

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Betänkandet Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras (SOU 2017:58)**

(Ju2017/05764/BIRS)

Riksdagens ombudsmän har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Jag får med anledning av detta anföra följande.

Regeringen har ingått två bilaterala avtal med USA om amerikansk inresekontroll på Stockholm Arlanda Airport. I betänkandet föreslås hur avtalen ska genomföras i svensk rätt. Förslaget innebär att amerikanska myndighetspersoner ges relativt omfattande myndighetsbefogenheter på svenskt territorium. Enligt utredningen rör det sig om sådana rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som omfattar myndighetsutövning och som kan överlåtas till en annan stat enligt 10 kap. 8 § regeringsformen genom att riksdagen fattar beslut i enlighet med den särskilda ordning som följer av 10 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Vad som utgör sådana rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som kan överlåtas till en annan stat enligt 10 kap. 8 § regeringsformen är inte en okomplicerad fråga. Som utredningen konstaterar framgår det inte av förarbetena till bestämmelsen vad som avses med överlåtelse av beslutanderätt avseende rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, och den praxis som finns är begränsad. Vidare gäller att en beslutanderätt avseende bl.a. rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som grundar sig direkt på regeringsformen inte alls kan överlåtas till en annan stat. Vad som närmare avses med detta är inte heller okomplicerat.

Utredningen konstaterar mycket kortfattat att det är deras bedömning att avtalen inte innefattar några sådana befogenheter som grundar sig direkt på regeringsformen. Utredningen anger vidare att begreppet överlåtelse i 10 kap. 8 § regeringsformen ska tolkas och tillämpas i vid bemärkelse och att vare sig frågan om vilken stats myndighet som utövas eller vilken stats lagstiftning som är tänkt att tillämpas vid fullgörande av de överlåtna uppgifterna ska tillmätas någon betydelse för frågan om överlåtelse av beslutanderätt ska anses föreligga. Någon närmare

analys av förutsättningarna för överlåtelse i förhållande till avtalens innehåll redovisas inte.

Det framgår dock av betänkandet att den verksamhet som amerikanska tjänstemän ska bedriva innefattar såväl tvångsmedels- som vapenanvändning och inbegriper begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Det framgår också att inresekontrollen ska genomföras med tillämpning av Förenta staternas lagstiftning om tull, invandring, jordbruk, nationell säkerhet och folkhälsa. Vad denna lagstiftning innehåller redovisas emellertid inte. Verksamheten ska visserligen bedrivas på ett begränsat område men avsikten är, såvitt framgår, att den ska bedrivas här permanent. Det är mot den bakgrunden av central betydelse att förutsättningarna för att tillåta amerikansk inresekontroll på svenskt territorium är nog utredda och avvägda.

Mot bakgrund av den begränsade möjlighet som remissförfarandet ger att fördjupa mig i frågan har jag inte underlag för att bedöma utredningens sparsamma redovisning av slutsatserna om förutsättningarna för en överlåtelse enligt 10 kap. 8 § regeringsformen. Jag är dock tveksam till om förutsättningarna är tillräckligt väl utredda för att ligga till grund för ett riksdagsbeslut.

Med detta sagt vill jag lämna följande synpunkter.

Kap 4. Några utgångspunkter

Vid en överlåtelse av sådan verksamhet som det nu är fråga om är det givetvis viktigt att de bestämmelser som reglerar den är tydliga och att det finns närmare vägledning till stöd för hur bestämmelserna ska tillämpas. Här noterar jag att avtalen saknar förklarande kommentarer som kan ge närmare vägledning i tolkningen av de olika bestämmelserna. Några överenskommelser eller andra av parterna gemensamt upprättade dokument om tolkningen eller tillämpningen av avtalen har inte heller redovisats. När utredningen behövt vägledning för tolkningen av avtalen har man vänt sig till de departementstjänstemän som har förhandlat för Sveriges räkning och försökt utröna den gemensamma partsavsikten. Detta ger givetvis inte ett underlag som ensamt kan utgöra vägledning vid tillämpningen av de bestämmelser som reglerar verksamheten. Avsaknaden av kommentarer till avtalen bör dock kunna vägas upp av de överväganden som redovisas i betänkandet och de ytterligare förarbeten som tillkommer under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Vid detta arbete bör beaktas att utredningen inte haft möjlighet att avvakta justitiedepartementets översättning av avtalen. I den mån departementets översättning inte överensstämmer med utredningens, eller om det finns skäl att ifrågasätta utredningens översättning av avtalen, bör detta uppmärksammas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kap. 8 Enskildas rättssäkerhet

I den amerikanska inresekontrollen ska enskilda tillförsäkras samma rättigheter som annars gäller i Sverige. Vidare ska svensk lagstiftning, inklusive Europakonventionen, gälla inom det område på flygplatsen där kontrollen

genomförs. Sverige ska enligt betänkandet fortlöpande under avtalets tillämpning bevaka att fri- och rättighetskyddet följs. Några bestämmelser om tillsyn föreslås dock inte och vare sig JK eller JO, som bevakar grundläggande fri- och rättigheter i den offentliga verksamheten, bör utöva tillsyn över utländska tjänstemän. Hur den fortlöpande bevakning som enligt utredningen bör förekomma ska genomföras redovisas dock inte. Enligt min mening är det av stor vikt att det finns en meningsfull bevakning av att de åtgärder som utförs inom ramen för inresekontrollen sköts på det sätt som avtalen och den föreslagna lagen anger, och att den är lagreglerad. Hur en sådan bevakning bör utformas måste klargöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

När det gäller enskildas rätt till effektiva rättsmedel anför utredningen att möjligheten att föra talan och begära skadestånd vid svensk domstol torde kunna utnyttjas av enskilda som påstår sig ha blivit utsatta för brott mot Europakonventionen vid amerikansk inresekontroll utan någon särskild bestämmelse om detta. Vidare anser utredningen att frågan om det finns möjlighet att begära prövning och skadestånd vid svensk domstol för kränkningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter får överlämnas till rättstillämpningen att avgöra.

De rättsmedel utredningen hänvisar till gäller endast Sveriges ansvar för eventuella kränkningar och konventionsbrott. Vilka rättsmedel som finns för en enskild som hos Förenta staterna vill påtala överträdelser av amerikanska tjänstemän framgår inte av betänkandet. Det är otillfredsställande att inte utredningen närmare utrett och redovisat vilka rättsmedel som finns när det gäller amerikanska myndigheters eventuella överträdelser av Europakonventionens bestämmelser och kränkningar av grundlagsskyddade fri- och rättigheter. Jag förutsätter att frågan tas om hand i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Kap. 9 Skjutvapen och annan utrustning

Som utredningen anför har det från principiell synpunkt ansetts angeläget att allmänheten har en rimlig möjlighet att förutse vilken utrustning som polisen kan komma att använda i sin tjänsteutövning och att detta gäller i än högre grad när utländska tjänstemän verkar här. Utredningen konstaterar därför att det behöver framgå av den nya lagen om amerikansk inresekontroll vilka hjälpmedel vid våldsanvändning som inresekontrollanterna får utrustas med. Av 2 kap. 3 § första stycket i den föreslagna lagen anges därför att en inresekontrollant får vara utrustad med batong, handfängsel och pepparspray (OC-spray) under sin tjänstgöring i kontrollområdet.

I 2 kap. 3 § tredje stycket i den föreslagna lagen anges dock att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att inresekontrollanterna även får utrustas med andra hjälpmedel vid våldsanvändning än de som avses i första stycket. I 5 § första stycket i den föreslagna förordningen om amerikansk inresekontroll ges Polismyndigheten denna befogenhet. Av andra stycket framgår att om det finns särskilda skäl får Polismyndigheten medge att

inresekontrollanterna även utrustas med andra hjälpmedel än sådana som en svensk polisman får använda.

I andra sammanhang där utländska tjänstemän tillåts använda särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning har det inte ansetts lämpligt att medge användning av utrustning som inte används av svensk polis (se t.ex. prop. 2016/17:139 Nya möjligheter till operativt polisarbete med andra stater, s. 54). Jag är därför tveksam till möjligheten för Polismyndigheten att besluta om annan utrustning än den svensk polis använder. Om möjligheten att besluta om andra hjälpmedel än de som svensk polis använder införs bör den framgå direkt av lag. Under alla förhållanden bör det utvecklas och exemplifieras vad som ska kunna utgöra särskilda skäl för ett sådant beslut.

I 2 kap. 3 § andra stycket i den föreslagna lagen anges vidare att inresekontrollanten också får ha tillgång till pistol eller revolver. Av författningskommenteraren framgår att man med *tillgång* avser att skjutvapnen ska finnas inom räckhåll för tjänstemannen, men vara inlåsta. Tjänstemannen får alltså inte bära skjutvapen på sig. Det kan finnas skäl att överväga om inte detta också bör framgå direkt av lagtexten.

Avslutande synpunkter

Sammantaget anser jag att det finns stora brister i analysen av de rättsliga förutsättningarna för att lämna över rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till amerikanska myndigheter och av de konsekvenser för enskilda när det gäller centrala rättssäkerhetsfrågor. Mot den bakgrunden bör utredningens förslag inte läggas till grund för lagstiftning utan ytterligare utredningsåtgärder.