag. Det gäller då konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i

förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Enligt utredningens direktiv (dir. 1999:97) skall utredningen dessutom beskriva förslagets konsekvenser från totalförsvarssynpunkt.

6.2.2 Konsekvenser som avses i 15 § kommittéförordningen

Utredningen har i avsnitt 6.1 bedömt att befintliga resurser för gränsövervakning under höjd beredskap kan utnyttjas mer effektivt med den föreslagna ordningen. I sin tur kan det medföra att de rättsvårdande myndigheternas möjligheter att bekämpa sådan brottslighet som avses i den föreslagna lagen ökar. När det gäller konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, bör härjämte nämnas följande.

Polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän bör enligt de resonemang som utredningen för i avsnitt 5.3 ha permanent civil status även när de medverkar i gränsövervakningen. Försvarsmaktens medverkan i verksamheten under höjd beredskap bör avse gränsavsnitt där annan myndighetsnärvaro saknas. Utredningen bedömer att den föreslagna ordningen kan minska risken för att den civila gränsövervakningspersonalen betraktas som militära mål av en fientlig stat. Möjligheterna för polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen att ostört få fullgöra sina rättsvårdande uppgifter, inklusive att förebygga och utreda brott, kan härigenom antas öka.

Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att ha några konsekvenser i de avseenden som utredningen i övrigt har att beakta enligt 15 § kommittéförordningen.

6.2.3 Konsekvenser från totalförsvarssynpunkt

Utöver vad utredningen har anfört i avsnitt 6.1, kan det inte antas att utredningens förslag att ersätta gränsövervakningslagen med en ny lag om gränsövervakning under höjd beredskap medför några särskilda konsekvenser från totalförsvarssynpunkt.

Förslagen innebär i och för sig att polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän som deltar i gränsövervakning under höjd beredskap inte längre skall i sådan verksamhet få ingripa mot stridande förband. Rikets försvar kan därmed i viss mån komma att berövas resurser. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 4.1 skall emellertid även enligt den nuvarande ordningen militära gränsövervaknings-

uppgifter i första hand anförtros dem som tjänstgör inom Försvarmakten och då med stöd av de författningar och instruktioner som gäller för Försvarmakten. Utredningens förslag skiljer sig därför i praktiken inte från gällande rätt, när det gäller att planera hur gränsövervakningsuppgifterna skall fördelas mellan personal ur de civila myndigheterna och militära enheter.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag (0000:000) om gränsövervakning under höjd beredskap

Enligt nuvarande gränsövervakningslag skall gränsövervakning i krig m.m. samordnas i en särskild ordning med länsstyrelsen som lednings- och samordningsansvarig. Av skäl som redovisas i avsnitt 5 föreslår utredningen att gränsövervakningslagen ersätts med en ny lag om gränsövervakning under höjd beredskap. Övervakningsuppgifterna kommer med den föreslagna ordningen att även under höjd beredskap vara en del av polismyndighets, Tullverkets och Kustbevakningens verksamhet. Försvarsmakten skall kunna vid behov medverka i gränsövervakningen under höjd beredskap.

Inledande bestämmelser

1 § Polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen skall bedriva gränsövervakning enligt denna lag. Försvarsmakten skall vid behov medverka i sådan gränsövervakning. Lagen innehåller bestämmelser om särskilda befogenheter för polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän (ordinarie gränsövervakningspersonal) samt för krigsmän tillhörande Försvarsmakten (militär gränsövervakningspersonal) när de deltar i övervakning av samfärdseln över rikets gränser som syftar till att förhindra

1. brott till fara för rikets försvar eller säkerhet,
2. överträdelse av bestämmelserna i utlänningslagstiftningen om inresa till och utresa från Sverige samt
3. införsel till eller utförsel från riket av gods, vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet.

Den övervakning som omfattas av gränsövervakningen enligt den föreslagna lagen avser uppgifter som i normala, fredstida förhållanden ankommer på polismyndighet, Tullverket och Kustbevakningen.

Uppgifter som i fredstid ankommer på Försvarsmakten enligt IKFN-förordningen omfattas inte av gränsövervakningen enligt lagförslaget. Övervakningsuppdraget skall inte heller omfatta militära uppgifter i övrigt.

Till skillnad från nuvarande gränsövervakningslag omfattar lagen därför inte övervakning, vars ändamål är att förhindra annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet än brott. De bestämmelser om inresa till Sverige som avses i p. 2 skall inte omfatta bestämmelserna i tillträdesförordningen om förutsättningarna för utländska statsfartygs, statsluftfartygs eller militära fordons tillträde till svenskt territorium.

2 § Lagen gäller under höjd beredskap. Det framgår av lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap när höjd beredskap råder.

Med lagen inträder vissa befogenheter som endast kan motiveras av sådana utomordentliga förhållanden som föranleder höjd beredskap. Höjd beredskap är antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap.

När Sverige är i krig råder högsta beredskap. Liksom nuvarande gränsövervakningslag skall den föreslagna lagen gälla i sådana fall utan att det krävs ett särskilt beslut om detta.

Regeringen får besluta om skärpt eller högsta beredskap, när Sverige är i krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara. Utredningen har bedömt att ett beslut av regeringen om skärpt eller högsta beredskap också bör – med de undantag som anges nedan – medföra att den föreslagna lagen om gränsövervakning under höjd beredskap skall gälla.

Regeringens beslut om höjd beredskap får enligt 4 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap avse en viss del av landet eller en viss verksamhet. Om regeringens beslut avser endast en viss del av landet, bör de särskilda bestämmelserna om gränsövervakningen gälla där men inte i övriga landet. Avser beslutet om höjd beredskap endast viss verksamhet och är den verksamheten inte gränsövervakning, skall självfallet inte den föreslagna lagen gälla.

3 § Vad som föreskrivs i denna lag gäller utöver bestämmelser i annan författning om befogenheter som tillkommer ordinarie gränsövervakningspersonal i egenskap av polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän eller militär gränsövervakningspersonal i egenskap av krigsmän tillhörande Försvarsmakten.

Polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän som deltar i gränsövervakningen har var och en inom sitt verksamhetsområde ingreppsbefogenheter som sträcker sig längre än de befogenheter som följer av den föreslagna lagen. Befogenheterna gäller också när personalen utför övervakningsuppgifter under höjd beredskap och skall då kompletteras med de ytterligare befogenheter som följer av lagförslaget.

Krigsmän tillhörande Försvarsmakten har i normala, fredstida förhållanden inga befogenheter att utföra sådana övervakningsuppgifter som omfattas av lagen om gränsövervakning under höjd beredskap. Deras befogenheter att medverka i verksamheten följer av bestämmelser i den föreslagna lagen. Militära enheter som medverkar i gränsövervakningen skall emellertid vid sidan av gränsövervakningsuppgiften delta i rikets försvar. Självfallet kommer då de föreskrifter och instruktioner som gäller för Försvarsmakten att bli tillämpliga på dem som tillhör militär gränsövervakningspersonal.

Befogenheter för ordinarie gränsövervakningspersonal

4 § För de ändamål som anges i 1 § får den som tillhör ordinarie gränsövervakningspersonal

1. anmoda resande eller annan person att visa pass eller annan legitimationshandling samt att i övrigt lämna de upplysningar och förete de handlingar som bedöms nödvändiga för övervakningsverksamheten,

2. kontrollera varutrafik samt undersöka transportmedel och lagerlokal eller annat utrymme som nyttjas i samband med varutrafiken med samma befogenheter som vid tullkontroll tillkommer en tulltjänsteman enligt tullagstiftningen.

Paragrafen motsvarar 6 § nuvarande gränsövervakningslag. Polismän, tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän har redan med stöd av utlännings- och tullagstiftningen i huvudsak gemensamma befogenheter till personkontroll i samband med inresa och utresa respektive till varukontroll. Kontroller enligt nämnda författningar har vissa syften och får inte omfatta mer än vad som krävs för att uppnå dessa syften.

Exempelvis skall en kontroll enligt utlänningslagen av pass och andra legitimationshandlingar syfta till att fastställa en utlännings rätt till inresa och vistelse i Sverige. I den mån en motsvarande handling får kontrolleras i en varukontroll, skall syftet i stället vara att fastställa resväg för den som befordrar godset.

Det är motiverat att mer vidsträckta och enhetliga kontrollbefogenheter ges dem som genom bestämmelser i den föreslagna lagen anförtros övervakningsuppgifter under höjd beredskap. Den ordinarie

gränsövervakningspersonalen bör därför få utföra kontroller för samtliga de ändamål som anges i 1 § lagförslaget, så länge kontrollerna är nödvändiga för verksamheten.

5 § En tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman som bedriver gränsövervakning enligt denna lag har samma befogenheter som en polisman att

1. med stöd av 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken hålla förhör eller vidta andra utredningsåtgärder, om det är av betydelse för utredningen av brott till fara för rikets försvar eller säkerhet, samt med stöd av 23 kap. 8 § rättegångsbalken ålägga någon att följa med till förhör och ta med någon till förhör i anledning av sådana brott,

2. med stöd av 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken gripa någon som det finns skäl att anhålla för brott som avses vid 1,

3. med stöd av 27 kap. 4 § rättegångsbalken ta egendom i beslag eller annars ta egendom i beslag, om egendomen skäligen kan antas bli förverkad på grund av brott som avses vid 1,

4. med stöd av 28 kap. 5 § rättegångsbalken göra husrannsakan samt med stöd av 28 kap. 13 § rättegångsbalken besluta om kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid misstanke om brott som avses vid 1 samt

5. om det är nödvändigt av säkerhetsskäl ta hand om vapen eller andra farliga föremål medan ingripande enligt 1–4 pågår och kroppsvisitera personen för att sådana föremål skall kunna tas om hand.

Rättegångsbalkens bestämmelser om befogenheter och skyldigheter i förhållande till den som skall förhöras eller har gripits och om vad som skall iakttas vid verkställighet av beslag, husrannsakan samt kroppsvisitation och kroppsbesiktning gäller också åtgärd enligt första stycket. Ytlig kroppsvisitation av kvinnor som bedöms nödvändig av säkerhetsskäl och som endast avser sökande efter vapen eller andra farliga föremål får ske i annan ordning än enligt 28 kap. 13 § tredje stycket rättegångsbalken.

Beslut om användning av tvångsmedel enligt denna paragraf får fattas av en tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman endast om denne innehar en befattning som är förenad med sådan befogenhet och har genomgått erforderlig utbildning för ändamålet. Detsamma gäller för verkställighet av beslut om användning av tvångsmedel.

Annan åtgärd enligt denna paragraf än kroppsvisitation eller kroppsbesiktning skall skyndsamt anmälas till en polismyndighet.

De som deltar i gränsövervakningen måste ha vissa befogenheter till tvångsingripande mot enskilda för att kunna fullgöra övervakningsuppgifterna. Befogenheterna bör så långt möjligt vara enhetliga för all ordinarie gränsövervakningspersonal.

Att polismän som bedriver gränsövervakning får vidta vissa tvångsåtgärder i verksamheten följer av bestämmelser i främst rättegångsbalken och polislagen. Polismän har dessutom vissa befogenheter som följer av utlänningslagstiftningen och – när polismyndighet medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet – tullagstiftningen. Några ytterligare befogenheter till tvångsingripanden behövs inte för gränsövervakningstjänsten.

Tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän ges vissa befogenheter till tvångsingripanden i utlännings- och tullagstiftningen samt i lagen (2000:1225) om straff för smuggling och lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan i polisiär övervakning. Genom den föreslagna paragrafen ges de tulltjänstemän och kustbevakningstjänstemän som bedriver gränsövervakning härutöver polismans befogenheter till tvångsingripanden i syfte att förhindra brott till fara för rikets försvar eller säkerhet. Befogenheterna begränsas till vad som är nödvändigt för gränsövervakningsverksamheten.

De närmare motiven för paragrafen finns i avsnitt 5.4.3.

6 § Befogenheter för en polisman att använda våld framgår av polislagen (1984:387). En tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman som bedriver gränsövervakning enligt denna lag har samma befogenheter som en polisman att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd enligt denna lag.

Paragrafen ger en tull- eller kustbevakningstjänsteman en polismans befogenheter att använda våld när en gränsövervakningsuppgift utförs. Motsvarande bestämmelse finns i dag i 9 § gränsövervakningslagen, men är där mer utförlig. Utredningen har bedömt att det är tillräckligt att i paragrafen återknyta till polismans rätt att enligt polislagen använda våld och inte redogöra för hur våldsanvändningen bör förhålla sig till tjänsteuppgiften.

Enligt polislagen skall en polisman ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Våld får användas endast i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt. Måste våld tillgripas, skall detta ske endast i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet skall uppnås.

Befogenheter för militär gränsövervakningspersonal

7 § Den som tillhör militär gränsövervakningspersonal får för ändamål som avses i 1 § vidta åtgärder enligt 4 och 5 §§. Det som sägs i 5 § tredje stycket om en tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman skall då i stället gälla en krigsman inom Försvarsmakten.

När syftet är sådant som sägs i 1 § 2 har den som tillhör militär gränsövervakningspersonal de befogenheter som enligt utlänningslagstiftningen tillkommer en tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman när utlänningskontroll sker under medverkan av Tullverket eller Kustbevakningen. Är syftet sådant som sägs i 1 § 3 har den som tillhör militär gränsövervakningspersonal de befogenheter som enligt tulllagstiftningen tillkommer en polisman eller kustbevakningstjänsteman som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet.

De uppgifter som under höjd beredskap ankommer på gränsövervakningspersonal enligt den föreslagna lagen skall vara civila. Uppgifterna ankommer under normala, fredstida förhållanden inte på Försvarmakten. Den som tillhör militär gränsövervakningspersonal har därför inte andra befogenheter att delta i övervakningsverksamheten, än de som följer av den föreslagna lagen.

Utredningen har bedömt att Försvarmaktens medverkan i gränsövervakningen i första hand bör avse övervakningsinsatser på ställen där annan myndighetsnärvaro saknas. Insatserna bör kunna avse alla former av ingripanden som omfattas av bestämmelserna om gränsövervakning under höjd beredskap. Det är då motiverat att militär gränsövervakningspersonal ges samma befogenheter som ordinarie gränsövervakningspersonal.

Som ovan nämnts ges den ordinarie gränsövervakningspersonalen de för verksamheten nödvändiga befogenheterna genom dels bestämmelserna i 4 och 5 §§ lagförslaget, dels annan lagstiftning. Militär gränsövervakningspersonal som skall utföra utlänningskontroll med stöd av 1 § 2 lagförslaget, bör ges de befogenheter som behövs för uppgiften. Sådana befogenheter följer delvis av 4 § lagförslaget, men i huvudsak följer de av bestämmelser i utlänningslagstiftningen. Bland de befogenheter som då följer av utlänningslagstiftningen ingår också att omhänderta en utlänningsperson som får tas i förvar av polismyndighet.

Förhållandena är i princip desamma när militär gränsövervakningspersonal med stöd av 1 § 3 lagförslaget skall utföra varukontroll. Utöver de befogenheter som följer av 4 § lagförslaget, bör personalen ha samma befogenheter som polismän eller kustbevakningstjänstemän har när polismyndighet eller Kustbevakningen medverkar i övervaknings- och kontrollverksamhet enligt tulllagstiftningen.

8 § Den som tillhör militär gränsövervakningspersonal får besluta om eller verkställa ett beslut om användning av tvångsmedel endast om det inte utan fara kan avvaktas att en polisman, tulltjänsteman eller kustbevakningstjänsteman vidtar åtgärden.

Motiven för denna paragraf finns i avsnitt 5.4.4. En militär gränsövervakningsman bör få använda sig av polisiära eller tullnära

tvångsmedel endast när detta är nödvändigt för uppdraget och en befattningshavare från den ordinarie gränsövervakningspersonalen inte kan vidta åtgärden. Tvångsmedlen bör ha karaktär av interimistiska åtgärder i avvaktan på att uppgiften kan överlämnas till den ordinarie gränsövervakningspersonalen.

9 § Vad som sägs i 6 § om en tulltjänstemans eller kustbevakningstjänstemans befogenheter att använda våld gäller också den som tillhör militär gränsövervakningspersonal.

Den som tillhör militär gränsövervakningspersonal bör ha samma rätt som annan gränsövervakningspersonal att om inga lindrigare medel står till buds få använda våld, när så sker inom ramen för den övervakningsuppgift som anförtros honom eller henne enligt den föreslagna lagen. Det måste då beaktas att denna, civila, våldsanvändning är av annan natur än det våld som militär personal använder för att lösa militära uppgifter.

Särskild kontroll

10 § Chefen för en polismyndighet får besluta att gränsövervakningspersonal skall utföra kroppsvisitation eller kroppsbesiktning på varje resande som med ett visst transportmedel eller under en viss angiven, kortare tidsrymd ankommer till eller avreser från en viss gräns- eller kustort eller annan plats som har förbindelse med utlandet (särskild kontroll). Bestämmelserna i 5 § andra och tredje styckena tillämpas vid särskild kontroll.

En särskild kontroll får beslutas endast om

1. det finns anledning att anta att en eller flera resande, som med transportmedlet eller under tidsrymden ankommer till eller avreser från platsen, har begått eller står i begrepp att begå ett sådant brott som avses i 5 § första stycket 1,

2. tillräckliga uppgifter saknas för att rikta misstanke mot en bestämd person eller en mindre krets av personer, och

3. åtgärden är nödvändig för att ett ingripande mot brottet skall kunna ske.

Ett beslut om särskild kontroll skall prövas av rikspolischefen eller den han sätter i sitt ställe. Om det uppenbarligen är fara i dröjsmål, får beslutet utan sådan prövning verkställas omedelbart.

Den föreslagna paragrafen motsvarar 8 § nuvarande gränsövervakningslag. Paragrafen är utformad på samma sätt som 28 § lagen om straff för smuggling, dock att befogenheterna avser både kroppsvisitation och kroppsbesiktning.

Beslutanderätten för en särskild kontroll – som är en åtgärd som spänner över samtliga myndigheter som deltar i gränsövervakningen – bör ankomma på chefen för en polismyndighet. Denne bör få besluta att särskild kontroll skall få genomföras av gränsövervakningspersonal oavsett om fråga är om ordinarie eller militär gränsövervakningspersonal.

Slutbestämmelse

11 § Under höjd beredskap får regeringen genom förordning meddela de ytterligare föreskrifter om befogenheter vid gränsövervakning som bedöms vara nödvändiga av hänsyn till rikets försvar eller säkerhet.

Den föreslagna paragrafen motsvarar 12 § nuvarande gränsövervakningslag. Man måste räkna med att det under utomordentliga förhållanden kan bli nödvändigt att meddela ytterligare bestämmelser om kontrollen eller befogenheterna vid gränsövervakning. Vissa sådana bestämmelser, t.ex. om visitation eller tillfälligt omhändertagande, måste normalt meddelas genom lag.

Enligt 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen får emellertid regeringen med stöd av bemyndigande i lag i förordning meddela föreskrifter i ett visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag, när riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. Med hänsyn till att det i ett läge när den föreslagna lagen skall tillämpas kan vara nödvändigt att meddela sådana föreskrifter utan dröjsmål, bör ett bemyndigande lämnas i lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2003, då lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. skall upphöra att gälla.

Enligt nuvarande gränsövervakningslagstiftning är den samordnade gränsövervakningen i krig m.m. uppbyggd i länen kring en organisationsplan som länsstyrelsen fastställt efter samråd med vissa berörda myndigheter. De fastställda organisationsplanerna för gränsövervakning som gäller i dag skall ersättas med en planering som är anpassad till den föreslagna lagen. Detta bör naturligtvis ske så snart som möjligt efter det att lagen har antagits. För att inte planering inledningsvis skall saknas när lagen har trätt i kraft, bör det föreskrivas att organisationsplanerna skall gälla under viss tid därefter, dock senast till dess att de ersatts av annan planering. Föreskrifter om detta skall

emellertid inte meddelas i ikraftträdande- eller övergångsbestämmelser till den föreslagna lagen.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning

1 § Denna lag tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller

1. skyddsobjekt och militära skyddsområden,
2. jakt,
3. fiske,
4. bevarande av den marina miljön och annan naturvård,
5. trafikregler och säkerhetsanordningar för sjötrafiken,
6. åtgärder mot vattenföroreningar från fartyg,
7. dumpning av avfall i vatten,
8. kontinentalsockeln,
9. fornminnen och sjöfynd,
10. fartygs registrering och identifiering,
11. skydd för den marina miljön mot andra förorenande åtgärder än sådana som avses i 6 och 7,
12. märkning och användning av oljeprodukter,
13. utlännings inresa till och utresa från eller vistelse i Sverige,
14. åtgärder beträffande djur och växter som tillhör skyddade arter.

Lagen tillämpas i fråga om övervakning enligt punkterna 2–8, 10–12 och 14 även inom Sveriges ekonomiska zon.

Lagen tillämpas även när Kustbevakningen till havs och i kustvattnen, i Vänern och Mälaren samt inom den ekonomiska zonen bedriver övervakning för att hindra brott mot lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

För Kustbevakningens deltagande i gränsövervakning under höjd beredskap gäller särskilda bestämmelser.

Kustbevakningen medverkar i polisiär övervakning med stöd av bestämmelser i den särskilda lagen om detta. Den föreslagna lagen om gränsövervakning under höjd beredskap begränsar inte i något avseende de befogenheter som kustbevakningstjänstemän har enligt lagen om Kustbevakningens medverkan i polisiär övervakning.

Övervakningsuppgifterna enligt lagen om gränsövervakning under höjd beredskap skall ingå i Kustbevakningens verksamhet.

Bestämmelserna kompletterar då bland annat bestämmelserna i lagen om Kustbevakningens medverkan i polisiär övervakning. Den senare lagen bör erinra om detta.

7.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1989:529)

5 kap.

1 § Vid inresa eller utresa skall en utlänning visa upp sitt pass för polismyndigheten, om inte annat följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. Utlänningen skall också lämna polismyndigheten de upplysningar och visa upp de handlingar som är av betydelse för bedömningen av utlänningsens rätt till inresa och vistelse i Sverige.

Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att bistå polisen vid kontrollen av utlänningars inresa och utresa enligt denna lag. Migrationsverket får efter överenskommelse med polismyndigheten bistå denna vid kontrollen. Kustbevakningen skall medverka i polisens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken.

För polismyndighetens och andra myndigheters deltagande i gränsövervakning under höjd beredskap gäller särskilda bestämmelser.

Övervakning enligt den föreslagna lagen om gränsövervakning under höjd beredskap skall ingå i polismyndighets, Tullverkets och Kustbevakningens verksamhet. Försvarsmakten skall medverka i övervakningen.

Övervakningsuppgifterna följer i normala, fredstida förhållanden av bestämmelser i andra författningar. Bestämmelserna i lagen om gränsövervakning under höjd beredskap begränsar inte befogenheterna som följer av bland annat utlänningslagen, utan är i stället komplement till de andra författningarna. Det är lämpligt att i de ordinarie författningarna erinra om att särskilda bestämmelser gäller under höjd beredskap.

7.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter

vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

12 § Polisen och Kustbevakningen är skyldiga att medverka i kontrollverksamheten enligt denna lag. Vad som sägs i 5–7 och 13 §§ om Tullverket och en tulltjänsteman gäller vid såna medverkan också polismyndigheten och Kustbevakningen samt en polisman och en tjänsteman vid Kustbevakningen.

För Tullverkets och andra myndigheters deltagande i gränsövervakning under höjd beredskap gäller särskilda bestämmelser.

Ett befordringsföretag är skyldigt att göra anmälan till Tullverket om det i företagets verksamhet uppkommer misstanke om att en försändelse innehåller narkotika som kan tas i beslag enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling samt att på begäran av Tullverket överlämna en sådan försändelse till verket.

Motivet till den föreslagna ändringen är detsamma som anges i avsnitt 7.3.

7.5 Förslaget till lag om ändring i tullagen (2000:1281)

6 kap.

20 § Polismyndighet och Kustbevakningen skall medverka i övervaknings- och kontrollverksamhet enligt denna lag. Vad som sägs i 1 § gäller även vid sådan medverkan. Vidare gäller vad som sägs i 2, 6–10, 14 och 15 §§ om Tullverket och tulltjänsteman också polismyndigheterna och Kustbevakningen samt polismän och kustbevakningstjänstemän som medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om medverkan som avses i första stycket.

För Tullverkets och andra myndigheters deltagande i gränsövervakning under höjd beredskap gäller särskilda bestämmelser.

Motivet till den föreslagna ändringen är detsamma som anges i avsnitt 7.3.

7.6 Förslaget till förordning om ändring i totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

3 § Utöver vad som följer av 2 § skall följande anses som kombattanter.

1. Polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar.
2. De som tjänstgör som beredskapspolismän enligt förordningen (1986:616) om beredskapspolisen och som deltar i rikets försvar.
3. De som är skyddsvakter eller skyddsområdesvakter enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m.
4. Medlemmar ur den organiserade motståndsrörelsen.

Utredningen har föreslagit att nuvarande 3 § 4 totalförsvarets folkrättsförordning, vari sägs att personal ur Tullverket skall anses som kombattanter när de tjänstgör som gränsövervakningspersonal inom ramen för gränsövervakningslagen, upphävs. De närmare motiven för förslaget framgår av avsnitt 5.3.4.

Kombattantutredningen har i sitt betänkande Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123) föreslagit att polisen i en väpnad konflikt skall ha renodlat civila uppgifter, varför det enligt Kombattantutredningens synsätt inte kan komma ifråga att överväga kombattantstatus för denna personal. Kombattantutredningen har även föreslagit att såväl beredskapspolismän som s.k. civila skyddsområdesvakter inte skall vara kombattanter och att nuvarande totalförsvarets folkrättsförordning skall ersättas med en ny förordning i samma ämne. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

7.7 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1991:1524) med instruktion för Tullverket

2 a § För Tullverkets deltagande i gränsövervakning under höjd beredskap gäller särskilda bestämmelser.

Motivet till den föreslagna paragrafen är detsamma som anges i avsnitt 7.3.

7.8 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten

4 § Utöver vad som följer av 1–3 §§ skall Försvarmakten särskilt

1. leda och bedriva den verksamhet som anges i 1 § lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet,
2. leda och bedriva militär säkerhetstjänst,
3. leda och samordna signalskyddstjänsten inom totalförsvaret,
4. biträda Regeringskansliet i frågor som rör kryptoverksamhet och annan signalskyddsverksamhet,
5. i fredstid ansvara för att samla in, bearbeta och lämna Kustbevakningen sjölägesinformation sammanställd för civila behov,
6. stödja svensk försvarsindustri genom exportfrämjande verksamhet inom ramen för gällande riktlinjer för svensk krigsmaterielexport,
7. lämna biträde vid svenska förhandlingsinsatser avseende nedrustning, rustningskontroll samt förtroendeskapande och säkerhetsskapande åtgärder,
8. i sin perspektivplanering planera i nära samverkan med Regeringskansliet (Förvarsdepartementet) och redovisa den i budgetunderlaget,
9. bedriva försvarsupplysning i syfte att stärka försvarsviljan och förtroendet för det militära försvaret,
10. medverka i statsceremonier *samt*
11. *vid behov medverka i verksamhet som anges i lagen (2000:130) om gränsövervakning under höjd beredskap.*

Försvarmaktens resurser bör utnyttjas till gränsövervakningsuppdrag under höjd beredskap med beaktande av att huvuduppgifterna alltså är att försvara Sverige mot väpnat angrepp och att hävda rikets territoriella integritet. Även om den prioriteringsordningen måste vara klar, skall Försvarmakten planera sina resurser så att de också kan tas i anspråk för övervakningsuppgifter enligt den föreslagna lagen om gränsövervakning under höjd beredskap.

Verksamheten enligt lagen om gränsövervakning under höjd beredskap skall vara renodlat civil. Till skillnad från medverkan i sådan civil verksamhet som avses i förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet, bör medverkan i denna verksamhet tillföras förordningen med instruktion för Försvarmakten. Skälet härtill är att gränsövervakning under höjd beredskap bör utgöra ett väsentligt inslag i Försvarmaktens beredskapsplanläggning.

Kommittédirektiv



Gränsövervakningen i krig

Dir.
1999:97

Beslut vid regeringssammanträde den 2 december 1999.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall tillsättas för att bl.a. analysera och lämna förslag i frågan om den folkrättsliga ställningen för den personal som har till uppgift att sköta gränsövervakningen i väpnad konflikt och annars under höjd beredskap.

Gränsövervakningen i väpnad konflikt (krig)

Den samordnade gränsövervakningen under andra världskriget

Under andra världskriget ansågs det nödvändigt att samordna olika myndigheters övervakningsinsatser vid landets gränser. Bestämmelser om detta togs sedermera in i en gränsövervakningskungörelse (1944:728). Till kungörelsen anknöt en av Kungl. Maj:t fastställd allmän instruktion för gränsövervakningspersonal, m.m.

Förslag till nya bestämmelser

Mot bakgrund bl.a. av att förhållandena hade förändrats efter andra världskriget utarbetade en särskild kontaktgrupp som Överbefälhavaren tillkallat ett förslag till nya författningar om gränsövervakningen i krig m.m. Genom skrivelse år 1976 överlämnade Överbefälhavaren dessa förslag till chefen för Justitiedepartementet. På grundval bl.a. av förslagen upprättades inom departementet en promemoria om

gränsövervakning (Ds Ju 1978:3). Promemorian innehöll förslag till nya bestämmelser om samordnad gränsövervakning i krig o.d., som skulle ersätta 1944 års kungörelse m.m. Bland annat föreslogs att det skulle införas dels en ny lag om gränsövervakningen i krig, krigsfara eller liknande utomordentliga förhållanden, dels en till lagen anslutande förordning.

1979 års gränsövervakningslag, m.m.

Med utgångspunkt i den nämnda promemorian och remissbehandlingen av denna lämnade regeringen en proposition med förslag till en lag om gränsövervakningen i krig och vissa andra beredskapsförfattningar (prop. 1978/79:215). Riksdagen beslöt i huvudsaklig överensstämmelse med förslagen (bet. 1979/80:JuU4, rskr. 1979/80:10). Den nya regleringen trädde i kraft den 1 juli 1980. Till denna hörde lagen (1979:1088) om gränsövervakningen i krig m.m. (gränsövervakningslagen) och en förordning (1979:1091) i samma ämne (gränsövervakningsförordningen). Dessa gäller fortfarande.

I gränsövervakningslagen föreskrivs att den övervakning av samfärdseln över Sveriges gränser som sköts av polis- och tullväsendet samt Försvarsmakten och Kustbevakningen skall samordnas i vissa avseenden, om landet kommer i krig. Är Sverige i krigsfara eller råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig, får regeringen föreskriva att gränsövervakningen skall samordnas i dessa avseenden. Samordning enligt gränsövervakningslagen skall sålunda ske av den gränsövervakning som syftar till att förhindra brott mot Sveriges säkerhet och annan verksamhet till fara för landets försvar eller säkerhet, överträdelse av bestämmelserna om inresa till och utresa från Sverige resp. införsel till eller utförsel från riket av gods, vars befordran kan medföra fara för landets försvar eller säkerhet. Gränsövervakningslagen och gränsövervakningsförordningen omfattar alltså inte all gränsövervakande verksamhet, utan är begränsad till den kontroll som är nödvändig med hänsyn till försvars- och säkerhetssynpunkter samt till intresset av att utlänningsregleringen följs. Detta innebär att t.ex. Tullverkets reguljära smugglingsbekämpande verksamhet i princip faller utanför tillämpningsområdet (se prop. 1978/79:215 s. 23; jämför samma prop. s. 28 f. samt 7 § andra stycket gränsövervakningsförordningen).

Enligt gränsövervakningslagen är det i princip länsstyrelsen som är ansvarig för gränsövervakningen och leder övervakningen inom sitt län. Ansvaret för att samordna gäller inte bara mellan de olika

gränsövervakningsorganen inom länet utan även i förhållande till övervakningen i angränsande län och till andra berörda civila och militära myndigheters verksamhet. Inom ett område som är skyddsobjekt enligt lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. med anledning av att Försvarsmakten har satts in där för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige, vilar dock ansvaret och ledningen för gränsövervakningen på vederbörande befälhavare inom Försvarsmakten, om regeringen inte föreskriver annat. Länsstyrelsen skall förordna en eller flera gränsövervakningschefer att utöva den omedelbara ledningen av den gränsövervakning som länsstyrelsen ansvarar för. Men när befälhavare inom Försvarsmakten i enlighet med vad som nyss sagts leder gränsövervakningen, är denne gränsövervakningschef utan särskilt förordnande.

Den personal som skall fullgöra gränsövervakningen, den s.k. gränsövervakningspersonalen, tas ut bland polispersonal, annan passkontrollpersonal inom polisväsendet, tullpersonal samt personal ur Försvarsmaktens enheter enligt en av länsstyrelsen upprättad och fastställd organisationsplan. En sådan plan skall finnas för varje län. För Kustbevakningen finns särskilda föreskrifter, nämligen i förordningen (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten och i de verkställighetsföreskrifter som är meddelade med stöd av 8 § förordningen, för närvarande Överbefälhavarens föreskrifter (FFS 1993:11) om utnyttjande av Kustbevakningen inom försvarsmakten (jfr i det följande).

I organisationsplanen kan det föreskrivas att gränsövervakning som inte avser hamnar eller flygfält skall fullgöras av militärt förband, gränsövervakningsförband. Sådan föreskrift får meddelas endast under förutsättning att polis- och tullpersonal har krigsplacerats i gränsövervakningsförbandet i den utsträckning som behövs för att gränsövervakningen skall kunna fullgöras på betryggande sätt.

Gränsövervakningspersonalens befogenheter anges i gränsövervakningslagen. Dessa föreskrifter begränsar inte de befogenheter som enligt bestämmelser i annan författning tillkommer gränsövervakningsman i egenskap av polisman, tulltjänsteman eller krigsman tillhörande Försvarsmakten. I gränsövervakningsförordningen finns bestämmelser om åligganden för gränsövervakningspersonalen. Av samma förordning följer att gränsövervakningschefen lyder under länsstyrelsen medan gränsövervakningsman lyder under gränsövervakningschefen, i båda fallen beträffande gränsövervakningstjänsten.

Det är länsstyrelsen som skall sörja för personalens utbildning och i övrigt vidta de förberedelser som fordras för att gränsövervakningen skall kunna samordnas enligt gränsövervakningslagen.

Förordningen om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten innehåller bl.a. följande bestämmelser. Under krig skall personal och materiel ur Kustbevakningen inom Försvarsmakten användas för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Regeringen får föreskriva att detsamma skall gälla även annars under höjd beredskap. Fullgörandet av dessa uppgifter begränsar inte de befogenheter som personalen vid Kustbevakningen har i egenskap av tjänstemän där. När personal och materiel ur Kustbevakningen används för uppgifter inom Försvarsmakten, skall en kustbevakningstjänsteman till sin ordinarie uniform bära ett särskilt militärt tjänstetecken. Kustbevakningens fartyg skall då föra örlogsflagga och dess flygplan och fordon ha särskild märkning.

Vissa folkrättsliga utgångspunkter

I den internationella humanitära rätten i väpnade konflikter ("krigets lagar"), som är en del av folkrätten, finns regler om förande av krig och regler som avses ge skydd åt krigets offer. Bestämmelser på området finns bl.a. i 1907 års Haagkonventioner samt i 1949 års fyra Genèvekonventioner angående skydd för krigets offer och i det första och andra tilläggsprotokollet av år 1977 till Genèvekonventionerna. Den humanitära rätten gör åtskillnad mellan personkategorier, vilka har inbördes olika folkrättslig ställning. De två huvudgrupperna är kombattanter och civila (civilbefolkningen).

Den humanitära rätten innebär bl.a. följande. De väpnade styrkor som en part förfogar över i en väpnad konflikt består av alla organiserade väpnade styrkor, grupper och enheter som står under befäl av någon som inför den parten ansvarar för sina underlydandes uppförande. Sådana väpnade styrkor skall omfattas av ett internt disciplinärt system som bl.a. skall säkerställa att folkrättens regler, tillämpliga i väpnade konflikter, iakttas. Medlemmar av de väpnade styrkor som en part i konflikten har – andra än sjukvårdspersonal och själavårdspersonal – är kombattanter, dvs. är berättigade att direkt delta i fientligheterna. En kombattant är i och för sig inte folkrättsligt förhindrad att utföra "civila" uppgifter.

De personer som inte har kombattantstatus, t.ex. de som hör till civilbefolkningen, har i princip inte någon folkrättslig befogenhet att direkt delta i fientligheterna i en väpnad konflikt.

I förarbetena till de nuvarande svenska bestämmelserna om gränsövervakningen i krig berördes frågan om personalens folkrättsliga

ställning relativt kortfattat; något generellt uttalande i frågan gjordes inte (se prop. 1978/79:215 s. 27 och Ds Ju 1978:3 s. 50).

Totalförsvarets folkrättsförordning, m.m.

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) gäller för myndigheterna under regeringen. Förordningen innehåller föreskrifter till ledning för tolkningen och tillämpningen för svensk del bl.a. av 1949 års Genèvekonventioner och 1977 års tilläggsprotokoll till konventionerna.

I folkrättsförordningen finns bl.a. bestämmelser om totalförsvarspersonalens folkrättsliga ställning, t.ex. vilka som skall anses vara kombattanter. Till denna kategori räknas sålunda personal ur Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen. Det finns inte i förordningen någon annan föreskrift som uttryckligen nämner just dem som utgör gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen. Däremot anges att som kombattanter skall anses, de som tjänstgör i Försvarsmaktens krigsorganisation, om de inte tillhör sjukvårds- eller själavårdspersonalen. Som kombattanter anses bl.a. polismän som enligt lagen (1943:881) om polisens ställning under krig deltar i rikets försvar och de som tjänstgör som beredskapspolismän enligt förordningen (1986:616) om beredskapspolisen och som deltar i rikets försvar.

Gränsövervakningspersonalen nämns inte uttryckligen vare sig i brottsbalkens regler om brott av krigsmän (21 kap.) eller i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Kombattantutredningen

Kombattantutredningen har i betänkandet Folkrättslig status m.m. (SOU 1998:123) föreslagit att den nu gällande folkrättsförordningen ersätts av en ny förordning i ämnet. Den nya förordningen föreslås i likhet med den nuvarande innehålla bestämmelser om vilken folkrättslig ställning som vissa personalkategorier inom totalförsvaret anses ha.

Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Försvarsdepartementet (dnr Fo98/2005/RS).

Polisen

Kombattantutredningen har förordat att polismän inte längre skall ha uppgifter i det direkta väpnade försvaret av vårt land; de skall inte vara kombattanter utan ha civil status i väpnad konflikt (jfr lagen om polisens ställning under krig och förordningen om beredskapspolisen, båda nämnda i det föregående).

Regeringen har i juni 1999 gett Rikspolisstyrelsen och Försvarmakten i uppdrag att klarlägga behovet av polisens insatser i det militära försvaret inför och i väpnad konflikt, m.m. (dnr Fö1999/1498/RS). Uppdraget skall redovisas senast den 1 februari 2000.

Gränsövervakningen

Om gränsövervakningen i krig har Kombattantutredningen sagt bl.a. följande.

I princip kan gränsövervakningspersonalen hänföras till två organisationer, nämligen dels gränsövervakningsorganisationen, dels endera polisväsendet, tullväsendet eller Försvarmakten (om Kustbevakningen, se i det följande). Den som är gränsövervakningsman agerar så att säga i två funktioner, både som gränsövervakningsman och som polis, tulltjänsteman eller militär. Från folkrättslig synpunkt inställer sig därför frågan, om gränsövervakningsmännen hör till en väpnad styrka i och för sig och vilken denna styrka i så fall är. Och med hänsyn bl.a. till att gränsövervakningspersonalen lyder under gränsövervakningschefen när det gäller gränsövervakningstjänsten men inte i övrigt, kan man fråga vem som är ansvarig för personalens uppförande (jfr i det föregående under rubriken Vissa folkrättsliga utgångspunkter).

Kombattantutredningen har mot denna bakgrund bedömt att det är osäkert om det nuvarande systemet för gränsövervakningen i krig låter sig förenas med folkrättens regler. För gränsövervakningsförbanden är, har utredningen angett, osäkerheten inte lika framträdande – förbanden hör till Försvarmakten och kan således urskiljas som en (del av en) väpnad styrka. Också för gränsövervakningsförbandens del finns det dock enligt utredningens mening oklarheter om ansvaret.

När det gäller Kustbevakningen och dess roll i gränsövervakningen, har Kombattantutredningen gjort bl.a. följande bedömning. I krig kommer tjänstemän och materiel ur Kustbevakningen att användas inom Försvarmakten. Från folkrättsliga utgångspunkter innebär detta att dessa tjänstemän, fartyg m.m. kommer att ingå i en väpnad styrka.

Beträffande frågan om gränsövervakningspersonalens uppgifter och kombattantstatus, kan Kombattantutredningens synpunkter sammanfattas på följande sätt. Personal ur Kustbevakningen som i krig används inom Försvarsmakten kommer att vara sysselsatt med uppgifter av vilka åtminstone vissa får anses innebära ett direkt deltagande i fientligheterna, varför personalen skall ha kombattantstatus. I fråga om gränsövervakningspersonalen i övrigt är det dock mer tveksamt om det av folkrättsliga skäl krävs att personalen, för att kunna fullgöra gränsövervakningsuppgifterna, har kombattantstatus. Samtidigt kan man inte bortse från att personalens uppgifter i praktiken åtminstone får anses ligga nära det väpnade försvaret av vårt land. Med hänsyn till att Sverige har en lång gräns och en jämförelsevis ringa befolkningsmängd, finns det ett påtagligt behov av att utnyttja inte bara polisen och tullväsendet utan även Försvarsmakten för den krigstida gränsövervakningen.

Kombattantutredningen har förordat att den samordnade gränsövervakningen ses över i annat sammanhang, med hänsynstagande till frågan om personalens folkrättsliga ställning. I utredningens förslag till ny folkrättsförordning finns i likhet med nuvarande förordning en bestämmelse om att personal vid Tullverket som tjänstgör som gränsövervakningspersonal enligt gränsövervakningslagen är kombattanter. Utredningen har alltså lämnat bestämmelsen oförändrad.

Uppdraget

En särskild utredare skall ha följande uppgifter.

Gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning, m.m.

Gränsövervakningssystemet under höjd beredskap skall vara så utformat att det låter sig förenas med de förpliktelser som Sverige har till följd av den internationella humanitära rätten och övrig folkrätt. Det skall även vara anpassat till den folkrättsliga ställning som olika grupper som deltar i vårt totalförsvar har. Utredaren skall med dessa utgångspunkter analysera och lämna förslag i frågan om gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning. Utredaren skall även presentera de konsekvenser för personalens ansvar för brott mot den humanitära rätten som följer av den folkrättsliga ställning som personalen har enligt nuvarande system resp. enligt utredarens förslag.

Utredaren skall utforma förslaget om personalens folkrättsliga ställning mot bakgrund av en analys av vilka uppgifter som skall lösas

genom övervakningen och dessa uppgifters förhållande till det väpnade försvaret av vårt land. Utredaren skall därvid beakta frågan hur ett operativt svenskt deltagande i Schengensamarbetet påverkar gränsövervakningen under höjd beredskap. I möjlig mån skall utredaren redogöra för relationen mellan övervakningsuppgifterna och de uppgifter som svenska myndigheter har inom vårt lands ekonomiska zon och en eventuell angränsande zon.

Om utredaren finner att gränsövervakningen under höjd beredskap bör organiseras på ett annat sätt än enligt nuvarande system, skall utredaren lämna förslag om detta.

I den utsträckning som behövs skall utredaren jämföra det svenska gränsövervakningssystemet med motsvarande system i de andra nordiska länderna.

Författningsreglering

Utredaren skall lämna förslag till den författningsreglering som behövs.

Konsekvenser

I tillägg till vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) skall utredaren beskriva förslagets konsekvenser från totalförsvarssynpunkt.

Arbetets bedrivande

Utredaren skall i erforderlig omfattning inhämta synpunkter från Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Tullverket och andra berörda myndigheter. Utredaren skall även beakta statsmakternas beslut m.m. om det framtida totalförsvaret.

Utredaren skall senast den 1 juli 2000 redovisa resultatet av sitt arbete.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Gränsövervakningen i
krig (Fö 1999:07)

Dir.
2001:19

Beslut vid regeringssammanträde den 15 mars 2001.

Sammanfattning av uppdraget

Utredningen om gränsövervakningen i krig skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 december 2001.

Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 2 december 1999 (dir. 1999:97) tillkallade chefen för Försvarsdepartementet en särskild utredare med uppdrag att bl.a. analysera och lämna förslag i frågan om den folkrättsliga ställningen för den personal som har till uppgift att sköta gränsövervakningen i väpnad konflikt och annars under höjd beredskap. Utredningen skall enligt direktiven redovisa resultatet av arbetet senast den 1 juli 2000.

Med ändring av denna tidpunkt skall utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2001.

(Försvarsdepartementet)