

Justitieombudsmannen
Per Lennerbrant

Datum
2023-10-31

Dnr
R 52-2023

1 (4)

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän
ordning och säkerhet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet (Ds 2023:16)

(Ju2023/01501)

Riksdagens ombudsmän (JO) har bjudits in att lämna synpunkter på promemorian. Utifrån de aspekter jag har att beakta vill jag föra fram följande.

Allmänna synpunkter

De ändringar i lagen om internationellt polisiärt samarbete som föreslås i promemorian till följd av avtalet med Finland (nedan kallat avtalet) innebär att finska polismän ska få utföra polisiära uppgifter på svenskt territorium i två typsituationer. Finska polismän ska, efter en begäran från Polismyndigheten, få ingripa i gränsområdet mot ett allvarligt brott som innebär fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet (4 b kap. 2 §). De ska vidare, utan begäran, få ingripa i gränsområdet om det i deras direkta närhet uppstår en situation som innebär omedelbar fara för en enskilds liv, hälsa eller fysiska integritet och det finns en risk för att faran förverkligas innan svenska polismän hinner anlända och agera (4 §).

Jag kan konstatera att det internationella polisiära samarbetet enligt avtalet är mer långtgående än tidigare liknande samarbeten. Genomförandet av ett så långtgående polisiärt samarbete kräver en noggrann analys av ett flertal frågor, där jag särskilt vill framhålla frågorna om tillsyn och överlåtande av befogenheter, som jag återkommer till nedan.

Promemorians förslag ställer därutöver höga krav på utbildning, språkkunskaper och lämplighet hos deltagande finska polismän, som förutsätts agera självständigt och på egen hand på svenskt territorium i vissa situationer.

Jag vill understryka vikten av att det i den fortsatta beredningen kan säkerställas att samarbetet inte får en negativ påverkan på enskildas rättssäkerhet, särskilt med beaktande av skillnaderna mellan Sverige och Finland vad gäller språk och lagstiftning på området. Inte minst i fråga om användningen av skjutvapen framstår skillnader i regleringarna som problematiska.

När det gäller den senare frågan har utredningen hänvisat till att den översyn av regleringen av den svenska polisens användning av skjutvapen, som numera har redovisats i promemorian Ds 2023:25, kan antas komma att underlätta samarbetet enligt avtalet. Vidare har utredningen fört fram att det i en finsk utrednings utkast till proposition om godkännande och ikraftträdande av avtalet har uttalats att deltagande finska polismän förutsätts kunna eller lära sig svenska. Jag förutsätter att dessa frågor följs upp noggrant i Regeringskansliet.

Ledning över finska polismän

Enligt 3 § andra stycket och 5 § ska finska polismän få bistå svenska polismän under deras vägledning och, *i regel*, i deras närvaro. Vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att finska polismän ska få agera utan närvaro av svenska polismän anges inte i den föreslagna bestämmelsen. Inte heller i skälen för förslaget redovisas i vilka fall finska polismän ska få agera utan närvaro av svenska polismän. Med anledning av de relativt långtgående befogenheter som finska polismän föreslås få, anser jag att detta behöver preciseras i författning.

Vidare ska finska polismän som utför uppgifter i Sverige stå under Polismyndighetens ledning (6 § andra stycket). Detta framstår i och för sig som en självklar ordning. Regleringen innebär dock att Polismyndigheten har ett formellt ansvar även för insatser som den inte känner till. Om det är fråga om ett ingripande utan begäran är det rimligen först efter att Polismyndigheten har fått kännedom om insatsen, som den kan utöva ledning. Frågeställningen bör uppmärksammas ytterligare i den fortsatta beredningen.

Överlåtelse av befogenheter till utländska tjänstemän

Den föreslagna regleringen innebär att finska polismän ska ha samma befogenheter att besluta om administrativa tvångsmedel och använda våld som en svensk polisman har enligt polislagen. De ska även ha samma befogenheter som en svensk polisman har att verkställa undersökningsledares eller åklagares beslut om straffprocessuella tvångsmedel enligt rättegångsbalken samt att, i viss utsträckning, fatta och verkställa egna beslut om sådana tvångsmedel (7 §). Finska polismän ska vidare ha samma rätt att använda tjänstevapen och andra särskilda hjälpmedel vid våldsanvändning som svenska polismän har att använda motsvarande utrustning (8 §).

Jag har inget att invända mot det som framhålls i promemorian, om att finska polismän ges de befogenheter de behöver för att kunna utföra sina uppgifter enligt avtalet och att regleringen behöver vara fullständig och okomplicerad. Vissa befogenheter förefaller dock, vilket också konstaterats i promemorian, vara av en sådan beskaffenhet att de sällan eller aldrig kommer att behöva användas. Enligt min uppfattning bör utgångspunkten vara att finska polismän inte ges mer långtgående befogenheter än de i praktiken kan behöva. I det fortsatta lagstiftningsarbetet efterfrågar jag därför en mer nyanserad bedömning av vilka befogenheter som finska polismän behöver.

Tillsyn

I takt med att fler och mer långtgående polisiära befogenheter överläts på utländska tjänstemän genom olika former av rättsliga samarbeten blir frågan om tillsyn över sådana tjänstemän allt viktigare. JO:s tillsyn över poliser har lång tradition och är ett centralt område i JO:s tillsynsverksamhet. Det är självfallet angeläget att JO även framöver kommer att kunna bedriva en effektiv och ändamålsenlig tillsyn över polisiära åtgärder som genomförs med stöd av svensk lag i Sverige, oavsett om åtgärden genomförs av en svensk eller en utländsk polisman. I rättssäkerhetshänseende finner jag det därför principiellt otillfredsställande att tjänstemän som utför polisiära uppgifter i Sverige inte står under JO:s tillsyn.

I promemorian görs bedömningen att det inte bör införas några särskilda bestämmelser om tillsyn över finska polismän som utför uppgifter i Sverige. Det betyder att finska polismän som utför uppgifter här enligt avtalet inte skulle stå under JO:s tillsyn.

Ett argument som har förts fram gällande frågan om tillsyn över utländska tjänstemän i Sverige vid tidigare liknande lagstiftningsärenden, är att JO har vissa möjligheter att utreda och bedöma även utländska tjänstemäns agerande, inom ramen för en granskning av svenska myndigheter (se t.ex. prop. 2016/17:139 s. 71 och 2019/20:38 s. 31).

Som noteras i promemorian, har det argumentet inte samma tyngd när det gäller det nu aktuella samarbetet. Kopplingen mellan finska polismäns agerande och Polismyndighetens ledande funktion blir svagare eftersom finska polismän kommer behöva fatta beslut och vidta åtgärder självständigt. Kopplingen förefaller vidare vara närmast obefintlig, när ett ingripande sker utan en föregående begäran, eftersom Polismyndigheten då ännu inte har informerats om att ingripandet pågår.

I promemorian har möjligheten lyfts fram att enskilda i Sverige kan anmäla finska polismäns agerande enligt avtalet till finska JO. De åtgärder som finska polismän kan vidta i Sverige enligt avtalet kommer dock att följa svensk lag. Att hänvisa enskilda till finska JO:s granskning är därför, enligt min uppfattning, ett otillräckligt alternativ.

Jag noterar att det i promemorian görs bedömningen att det inte finns några bestämmelser i avtalet som förhindrar Sverige från att utöva tillsyn över finska polismän som utför uppgifter i Sverige enligt avtalet. Jag har inte någon annan uppfattning i den frågan.

Mot bakgrund av vad jag fört fram ovan behövs en mer tillfredsställande lösning på frågan om JO:s tillsyn över utländska tjänstemän som utför polisiära uppgifter i Sverige. Enligt min mening krävs en både djupare och bredare analys av frågan än vad utredningen har kunnat göra inom ramen för sitt uppdrag.

Yttrandet har beslutats av JO Per Lennerbrant. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Rättssakkunniga Rebecka Rynning har föredragit ärendet och byråchefen Stefan Nyman har deltagit i beredningen.