

Regeringens proposition

1978/79: 215

med förslag till lagstiftning om gränsövervakning;

beslutad den 5 april 1979.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll denna dag.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

SVEN ROMANUS

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att den gränsövervakningskungörelse (1944: 728) som utfärdades under andra världskriget ersätts av en beredskapslag om gränsövervakningen i krig m. m.

Den nya lagen föreslås reglera polisens, tullens och försvarsmaktens gränsövervakningsverksamhet under krig, krigsfara eller sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. Vidare ges regler om befogenheterna för den personal som deltar i gränsövervakningen. Följdändringar föreslås i bevakningskungörelsen (1940: 383) och utlänningslagen (1954: 193).

Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1980.

1 Förslag till

Lag om gränsövervakningen i krig m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Kommer riket i krig, skall den övervakning av samfärdseln över rikets gränser som ankommer på polis- och tullväsendet samt försvarsmakten samordnas i de avseenden som anges i 2 §.

Är riket 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 de avseenden som anges i 2 §.

Föreligger ej längre förhållande som avses i första eller andra stycket, skall regeringen föreskriva att den samordnade gränsövervakningen skall upphöra.

Allmänna bestämmelser om samordnad gränsövervakning

2 § Samordning enligt denna lag skall 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.

3 § Länsstyrelsen ansvarar för gränsövervakningen och leder övervakningen inom sitt län, i den mån annat ej följer av andra stycket. 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.

Inom säkerhetsområde som avses i 3 § första stycket lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. ankommer ansvaret och ledningen för gränsövervakningen på vederbörande befälhavare inom försvarsmakten, om regeringen ej förordnar annat.

4 § Länsstyrelsen skall förordna en eller flera gränsövervakningschefer att utöva den omedelbara ledningen av den gränsövervakning som länsstyrelsen ansvarar för. Gränsövervakningschefens verksamhetsområde bestäms av länsstyrelsen.

När befälhavare inom försvarsmakten enligt 3 § andra stycket ansvarar för och leder gränsövervakningen, är denne gränsövervakningschef utan särskilt förordnande. Han får överlåta åt underlydande befäl att helt eller delvis fullgöra gränsövervakningschefens uppgifter.

5 § Den personal som skall fullgöra gränsövervakningen (gränsövervakningspersonalen) tas ut bland polispersonal, annan passkontrollpersonal inom polisväsendet, tullpersonal samt personal ur försvarsmaktens enheter enligt den organisationsplan som anges i 11 §. För tullverkets kustbevakning gäller därvid särskilda föreskrifter.

Gränsövervakningspersonalens befogenheter

6 § För ändamål som avses med den samordnade gränsövervakningen får den som tillhör gränsövervakningspersonalen (gränsövervakningsman)

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 tulltjänsteman enligt tullagen (1973: 670) och med stöd därav meddelade bestämmelser.

7 § När beslut av polismyndighet eller polisman ej utan fara kan avvaktas, har även annan gränsövervakningsman än polisman dennes befogenhet att

1. gripa den mot vilken skäl förekommer till anhållande för spioneri, sabotage eller annan brottslig verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet.

2. verkställa beslag, göra husrannsakan samt företaga kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid misstanke om sådan brottslig verksamhet som avses vid 1.

3. tillfälligt omhändertaga den som enligt utlänningslagstiftningen får tas i förvar av polismyndighet.

Att gränsövervakningsman får gripa den som har begått brott, varå fängelse kan följa, och som träffas på bar gärning eller flyende fot och den som är efterlyst för brott samt att beslag får läggas på föremål som därvid påträffas, följer av 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken.

Gränsövervakningsman får, även om förutsättningar för beslag ej föreligger, hålla kvar gods vars befordran skulle medföra uppenbar fara för rikets försvar eller säkerhet.

Gränsövervakningsman, som har vidtagit annan åtgärd enligt denna paragraf än kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, skall så skyndsamt som möjligt anmäla det till sin förman. Det åligger förmannen att omedelbart pröva om tvångsmedel, som ej redan har upphört, skall bestå. Finnen denne att tvångsmedlet skall bestå, skall ärendet genast överlämnas till den åklagar-, polis- eller tullmyndighet eller den militära myndighet som har att besluta om fortsatta åtgärder.

8 § Om en skärpning av kontrollen av persontrafiken till eller från utlandet med visst transportmedel eller för viss tidrymd anses oundgängligen nödvändig på någon plats inom länet, kan den länsstyrelse som har ansvaret för gränsövervakningen förordna att gränsövervakningsman får företa kroppsvisitation och kroppsbesiktning på var och en, som med sådant transportmedel eller under angiven tidrymd ankommer till platsen från utlandet eller avreser från platsen till utlandet. Samma befogenhet tillkommer gränsövervakningschef inom hans verksamhetsområde.

9 § För att fullgöra tjänsteuppgift enligt denna lag får gränsövervakningsman tillgripa våld, dock endast när tjänsteuppgiften ej kan lösas på annat sätt. Tillgrips våld skall den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet användas. Våld får ej brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt. Vid tillgripande av våld får skjutvapen eller annat hjälpmedel användas endast i den mån det är försvarligt med hänsyn till tjänsteuppgiftens syfte.

10 § Vad som föreskrivs i 6–9 §§ begränsar ej de befogenheter som enligt bestämmelser i annan författning tillkommer gränsövervakningsman i egenskap av polisman, tulltjänsteman eller krigsman tillhörande försvarsmakten.

Förberedande åtgärder

11 § För samordnad gränsövervakning enligt denna lag skall för varje län finnas en organisationsplan. Sådan plan 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,
4. vilken materiel som behövs för verksamheten och vem som skall tillhandahålla den.

Organisationsplan upprättas och fastställs av länsstyrelsen. Innan planen fastställs skall länsstyrelsen samråda med de myndigheter regeringen bestämmer.

Det åligger länsstyrelsen att sörja för personalens utbildning och att i övrigt vidtaga de förberedelser som fordras för att gränsövervakningen skall kunna samordnas enligt denna lag.

Slutbestämmelse

12 § Under förhållanden som avses i 1 § första eller andra stycket får regeringen genom förordning meddela de ytterligare föreskrifter om kontroll och befogenheter vid gränsövervakning som finnes nödvändiga av hänsyn till rikets försvar eller säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980, då gränsövervakningskungörelsen (1944: 728) skall upphöra att gälla.

2 Förslag till

Lag om ändring i bevakningskungörelsen (1940: 383)

Härigenom föreskrivs att 3 § bevakningskungörelsen (1940: 383) skall ha nedan angivna lydelse.

3 §¹

Nuvarande lydelse

Krigsman, vilken det åligger att bevaka anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som skyddas enligt 1–3 §§ förenämnda lag (skyddsföremål), *så ock polisman eller annan som fullgör sådan bevakningsuppgift och därvid åtnjuter polismans skydd och befogenhet*, äger avfordra envar som

Föreslagen lydelse

Krigsman, vilken det åligger att bevaka anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som skyddas enligt 1–3 §§ förenämnda lag (skyddsföremål), äger avfordra envar som söker vinna tillträde till eller uppehåller sig inom skyddsföremålet uppgift om namn, födelse- och hemvist. *Vad som har sagts*

¹ Senaste lydelse 1960: 378.

Nuvarande lydelse

söker vinna tillträde till eller uppehåller sig inom skyddsföremålet uppgift om namn, födelsetid och hemvist.

Kroppsvsitation och undersökning som avses i 10 § ovannämnda lag må, i den utsträckning som kräves för fullgörande av ålagd bevakningsuppgift, av bevakningspersonal som förut sagts utföras enligt närmare anvisningar av befälhavare eller myndighet vilken har ansvaret för bevakningen av skydds-föremålet. Kroppsvsitation som är av mera väsentlig omfattning skall där förhållandena medgiva det verkställas inomhus och i avskilt rum samt i vittnes närvaro. Kroppsvsitation å kvinna må ej utan trängande skäl verkställas eller bevitnas av annan än kvinna eller läkare. Brev eller annan enskild handling som påträffas må allenast då särskilda omständigheter påkalla det öppnas eller närmare undersökas.

Föreslagen lydelse

nu om krigsman gäller också polisman och den som utan att vara anställd inom polisväsendet har förordnats att utföra polisbevakning samt gränsövervakningsman som avses i lagen (1979:000) om gränsövervakningen i krig m. m.

Kroppsvsitation och undersökning som avses i 10 § ovannämnda lag må, i den utsträckning som kräves för fullgörande av ålagd bevakningsuppgift, av bevakningspersonal som förut sagts utföras enligt närmare anvisningar av befälhavare eller myndighet vilken har ansvaret för bevakningen av skydds-föremålet. Kroppsvsitation som är av mera väsentlig omfattning skall där förhållandena medgiva det verkställas inomhus och i avskilt rum samt i vittnes närvaro.

Kroppsvsitation å kvinna må ej utan trängande skäl verkställas av annan än kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Vad som har sagts nu utgör dock ej hinder mot att i annan ordning företages sådan yttlig kroppsvsitation som bedömes nödvändig av säkerhetsskäl och som endast avser eftersökande av vapen eller annat farligt föremål.

Brev eller annan enskild handling som påträffas må allenast då särskilda omständigheter påkalla det öppnas eller närmare undersökas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

3 Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1954:193)

Härigenom föreskrivs att i utlänningslagen (1954:193)¹ skall införas en ny paragraf, 38 §, av nedan angivna lydelse.

38 § Att polisman i vissa fall som avses i 35 § får omhändertaga utlännings i avbidan på beslut av polismyndighet följer av 1 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande. I den mån utlänningskontroll sker under medverkan av tullmyndighet eller med biträde av särskilt förordnad passkontrollant äger tulltjänsteman och passkontrollant samma befogenhet som enligt nämnda bestämmelse tillkommer polisman att tillfälligt omhändertaga utlännings, dock med skyldighet att så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till polisman för prövning av frågan om omhändertagandet skall bestå.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

¹ Lagen omtryckt 1975:1358.

ÖB:s order verkställd utredning om gränsövervakningens organisation i krig. Länsstyrelsen i Jämtlands län har överlämnat yttrande från polisstyrelsen i Östersunds polisdistrikt.

En inom justitiedepartementet upprättad sammanställning över remissyttrandena bör fogas till protokollet som *bilaga 2*.

2 Allmän motivering

2.1 Bakgrund

För person- och godstrafiken över Sveriges gränser finns regler i utlännings- och tullagstiftningen. Av hänsyn till rikets säkerhet och för hävdandet av dess oberoende ställning har dessutom i andra författningar ställts upp vissa särskilda begränsningar i rätten att passera in på eller lämna svenskt territorium eller del därav. Uppgiften att övervaka de aktuella bestämmelsernas efterlevnad ankommer främst på polis- och tullmyndigheterna samt myndigheterna inom försvarsmakten, varje myndighet inom sitt ansvarsområde.

Under andra världskriget ansågs det nödvändigt att samordna övervakningsinsatserna vid landets gränser. Vissa bestämmelser om sådan samordning meddelades därför, till en början genom skyddskungörelsen den 16 februari 1940 och kungörelsen (1942: 59) angående övervakning av samfärdseln över riksgränsen mot Finland och Norge (gränskontrollkungörelsen).

De nu berörda bestämmelserna ersattes sedermera av kungörelsen (1944: 728) om övervakande av samfärdseln över rikets gränser vid krig eller krigsfara (gränsövervakningskungörelsen, GK, ändrad 1958:128), som trädde i kraft den 1 januari 1945. GK innehåller dels en reglering av gränsövervakningens organisation samt övervakningspersonalens åligganden och befogenheter (2–18 §§), dels bestämmelser om skyldighet för länsstyrelse och vissa andra myndigheter att göra upp de planer och vidta de andra förberedelser som föreskrivs i kungörelsen (19 §).

Enligt 1 § GK skall 2–18 §§ äga tillämpning i den mån Kungl. Maj:t vid krig eller krigsfara vari riket befinner sig eller annars under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden förordnar därom. Genom en särskild kungörelse (SFS 1944: 729) har Kungl. Maj:ts förordnat att nämnda paragrafer skall äga tillämpning fr. o. m. den 1 januari 1945. Förordnandet gäller fortfarande. I anslutning härtill har Kungl. Maj:t vidare den 1 december 1944 fastställt dels en allmän instruktion för gränsövervakningspersonal, dels allmänna anvisningar till organisationsplan enligt gränsövervakningskungörelsen. Även dessa föreskrifter gäller fortfarande.

Mot bakgrund av att GK utfärdades och sattes i tillämpning under en tid då speciella förhållanden rådde har i den praktiska tillämpningen tveksamhet stundom uppstått om i vilken utsträckning kungörelsen fortfarande

skall anses vara ett uttryck för gällande rätt. Härtill kommer att stora förändringar har skett i fråga om den civila och militära organisation som författningen bygger på. Ändringar även på andra områden, t. ex. i utlännings- och tullagstiftningen och i de författningar som reglerar polisens verksamhet, har också rubbat förutsättningarna för gränsövervakningen. En översyn av gränsövervakningsregleringen har därför sedan länge ansetts påkallad.

Som jag nämnde inledningsvis har frågan om en översyn behandlats inom den av ÖB tillkallade Kontaktgrupp IKFN. På grundval av kontaktgruppens förslag har inom justitiedepartementet upprättats en promemoria (Ds Ju 1978: 3) om gränsövervakning. Promemorian har remissbehandlats.

I promemorian förordas att den nuvarande gränsövervakningsregleringen upphävs och ersätts av en lag om gränsövervakningen i krig m. m. samt en förordning med vissa bestämmelser i samma ämne. Dessa författningar skall enligt förslaget ha karaktären av beredskapsreglering. Vidare föreslås vissa ändringar i bevaktningkungörelsen (1940: 383), utlänningslagen (1954: 193) och utlänningskungörelsen (1969: 136). Slutligen föreslås en ny förordning om gränsövervakningssamarbete i fredstid.

Vid remissbehandlingen har behovet av att den gällande regleringen ses över genomgående vitsordats. Praktiskt taget alla remissinstanser ansluter sig också i allt väsentligt till de förslag som har lagts fram i promemorian.

För egen del anser jag i likhet med remissinstanserna att promemoriaförslagen är väl ägnade att ligga till grund för en ny gränsövervakningsreglering. I det följande kommer jag att ta upp förslagen huvudsakligen endast i de delar där de avser frågor som skall föreläggas riksdagen för prövning. För sammanhangets skull avser jag emellertid också att beröra vissa spörsmål beträffande vilka det ankommer på regeringen att fatta beslut. Jag har på olika punkter samrått med cheferna för försvars- och handelsdepartementen samt med statsrådet Winther.

2.2 Gränsövervakningen under krig, krigsfara och liknande utomordentliga förhållanden

Den organisation som föreskrivs i GK innebär (2–4 §§) att det ankommer på polis-, passkontroll- och tullpersonal samt militär personal att övervaka gällande föreskrifter för samfärdseln över rikets land- och sjögränser. Grundläggande bestämmelser angående omfattningen av gränsövervakningen, den personal som skall ombesörja övervakningen och den materiel och de övriga anordningar som fordras för ändamålet skall för varje län tas upp i en organisationsplan. Ansvaret för och ledningen av gränsövervakningen tillkommer länsstyrelsen. När det gäller trafiken till eller från sådant gränsområde som direkt berörs av militära operationer till lands faller dock ansvaret och ledningen på de militära myndigheterna.

Förslagen i promemorian ansluter sig i huvudsak till den ordning som i

enlighet härmed ligger till grund för den nuvarande planeringen. Någon ändring vad gäller den personal som skall svara för gränsövervakningen föreslås sålunda inte. Enligt promemorian är det uppenbart att man även i fortsättningen måste planera för en samordning av gränsövervakningen under gemensam ledning i händelse av krig eller andra utomordentliga förhållanden. Att ansvaret och ledningen för gränsövervakningen ankommer på regional myndighet betecknas som en fördel, bl. a. i betraktande av riskerna för överraskande anfall och förbindelseavbrott till regeringen. Det är enligt promemorian naturligt att dessa funktioner även i fortsättningen ligger hos länsstyrelsen med hänsyn till dess ansvar för att allmän ordning och säkerhet upprätthålls i länet och dess ställning som länets högsta civila totalförsvarsmyndighet. Vad angår tidpunkten för ansvarets övergång till militär myndighet förordas däremot en ändring i förhållande till nuvarande ordning. Förslaget innebär i detta hänseende att befälhavare inom försvarsmakten skall överta ansvaret och ledningen för gränsövervakningen inom säkerhetsområde som har avdelats enligt 3 § lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. (skyddslagen). Promemorians förslag har godtagits av det stora flertalet remissinstanser. På vissa punkter har emellertid ett par instanser gjort erinringar, som jag strax återkommer till.

För egen del vill jag till en början erinra om att de riktlinjer som vid 1976/77 års riksmöte har antagits för totalförsvarets fortsatta utveckling innebär att man bör sträva efter att öka samordningen mellan totalförsvarets olika funktioner i samhället. En grundläggande princip för planeringen är vidare att ett ansvar för viss verksamhet i fred såvitt möjligt bör följas av motsvarande ansvar i krig, om verksamheten då skall fortgå (prop. 1976/77: 74 s. 48, FöU 1976/77: 13, rskr 1976/77: 311). De utgångspunkter som har angetts nu bör gälla även för planeringen av gränsövervakningen.

I fredstid ombesörjs gränsövervakningen av polis- och tullväsendets personal samt personal ur försvarsmaktens enheter. Den organisation som föreslås i promemorian innebär att uppgiften under utomordentliga förhållanden i princip skall ankomma på samma personal. Denna lösning står i god överensstämmelse med de riktlinjer som, i enlighet med vad jag nyss har angett, gäller för totalförsvaret i allmänhet.

Behovet av att övervakningsinsatserna samordnas har genomgående vitsordats vid remissbehandlingen. 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 utpasserande 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. Till vissa avgränsningsfrågor som blir aktuella i sammanhanget – bl. a. vad gäller tullväsendets reguljära smugglingsbekämpande verksamhet – återkommer jag i det följande.

Den gränsövervakning som måste samordnas i ett krisläge omfattar bl. a. bevakning av gränserna i syfte att förhindra brott mot rikets säkerhet eller annan verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet samt överträdelse av bestämmelserna om inresa till och utresa från Sverige. Det är sålunda till väsentlig del fråga om polisiära arbetsuppgifter. Två remissinstanser har med hänvisning härtill erinrat om att trycket på polisorganisationen kommer att bli utomordentligt starkt under krigs- eller beredskapsförhållanden. Jag delar denna bedömning och vill hänvisa till att det i samband med 1977 års försvarspolitiska beslut konstaterades att den reducering av polispersonalen som uppstår, om försvarsmakten och civilförsvaret mobiliseras, skapar problem för polisverksamheten (prop. 1976/77: 74 s. 339). I beslutet har förutsatts att detta förhållande skall beaktas i samband med att totalförsvarets personaltillgångar ses över. De påfrestningar som ett krisläge kan medföra för polisorganisationens del utgör också enligt min mening ett särskilt skäl för en samordning av insatserna vid gränsen. Därigenom skapas möjlighet att vid behov förstärka den polisiära gränsövervakningspersonalen vid t. ex. hamnar och flygfält med personal ur hemvärn och kuffförsvarsförband liksom också med personal ur tullväsendet. För tullväsendets del föreligger inte samma problem som för polisväsendet. Behovet av personal för egentligt tullarbete (klarering, kontroll av trafik m. m.) torde nämligen komma att minska under utomordentliga förhållanden.

I anslutning härtill vill jag emellertid peka på att en samordning av insatserna på det aktuella området från polis- och tullväsendets samt försvarsmaktens personal i praktiken kan ske på två olika sätt. Den lösning som närmast har åsyftats i den gällande regleringen innebär att personalen fortfarande är inordnad i sina resp. myndigheter men i fråga om de specifika gränsövervakningsuppgifterna står under gemensam ledning och har en-

hettliga befogenheter. En annan utväg är att övervakningsuppgifterna i första hand anförtros åt militära enheter, i vilka polis- och tullpersonal har krigsplacerats. Sistnämnda ordning har i planlägnings- och utbildnings-sammanhang sedan flera år tillämpats främst inom Övre Norrlands militär-område, där den berörda personalen är inordnad i s. k. gränsjägarförband. Enligt vad ÖB och rikspolisstyrelsen har angett i sina remissyttranden be-döms denna form av integrerad samverkan mellan polis- och tullpersonal samt militär personal vara särskilt lämplig för att lösa gränsövervaknings-uppgifter i glesbygdssområden.

Den organisation som har nämnts sist är inte direkt förutsedd i den nuva-rande regleringen. Eftersom det givetvis är angeläget att övervaknings-tjänsten kan organiseras på det sätt som ger de bästa effekterna mot bakgrund av det aktuella gränssområdets struktur, delar jag ÖB:s och rikspolis-styrelsens bedömning att organisationen bör behållas där den f. n. tilläm-pas. En ny reglering bör sålunda ge uttryckligt stöd för att gränsövervak-ningen skall kunna organiseras i integrerade förband där denna form be-döms som den mest ändamålsenliga och förutsättningar finns för en sådan organisation. Från både principiell och praktisk synpunkt är det emellertid enligt min mening väsentligt att samma regler gäller för samordnings- och ledningsansvaret vare sig den berörda personalen är inordnad i sina myn-digheter eller ingår i integrerade förband. Detta ansvar bör i båda fallen lig-ga på civil myndighet, om inte ett sådant läge uppkommer att ett militärt övertagande av ansvaret framstår som en tvingande nödvändighet.

ÖB har låtit undersöka förutsättningarna för en fortsatt utbyggnad av gränsövervakningsorganisationen med intregrerade förband. Resultatet av undersökningen visar att det f. n. saknas möjlighet att tillföra gränsöver-vakningen ytterligare gränsjägarförband, dvs. förband som vid sidan av övervakningstjänsten har jägaruppgifter. Däremot skulle enligt ÖB möjlig-heter finnas att krigsplacera ytterligare polis- och tullpersonal vid de värn-förband och andra lokalförsvarsförband som finns vid gränserna. Därige-nom skulle dessa förband få en utvidgad gränsövervakningskapacitet, låt vara att denna inte blir lika stor som gränsjägarförbandens. En sådan ut-byggnad bör enligt ÖB ta sikte på gränsen mot Norge. Beträffande hamnar och flygfält anser ÖB däremot inte att nuvarande organisation bör ändras.

För egen del vill jag efter samråd med chefen för försvarsdepartementet framhålla att ett principbeslut om en sådan omorganisation som ÖB har för-ordrat inte lämpligen bör fattas i detta sammanhang. Som ÖB har pekat på måste en fortsatt utredning ske av vissa frågor, i synnerhet tillgången på polispersonal för krigsplacering. Klart är emellertid att den undersökning som ÖB har låtit utföra måste beaktas vid utformningen av en ny reglering på området.

I promemorian föreslås att ansvaret och ledningen för gränsövervak-ningen inom ett län liksom nu skall ankomma på länsstyrelsen, som också skall ha primäransvaret för upprättandet av organisationsplan. För-

slaget har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av remissinstanserna. Även jag finner den föreslagna ordningen naturlig, särskilt mot bakgrund av att länsstyrelsen dels är högsta polismyndighet inom sitt län, dels i sin egenskap av högsta totalförsvarsmyndighet inom länet har till uppgift att verka för att det civila och det militära försvaret samordnas. Länsstyrelsen har också genom länspolischefen, länsplaneraren resp. sambandsmannen vid länspolischefsexpeditionen samt försvarsenheten de resurser som behövs för upprättandet av en organisationsplan för verksamheten. Att samråd därvid måste ske med myndigheter inom tullväsendet och försvarsmakten är uppenbart. Genom länspolischefen har länsstyrelsen vidare möjlighet att vid behov utöva en samlad operativ ledning över gränsövervakningsverksamheten i hela länet.

Som ett par remissinstanser har pekat på har 1975 års polisutredning (Ju 1975: 08) till uppgift att förutsättningslöst utreda polisväsendets regionala organisation. Jag har emellertid inhämtat att utredningen inte avser att föreslå någon ändring vad gäller länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet i länet. Det finns därför inte anledning att i detta sammanhang avvakta resultatet av polisutredningens arbete.

Mot bakgrund av vad som har anförts nu ansluter jag mig till promemorieförslaget såvitt gäller länsstyrelsens samordnings- och ledningsansvar för gränsövervakningen. Jag vill emellertid i likhet med ett par remissinstanser peka på att ett samordningsansvar för gränsövervakningen på högre regional nivå kommer att åvila civilbefälhavaren i dennes egenskap av högsta civila totalförsvarsmyndighet inom civilområde. Enligt sin instruktion (1970: 363) skall civilbefälhavaren ägna särskild uppmärksamhet åt bl. a. polisväsendets flyktingskontroll och säkerhetstjänst. Som civilbefälhavarna för Västra och Östra civilområdena har pekat på kan civilbefälhavare också, i samråd med sidoordnade totalförsvarsmyndigheter, besluta om förstärkningar för gränsövervakningen, i den mån behoven av sådan förstärkning kan tillgodoses inom civilområde. De uppgifter som i enlighet härmed ankommer på civilbefälhavaren kan beredas inom den särskilda polissektion som ingår i civilbefälhavarkansliets krigsorganisation.

En betydelsefull fråga för planeringen är också under vilka förutsättningar ledningsansvaret för gränsövervakningen bör övergå till militär befälhavare. I denna del torde det till en början stå klart att ledningen bör ankomma på myndighet inom försvarsmakten, om uppgifterna vid gränsen skulle övergå från att vara övervakningsuppgifter till att bli försvarsuppgifter eller det aktuella området annars omedelbart berörs av militär verksamhet. Detta uttrycks i GK på det sättet att ansvaret och ledningen ankommer på vederbörande militära myndigheter i fråga om samfärdseln till eller från sådant gränsområde som direkt berörs av militära operationer till lands.

Promemorians förslag innebär att det militära ansvarsövertagandet i stället knyts till skyddslagens bestämmelser om säkerhetsområde. Enligt

dessa bestämmelser (1–3 §§) kan regeringen avdela särskilda säkerhetsområden vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller under andra utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig. Vidare gäller att krigsskådeplats alltid utgör säkerhetsområde, således även utan att beslut av regeringen föreligger. Innebörden av begreppet säkerhetsområde är att vederbörande militära befälhavare, enligt regeringens bemyndigande, inom sådant område övertar länsstyrelsens befogenhet att meddela förbud för obehöriga mot att bl. a. beträda anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som är av betydelse för försvarsväsendet eller folkförsörjningen. Enligt promemorieförslaget skall på motsvarande sätt ansvaret och ledningen för gränsövervakningen övergå till militär befälhavare inom avdelat säkerhetsområde.

Promemorians förslag har tillstyrkts av flertalet remissinstanser. Två instanser – länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt Föreningen Sveriges polischefer – har emellertid ställt sig kritiska. Länsstyrelsen pekar på att den behörighet som enligt skyddslagen kan överföras till militär befälhavare inte har något samband med samordnings- och ledningsansvaret för gränsövervakningen. Sistnämnda funktioner kan enligt länsstyrelsen inte utan vidare föras över till militär chef. Polischefsföreningen anser att den i promemorian föreslagna ordningen är ägnad att medföra osäkerhet och oklarheter i tillämpningen. Båda instanserna finner det emellertid ligga i sakens natur att militär chef övertar de aktuella uppgifterna inom område där krigshandlingar pågår eller är omedelbart förestående.

För egen del vill jag först framhålla att det inte bör komma ifråga att till militär chef föra över några av de egentliga beslutsfunktioner som faller på polis- eller tullmyndighet enligt exempelvis utlänningslagstiftningen, rättegångsbalken eller tullförfattningarna. Någon sådan ordning föreslås inte heller i promemorian. Den fråga som där har aktualiserats gäller endast samordnings- och ledningsansvaret för själva övervakningen samt för de provisoriska åtgärder som kan behöva vidtas i avbidan på behörig myndighets beslut. Den nuvarande ordningen, enligt vilken detta ansvar kan flyttas över till militär chef endast när området direkt berörs av militära operationer, är otvivelaktigt förenad med nackdelar från planeringssynpunkt. Det kan föreligga svårigheter att avgöra när ett läge har inträtt då ansvaret skall anses ha övergått på den militära befälhavaren liksom också vilken geografisk omfattning hans ansvar i ett sådant fall får. Särskilt påtagliga blir olägenheterna, om fientligheter skulle inledas vid gränsen till ett område där operationer dessförinnan inte har ägt rum. Gällande reglering torde då innebära att ansvaret inte övergår förrän i anfallsögonblicket. Det är enligt min mening en klar olägenhet, om någon möjlighet inte skulle stå till buds för regeringen att förordna om en tidigare ansvarsövergång med avseende på områden som bedöms vara särskilt utsatta för anfallshot.

Från de synpunkter som har angetts nu kan jag inte finna annat än att en lösning efter de linjer som har angetts i promemorian skulle vara förenad

med fördelar. Den innebär att regeringen genom att avdela ett område som säkerhetsområde kan få till stånd en ansvarsövergång när det bedöms som nödvändigt från säkerhetssynpunkt vid krig, krigsfara eller liknande utomordentliga förhållanden. Enligt uttalanden vid skyddslagens tillkomst är avsikten att som säkerhetsområde skall kunna avdelas – förutom operationsplatser – särskilt hotade områden där t. ex. evakuering eller liknande åtgärder aktualiseras. Syftet har i främsta rummet varit att militär chef där skall kunna vidta de avspärrningsåtgärder som behövs (jfr SOU 1940: 8 s. 123–124 och prop. 1940: 217 s. 16). Även om sådana åtgärder inte kan anses utgöra ett led i själva gränsövervakningen, har de otvivelaktigt ett naturligt samband med den verksamheten.

En ytterligare fördel med promemorians lösning ligger i att man därigenom anknyter till en konstruktion som redan används i beredskapsregleringen. Detta kan i sin tur ge ökad möjlighet att utnyttja begreppet säkerhetsområde även i andra sammanhang vid planeringen av totalförsvaret. Jag vill i detta sammanhang hänvisa till att frågan om en allmän översyn av skyddslagen är aktuell f. n. (jfr prop. 1977/78: 138 s. 27).

Jag kan emellertid ansluta mig till den kritik som har förekommit mot promemorieförslaget så till vida att det synes mindre lämpligt att i lag slå fast en obligatorisk regel om att ansvaret skall övergå på militär chef inom säkerhetsområde utan möjlighet för regeringen att besluta om avvikelser härifrån, om sådan skulle bedömas som påkallad. Regeringens handlingsfrihet skulle därigenom begränsas på ett sätt som inte synes ändamålsenligt. Denna lösning stämmer inte heller överens med vad som enligt skyddslagen gäller när länsstyrelsens befogenhet att meddela tillträdesförbud skall föras över till militär myndighet. Enligt skyddslagen (3 §) förutsätts att den militära befälhavaren erhåller särskilt bemyndigande av regeringen att överta länsstyrelsens befogenheter. Sistnämnda konstruktion bör visserligen inte väljas i förevarande sammanhang, eftersom man då skulle förlora de fördelar som ligger i att ansvarsövergången normalt kopplas samman med att säkerhetsområde avdelas. Lagen bör emellertid lämpligen öppna möjlighet för regeringen att i undantagsfall bibehålla länsstyrelsen vid dess ansvar för gränsövervakningen även inom säkerhetsområde. Regeringen kan då bedöma ansvarsfrågan med beaktande av vad läget i varje särskilt fall anses påkalla, samtidigt som en utgångspunkt för planeringen blir att ett beslut om att säkerhetsområde avdelas regelmässigt innebär en ansvarsövergång.

En nyreglering av frågan om när ansvaret för gränsövervakningen skall övergå till militär chef bör mot bakgrund av vad som har anförts nu lämpligen innebära, att ansvaret för samordningen och ledningen av gränsövervakningen ankommer på vederbörande militär chef inom säkerhetsområde som avses i 3 § första stycket skyddslagen, om regeringen inte förordnar annat. Jag förordar en reglering av angiven innebörd. Som har framhållits av bl. a. ÖB är det väsentligt att den civila gränsövervakningsled-

ningens fackkunskaper på lämpligt sätt tas tillvara även efter det att ansvaret har förts över till den militära chefen. Detta är en fråga som bör uppmärksammas särskilt vid planeringen.

I promemorian framhålls att den personal som deltar i övervakningen måste erhålla de befogenheter som behövs för att verksamheten skall kunna fullgöras. För den personal som på grund av inkallelse enligt värnpliktslagen (1941: 967) tillhör försvarsmakten blir i detta hänseende de författningar och instruktioner som gäller för försvarsmakten tillämpliga utan särskild föreskrift. När det däremot gäller de tull- och polisuppgifter som under utomordentliga förhållanden skall ingå i gränsövervakningstjänsten är enligt promemorian en särskild reglering nödvändig. Personalen måste t. ex. kunna granska resandes legitimationshandlingar och undersöka transportmedel. I vissa situationer måste den som inte kan styrka sin rätt att resa in i landet eller som misstänks för landsskadlig verksamhet kunna omhändertas samt gods vars befordran skulle innebära fara för landets försvar eller säkerhet kunna hållas kvar. I promemorian framhålls att dessa befogenheter i största möjliga utsträckning bör vara enhetliga för all personal som medverkar i den samordnade gränsövervakningstjänsten.

Dessa uttalanden i promemorian har liksom det förslag till reglering som i anslutning härtill lagts fram i allt väsentligt lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. Även jag kan i huvudsak ansluta mig till förslagen. Till vissa detaljfrågor återkommer jag i specialmotiveringen.

Utbildningsfrågor har tagits upp av ett par remissinstanser. ÖB. Föreningen Sveriges polischefer samt länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har pekat på önskemålet att i varje fall personal med befälsfunktioner i de militära enheter som avses få gränsövervakningsuppgifter erhåller viss utbildning redan i fredstid. Jag delar bedömningen att detta är ett angeläget önskemål. Enligt min mening bör frågan undersökas vidare i samband med det fortsatta organisationsarbetet.

Flera remissinstanser har också framhållit behovet av centrala anvisningar både för utbildningen och för den närmare planläggningen av gränsövervakningsorganisationen. Föreningen Sveriges länspolischefer och civilbefälhavaren för Östra civilområdet har i anslutning härtill pekat på vikten av att organisationplanerna blir enhetligt utformade i de olika länen.

För egen del vill jag först i likhet med ÖB framhålla att tillämpningen av gränsövervakningsförfattningarna inte i och för sig behöver förutsätta att organisationen är enhetligt uppbyggd i hela landet. Någon fullständig enhetlighet är f. ö. inte möjlig att uppnå mot bakgrund av gränsområdenas olikartade struktur liksom de varierande anspråk från säkerhetssynpunkt som kan göra sig gällande i skilda regioner. Som framgår av vad jag har angett i det föregående kan vidare förutses att organisationen så till vida får en skiftande utformning, som gränsövervakningspersonalen i vissa län kommer att vara inordnad i sina resp. myndigheter medan i andra län inte-

grerade förband svarar för verksamheten. Även med beaktande av vad jag har anfört nu anser jag det nödvändigt att det från central nivå lämnas allmänna riktlinjer för organisationen. Enligt min uppfattning bör viktigare bestämmelser i ämnet, i den mån de inte enligt regeringsformen skall beslutas genom lag, meddelas av regeringen, medan det bör ankomma på de berörda centrala myndigheterna – rikspolisstyrelsen, ÖB och generaltullstyrelsen – att i samråd meddela de närmare bestämmelser i övrigt som behövs för verkställighet av den nya lagstiftningen. Om riksdagen godkänner föreliggande förslag, avser jag att senare anmäla denna fråga för regeringen.

I promemorian framhålls att de ändringar som behöver göras i gränsövervakningsregleringen tekniskt sett är så omfattande att de knappast kan inpassas i den nuvarande författningen. Vidare pekas i promemorian på att en ny reglering måste komma att innehålla bestämmelser som enligt regeringsformen skall meddelas genom lag. Enligt promemorian bör GK därför ersättas av en ny lag, som ges karaktären av beredskapsreglering. Remissinstanserna har lämnat förslaget utan erinran. Även jag ansluter mig till förslaget.

2.3 Gränsövervakningen under normala förhållanden i fredstid.

Om GK i enlighet med vad jag nyss har föreslagit ersätts av en beredskapsreglering, måste ställning tas till frågan i vad mån det behövs särskilda regler för gränsövervakningen i fred.

I detta hänseende framhålls i promemorian att det i utlännings- och tulllagstiftningen, liksom i de författningsbestämmelser som syftar till att skydda rikets säkerhet i fredstid, finns detaljerade bestämmelser om vad som skall iakttagas med avseende på gränskontrollen och personalens befogenheter i samband därmed. Något ytterligare författningsstöd för den gränsövervakande verksamheten anses inte i och för sig behövas. Vidare pekas i promemorian på att länsstyrelsernas ansvar för polisens gränsövervakningsverksamhet under normala förhållanden i fredstid följer redan av polisinstruktionen (1972: 511). Denna instruktion föreskriver också att länsstyrelsen skall ha inseende över polisens samarbete med andra myndigheter. Att under normala förhållanden i fredstid ålägga länsstyrelsen ett ansvar för tullväsendets och försvarsmaktens gränsövervakningsverksamhet bedöms däremot i promemorian inte vara motiverat.

Dessa uttalanden i promemorian har lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. Jag kan också för egen del ansluta mig till promemorians ståndpunkt.

I promemorian framhålls också vikten av ett fortlöpande samarbete mellan de olika gränsövervakande myndigheterna äger rum även under normala förhållanden i fredstid. Det konstateras att ett sådant samarbete i praktiken är nödvändigt såväl på central och regional nivå som på lokal ni-

vå, eftersom varje myndighet i viss utsträckning måste repliera på de andras bevakningsorganisationer.

I likhet med remissinstanserna vill jag för egen del understryka betydelsen av samverkan mellan de myndigheter som har ansvar för gränsövervakningsverksamheten. Det är angeläget att sådan samverkan fortlöpande äger rum för att främja verksamhetens effektivitet och ett rationellt utnyttjande av myndigheternas resurser. Vid sidan av det samarbete som är reglerat i särskild ordning kan den samverkan som avses nu ske bl. a. på det sättet att överenskommelser om samordning av insatserna träffas på regional och lokal nivå, när det är till gagn för verksamheten och förenligt med gällande bestämmelser. Som framhålls i promemorian bör också åtgärd eller iakttagelse som kan vara av betydelse för annan myndighets gränsövervakningsverksamhet anmälas till den myndigheten även när särskild överenskommelse inte föreligger.

I promemorian har förordats att den samverkansskyldighet som sålunda avses föreligga skall regleras genom en särskild förordning om gränsövervakningssamarbete i fredstid. Några instanser har funnit en sådan förordning onödig. Det gäller här en fråga som faller inom ramen för regeringens normgivningsbefogenheter. Med hänsyn till att frågan har ägnats visst intresse vid remissbehandlingen av promemorieförslaget vill jag emellertid i sammanhanget erinra om att en allmän skyldighet för statsmyndighet att på begäran tillhandagå annan myndighet med de upplysningar och det biträde som den kan lämna följer redan av 4 § allmänna verksamstadgan (1965:600). Den särskilda frågan om samordning av övervakningen till sjöss utreds f. n. av sjöövervakningskommittén (H 1977:05), som också skall se över spörsmålet om en gränsdragning mellan polisens och kustbevakningens uppgifter. Mot denna bakgrund avser jag inte att ta upp förslaget till en särskild förordning om samarbete på gränsövervakningsområdet i samband med att jag för regeringen anmäler frågan om verkställighetsföreskrifter till den lagstiftning som är akutell nu. Något hinder mot att ta upp frågan i senare sammanhang bör dock inte föreligga, om det av särskilda skäl skulle visa sig motiverat.

I promemorian behandlas också vissa frågor som rör tullmyndighets medverkan vid passkontroll. I detta hänseende påpekas att 11 och 13 §§ GK ger all personal som enligt organisationsplan är avdelad för gränsövervakning – således även tulltjänstemän – befogenhet att anmoda utlänning att visa upp sitt pass samt att under vissa förutsättningar tillfälligt omhändertaga den som inte styrker sin rätt till inresa i landet. Dessa föreskrifter tillämpas enligt promemorian fortfarande i praktiken inom ramen för samarbetet tull-polis på utlänningskontrollens område. Vid den kontroll som utförs i hamnar i Skåne och på västkusten med reguljära båt- eller färjeförbindelser från Danmark har samarbetet mellan tullen och polisen varit av stort värde. Även vid landgränsen mot Norge – från Svinesund i söder till Riksgränsen i norr – äger sedan november 1976 ett fortlö-

pande samarbete rum mellan tull och polis. Enligt promemorian kan tullmyndighetens medverkan knappast undvaras i nuvarande läge, när det gäller stickprovskontroll med avseende på utomnordiska medborgare som ankommer till Sverige från nordiskt grannland.

I promemorian föreslås därför att utlänningskungörelsen (1969:136) kompletteras med en föreskrift som innebär att tullmyndighet, på begäran av polismyndighet och enligt dennas anvisningar, liksom nu skall kunna medverka vid sådan passkontroll, om det kan ske utan att uppgifter som åligger tullmyndigheten eftersätts.

Promemorieförslaget har genomgående tillstyrkts eller lämnats utan erinran vid remissbehandlingen. Jag ansluter mig för egen del till bedömningen i promemorian att förslaget i denna del rör ett ämne som inte behöver regleras genom lag. Det ankommer på regeringen att besluta om erforderliga ändringar i utlänningskungörelsen.

I promemorian diskuteras också frågan om befogenhet för tulltjänsteman och särskilt förordnad passkontrollant att verkställa tillfälligt omhändertagande i vissa fall. Som förut har berörts följer en sådan befogenhet f. n. av GK. Det föreskrivs där bl. a. (13 § första stycket) att gränsövervakningspersonalen i avvaktan på vederbörande myndighets beslut får omhänderta den som har ankommit till riket eller står i begrepp att resa ut därifrån, bl. a. i det fallet att han inte kan legitimera sig tillförlitligt eller inte kan styrka sin rätt till inresan eller utresan. Någon motsvarande bestämmelse om befogenheterna för tulltjänsteman eller särskilt förordnad passkontrollant finns inte i annan författning. För polisens del följer däremot av 1 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande (LTO) att enskild polisman, när fara är i dröjsmål, i avbidan på polisstyrelsens beslut kan tillfälligt omhänderta en utlänning som på sannolika skäl kan antas komma att avvisas eller i annan ordning avlägsnas från riket. En förutsättning är att sådana omständigheter föreligger som avses i 35 § första, andra eller tredje stycket utlänningslagen (1954:193).

Mot den bakgrund som har angetts nu uppkommer frågan hur de aktuella befogenheterna för tulltjänstemän och särskilt förordnade passkontrollanter under normala förhållanden i fredstid bör regleras i samband med att GK upphävs och ersätts av en beredskapslagstiftning. Denna fråga behandlas också särskilt i promemorian.

Vad först avser befogenheterna för tulltjänstemän anmärks i promemorian att man vid stickprovskontrollerna i Skåne och på västkusten visserligen i allmänhet har kunnat undvika regelrätta omhändertaganden genom tullens försorg av utlänningar som inte har kunnat styrka sin rätt att resa in i landet. En nyordning som inte uttryckligen bibehåller tullpersonalens befogenhet till tvångsingripande som en sistahandsutväg bedöms emellertid vara ägnad att skapa osäkerhet om hur tullen skall agera i samband med stickprovskontrollerna. I detta hänseende påpekas att situationer kan förekomma, där en utlänning som uppenbart saknar rätt att resa in i landet väg-

rar att avvakta polisens ankomst. Särskilt påtagliga svårigheter kan enligt promemorian uppstå när tullverket medverkar i fråga om kontrollen vid landgränsen mot Norge, där avståndet till närmaste polisstationering kan vara 10-20 mil.

Såvitt gäller de särskilt förordnade passkontrollanterna konstateras i promemorian att en befogenhet för sådan kontrollant att göra tillfälligt omhändertagande i normalfallen inte fyller något praktiskt behov. De principer som gäller för verksamheten innebär nämligen att en polisman alltid skall finnas tillgänglig när passkontrollpersonal medverkar. Undantagsvis kan det dock vara nödvändigt även för passkontrollant att vidta helt kortvariga tvångsåtgärder. Vid passkontroll på järnvägståg tillämpas t. ex. ofta den rutinen att passkontrollanten för med sig en utlänning som inte kan styrka sin rätt att resa in i landet till det kontor på gränskontrollorten där den ansvarige polismannen är stationerad. Om utlänningen skulle motsätta sig åtgärden, kan det enligt promemorian hävdas att passkontrollantens förfarande blir att bedöma som ett frihetsberövande. Motsvarande situationer kan uppstå även vid passkontroll av resande i personbil. I promemorian bedöms det som angeläget att lagligheten av de här berörda rutinerna – som är nödvändiga från praktisk synpunkt – inte kan ifrågasättas.

Mot den bakgrund som har angetts nu är det enligt promemorian ofrånkomligt att befogenheterna för tulltjänstemän och passkontrollanter lagregleras i samband med att GK upphävs. I promemorian föreslås en reglering som innebär att i den mån utlänningskontroll sker under medverkan av tullmyndighet eller med biträde av särskilt förordnad passkontrollant, tulltjänsteman och kontrollant skall ha samma befogenhet som enligt 1 § LTO tillkommer polisman att tillfälligt omhänderta utlänning. Tulltjänsteman och passkontrollant skall dock enligt förslaget alltid ha skyldighet att så skyndsamt som möjligt anmäla en sådan åtgärd till polisman för prövning av frågan om omhändertagandet skall bestå. I promemorian förordas att en reglering efter dessa linjer tas in i utlänningslagen.

Vid remissbehandlingen har promemorians förslag lämnats utan erinran eller uttryckligen tillstyrkts av praktiskt taget alla remissinstanser, däribland utlänningslagkommittén. Endast Svenska polisförbundet har ställt sig avvisande. Förbundet synes i och för sig vitsorda att det behövs en reglering av tulltjänstemans och passkontrollants befogenhet att verkställa omhändertagande i nu aktuella fall men anser att frågan i så fall bör behandlas i föreskrifter och anvisningar av rikspolisstyrelsen och inte i själva lagen.

Jag ansluter mig för egen del till den principiella uppfattning som torde ligga till grund för polisförbundets ståndpunkt, nämligen att passkontrollen är en uppgift för polisväsendet och att sådana grannliga uppgifter som provisoriskt omhändertagande inte utan starka skäl bör anförtros åt andra personalkategorier än polismän. Det bör emellertid framhållas att promemorians förslag inte innebär att tulltjänstemän eller passkontrollanter ut-

rustas med några nya befogenheter utan endast att de som redan nu anses följa av GK lagfästs. På de skäl som har anförts i promemorian finner jag uppenbart att det inte f. n. finns möjlighet att avstå från tullens medverkan vid passkontrollen i vissa fall, i synnerhet när det gäller kontrollen vid landgränsen mot Norge. Vad gäller de särskilt förordnade passkontrollanterna tar förslaget som nämnts sikte endast på att reglera de åtgärder som, bl. a. vid kontroll på järnvägståg, behöver vidtas när en utlänning som inte kan styrka sin rätt att resa in i landet skall föras till det kontor där den ansvarige polismannen är stationerad. Jag kan under sådana förhållanden inte finna att några betänkligheter möter mot en reglering i enlighet med promemoriaförslaget, särskilt som förslaget innebär att en tulltjänsteman eller en passkontrollant som har verkställt ett provisoriskt omhändertagande så skyndsamt som möjligt skall anmäla åtgärden till polisman för prövning av frågan om omhändertagandet skall bestå. I likhet med flertalet remissinstanser kan jag sålunda ansluta mig till promemoriaförslaget i sak.

I fråga om formen för regleringen vill jag erinra om att regeringsformen (RF) innebär att alla föreskrifter som begränsar skyddet mot frihetsberövande eller påtvingat kroppsligt ingrepp måste meddelas genom lag. I detta hänseende är efter 1976 års grundlagsändringar utlänning här i riket likställd med svensk medborgare (2 kap. 20 § andra stycket 3 och 4 RF). Med hänsyn härtill måste den reglering som är aktuell nu meddelas i lagform. Den hör då lämpligen i enlighet med promemoriaförslaget tas in i utlänningslagen.

Det förtjänar slutligen anmärkas att det ibland har gjorts gällande att polisens och passkontrollpersonalens befogenhet att anmoda även svensk medborgare att visa sitt pass vid inresa från eller utresa till utomnordiskt land ytterst skall anses vara grundad på GK. Denna fråga har emellertid numera reglerats särskilt i passlagen (1978: 302). Av 5 § passlagen följer sålunda att svensk medborgare vid sådan utresa i regel är skyldig att på begäran visa upp sitt pass för polisman eller annan passkontrollant. Motsvarande skyldighet föreligger även vid inresa från utomnordiskt land, om det svenska medborgarskapet inte styrks på annat sätt.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad som nu har anförts har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

- 1) lag om gränsövervakningen i krig m. m.,
- 2) lag om ändring i bevakningskungörelsen (1940: 383),
- 3) lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193).

Det under 3 angivna lagförslaget har upprättats i samråd med statsrådet Winther.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om gränsövervakningen i krig m. m.

Lagens rubrik och disposition

Såvitt gäller lagens rubrik bör anmärkas att ÖB vid remissbehandlingen har ifrågasatt om termen "gränsövervakning" är helt adekvat mot bakgrund av att "övervakning" enligt försvarsmaktens terminologi numera har fått en ganska allmän innebörd som beteckning för tillsyn inom ett större område. Enligt ÖB skulle "gränsbevakning" vara en mera rättvisande term. Jag har förståelse för denna synpunkt men har likväl ansett mig böra förorda att den nuvarande termen "gränsövervakning" behålls. Den ansluter sig nämligen till den terminologi som används vid verksamhetsplaneringen inom polisväsendet. Härtill kommer att termen numera har vunnit hävd som beteckning för den civilmilitära verksamhet som det här är fråga om.

Som har anmärkts av JK vid remissbehandlingen berör en del av bestämmelserna i promemorians lagförslag ämnen som inte behöver regleras genom lag. Med hänsyn härtill har departementsförslagets reglering begränsats i förhållande till promemorians förslag. Kompletterande föreskrifter avses bli meddelade i en av regeringen utfärdad verkställighetsförordning.

Departementsförslaget bygger liksom promemorians förslag på principen att den gränsövervakning som i fredstid ankommer på polisen, tullen och försvarsmakten skall samordnas enligt särskilda regler vid krig, krigsfara och liknande utomordentliga förhållanden. Bestämmelser om sådan samordnad övervakning tas upp i 2–10 §§. I 1 § anges under vilka förutsättningar reglerna om samordnad övervakning skall tillämpas. Föreskrifter om beredskapsåtgärder finns i 11 §. Slutligen innehåller 12 § ett bemyndigande för regeringen att vid utomordentliga förhållanden meddela de kompletterande föreskrifter som kan komma att bli nödvändiga.

Inledande bestämmelser

1 §

I första stycket anges att den övervakning av samfärdseln över rikets gränser som ankommer på polis- och tullväsendet samt försvarsmakten skall samordnas i de avseenden som anges i 2 §, om riket kommer i krig. Något förordnande av regeringen förutsätts alltså inte i sådant fall. I detta hänseende stämmer stycket överens med den konstruktion som i allmänhet tillämpas i beredskapsförfattningar.

Till skillnad från 2 § GK anges inte i stycket att det skall vara fråga om samfärdsl över rikets land- och sjögränser. Detta skulle nämligen kunna leda till missförstånd, eftersom övervakningen bör omfatta även personer

eller gods som ankommer till landet eller skall transporteras därifrån med luftfartyg.

Andra stycket ger regeringen möjlighet att förordna om samordnad gränsövervakning vid krigsfara liksom när sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig (jfr 13 kap. 6 § RF). Med utomordentliga förhållanden föranledda av krig åsyftas även krig i vilket Sverige inte har deltagit (jfr prop. 1973: 90 s. 455). Med stöd av stycket kan sålunda förordnande om samordning meddelas exempelvis i den situation som uppstår vid en flyktingström till Sverige under utomordentliga förhållanden, föranledda av krig mellan främmande stater varunder Sverige har varit neutralt.

Om förhållande som avses i första eller andra stycket inte längre föreligger, åligger det enligt *tredje stycket* regeringen att föreskriva att den samordnade gränsövervakningen skall upphöra.

Allmänna bestämmelser om samordnad gränsövervakning

2 §

Ett huvudsyfte med reglerna om samordnad gränsövervakning är att övervakningen i den omfattning som behövs skall kunna ställas under gemensam ledning. Som har nämnts i den allmänna motiveringen innebär förslaget att denna ledningsfunktion liksom enligt GK skall ankomma på länsstyrelsen i varje län. Ansvaret övergår dock till militär chef inom säkerhetsområde som avses i 3 § skyddslagen, om regeringen ej förordnar annat.

Samordningen bör inte lämpligen omfatta all gränsövervakande verksamhet utan bör begränsas till den kontroll som är nödvändig med hänsyn till försvars- och säkerhetssynpunkter samt till intresset av att utlänningsregleringen efterlevs. I enlighet härmed har i paragrafen angetts att samordning enligt lagen skall avse 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 gällande bestämmelser 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. Med denna reglering faller t. ex. tullverkets reguljära smugglingsbekämpande verksamhet utanför tillämpningsområdet för den samordnade gränsövervakningen.

Punkt 2 åsyftar i första hand utlänningslagen liksom sådan särskild reglering beträffande utlänningsars rätt att resa in i landet som kan komma att gälla under krigstid. Även flera andra författningar har emellertid betydelse för gränsövervakningen, t. ex. kungörelsen (1966: 366) om utländska örlogsfartygs och militära luftfartygs tillträde till svenskt territorium m. m. (tillträdeskungörelsen).

Generaltullstyrelsen har vid remissbehandlingen förklarat sig utgå från att punkt 2 inte har avsetts ta sikte på tulltjänstemans åligganden enligt karantänbestämmelserna. Jag delar uppfattningen att dessa åligganden även under utomordentliga förhållanden i princip bör fullgöras av tullväsendet inom ramen för de reguljära tjänsteuppgifterna. Det torde emellertid inte kunna uteslutas att situationer kan uppstå där lagens bestämmelser om samordning måste tas i anspråk även med avseende på karantänbestämmelser. Övervakningen av sådana bestämmelsers efterlevnad spelade sålunda en viktig roll vid gränskontrollen under andra världskriget. Något undantag för karantänbestämmelserna bör därför inte lämpligen föreskrivas.

3 §

I överensstämmelse med vad som har anförts i den allmänna motiveringen föreskrivs i *första stycket* som huvudregel att länsstyrelsen ansvarar för gränsövervakningen och leder övervakningen inom sitt län. De centrala myndigheterna – RPS, ÖB och generaltullstyrelsen – behåller givetvis de tillsynsbefogenheter som tillkommer dem enligt resp. instruktion. Av 2 § framgår att länsstyrelsens ledningsfunktioner inte avses omfatta tullverkets reguljära smugglingsbekämpande verksamhet.

I *stycket* föreskrivs vidare att gränsövervakningen skall samordnas inte bara mellan de olika övervakningsorganen inom länet utan också i förhållande till andra berörda civila och militära myndigheters verksamhet. Föreskrifter härom finns f. n. i de allmänna anvisningarna till organisationsplan. Bland civila myndigheter med vilka samverkan är särskilt angelägen bör nämnas statens järnvägar, sjöfartsverket och luftfartsverket.

Andra stycket behandlar frågan om militärt övertagande av ansvaret och ledningen för den samordnade gränsövervakningen. Enligt nuvarande regel i 3 § första stycket GK ankommer dessa funktioner på militär myndighet i fråga om samfärdseln till eller från sådant gränsområde som direkt berörs av militära operationer till lands. Som har anförts i den allmänna motiveringen innefattar föreliggande förslag i stället den lösningen att befälhavare inom försvarsmakten skall överta ansvaret för samordningen av gränsövervakningen och ledningen av övervakningen inom säkerhetsområde som avses i 3 § första stycket skyddslagen, om regeringen ej förordnar annat. Ansvars- och ledningsfunktionerna bör därvid normalt ankomma på befälhavare som enligt regeringens bemyndigande får utfärda förbud för obehöriga att besöka området enligt nämnda lagrum. Det bör emellertid anmärkas att krigsskådeplats alltid – således även om regeringen inte har avdelat särskilda säkerhetsområden – skall anses som sådant område. Inom område som utgör krigsskådeplats har sålunda alltid den militära chefen ledningen över gränsövervakningen, om annat inte har bestämts av regeringen.

4 §

I *första stycket* anges att länsstyrelsen skall förordna en eller flera gränsövervakningschefer att utöva den omedelbara ledningen av den gränsövervakning som länsstyrelsen svarar för. Verksamhetsområde för gränsövervakningschef bestäms av länsstyrelsen. Stycket motsvarar i sak 3 § tredje stycket GK med den skillnaden att förordnande av gränsövervakningschef har gjorts obligatoriskt.

Angående frågan vem som skall utses till gränsövervakningschef har i promemorians specialmotivering uttalats att det synes naturligt att liksom tidigare i allmänhet polischefen förordnas men att andra lösningar är tänkbara, t. ex. annat polisbefäl eller tjänsteman inom civilförsvars- eller tullväsendet. Länsstyrelsen i Norrbottens län har emellertid förordnat att förordnande alltid meddelas polischefen mot bakgrund av de krav på kunskaper och erfarenheter i säkerhetsfrågor och polisiära frågor som tjänstgöringen ställer. Jag kan för egen del ansluta mig till länsstyrelsens uppfattning så till vida som det endast undantagsvis torde finnas anledning att utse annan än polischef till gränsövervakningschef. Med hänsyn till gränsområdenas struktur är det emellertid inte alltid möjligt att låta gränsövervakningschefs verksamhetsområde sammanfalla med ansvarsområdet för polischefen, dvs. polisdistriktet. Även om det med hänsyn till befälsförhållandena är önskvärt att dessa områden så långt möjligt får samma geografiska omfattning, måste det sålunda kunna förekomma att en polischef i egenskap av gränsövervakningschef får ett verksamhetsområde som sträcker sig utöver polisdistriktets gränser. Bl. a. mot bakgrund härav har jag inte ansett det möjligt att i paragrafen ta in en obligatorisk föreskrift om att polischefen skall utses att vara gränsövervakningschef.

Enligt *andra stycket* är befälhavare inom försvarsmakten, som enligt 3 § andra stycket ansvarar för och leder gränsövervakningen, gränsövervakningschef utan särskilt förordnande, dock med befogenhet att – helt eller delvis – överlåta funktionen på ett eller flera underlydande befäl.

5 §

Enligt *första stycket* skall gränsövervakningspersonalen liksom enligt 2 § GK tas ut bland polispersonal, passkontrollpersonal, tullpersonal samt personal ur militära enheter. Passkontrollen är numera organisatoriskt inordnad i polisväsendet men bedrivs inte bara av polispersonal utan också av annan personal inom polisväsendet med förordnande att fullgöra passkontrollverksamhet.

Vid de tillfällen då lagen är avsedd att tillämpas kommer i allmänhet tullverkets kustbevakning att stå till försvarsmaktens förfogande, se kungörelsen (1958: 27) angående användning inom marinen av tullverkets kustbevakning under beredskapstillstånd eller krigstillstånd. Med anledning härav har i stycket gjorts en erinran om att särskilda regler gäller för kustbevakningen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt Föreningen Sveriges polischefer har ifrågasatt om inte också polisverkets flygplatskontrollanter bör ingå i gränsövervakningsorganisationen. Jag har för egen del inte ansett en sådan ordning ändamålsenlig mot bakgrund av att de reguljära åliggandena för flygplatskontrollant i sådan egenskap är strikt begränsade till den kontroll som avses i lagen (1970: 926) om särskild kontroll på flygplats. Det förekommer emellertid att flygplatskontrollanter har förordnande att även utföra passkontrollverksamhet. I sådana fall bör hinder inte möta mot att kontrollanterna ingår i gränsövervakningsorganisationen. De inbegrips då under uttrycket passkontrollpersonal.

På samma sätt som enligt 4 § GK avses personalen bli uttagen för tjänstgöring enligt en av länsstyrelsen i förväg upprättad organisationsplan. Planen måste givetvis anpassas till den rådande organisationen i det aktuella området. Som har påpekats i den allmänna motiveringen kan samordning en av insatserna från polis- och tullväsendets samt försvarsmaktens personal i praktiken ske efter två olika huvudlinjer.

Den ena linjen innebär att personalen fortfarande är inordnad i sina resp. myndigheter men i fråga om de specifika gränsövervakningsuppgifterna står under gemensam ledning och har i huvudsak enhetliga befogenheter. Vid uttagningen av personal kan länsstyrelsen därvid redan i sin egenskap av högsta polismyndighet i länet förfoga över polispersonalen, medan tullväsendets och försvarsmaktens myndigheter som nu avses vara skyldiga att tillhandahålla personal i överensstämmelse med planen i den mån inte särskilt viktiga åligganden därigenom skulle bli eftersatta (jfr 6 § andra stycket GK). Som anges under 11 § måste upprättandet av planen ske efter samråd med berörda myndigheter. Ofta torde de särskilda gränsövervakningsuppgifterna få utföras vid sidan av personalens normala tjänsteåligganden. Det kan emellertid inte uteslutas att vid utomordentliga förhållanden övervakningstjänsten i anslutning till vissa förbindelseleder får en sådan omfattning och betydelse att åtminstone i viss utsträckning personalen helt måste tas i anspråk för denna tjänst.

Vid behov av mera personal än som har bestämts i den ursprungliga organisationsplanen kan länsstyrelsen i sin egenskap av länets högsta polismyndighet själv besluta om polisförstärkning inom det egna länet. I övrigt måste framställning göras till myndighet som kan besluta om den förstärkning som behövs, i allmänhet civilbefälhavaren, om förstärkningsbehovet kan tillgodoses inom civilområdet. Kan den förstärkning som behövs inte erhållas på detta sätt, bör länsstyrelsen ha skyldighet att göra anmälan till regeringen. Föreskrifter härom kan meddelas i administrativ ordning.

Det andra organisationsalternativet, som f. n. tillämpas främst i Övre Norrland, innebär att övervakningsuppgifterna inom länet helt eller till huvudsaklig del anförtros åt militära enheter, i vilka polismän och tulltjänstemän ingår som krigsplacerade. Undantag torde därvid få göras för bevak-

ningen vid hamnar och flygfält, där gränsövervakningen även i de län där integrerade förband av detta slag kan bildas regelmässigt bör falla på polis- och tullpersonal, med biträde av försvarsmaktens personal i mån av behov.

Lagen avses ge stöd för båda de organisationsalternativ som har nämnts nu. En förutsättning för att i en organisationsplan anförtro gränsövervakningen inom länet helt eller till huvudsaklig del åt militärt förband bör självfallet vara att polis- och tullpersonal har kunnat krigsplaceras i förbandet i den utsträckning som behövs för att gränsövervakningen skall kunna fullgöras på betryggande sätt. Eftersom det är angeläget att personaltillgången inom polis- och tullväsendet i det aktuella länet vägs in i planeringen på ett tidigt stadium, bör krigsplacering för sådant ändamål ske efter samråd med länsstyrelsen och generaltullstyrelsen eller, efter generaltullstyrelsens bestämmande, regional tullmyndighet. Närmare bestämmelser härom bör meddelas som verkställighetsföreskrifter.

Såvitt gäller förband med krigsplacerad polis- och tullpersonal kan ytterligare anmärkas att möjlighet finns att i organisationsplanen ta ut enbart viss personal som gränsövervakningspersonal. Som ÖB har anmärkt kan också övervägas att ta ut en del som gränsövervakningsbefäl och övriga som biträdande gränsövervakningsbefäl. Den senare personalen skulle i så fall få använda gränsövervakningsmans tvångsmedel endast när det sker på order av gränsövervakningsbefäl. Huruvida någon av dessa lösningar skall tillgripas bör vara beroende av de organisatoriska förutsättningar som finns vid det aktuella förbandet.

En särskild fråga som berörs i promemorians specialmotivering är gränsövervakningspersonalens folkrättsliga ställning. I detta hänseende torde det vara uppenbart att den polis- och tullpersonal som är krigsplacerad i militärt förband med gränsövervakningsuppgifter folkrättsligt har ställningen av krigsmän ("kombattanter"). Frågan om polis- och tullpersonalens folkrättsliga ställning när personalen är inordnad i sina reguljära myndigheter är ett generellt spörsmål, som bl. a. hänger samman med tolkningen av 1977 års tilläggsprotokoll till Genèvekonventionerna angående skydd för krigets offer. Denna fråga utreds f. n. för svensk del av folkrättskommittén (Fö 1978:06). Jag vill också hänvisa till att 1975 års polisutredning (Ju 1975:08) har till uppgift att undersöka frågan om polisens ställning i krig. De folkrättsliga aspekterna kommer sålunda att få sin belysning i senare sammanhang. Liksom rikspolisstyrelsen och ÖB finner jag det emellertid angeläget framhålla att all gränsövervakningspersonal bör bära tjänstedräkt vid gränsövervakningstjänstens fullgörande. Detta är inte bara väsentligt med tanke på det folkrättsliga skyddet utan underlättar också påtagligt övervakningsverksamheten.

Såvitt gäller personalens ställning i övrigt förtjänar det anmärkas att gränsövervakningsman utan särskild föreskrift får sådant skydd mot våld eller hot om våld som avses i 17 kap. 1 § brottsbalken.

I promemorian har föreslagits en särskild bestämmelse om tystnadsplikt för gränsövervakningspersonalen (12 §). Regeringen har emellertid nyligen i en remiss till lagrådet lagt fram förslag till en ny sekretesslag, som är avsedd att ersätta bl. a. de bestämmelser om tystnadsplikt som finns i olika specialförfattningar. Bestämmelserna om sekretess och tystnadsplikt i den nya sekretesslagen avses i den utsträckning som behövs att bli tillämpliga även på gränsövervakningspersonalen. Någon särskild bestämmelse om tystnadsplikt i förevarande lag behövs därför inte.

Gränsövervakningspersonalens befogenheter

6 §

Paragrafen, som motsvarar 7 § promemorieförslaget, behandlar vissa befogenheter för gränsövervakningspersonalen.

Det ligger i sakens natur att var och en som hör till gränsövervakningspersonalen (i lagen benämnd gränsövervakningsman) måste ha befogenhet att för ändamål som avses med övervakningen anmoda resande eller annan person att visa pass eller annan legitimationshandling samt att i övrigt lämna upplysningar och förete de handlingar som bedöms nödvändiga för övervakningsverksamheten. En föreskrift av detta innehåll har i huvudsaklig överensstämmelse med promemorieförslaget tagits in i punkt 1 av förevarande paragraf. Enligt promemorians förslag skulle befogenheten vara begränsad till det övervakningsområde som anvisats gränsövervakningsmannen. Någon motsvarighet till denna begränsning har inte föreskrivits i departementsförslaget. Som sjöövervakningskommittén har påpekat skulle en sådan begränsning kunna leda till svårigheter, t. ex. i fall då gränsövervakningsman som patrullerar med båt kommer utanför sitt område eller då en resande försöker undfly kontrollen.

Vad beträffar gränsövervakningsmans befogenheter med avseende på varutrafiken har i överensstämmelse med promemorieförslaget knutits an till vad som gäller för tulltjänsteman enligt 38 § tullagen (1973: 670) och de med stöd därav meddelade bestämmelserna i 57–65 §§ tullstadgan (1973: 671). Dessa föreskrifter berättigar tulltjänsteman bl. a. till att preja fartyg, stoppa fordon, uppehålla tåg och undersöka varor och utrymmen i transportmedel. I enlighet härmed har i punkt 2 tagits in en regel av innehåll att gränsövervakningsman får kontrollera varutrafik samt undersöka transportmedel och lagerlokal eller annat utrymme som nyttjas i samband med varutrafiken med samma befogenheter som vid tullkontroll tillkommer tulltjänsteman enligt tullagen (1973: 670) och med stöd därav meddelade bestämmelser. På samma sätt som enligt första stycket gäller dock den begränsningen att gränsövervakningsmannen inte får vidta sådana åtgärder annat än när det behövs med hänsyn till syftet med övervakningstjänsten.

I enlighet med vad som anförts under 2 § skall således tullverkets regul-

jära kontrollverksamhet falla utanför de uppgifter som avses med samordnad gränsövervakning. Detta bör emellertid inte hindra att även annan gränsövervakningsman än tulltjänsteman medverkar i denna tullverksamhet, i den mån det kan ske inom ramen för hans befogenheter och utan att övriga uppgifter eftersätts. Om exempelvis militär gränsövervakningsman vid eftersökande av gods vars befordran kan vara till fara för rikets försvar stöter på andra slags varor som uppenbarligen utgör smuggelgods bör gränsövervakningsmannen kunna ingripa. En föreskrift härom bör tas in i verkställighetsförordningen.

7 §

Paragrafen motsvarar 8 § promemoriaförslaget

Gränsövervakningsman måste för att kunna fullgöra övervakningsuppgifterna ha vissa befogenheter att företaga tvångsingripande mot enskild utöver dem som har angetts vid 6 §. Befogenheterna bör i största möjliga utsträckning vara enhetliga för all gränsövervakningspersonal. Med tanke på de exceptionella förhållanden varunder lagen är avsedd att användas kan det inte anses möta betänkligheter att i vissa hänseenden tillerkänna passkontroll-, tull- och militärpersonal, som är avdelad för gränsövervakningstjänsten, polismans befogenheter. Befogenheterna bör emellertid begränsas till vad som är oundgängligen nödvändigt för gränsövervakningsverksamheten.

I enlighet härmed har i *första stycket* (punkterna 1–3) angetts att gränsövervakningsman i vissa särskilda avseenden skall ha befogenhet att göra polisiärt ingripande, om beslut av polismyndighet eller polisman inte utan fara kan avvaktas.

Enligt punkt 1 får gränsövervakningsman gripa den mot vilken skäl förekommer till anställande för spioneri, sabotage eller annan brottslig verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet. Detta stämmer överens med vad som gäller för polisman enligt 24 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken (RB).

I punkt 2 föreskrivs att gränsövervakningsman även har polismans befogenhet att verkställa beslag, göra husrannsakan samt företa kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid misstanke om sådan brottslig verksamhet som avses i punkt 1 (jfr 27 kap. 4 § andra stycket andra meningen samt 28 kap. 5 § och 13 § första stycket andra meningen RB).

Punkt 3 avser tillfälligt omhändertagande av den som enligt utlänningslagstiftningen kan tas i förvar av polismyndighet. Med utlänningslagstiftningen avses såväl nu gällande bestämmelser som den reglering som i detta hänseende kan komma att gälla vid sådana utomordentliga förhållanden under vilka lagen är avsedd att tillämpas.

De fall där utlänningslagstiftningen kan tas i förvar av myndighet anges f. n. i 35 § utlänningslagen. Det gäller bl. a. situationer då sannolika skäl föreligger för avvissning, förpassning eller utvisning eller fråga uppkommer om verkstäl-

lighet av sådan åtgärd och det med hänsyn till utlännings personliga förhållanden eller övriga omständigheter skäligen kan befaras att han kommer att hålla sig undan eller bedriva brottslig verksamhet här i landet, liksom då hans identitet är oklar. När fara är i dröjsmål, får polismyndighet i sådant fall ta utlännings i förvar, även om ärendet handläggs av annan myndighet. I fall där polismyndigheten sålunda har befogenhet att omhänderta utlännings, får denne i överensstämmelse med 1 § LTO omhändertas av enskild polisman, om förutsättningar för omhändertagande bedöms föreligga och ett dröjsmål skulle innebära fara.

Vad som inom ramen för gränsövervakningstjänsten får särskild aktualitet är fall där sannolika skäl föreligger för avvisning av utlännings som ankommer till riket. Förutsättningarna för sådan avvisning anges i 18–20 §§ utlänningslagen.

Av betydelse för gränsövervakningsmans befogenheter är också 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § första stycket RB. Enligt det förstnämnda lagrummet gäller att envar får gripa den som har begått brott, på vilket fängelse kan följa, på bar gärning eller flyende fot liksom den som är efterlyst för brott. Av 27 kap. 4 § första stycket RB följer att var och en som med laga rätt griper eller anhåller misstänkt får lägga beslag på föremål som därvid påträffas. I promemoriaförslaget har en uttrycklig erinran gjorts om dessa befogenheter, som sålunda i och för sig tillkommer varje medborgare. Som länsstyrelsen i Malmöhus län och länspolischefsföreningen har angett kan det naturligtvis diskuteras om en sådan erinran behövs. Med hänsyn till att önskemålet att även annan personal än den som är förtrogen med RB:s bestämmelser skall kunna tillgodogöra sig innehållet i den nya lagstiftningen har jag dock ansett mig böra följa promemoriaförslaget i denna del. *Andra stycket* har utformats i enlighet härmed.

Gränsövervakningsman har enligt 12 § andra stycket GK befogenhet att, i avvaktan på vederbörande myndighets beslut, hålla kvar gods som är avsett att införas i eller utföras ur landet, när dess befordran anses kunna medföra fara för obehörigt spridande av krigsunderrättelser. Gods av annat slag får enligt 14 § GK hållas kvar av gränsövervakningsman i avbidan på beslut av vederbörande myndighet, om godset är avsett att obehörigen föras in i eller ut ur landet. I de fall som här avses är omständigheterna i allmänhet sådana att godset kan tas i beslag. Man måste emellertid 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 RB:s 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 vid 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 beslagtas i vissa

fall (jfr beträffande sjökriget 1909 års s. k. Londondeklaration). 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. I fall som avses nu ankommer det regelmässigt på militär myndighet att – under iakttagande av vedertagna folkrättsliga principer – avgöra hur det skall förfaras med egendomen.

I *fjärde stycket* har i överensstämmelse med promemorieförslaget föreskrivits att gränsövervakningsman, som har vidtagit annan åtgärd enligt förevarande paragraf än kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, så skyndsamt som möjligt skall anmäla det till sin förman. Vidare föreskrivs att förmannen omedelbart skall pröva om åtgärden skall bestå. Dessa regler överensstämmer med de principer som i allmänhet gäller för polisens verksamhet. Om fortsatta åtgärder eller beslut ankommer på åklagar-, polis- eller tullmyndighet eller militär myndighet, skall förmannen genast överlämna ärendet till sådan myndighet. Det är här bl. a. att märka att när någon har gripits för brott, anmälan enligt 24 kap. 7 § tredje stycket RB skyndsamt skall göras till anställningsmyndigheten, dvs. normalt åklagarmyndigheten. Det ankommer i sådant fall på anställningsmyndigheten att, sedan den gripne har förhörts av myndigheten eller av polisman, besluta om den gripne skall anhållas eller frigges. I den mån praktiska förutsättningar föreligger bör gränsövervakningspersonalen normalt överlämna den gripne till polisen för förvaring för tiden till dess anställningsmyndighetens beslut meddelas.

Det bör framhållas att stycket avses reglera endast den rapportskyldighet som är av betydelse för den enskildes rättssäkerhet. Rörande rapportering i övrigt mellan totalförsvarets myndigheter finns särskilda bestämmelser.

Vid remissbehandlingen har JK förordat en konstruktion som skulle innebära att gränsövervakningsman i första hand är skyldig anmäla ett ingripande till polisman och att anmälan till förman skall ske endast om förhållandena är sådana att polisman inte kan nås utan svårighet. En sådan ordning skulle dock enligt min mening vara mindre ändamålsenlig bl. a. med hänsyn till vikten av att rapportvägen för den enskilde gränsövervakningsmannen blir så enkel och enhetlig som möjligt under sådana exceptionella förhållanden då lagen är avsedd att tillämpas. Jag har därför inte ansett mig kunna tillstyrka JK:s förslag.

8 §

Paragrafen ger länsstyrelsen resp. gränsövervakningschef befogenhet att förordna om rutinmässig kroppsvisitation och kroppsbesiktning beträffande visst transportmedel eller för viss tidrymd. Bestämmelsen motsvarar 9 § promemorieförslaget och överensstämmer i huvudsak med vad som gäller för vissa chefstjänstemän inom tullverket enligt 19 § första stycket

lagen (1960:418) om straff för varusmuggling. Den skiljer sig från sistnämnda bestämmelse i två hänseenden. Dels avser varusmuggningslagens bestämmelse endast kroppsvisitation och alltså inte kroppsbesiktning. Dels har i paragrafen inte upptagits någon motsvarighet till regeln i sista meningen i det angivna stycket i varusmuggningslagen, där det föreskrivs att förordnande om rutinmässig visitation skall underställas generaltullstyrelsen.

9 §

Paragrafen, som motsvarar 10 § promemoriaförslaget, ger gränsövervakningsman befogenhet att använda våld för att fullgöra tjänsteuppgift, dock bara när denna inte kan lösas på annat sätt. Också i övrigt har samma begränsningar som följer av 16 § polisinstruktionen ansetts böra föreskrivas. Skjutvapen eller annat hjälpmedel får enligt paragrafen användas vid tillgripande av våld endast i den mån det är försvarligt med hänsyn till uppgiftens syfte. Med den konstruktion som har valts i förslaget behöver närmare föreskrifter om i vilka fall skjutvapen får användas inte tas in i själva lagen utan kan meddelas som verkställighetsföreskrifter till förevarande paragraf. Det bör anmärkas att paragrafen bara tar sikte på tjänsteuppgifter som faller inom ramen för gränsövervakningstjänsten och självfallet inte avser att reglera våldsanvändningen vid utförandet av försvarsuppgifter.

10 §

Paragrafen motsvarar 11 § promemoriaförslaget.

Polisman och tulltjänsteman liksom krigsman inom försvarsmakten har var och en inom sitt verksamhetsområde ingreppsbefogenheter som i vissa avseenden sträcker sig längre än de befogenheter som enligt förslaget generellt skall tillkomma gränsövervakningspersonalen. För att undanröja risken för missförstånd vad gäller rätten att bruka sådana befogenheter har i paragrafen uttryckligen angetts att 6–9 §§ inte begränsar de befogenheter som enligt andra regler tillkommer personal som deltar i gränsövervakningen.

För den personal som är inordnad i militära enheter blir självfallet de instruktioner och övriga föreskrifter som gäller för försvarsmakten i allmänhet tillämpliga. Av särskild betydelse för tjänsten vid gränsen är därvid instruktionen för krigsmakten vid hävdande av rikets oberoende under allmänt fredstillstånd samt under krig emellan främmande makter varunder Sverige är neutralt (IKFN).

Principen att gränsövervakningspersonalen behåller de befogenheter som följer av andra bestämmelser får betydelse även för fall när i övervakningsområde ingår objekt eller område som är skyddat enligt 1–3 §§ skyddslagen. För befogenheterna vid en sådan bevakning finns i bevakningskungörelsen regler som redan i fredstid gäller för krigsman, polisman och ordningsvakt. Dessa befogenheter är till en del mera vittgående än de

som föreslås generellt tillkomma gränsövervakningspersonalen och bör självfallet inte begränsas under utomordentliga förhållanden. Enligt vad som föreslås i det följande avses befogenheterna enligt bevakningskungörelsen tillkomma all gränsövervakningspersonal som bevakar skyddsformål.

11 §

I överensstämmelse med vad som gäller enligt GK (4 och 19 §§), skall länsstyrelsen enligt denna paragraf upprätta en organisationsplan för den samordnade gränsövervakningen. Planen skall till en början redovisa hur verksamheten skall bedrivas, varvid också kan meddelas sådana föreskrifter för personalens verksamhet som med hänsyn till lokala förhållanden kan behövas utöver vad statsmakterna bestämt. Vidare skall i planen finnas föreskrifter om vilken polis-, passkontroll- och tullpersonal som skall avdelas för verksamheten och vilka militära enheter som skall medverka i denna, personalens utbildning och utrustning samt den materiel som behövs för verksamheten och vem som skall tillhandahålla den.

Liksom f. n. skall det också ankomma på länsstyrelsen att fastställa planen. Innan upprättad plan fastställs, måste länsstyrelsen samråda med de myndigheter som i övrigt är berörda. Det bör ankomma på regeringen att meddela bestämmelser härom.

I överensstämmelse med nuvarande ordning ankommer det på länsstyrelsen att sörja för personalens utbildning samt att också i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att gränsövervakningen skall kunna samordnas.

Som jag har angett i den allmänna motiveringen är det nödvändigt att allmänna riktlinjer för organisationen meddelas från central nivå. Min avsikt är att senare för regeringen anmäla frågan om ett bemyndigande för rikspolisstyrelsen, ÖB och generaltullstyrelsen att meddela de närmare bestämmelser om verkställighet av den nya lagstiftningen som inte lämpligen bör tas in i en av regeringen beslutad verkställighetsförordning.

Slutbestämmelse

12 §

Man måste räkna med att det under utomordentliga förhållanden kan bli nödvändigt att meddela ytterligare bestämmelser om kontrollen eller befogenheterna vid gränsövervakning. Sådana bestämmelser kan tänkas avse ämnen som enligt regeringsformen normalt sett inte får regleras annat än av riksdagen genom lag, t. ex. visitation eller tillfälligt omhändertagande. I 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen öppnas möjlighet för regeringen att, under vissa förutsättningar, med stöd av bemyndigande i lag meddela föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag. Förutsättningarna är att riket är i krig eller krigsfara eller att sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda av krig eller av krigs-

fara vari riket har befunnit sig, dvs. samma förhållanden som avses i 1 § första och andra styckena föreliggande förslag. Med hänsyn till att utomordentliga förhållanden kan göra det nödvändigt att meddela sådana föreskrifter utan dröjsmål bör ett dylikt bemyndigande lämnas i den nya lagen. I paragrafen, som motsvarar 16 § promemorieförslaget, har sålunda föreskrivits att regeringen, under förhållanden som avses i 1 § första eller andra stycket, får meddela de ytterligare föreskrifter om kontroll eller befogenheter vid gränsövervakning som finnes nödvändiga av hänsyn till rikets försvar eller säkerhet.

Ikraftträdande

Som ÖB har uttalat vid remissbehandlingen av promemorian är det önskvärt att närmare föreskrifter för organisationsplan m. m. har hunnit utarbetas och fastställas innan lagen träder i kraft. Jag förordar med beaktande härav att lagen får träda i kraft den 1 juli 1980. När lagen träder i kraft bör GK upphöra att gälla.

4.2 Förslaget till lag om ändring i bevakningskungörelsen (1940: 383)

3 §

Vid bevakning av skyddsföremål har enligt bevakningskungörelsen den personal som fullgör vaktjänstgöringen vissa särskilda befogenheter. De befogenheterna tillkommer enligt förevarande paragraf, till vilken också 4 § hänvisar, krigsman, polisman samt den som åtnjuter polismands skydd och befogenhet (ordningsvakt).

De regler som har nämnts nu bör lämpligen gälla för all gränsövervakningspersonal. Detta skulle visserligen vid krig eller krigsfara regelmässigt bli förhållandet utan särskild föreskrift, eftersom enligt 5 § kungörelsen de befogenheter som avses i 3 och 4 §§ tillkommer även annan civil bevakningspersonal än som nyss har nämnts, så snart civilförsvarsberedskap råder. Om civilförsvarsberedskap kan enligt 2 § civilförsvarslagen (1960: 74, omtryckt 1975: 712) regeringen förordna, när riket befinner sig i krig eller krigsfara. De aktuella bestämmelserna bör emellertid vara tillämpliga på gränsövervakningspersonalen även i andra fall, nämligen när sådana utomordentliga förhållanden råder som är föranledda av krig eller av krigsfara vari riket har befunnit sig. Det kan vidare med hänsyn bl. a. till risken för förbindelseavbrott till regeringen vara av betydelse att bevakningskungörelsen blir omedelbart tillämplig på gränsövervakningspersonalen, om riket skulle komma i krig. *Första stycket* i 3 § föreslås ändrat i enlighet härmed. Samtidigt föreslås beträffande ordningsvakt en anpassning av terminologin till den som numera används i polisinstruktionen (90 §). Den föreslagna ändringen av första stycket torde grundlagsenligt förutsätta form av lag.

Tredje och fjärde meningarna i nuvarande *andra stycket* har i förslaget

brutits ut till ett nytt tredje stycke. Första meningen i det nya tredje stycket, som avser visitation av kvinna, har justerats till överensstämmelse med vad som numera gäller enligt 2 § tredje stycket och 2 b § andra stycket lagen (1976: 371) om behandlingen av häktade och anhållna m. fl.

4.3 Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen

38 §

I första meningen av denna paragraf erinras om att polisman enligt 1 § LTO har befogenhet att under vissa förutsättningar tillfälligt omhänderta utlänning i fall som avses i 35 §. För att ett sådant interimistiskt omhändertagande skall få äga rum krävs dels att polismannen bedömer att förutsättningar föreligger för att polismyndigheten med stöd av 35 § skall kunna förordna att utlänningen skall tas i förvar, dels att omständigheterna när utlänningen anträffas är sådana att beslut av behörig tjänsteman inte kan inhämtas utan att det dröjsmål som då uppstår innebär fara (dvs. normalt sett fara för att utlänningen avviker). Första meningen innebär inte någon ändring av nuvarande rättsläge. En uttrycklig hänvisning i utlänningslagen till polismanns befogenheter enligt LTO har emellertid i tydlighetens intresse ansetts motiverad i anslutning till den nuvarande gränsövervakningsregleringens upphävande, eftersom utlänningslagen f. n. (bortsett från 5 § andra stycket) genomgående talar om polismyndighet och alltså inte om polisman.

I överensstämmelse med vad som har förordats i den allmänna motiveringen föreskrivs i andra meningen att tulltjänsteman och särskilt förordnad passkontrollant har samma befogenhet som enligt LTO tillkommer polisman att tillfälligt omhänderta utlänning, när utlänningskontrollen sker under medverkan av tullmyndighet eller med biträde av annan passkontrollant än polisman. Sker ett omhändertagande med stöd av denna bestämmelse, har tulltjänsteman resp. passkontrollant dock skyldighet att så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till polisman för prövning av frågan om omhändertagandet skall bestå. Ansvaret för fortsatta åtgärder ankommer därmed på polisen.

Till skillnad från länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har jag inte ansett att en befogenhet till provisoriskt omhändertagande i här avsedda fall bör tillkomma flygplatskontrollant. Har sådan kontrollant emellertid också förordnande att utföra passkontrollverksamhet, gäller självfallet vad som i paragrafen sägs om passkontrollant även honom.

Någon egentlig utvidgning av tullväsendets medverkan vid utlänningskontrollen har inte avsetts. Om medverkan av tullmyndighet vid sådan kontroll finns f. n. föreskrifter i 23 § utlänningskungörelsen, som gäller i fråga om fartyg i utrikes fart vilket ankommer till eller skall avgå från landet. Det är vidare förutsatt att tullverket medverkar vid kontroll enligt 16 § kungörelsen av att utlänning inte reser in i landet annat än på passkontroll-

ort, gränsövergångsställe eller överfartsställe. Enligt promemorians förslag till ändring i utlänningskungörelsen skall tullmyndighet dessutom på begäran av polismyndighet liksom nu kunna medverka vid passkontroll enligt 19 § kungörelsen, dvs. stickprovskontroll av utomnordiska medborgare vid inresa från nordiskt grannland. Särskild förordnad passkontrollpersonal kan medverka vid all passkontroll som ankommer på polisen och står då under polisens ledning och huvudmannaskap.

För att tulltjänsteman eller passkontrollant skall få verkställa ett interimistiskt frihetsberövande förutsätts på grund av hänvisningarna till LTO att dels förutsättningar bedöms föreligga för att utlänningen skall tas i förvar av polismyndighet, dels omständigheterna är sådana att beslut härom inte kan avvaktas utan fara för att utlänningen avviker. Ett omhändertagande skall självfallet ses som en sistahandsutväg som bör tillgripas bara i nödfall.

Enligt 5§ LTO skall polisman som har verkställt ett tillfälligt omhändertagande så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till sin förman. Motsvarande skyldighet blir för tulltjänstemannens eller passkontrollantens del uppfylld genom att anmälan görs till polisman. Även en enskild polisman är nämligen förman i förhållande till passkontrollant. Sedan anmälan gjorts till polisman, övertar denne då ansvaret för fortsatta åtgärder. Huruvida polismannen, om omhändertagandet skall bestå, i sin tur skall anmäla åtgärden direkt till den tjänsteman som fattar beslut på polisstyrelsens vägnar eller till annan förman beror på den arbetsordning och de tjänsteföreskrifter som gäller för polisdistriktet.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

- 1) lag om gränsövervakningen i krig m. m.,
- 2) lag om ändring i bevakningskungörelsen (1940:383),
- 3) lag om ändring i utlänningslagen (1954:193).

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

JUSTITIEDEPARTEMENTET

PM OM
GRÄNSÖVERVAKNING

Innehåll

1	Förslag till lag om gränsövervakningen i krig m. m.
2	Förslag till förordning med vissa bestämmelser om gränsövervakningen i krig m. m.
3	Förslag till lag om ändring i bevakningskungörelsen (1940: 383) ...
4	Förslag till förordning om gränsövervakningssamarbete i fredstid .
5	Förslag till lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)
6	Förslag till förordning om ändring i utlänningskungörelsen (1969: 136)
1	Inledning
2	Nuvarande reglering i huvuddrag
2.1	Gränsövervakningskungörelsen m. m.
2.2	Övrig författningsreglering av betydelse för gränsövervakningen
3	Kontaktgruppens förslag
4	Remissyttrandena över kontaktgruppens förslag
5	Överväganden och förslag
5.1	Principerna för en ny reglering
5.2	Motivering till framlagda lagförslag ¹
5.2.1	Förslaget till lag om gränsövervakningen i krig m. m. ...
5.2.2	Förslaget till förordning med vissa bestämmelser om gränsövervakningen i krig m. m.
5.2.3	Förslaget till lag om ändring i bevakningskungörelsen (1940: 383)
5.2.4	Förslaget till förordning om gränsövervakningssamarbete i fredstid
5.2.5	Förslaget till lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193)
5.2.6	Förslaget till förordning om ändring i utlänningskungörelsen (1969: 136)
	<i>Bilaga</i> Kontaktgruppens förslag ²

¹ Bilagan har uteslutits här.

² Avsnittet har uteslutits här.

1 Förslag till

Lag om gränsövervakningen i krig m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Kommer riket i krig, skall den övervakning av samfärdseln över rikets gränser som ankommer på polis- och tullväsendet samt försvarsmakten samordnas enligt 2–12 §§.

Är riket 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 enligt 2–12 §§.

Föreligger ej längre förhållande som avses i första eller andra stycket, skall regeringen föreskriva att den samordnade gränsövervakningen skall upphöra.

Allmänna bestämmelser om samordnad gränsövervakning

2 § Den samordnade gränsövervakningen skall syfta till att förhindra

1. brott mot rikets säkerhet eller 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.

3 § Länsstyrelsen ansvarar för att gränsövervakningen samordnas och leder övervakningen inom sitt län, i den mån annat ej följer av andra stycket. 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.

Inom säkerhetsområde som avses i 3 § första stycket lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. övergår ansvaret för samordningen av gränsövervakningen och ledningen av övervakningen till vederbörande befälhavare inom försvarsmakten.

4 § Länsstyrelsen skall förordna en eller flera gränsövervakningschefer att utöva den omedelbara ledningen av den gränsövervakning som länsstyrelsen ansvarar för. Gränsövervakningschefens verksamhetsområde bestäms av länsstyrelsen.

När befälhavare inom försvarsmakten enligt 3 § andra stycket ansvarar för och leder gränsövervakningen, är denne gränsövervakningschef utan särskilt förordnande. Han får överlåta åt underlydande befäl att fullgöra gränsövervakningschefens uppgifter.

5 § Gränsövervakningen fullgörs av polispersonal, passkontrollpersonal inom polismyndigheten, tullpersonal samt personal ur försvarsmaktens enhe-

ter (gränsövervakningspersonal). Personalen tas ut för tjänstgöring enligt den organisationsplan som anges i 13 §.

Finns länsstyrelsen att det behövs mer personal än som har bestämts i organisationsplanen och kan förstärkning ej erhållas genom länsstyrelsens egen försorg eller genom framställning till myndighet som kan besluta om förstärkning, skall förhållandet anmälas till regeringen.

6 § Civila och militära myndigheter skall hålla gränsövervakningschefen underrättad om sådana åtgärder och iakttagelser som kan vara av betydelse för övervakningsverksamheten.

Gränsövervakningspersonalens befogenheter

7 § Den som enligt gällande organisationsplan tillhör gränsövervakningspersonalen (gränsövervakningsman) får anmoda person som anträffas inom övervakningsområdet att visa pass eller annan legitimationshandling samt att i övrigt lämna de upplysningar och förete de handlingar som behövs för övervakningsverksamheten.

För ändamål som avses med övervakningstjänsten får gränsövervakningsman kontrollera varutrafik till och från övervakningsområdet och inom detsamma samt undersöka transportmedel och lagerlokal eller annat utrymme som nyttjas i samband med varutrafiken med samma befogenheter som tillkommer tulltjänsteman.

8 § När behörig myndighets beslut ej utan fara kan avvaktas, har även annan gränsövervakningsman än polisman dennes befogenhet att

1. gripa den mot vilken skäl förekommer till anhållande för spioneri, sabotage eller annan brottslig verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet.

2. verkställa beslag, göra husrannsakan samt företaga kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid misstanke om sådan brottslig verksamhet som avses vid 1.

3. tillfälligt omhändertaga den som enligt utlänningslagstiftningen får tagas i förvar av polismyndighet.

Att gränsövervakningsman får gripa den som har begått brott, vara fängelse kan följa och som träffas på bar gärning eller flyende fot och den som är efterlyst för brott samt att beslag får läggas på föremål som därvid påträffas, följer av 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken.

Gränsövervakningsman får, även om förutsättningar för beslag ej föreligger, hålla kvar gods vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet.

Gränsövervakningsman, som har vidtagit annan åtgärd enligt denna paragraf än kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, skall så skyndsamt som möjligt anmäla det till sin förman. Det åligger förmannen att omedelbart pröva om tvångsmedel, som ej redan har upphört, skall bestå. Ankommer enligt lag eller annan författning fortsatta åtgärder på polisen, skall ärendet genast överlämnas till polismyndigheten.

9 § Om gränsövervakningschefen finner att skärpning av kontrollen av persontrafiken till eller från utlandet med visst transportmedel eller för viss tidrymd är oundgängligen nödvändig på någon plats inom övervakningsområdet, kan han förordna att kroppsvisitation och kroppsbesiktning

får företagas på var och en, som med sådant transportmedel eller under angiven tidrymd ankommer till platsen från utlandet eller avreser från platsen till utlandet.

10 § För att fullgöra tjänsteuppgift får gränsövervakningsman tillgripa våld, dock endast när tjänsteuppgiften ej kan lösas på annat sätt. Tillgripes våld skall den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet användas. Våld får ej brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt. Vid tillgripande av våld får skjutvapen eller annat hjälpmedel användas endast i den mån det är försvarligt med hänsyn till tjänsteuppgiftens syfte.

11 § Vad som förskrivs i 7–10 §§ begränsar ej de befogenheter som enligt bestämmelser i annan lagstiftning tillkommer personal som deltar i gränsövervakningen.

Tystnadsplikt

12 § Den som på grund av tjänstgöring som gränsövervakningsman har fått kännedom om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden eller förhållande av betydelse för rikets säkerhet får ej obehörigen yppa eller utnyttja vad han sålunda erfarit.

Förberedande åtgärder

13 § För samordnad gränsövervakning enligt 2–12 §§ skall i varje län finnas en organisationsplan. Sådant plan 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. personalens utbildning,
4. den materiel som behövs för verksamheten och vem som skall tillhandahålla den.

14 § Organisationsplan upprättas och fastställs av länsstyrelsen. Innan upprättad plan fastställs, skall länsstyrelsen inhämta yttrande över den från rikspolisstyrelsen, generaltullstyrelsen och överbefälhavaren eller, enligt överbefälhavarens bestämmande, militärbefälhavaren. Har myndigheterna skilda uppfattningar i ärendet, skall detta underställas regeringen.

När omständigheterna föranleder det, skall organisationsplanen revideras. Första stycket har därvid motsvarande tillämpning.

Det åligger länsstyrelsen att sörja för personalens utbildning samt att också i övrigt vidtaga de förberedelser som fordras för att gränsövervakningen skall kunna samordnas enligt 2–12 §§.

15 § Länsstyrelsen skall tillställa regeringen avskrift av fastställd organisationsplan.

Kan länsstyrelsen ej vidtaga de åtgärder som behövs för att förbereda samordnad gränsövervakning, skall länsstyrelsen anmäla förhållandet till regeringen.

Slutbestämmelse

16 § Under förhållanden som avses i 1 § första eller andra stycket får regeringen genom förordning meddela de ytterligare föreskrifter om kontroll och befogenheter vid gränsövervakning som finnes nödvändiga av hänsyn till rikets försvar eller säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 00 00 00 , då gränsövervakningskungörelsen (1944: 728) och den allmänna instruktionen för gränsövervakningspersonal den 1 december 1944 skall upphöra att gälla.

2 Förslag till

Förordning med vissa bestämmelser om gränsövervakningen i krig m. m.

Häri genom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § Denna förordning tillämpas vid samordnad gränsövervakning enligt 2–12 §§ lagen (0000:000) om gränsövervakning i krig m. m.

Gränsövervakningspersonalens åligganden

2 § Gränsövervakningsman skall, inom ramen för den övervakningsuppgift som har anförtrotts honom, i överensstämmelse med 2 § lagen (0000:000) om gränsövervakning i krig m. m. förhindra versamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet, överträdelse av gällande bestämmelser om persontrafik med utlandet samt införsel till eller utförsel från riket av gods vars befordran kan medföra fara för rikets försvar eller säkerhet.

Med gränsövervakningstjänst förstås i denna förordning den verksamhet som enligt första stycket ankommer på gränsövervakningsman.

3 § Gränsövervakningspersonalen skall med uppmärksamhet ge akt på varje förhållande, som kan innebära spioneri, sabotage eller annan verksamhet till men för rikets försvar eller säkerhet eller förberedelse till sådan verksamhet. Personalen skall övervaka att underrättelser som kan vara till men för rikets försvar eller säkerhet ej överbringas till obehöriga inom eller utom riket i samband med person- eller godstrafik med utlandet. Det åligger dessutom personalen att noggrant ge akt på förhållanden som kan antyda fientlig avsikt, såsom obehörigt utforskande av anläggning som har betydelse för totalförsvaret eller av terräng, vattendrag, hamn, flygplats, farled eller liknande. Personalen skall också särskilt uppmärksamma främmande makts örlogsfartyg och andra statsfartyg samt beväpnade utländska handelsfartyg, som uppträder inom eller nära svenskt territorium.

4 § Gränsövervakningsman skall samverka med gränsövervakningspersonalen inom angränsande övervakningsområde, med polis- och tullmyndigheter samt med andra civila och militära myndigheter, vilkas verksamhet berör övervakningsverksamheten.

I den mån det kan ske utan att andra uppgifter eftersätts skall även annan gränsövervakningsman än tulltjänsteman medverka i den kontrollverksamhet som åligger tullverket.

5 § Gränsövervakningsman skall skaffa sig ingående kännedom om befolkningen och lokalförhållanden inom övervakningsområdet, särskilt beträffande vägar och stigar som leder över gränsen, ankrings- och förtöjningsplatser m. m. samt sådana anläggningar, inrättningar och områden som är förbjudna för obehöriga.

6 § Gränsövervakningsman skall hålla sin närmaste förman underrättad om förhållanden som rör gränsövervakningen och är av sådan vikt att de bör komma till dennes kännedom.

7 § Gränsövervakningsman skall kunna legitimera sig som gränsövervakningsman.

8 § Gränsövervakningsman är skyldig att följa de bestämmelser som vid sidan av lagen (0000:000) om gränsövervakningen i krig m. m. och denna förordning gäller för den bevakningstjänst som har anförtrotts honom. För gränsövervakningsman som hör till försvarsmakten gäller, om riket ej är i krig, instruktionen för krigsmakten vid hävdande av rikets oberoende under allmänt fredstillstånd samt under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt (IKFN). För bevakningen av skyddsområde, kontrollområde eller område som skyddas enligt 1–3 §§ lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. finns särskilda föreskrifter.

Lydnadsförhållanden m. m.

9 § I fråga om gränsövervakningstjänsten är gränsövervakningschef som har förordnats av länsstyrelsen underställd denna och annan gränsövervakningschef underställd militär myndighet.

10 § Gränsövervakningsman lyder i fråga om gränsövervakningstjänsten under gränsövervakningschefen.

11 § Det åligger gränsövervakningschefen att bestämma vem som skall utöva befälet vid förrättning, i vilken han ej själv deltar.

12 § Den som i förhållande till annan leder och ansvarar för viss verksamhet är dennes förman i fråga om denna verksamhet.

13 § Gränsövervakningsman är skyldig att lyda förmans i tjänsten givna order, om det ej är uppenbart att den ej angår tjänsten eller att den strider mot lag eller annan författning.

Tvångsmedel m. m.

14 § För att verkställa tjänsteåtgärd får gränsövervakningsman ej använda strängare medel än förhållandena kräver. Han bör i första hand söka vinna rättelse genom upplysningar och anmaningar.

15 § Kroppsvisitation och kroppsbesiktning som är av mera väsentlig omfattning skall om möjligt verkställas inomhus och i avskilt rum samt i vittnes närvaro.

Kroppsvisitation eller kroppsbesiktning av kvinna får ej utan trängande skäl verkställas eller bevitnas av annan än kvinna, läkare eller legitimerad sjuksköterska. Vad som har sagts nu utgör dock ej hinder mot att i annan ordning företaga sådan förberedande visitation som bedömes nödvändig av säkerhetsskäl och som avser endast kontroll av eventuellt innehav av vapen eller annat farligt föremål.

16 § Skadas någon till följd av gränsövervakningsmans ingripande och är skadan ej obetydlig, skall gränsövervakningsman skyndsamt sörja för att den skadade får behövlig vård. Det inträffade skall ofördröjligen anmälas till gränsövervakningschefen.

17 § Om användande av skjutvapen i gränsövervakningstjänsten gäller vad som är föreskrivet för vaktpersonal vid försvarsmakten, om övervakningen avser anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som skyddas enligt 1–3 §§ lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser om skydd för försvaret m. m. I annat fall tillämpas kungörelsen (1969: 84) om användande av skjutvapen i polistjänsten. Vad som föreskrivs om polischef i nämnda kungörelse skall därvid i stället gälla gränsövervakningschefen.

Denna förordning träder i kraft den _____ då de allmänna anvisningarna till organisationsplan enligt gränsövervakningskungörelsen den 1 december 1944 skall upphöra att gälla.

3 Förslag till**Lag om ändring i bevakningskungörelsen (1940: 383)**

Härigenom föreskrives att 3 § bevakningskungörelsen (1940: 383)¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Krigsman, vilken det åligger att bevaka anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som skyddas enligt 1–3 §§ förenämnda lag (skyddsföremål), så ock polisman eller annan som fullgör sådan bevakningsuppgift och därvid åt-

*Föreslagen lydelse***3 §**

Krigsman, vilken det åligger att bevaka anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som skyddas enligt 1–3 §§ förenämnda lag (skyddsföremål), äger avfordra envar som söker vinna tillträde till eller uppehåller sig inom skydds-

¹ Senaste lydelse 1960: 378.

Nuvarande lydelse

*njuter polismans skydd och befo-
genhet. Äger avfordra envar som
söker vinna tillträde till eller uppe-
håller sig inom skyddsföremålet
uppgift om namn, födelsetid och
hemvist.*

Kroppsvisitation och undersök-
ning som avses i 10 § ovanstående
lag må, i den utsträckning som krä-
ves för fullgörande av ålagd bevak-
ningsuppgift, av bevakningsperso-
nal som förut sagts utföras enligt
närmare anvisningar av befälhava-
re eller myndighet vilken har an-
svaret för bevakning av skyddsfo-
remålet. Kroppsvisitation som är
av mera väsentlig omfattning skall
där förhållandena medgiva det
verkställas inomhus och i avskilt
rum samt i vittnes närvaro. Kroppsvisitation å kvinna må ej
utan trängande skäl verkställas el-
ler bevittnas av annan än kvinna el-
ler läkare. Brev eller annan enskild
handling som påträffas må allenast
då särskilda omständigheter påkal-
la det öppnas eller närmare under-
sökas.

Föreslagen lydelse

föremålet uppgift om namn, födel-
setid och hemvist. Vad som har
sagts nu om krigsman gäller också
polisman, den som utan att vara
anställd inom polisväsendet har
förordnats att utföra polisbevak-
ning samt gränsövervakningsman
som avses i lagen (0000:000) om
gränsövervakningen i krig m. m.

Kroppsvisitation och undersök-
ning som avses i 10 § ovanstående
lag må, i den utsträckning som krä-
ves för fullgörande av ålagd bevak-
ningsuppgift, av bevakningsperso-
nal som förut sagts utföras enligt
närmare anvisningar av befälhava-
re eller myndighet vilken har an-
svaret för bevakning av skyddsfo-
remålet. Kroppsvisitation som är
av mera väsentlig omfattning skall
där förhållandena medgiva det
verkställas inomhus och i avskilt
rum samt i vittnes närvaro.

Kroppsvisitation å kvinna må ej
utan trängande skäl verkställas av
annan än kvinna, läkare eller legiti-
merad sjuksköterska. Vad som har
sagts nu utgör dock ej hinder mot
att i annan ordning företaga sådan
förberedande visitation som bedö-
mes nödvändig av säkerhetsskäl
och som avser endast kontroll av
eventuellt innehav av vapen eller
annat farligt föremål. Brev eller an-
nan enskild handling som påträffas
må allenast då särskilda omständig-
heter påkalla det öppnas eller när-
mare undersökas.

Denna lag träder i kraft den

4 Förslag till

Förordning om gränsövervakningssamarbete i fredstid

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning gäller myndigheter inom polis- och tullväsendet samt försvarsmakten som har till uppgift att övervaka samfärdseln över Sveriges gränser.

2 § Myndigheter med uppgift som avses i 1 § skall samverka inbördes, i den mån det är ägnat att främja gränsövervakningens effektivitet och ett rationellt utnyttjande av myndigheternas resurser. Vid sidan av det samarbete som är reglerat i särskild ordning bör samverkan ske i första hand genom att överenskommelser om samordning av insatserna på området träffas såväl på regional som på lokal nivå, när det är till gagn för verksamheten och förenligt med gällande bestämmelser. Åtgärd eller iakttagelse som kan vara av betydelse för annan myndighets gränsövervakningsverksamhet skall anmälas till den myndigheten även när sådan särskild överenskommelse inte föreligger.

3 § För samordningen av övervakningsverksamheten vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden gäller särskilda bestämmelser.

Denna förordning träder i kraft den

5 Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1954:193)

Härigenom föreskrivs att i utlänningslagen (1954:193)¹ skall införas en ny paragraf, 38 §, av nedan angivna lydelse.

38 § Om befogenhet för polisman att i fall som avses i 35 § omhändertaga utlänningskontroll i avbidan på beslut av polismyndighet finns bestämmelser i 1 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande. I den mån utlänningskontroll sker under medverkan av tullmyndighet eller med biträde av särskilt förordnad passkontrollant äger tulltjänsteman och passkontrollant samma befogenhet som enligt nämnda bestämmelser tillkommer polisman att tillfälligt omhändertaga utlänningskontroll, dock med skyldighet att så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till polisman för prövning av frågan om omhändertagandet skall bestå.

Denna lag träder i kraft den

¹ Lagen omtryckt 1975:1358.

6 Förslag till

Förordning om ändring i utlänningskungörelsen (1969:136)

Härigenom föreskrivs att i utlänningskungörelsen (1969:136)¹ närmast före rubriken "Visering" skall införas en ny paragraf, 24 a §. av nedan angivna lydelse.

24 a § På begäran av polismyndighet skall tullmyndighet enligt polismyndighetens anvisningar medverka vid passkontroll enligt 19 §, om det kan ske utan att uppgifter som åligger tullmyndigheten eftersättes. Tulltjänsteman äger därvid anmoda utlänning, som ankommer till landet, att visa upp sitt pass. Kan denne i sådant fall ej styrka sin rätt till inresa, skall tullmyndigheten ofördröjligen underrätta polismyndigheten samt tillse, att utlänningen ej reser in i landet innan polismyndigheten har företagit passkontroll.

Tullmyndighet skall också medverka vid tillsynen av att 16 § efterlevs.

Denna förordning träder i kraft den

¹ Kungörelsen omtryckt 1975:1359.

1 Inledning

För person- och godstrafiken över Sveriges gränser finns regler i utlännings- och tullagstiftningen. Dessutom har av hänsyn till rikets säkerhet i andra författningar ställts upp vissa särskilda begränsningar i rätten att passera in på eller lämna svenskt territorium eller del därav. Att bestämmelserna efterlevs kontrolleras främst av polis-, tull- och försvarsväsendet, varje myndighet inom sitt ansvarsområde.

Under andra världskriget ansågs en samordning av övervakningsinsatserna vid landets gränser nödvändig. Vissa bestämmelser om sådan samordning meddelades därför, till en början genom skyddskungörelsen den 16 februari 1940 och kungörelsen (1942: 59) angående övervakning av samfärdseln över riksgränsen mot Finland och Norge (gränskontrollkungörelsen).

De nu berörda bestämmelserna ersattes sedermera av kungörelsen (1944: 728) om övervakande av samfärdseln över rikets gränser vid krig eller krigsfara (gränsövervakningskungörelsen, GK, ändrad 1958: 128), som trädde i kraft den 1 januari 1945. I 1 § kungörelsen föreskrivs att bestämmelserna i 2–18 §§ skall äga tillämpning i den mån Kungl. Maj:t vid krig eller krigsfara vari riket befinner sig eller annars under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden förordnar därom.

De bestämmelser i kungörelsen vars tillämpning sålunda har gjorts beroende av särskilt förordnande reglerar gränsövervakningens organisation samt övervakningspersonalens åligganden och befogenheter. I övrigt innehåller kungörelsen (19 §) bestämmelser om skyldighet för länsstyrelser och vissa andra myndigheter att göra upp de planer och vidta de andra förberedelser som föreskrivs i kungörelsen.

Genom kungörelsen (1944: 729) angående tillämpning av 2–18 §§ kungörelsen den 20 oktober 1944 (nr 728) om övervakande av samfärdseln över rikets gränser vid krig eller krigsfara (gränsövervakningskungörelsen) förordnade Kungl. Maj:t att nämnda paragrafer skulle äga tillämpning fr. o. m. den 1 januari 1945. Förordnandet gäller fortfarande.

Efter andra världskriget har bl. a. försvars- och polismyndigheterna omorganiserats. Ändringarna har medfört att gränsövervakningskungörelsen i åtskilliga hänseenden har förlorat sin aktualitet. Sedan frågan om en översyn av författningen kommit upp i olika sammanhang, togs ärendet upp i en av överbefälhavaren (ÖB) år 1968 tillsatt kontaktgrupp för frågor angående instruktion för krigsmakten vid hävdande av rikets oberoende under allmänt fredstillstånd samt under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt (Kontaktgrupp IKFN).

Kontaktgruppen har i januari 1975 lagt fram utkast till författningar avsedda att ersätta gränsövervakningskungörelsen. Över dessa utkast har ÖB genom remiss inhämtat yttranden från rikspolisstyrelsen (RPS), försvarsgrenscheferna, militärbefälhavarna, civilbefälhavarna, sjöfartsverket, luft-

fartsverket, generaltullstyrelsen, statens invandrarverk (SIV) och länsstyrelserna. Sedan utkastens överarbetats på grundval av synpunkter vid remissbehandlingen, har ÖB genom skrivelse den 1 juli 1976 till chefen för justitiedepartementet överlämnat kontaktgruppens förslag till lag om gränsövervakning i krig m. m. och förslag till instruktion för gränsövervakningspersonal med hemställan att ärendet fullföljs av regeringen. Förslagen har fogats till denna promemoria som *bilaga*.

Efter remiss från chefen för justitiedepartementet har RPS, SIV och generaltullstyrelsen avgivit yttranden över ÖB:s skrivelse såvitt angår frågan om behovet av särskilda bestämmelser för gränsövervakningen i fredstid.

2 Nuvarande reglering i huvuddrag

2.1 Gränsövervakningskungörelsen m. m.

I fråga om gränsövervakningens organisation föreskrivs i kungörelsen att det ankommer på polis-, passkontroll- och tullpersonal samt militär personal att övervaka gällande föreskrifter för samfärdseln över rikets land- och sjögränser. Den personal som sålunda skall ombesörja gränsövervakningen benämns i kungörelsen gränsövervakningspersonal (2 §). Ansvaret för och ledningen av gränsövervakningen tillkommer enligt 3 § första stycket länsstyrelsen i varje län. När det gäller trafiken till eller från sådant gränsområde som direkt berörs av militära operationer till lands ankommer dock ansvaret och ledningen på de militära myndigheterna.

Under länsstyrelsen skall enligt 3 § andra stycket landsfogden, dvs. numera länspolischefen, utöva ledningen av och uppsikten över verksamheten. Såvitt gäller Stockholm och Göteborg ankommer dock enligt 18 § motsvarande uppgifter på polismästaren. I 3 § tredje stycket föreskrivs vidare att länsstyrelsen, där det är påkallat, får förordna en särskild gränsövervakningschef att inom det område och i den utsträckning länsstyrelsen bestämmer närmast under landsfogden utöva den omedelbara ledningen av verksamheten.

Grundläggande bestämmelser såvitt gäller omfattningen av gränsövervakningen, den personal som skall ombesörja övervakningen och den materiel och de övriga anordningar som fordras för ändamålet skall enligt 4 § för varje län tas upp i en organisationsplan. Allmänna anvisningar till sådan organisationsplan liksom allmän instruktion för gränsövervakningspersonal meddelas av regeringen, medan det ankommer på länsstyrelsen att fastställa organisationsplanen och de lokala instruktioner som behövs. Samråd skall därvid ske med vissa angivna myndigheter, bl. a. generaltullstyrelsen och militärbefälhavaren. I paragrafen nämns vidare att samråd skall ske med säkerhetschefen (dvs. chefen för den efter andra världskrigets slut avvecklade allmänna säkerhetstjänsten, idag närmast motsvaran-

de säkerhetsavdelningen inom RPS). Samråd skall också ske med marindistriktschefen, vars uppgifter numera i huvudsak ankommer på örlogsbaschefen, och med statens utlänningskommission, dvs. numera SIV.

Enligt 5 § skall landsfogden se till att gränsövervakningsverksamheten bedrivs med erforderlig omsorg och kraft. Han skall därvid särskilt medverka till samarbete mellan övervakningsorganen inom länet och med övervakningsorganen i angränsande län liksom också med berörda civila och militära myndigheter. Han skall också se till att övervakningspersonalen fullgör sina uppgifter och utnyttjas på lämpligaste sätt samt främja gränsövervakningen genom råd och anvisningar. Vidare finns föreskrifter om skyldighet att hålla inspektioner och att anmäla brister m. m. till länsstyrelsen.

Generaltullstyrelsen och de berörda militära myndigheterna skall se till att det finns personal att tillgå i den omfattning som har bestämts i den av länsstyrelsen fastställda organisationsplanen. Om tillfälligt behov av förstärkning uppstår, får länsstyrelsen (i brådskande fall landsfogden) göra framställning om förstärkning. Sådan framställning skall efterkommas i den mån inte därigenom viktiga åligganden som ankommer på tull- eller militärmyndigheterna blir allvarligt eftersatta. Om inte behovet av tull- och militärpersonal kan tillgodoses på detta sätt, skall länsstyrelsen vända sig till regeringen (6 §).

I kungörelsen nämns också vissa andra myndigheter och organ som skall samverka i fråga om gränsövervakningen (7–10 §§). Det gäller bl. a. kustbevakningen samt järnvägs- och lotspersonal.

Beträffande gränsövervakningspersonalens befogenheter innehåller kungörelsen i huvudsak följande bestämmelser (11–15 §§). Gränsövervakningspersonal kan fordra att den som reser in i eller ut ur landet visar pass eller annan legitimationshandling och att han lämnar de upplysningar personalen i och för övervakningstjänsten begär. Skyldigheten att visa pass eller legitimationshandling gäller dock inte svensk eller nordisk medborgare som på passkontrollort eller godkänt gränsövergångsställe reser från eller till annat nordiskt land. Resande som misstänks ta obehörig befattning med krigsunderrättelser eller annars utöva verksamhet till men för rikets försvar eller säkerhet, får omhändertas av gränsövervakningspersonalen i avbidan på vederbörande myndighets beslut. Personalen får också i avvaktan på beslut av behörig myndighet hålla kvar gods som är avsett att införas till eller utföras ur landet, om dess befördran anses kunna medföra fara för obehörigt spridande av krigsunderrättelser. Vid omhändertagande av resande och vid kvarhållande av gods skall polismyndigheten i orten skyndsamt underrättas.

Också i vissa andra fall har gränsövervakningspersonalen befogenhet att göra tillfälligt omhändertagande. Detta får ske, om någon som har ankommit till Sverige eller står i begrepp att lämna landet inte kan legitimera sig på tillförlitligt sätt eller styrka sin rätt till in- eller utresan. Detsamma gäl-

ler om den resande vägrar att på anfordran uppge anledningen till resan eller vart han ämnar sig eller lämnar oriktig uppgift i något av dessa hänseenden. Också den som på anfordran underlåter att styrka sin rätt att vistas inom sådant gränsområde för vilket legitimation eller tillstånd fordras får tas om hand tillfälligt. Även i de nu berörda situationerna sker omhändertagandet i avvaktan på beslut av behörig myndighet. Gränsövervakningspersonalen skall skyndsamt anmäla åtgärden till polismyndigheten.

Även annat gods än sådant, som kan antas medföra fara för obehörigt spridande av krigsunderrättelser får i avvaktan på behörig myndighets beslut hållas kvar av gränsövervakningspersonalen under förutsättning att egendomen obehörigen förs in i landet eller kan antas vara avsedd för obehörig utförsel. Om sådan åtgärd har vidtagits av annan gränsövervakningspersonal än tullpersonal, skall anmälan skyndsamt göras till närmaste tulltjänsteman.

När det finns anledning till det, har gränsövervakningspersonal rätt att göra visitation av resande och av egendom som resande för med sig. Befogenheten att göra visitation gäller också i fråga om transportmedel och därmed befordrat gods samt gods som har avlämnats för befordran.

Enligt 16 § får länsstyrelsen där det är påkallat med hänsyn till gränsövervakningen förordna att in- och utskeppning av gods över rikets sjögräns får äga rum endast över vissa hamnar. Samma paragraf innehåller också en föreskrift om att godstrafiken över rikets landgräns får äga rum bara över passkontrollort, i den mån länsstyrelsen inte för särskilt fall bestämmer annat. Sistnämnda föreskrift har numera ingen självständig betydelse med hänsyn till den reglering som finns i tullförfattningarna.

I 17 § finns föreskrifter om avbrytande av kommunikationer. Avstängning av väg- och järnvägs- och flygtrafik med fiendligt land ankommer enligt paragrafen på militärbefälhavaren efter samråd med vederbörande förvaltningsmyndighet, medan avstängning av post- telegraf- och telefontrafiken med fiendligt land ankommer på den berörda förvaltningsmyndigheten efter samråd bl. a. med chefen för försvarsstaben. Samma ordning tillämpas i fråga om verkställighet av beslut som regeringen har meddelat rörande avstängande av trafik med land som inte är fiendligt. När regeringen har förordnat om avstängande av trafik över Sveriges sjögräns, skall enligt paragrafen verkställigheten ombesörjas av militärbefälhavaren (eller marin-distriktchefen).

Som har berörts inledningsvis föreskrivs i 19 § att länsstyrelsen i samråd med berörda civila och militära myndigheter skall göra upp de planer och vidta de förberedelser i övrigt som påkallas av kungörelsen. Detsamma gäller de myndigheter som enligt 17 § skall sörja för avstängning av kommunikationerna med annat land. Planerna skall revideras så ofta det behövs och minst en gång om året.

I överensstämmelse med 4 § GK fastställde Kungl. Maj:t den 1 december 1944 dels en allmän instruktion för gränsövervakningspersonal (GI).

dels allmänna anvisningar till organisationsplan enligt GK. Dessa författningar har inte tagits in i Svensk författningssamling. Författningarna gäller formellt fortfarande men har i stora delar förlorat sin aktualitet.

Instruktionen innehåller bl. a. närmare föreskrifter om den tillsynsskyldighet som åvilar landsfogde och gränsövervakningschef samt övervakningspersonalens åligganden. I fråga om personalens lydnadsförhållanden föreskrivs att befattningshavare som helt ställs till länsstyrelsens förfogande för gränsövervakningstjänsten lyder under landsfogden och gränsövervakningschefen såvitt angår denna tjänst. Däremot är befattningshavare som skall medverka vid övervakningen endast vid sidan av sina vanliga åligganden underställd sitt vanliga befäl, dock med skyldighet att ställa sig till efterrättelse de föreskrifter rörande gränsövervakningstjänsten som landsfogden eller gränsövervakningschefen i särskilt fall kan meddela. I instruktionen finns också föreskrifter om samarbete mellan gränsövervakningspersonalen vid de olika myndigheterna. Personalen är underkastad tystnadsplikt och åtnjuter i tjänsten polismans skydd.

Gränsövervakningen innefattar enligt instruktionen dels tillsyn över att gällande föreskrifter om person- och godstrafik med utlandet noggrant efterlevs, dels övervakning av att inte underrättelser som kan vara till men för landets försvar eller säkerhet överbringas till obehöriga. I sistnämnda hänseende åligger det personalen särskilt att ge akt på varje företeelse som kan innebära spioneri, sabotage eller annan verksamhet till men för rikets försvar eller säkerhet eller förberedelse därtill. Personalen får vid utövande av gränsövervakningstjänsten inte använda strängare medel än förhållandena kräver. Rättelser bör i första hand ske genom anmaningar och upplysningar. Våld får användas i vissa speciella situationer såsom vid överfall och försök till rymning. I instruktionen finns särskilda föreskrifter beträffande användningen av skjutvapen.

De *allmänna anvisningarna till organisationsplan* tar sikte väsentligen på den vid tiden för deras utfärdande föreliggande situationen, dvs. då svensk neutralitet råder under krig mellan andra makter. I anvisningarna erinras emellertid om att de i stort sett kan tillämpas även för den händelse Sverige skulle bli indraget i kriget, liksom också i situationen närmast efter andra världskrigets slut.

I anvisningarna rekommenderas länsstyrelserna att i organisationsplanen ange de särskilda platser och gränssträckor som skall övervakas, de personalgrupper som på varje plats och gränssträcka skall ha hand om övervakningen, storleken av de olika personalgrupperna samt de myndigheter som skall ställa personal till förfogande för övervakningen. Planen bör vidare innehålla bestämmelser om den utrustning och materiel samt de övriga anordningar som fordras för ändamålet. Vid personaluttagningen bör ses till inte bara att själva övervakningen av de olika gränsplatserna och gränssträckorna blir effektiv utan också att personal i erforderlig omfattning finns att tillgå för en snabb och effektiv visitation, för förhör med

misstänkta personer, för bevakning av fartyg m. m., för ordningshållning och för andra uppgifter som hänger samman med övervakningen. Övervakningen av landgränsen bör i första hand ombesörjas av tullverkets gränsbevakning och militär personal. Övervakningen av kuststräckorna bör huvudsakligen utföras av tullverkets kustbevakning, men i hamnstäderna och vissa andra platser vid kusten, där behov av stationär bevakning föreligger, bör övervakningstjänsten skötas av såväl polis-, passkontroll- och tullpersonal som militär personal. I anvisningarna ges också rekommendationer angående arbetsfördelningen vid sådana gränsställen där olika personalgrupper medverkar i övervakningen.

2.2 Övrig författningsreglering av betydelse för gränsövervakningen

Vid sidan av GK, GI och de allmänna anvisningarna till organisationsplan finns åtskilliga författningar som berör gränsövervakningen.

Av grundläggande betydelse är *utlänningslagen* (1954:193, omtryckt 1975:1358, ändrad senast 1977:483) och *utlänningskungörelsen* (1969:136, omtryckt 1975:1359, ändrad senast 1977:820) som bl. a. reglerar den utlänningskontroll som fördras för fullföljande av landets invandringspolitik. De vägledande principerna för de restriktioner som ställs upp i utlänningslagstiftningen är dels att anpassa antalet utländska arbetstagare efter den aktuella situationen på arbetsmarknaden och reglera tillströmningen till olika yrken, dels att hindra utlännningar som kan tänkas äventyra statens säkerhet eller den allmänna ordningen från att resa in och uppehålla sig i landet. Dessa principer har lett fram till bestämmelser om pass, inresevisering samt uppehålls- och arbetstillstånd liksom föreskrifter om avvisning, förpassning, förvisning och utvisning. Vidare syftar lagstiftningen till att ge ett så starkt rättsskydd som möjligt åt utländska medborgare, särskilt dem som har tvingats att lämna sina hemländer av politiska skäl. Den personella kontrollen över in- och utresande utlännningar ävilar enligt utlänningsförfattningarna polismyndigheten i ankomstorten resp. utrescorten. Det är sålunda regelmässigt personal inom polisväsendet – polismän eller särskilt förordnad personal – som utför passkontrollen.

Av stor betydelse för den praktiska utförningen av utlänningskontrollen är *överenskommelsen om upphävande av passkontrollen vid de inter-nordiska gränserna* (passkontrollöverenskommelsen, SÖ 1958:24, ändrad senast SÖ 1973:43) som trädde i kraft den 1 maj 1958 mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge. Island anslöt sig till överenskommelsen med verkan fr. o. m. den 1 januari 1966.

Genom passkontrollöverenskommelsen har skapats ett gemensamt nordiskt passkontrollområde. Reguljär passkontroll sker inte längre vid gränserna mellan de nordiska länderna utan endast vid det nordiska områdets yttergränser. Den stat som verkställer passkontrollen gör detta på alla de nordiska staternas vägnar och skall i förekommande fall avvisa utlän-

ningar även i annan stats intresse. Det åligger sålunda fördragsslutande stat bl. a. att vid sina nordiska yttergränser avvisa utlänning som är uppförd i någon av de fördragsslutande staternas förteckningar över utvisade utlänningar. Även utlänning som av annan orsak inte anses böra få tillåtelse att resa in i någon av de fördragsslutande staterna kan avvisas. Överenskommelsen hindrar inte att passkontroll stickprovsvis anordnas även vid nordisk gräns som inte är yttergräns (jfr regeringens beslut den 12 november 1976 och den 2 juni 1977 om intensifierad stickprovskontroll av inresande i Sverige).

Någon inskränkning i rätten för svensk medborgare att resa in i landet har inte funnits sedan lång tid tillbaka (jfr 2 kap. 7 § regeringsformen). I fråga om rätten för svensk medborgare att resa ut ur landet är främst av intresse *kungörelsen (1941: 836) om skyldighet för svensk medborgare att vid utresa ur riket innehåva giltigt pass* (ändrad senast 1958: 127). Enligt denna kungörelse är svenska medborgare – med vissa undantag – underkastade passtväng vid utresa till annat än nordiskt land.

När det gäller tullverkets kontrollverksamhet finns de grundläggande föreskrifterna i *tullagen (1973: 670, ändrad senast 1977: 1085)* och *tullstadgan (1973: 671; ändrad senast 1977: 976)*. I 35–37 §§ tullagen finns bestämmelser som ger tullmyndighet befogenhet dels att ålägga uppgiftslämnare att tillhandahålla handelsböcker, affärskorrespondens och andra handlingar samt lämna tillträde till lokaler, dels att anlita sakkunnig för att få fram upplysningar. Enligt 38 § tullagen meddelar regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, generaltullstyrelsen de bestämmelser som behövs för att tullmyndighet skall kunna kontrollera person- och varutrafiken till och från tullområde och inom sådant område samt undersöka transportmedel eller lagerlokal eller annat utrymme som utnyttjas i samband med varutrafiken. Sådana bestämmelser finns i 50–71 §§ tullstadgan. Av dessa bestämmelser behandlar 57–65 §§ de befogenheter som tillkommer enskild tulltjänsteman. Dessa består bl. a. i att preja fartyg, stoppa fordon, uppehålla tåg, avkräva resande upplysningar och handlingar, undersöka varor och utrymmen i transportmedel samt ta hand om och hålla kvar handlingar.

Särskilda föreskrifter för tullpersonalen vid krig eller krigsfara finns i Kungl. Maj:ts brev den 30 december 1944 angående vissa åligganden, som vid krig eller krigsfara tillkomma tulltjänstemän. Brevet gäller inte tulltjänstemän som är underkastade föreskrifterna i den allmänna instruktionen för gränsövervakningspersonalen.

Bland övriga regler av betydelse för gränsövervakningen bör här särskilt nämnas lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret (skyddslagen; omtryckt 1960: 75, ändrad senast 1971: 571), bevakningskungörelsen (1940: 383; ändrad senast 1971: 33), förordningen (1976: 935) om skyddsområden och kontrollområden (skyddsområdesförordningen), kungörelsen (1966: 366) om utländska örlogsfartygs och militära luftfartygs

tillträde till svenskt territorium m. m. (tillträdeskungörelsen) liksom vissa i anslutning till dessa författningar meddelade föreskrifter.

Av föreskrifterna i *skyddslagen* är främst 1–3 och 10 §§ av intresse. Enligt 1 § kan regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, militär befälhavare utfärda förbud för obehörig att beträda anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som tillhör försvarsväsendet eller nyttjas av detta eller för dess räkning. Förbud kan också meddelas för obehörig att närvara vid försvarsmaktens företag, övningar eller försök. Dessutom kan fotografering, utbildning och beskrivning samt innehav av sprängämnen i sådana sammanhang förbjudas.

I fråga om anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som annars är av betydelse för försvarsväsendet kan regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, länsstyrelse meddela förbud av samma slag (2 § första stycket). Enligt 2 § andra stycket får vid krig eller krigsfara, vari riket befinner sig, eller annars under utomordentliga av krig föranledda förhållanden förbud på detta sätt meddelas även i fråga om anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som är av betydelse för folkförsörjningen. Under samma förhållanden kan enligt 3 § första stycket vidare regeringen avdela särskilda säkerhetsområden i fråga om vilka förbud av nyss nämnt slag enligt regeringens bemyndigande får meddelas av vederbörande militära befälhavare i stället för av länsstyrelse. Vid utomordentliga förhållanden av nyss angivet slag kan regeringen också i andra fall än som har nämnts förut förbjuda fotografering, utbildning eller beskrivning av militära trupper, krigsmateriel e. d.

Enligt 10 § har bevakningspersonal vid anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som skyddas enligt 1–3 §§ befogenhet att i den omfattning som krävs för fullgörandet av bevakningsuppgiften företa kroppsvisitation på personer som försöker vinna tillträde dit eller uppehåller sig där liksom att undersöka föremål som de medför samt på platsen eller i dess närhet tillfälligt omhändertar personer och av dem medförda föremål.

I 3 § *bevakningskungörelsen* föreskrivs att krigsman som har till uppgift att bevaka anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som skyddas enligt 1–3 §§ skyddslagen (skydds föremål), får avfordra envar som söker vinna tillträde till eller uppehåller sig inom skydds föremålet uppgift om namn, födelsetid och hemvist. Kroppsvisitation och annan undersökning enligt 10 § skyddslagen får i den utsträckning som krävs för fullgörande av bevakningsuppgiften utföras enligt närmare anvisningar av befälhavare eller myndighet som har ansvaret för bevakning av skydds föremålet. Kroppsvisitation som är av mera väsentlig omfattning skall när förhållandena medger det verkställas inomhus och i avskilt rum samt i vittnes närvaro. Kroppsvisitation på kvinna får inte utan trängande skäl verkställas eller bevittnas av annan än kvinna eller läkare. Brev eller annan enskild egendom som påträffas får bara när särskilda omständigheter påkallar det öppnas eller undersökas närmare.

Enligt 4 § bevakningskungörelsen får bevakningspersonalen inom skyddsföremål eller i dess närhet omhändertaga den som skäligen kan misstänkas för spioneri eller sabotage eller försök eller förberedelse till sådant brott samt omhändertaga föremål som innehas av den misstänkte och som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen i saken. Samma rätt föreligger även mot misstänkt person, som är på flykt från skyddsföremål. Om någon överträder förbud, som har meddelats enligt bevakningskungörelsen, vägrar att på anfördran uppgive namn, födelsetid eller hemvist eller lämnar uppgift härom, som skäligen kan antas vara oriktig, eller vägrar att på anfördran underkasta sig kroppsvisitation eller undersökning av medfört föremål, får personalen omhändertaga honom jämte föremål som han medför, om det inte är tillfyllest att avvisa honom från skyddsföremålet. Den som har omhändertagits skall, jämte omhändertagna föremål, ofördröjligen överlämnas till polismyndigheten i orten.

De befogenheter som har angetts nu tillkommer, förutom krigsman, också polisman eller annan som fullgör bevakningsuppgift enligt bevakningskungörelsen och som därvid åtnjuter polismands skydd och befogenhet, dvs. ordningsvakt. När civilförsvarsberedskap råder, tillkommer enligt 5 § befogenheterna även annan civil bevakningspersonal.

Vissa närmare föreskrifter om bevakningen har meddelats i Bestämmelser för vaktpersonal vid försvarsmakten (VaktB, bihang till Svensk soldat). VaktB innehåller också bestämmelser om när skjutvapen får användas i bevakningstjänsten.

Enligt 14 § utlänningslagen får regeringen, då det är påkallat av hänsyn till landets säkerhet, inskränka utlänningars rätt att uppehålla sig inom visst område. Med stöd av detta bemyndigande har i *skyddsområdesförordningen* fastställts vissa skyddsområden och kontrollområden. I förordningen finns bestämmelser om begränsning i utlännings och utländskt fartygs rätt att uppehålla sig inom sådant område.

Inom skyddsområde får utlännings eller utländskt fartyg uppehålla sig endast i den omfattning och på de villkor som anges i förordningen. Som huvudregel gäller att utlännings utan tillstånd får uppehålla sig högst 72 timmar i följd på vissa fastställda platser (särskilda uppehållsplatser eller ankar- och förtöjningsplatser) samt att färd genom skyddsområdet skall ske utan onödigt uppehåll och avse direkt genomfart eller förflyttning till eller från plats där utlännings får uppehålla sig. Vid resa genom området får han dock endast begagna särskilt angivna vägar och vattenfarleder. Utlännings får vidare utan tillstånd resa med järnväg genom skyddsområde. I vissa fall kan utlännings beviljas tillstånd att vistas mer än 72 timmar inom skyddsområde liksom att bosätta sig inom området.

Med kontrollområde avses område som från totalförsvarets synpunkt är av mindre betydelse än skyddsområde. Utlännings rätt att utan tillstånd uppehålla sig inom kontrollområde är därför mindre begränsad än hans rätt då det gäller skyddsområde. Som huvudregel gäller, att utlännings utan till-

stånd får uppehålla sig inom vissa närmare angivna delar av kontrollområde, dock högst tre månader under samma kalenderår. Utlänning kan emellertid beviljas tillstånd att uppehålla sig inom kontrollområde under längre tid och att bosätta sig inom sådant område. Medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge behöver inte tillstånd för att uppehålla sig eller bosätta sig inom kontrollområde.

Tillsyn att utlänning eller utländskt fartyg inte olovligen uppehåller sig inom skydds- eller kontrollområde åligger polismyndigheten. För tillsynen får polismyndighet eller länsstyrelse förordna skyddsområdesvakt som inte är anställd inom polisväsendet. Försvarsmaktens och tullverkets personal skall medverka vid tillsynen. Detsamma gäller sjöfartsverkets personal, dvs. i praktiken lotspersonalen.

- Fråga om tillstånd för utlännings vistelse inom skydds- och kontrollområde prövas av länsstyrelsen i fråga om bosättning och av försvarsområdesbefälhavaren i övriga fall.

Utlänning får inte inom skydds- eller kontrollområde företa annan mätning eller – genom fotografi, tryck, teckning eller annat förfarande – framställa annan bild eller beskrivning än sådan som uppenbarligen saknar betydelse för rikets försvar. Utlänning får inte heller inneha sprängämne inom skyddsområde.

Utlänning som uppehåller sig inom skydds- eller kontrollområde är skyldig att på anfordran av tillsynspersonalen förete pass eller annan legitimationshandling och i förekommande fall bevis om tillstånd enligt förordningen. Otillåten vistelse inom skydds- eller kontrollområden är kriminaliserad i 64 § utlänningslagen.

Skyddsområdesförordningens bestämmelser om begränsning i utlännings och utländskt fartygs rätt att uppehålla sig inom skyddsområde gäller även för kontrollområde, om Sverige kommer i krig samt, från tidpunkt som regeringen bestämmer, om Sverige befinner sig i krigsfara eller om det påkallas av andra utomordentliga förhållanden.

Med stöd av bemyndigande i skyddsområdesförordningen har rikspolisstyrelsen efter samråd med ÖB, generaltullstyrelsen och sjöfartsverket den 25 augusti 1977 meddelat närmare föreskrifter om den tillsyn som skall ske enligt förordningen.

I *tillträdeskungörelsen* finns bestämmelser om utländska örlogsfartygs och militära luftfartygs tillträde till svenskt territorium. Enligt kungörelsen äger främmande makts örlogsfartyg för genomfart tillträde till territorialhavet efter anmälan på diplomatisk väg. För genomfart av viss del av territorialhavet i Öresund fordras dock inte anmälan. Till luftrummet över denna del av territorialhavet har även främmande makts militära luftfartyg utan anmälan tillträde för genomfart. I andra fall krävs för tillträde till svenskt territorium för utländskt örlogsfartyg eller militärt luftfartyg särskilt tillstånd, dock inte i nödsituationer liksom inte heller när fartyget eller luftfartyget används av främmande statsöverhuvud på besök i Sverige. Kungö-

relsen innehåller också regler om ankring, landsättning och beväpning m. m. För krigförande makts örlogsfartyg och militära luftfartyg finns särskilda bestämmelser, som gäller efter förordnande av regeringen. Kungörelsen upphör att gälla, om Sverige kommer i krig.

Genom kungörelsen (1967: 466) om rapportering av främmande örlogsfartyg åläggs lots-, fyr-, tull- och polismyndigheter skyldighet att rapportera till militär chef, om främmande örlogsfartyg iakttas inom eller i anslutning till Sveriges territorium eller om sådant fartyg bryter mot tillträdeskungörelsen.

Slutligen bör här nämnas den särskilda instruktionen för krigsmakten vid hävdande av rikets oberoende under allmänt fredstillstånd samt under krig mellan främmande makter varunder Sverige är neutralt (*IKFN*). Instruktionen gäller i princip endast för försvarsmakten men innehåller vissa regler som berör även civila myndigheter, bl. a. polisen. Den upphör att gälla, om Sverige kommer i krig.

3 Kontaktgruppens förslag

Det av ÖB överlämnade förslaget från kontaktgrupp IKFN omfattar som inledningsvis har nämnts utkast till lag om gränsövervakning i krig m. m. och till instruktion för gränsövervakningspersonal.

Den nya gränsövervakningslagen blir enligt förslaget en beredskapsförfattning. Gränsövervakning skall ske genom en gränsövervakningsorganisation, som skall mobiliseras vid krig eller när regeringen förordnar om det vid krigsfara eller på grund av att det annars anses nödvändigt av hänsyn till försvarsberedskapen. När det gäller ansvarsfördelningen mellan länsstyrelse och militär myndighet innehåller förslaget en nyhet så till vida som det militära övertagandet av ansvaret har knutits till skyddslagens bestämmelser om säkerhetsområden.

I fredstid skall enligt förslaget gränsövervakningen planeras i huvudsak enligt de principer som gäller f. n. Den avses bli organiserad vid alla nuvarande passkontrollorter och gränsövervakningsställen, dvs. även vid hamnar och flygfält där utlandstrafik förekommer.

I kontaktgruppens ursprungliga förslag angavs det som önskvärt att gränsövervakningsorganisationen i hela landet skulle byggas upp på samma sätt som f. n. är förhållandet i övre Norrland, dvs. med förband omfattande militär-, polis- och tullpersonal. I skrivelsen till regeringen har emellertid ÖB förklarat att definitiv ställning härtill inte kan tas f. n., eftersom konsekvenserna för krigsorganisationen inte har närmare studerats.

I fråga om den närmare innebörden av förslaget hänvisas till bilagan.

4 Remissyttrandena över kontaktgruppens förslag

Vid den remissbehandling som ÖB anordnade ställde sig det övervägande antalet instanser positiva till kontaktgruppens förslag. De erinringar i detaljfrågor som framställdes vid remissbehandlingen har i stora delar beaktats genom omarbetning av förslagen innan de överlämnats till regeringen. Vissa yttranden i särskilda frågor omnämns i anslutning till den följande framställningen.

RPS, SIV och länsstyrelsen i Jämtlands län påpekade att nuvarande regler för gränsövervakningen gäller även i fredstid. De nämnda instanserna ansåg det svårt att ta ställning till kontaktgruppens förslag utan kännedom om vilka regler som avsågs gälla för gränsövervakningen under normala förhållanden.

Med anledning härav har – som inledningsvis har nämnts – chefen för justitiedepartementet genom remiss inhämtat yttranden över ÖB:s skrivelse från RPS, SIV och generaltullstyrelsen, såvitt angår frågan om behovet av särskilda bestämmelser för gränsövervakningen i fredstid.

RPS framhåller i sitt yttrande att GK och GI är av särskild betydelse sedan passkontrollen av resande vid internordisk trafik har slopats fr. o. m. den 1 maj 1958. Det lokala samarbetet mellan bl. a. tull och polis har nämligen kunnat upprätthållas genom samverkansbestämmelserna i kungörelsen och instruktionen. RPS påpekar att många utlännningar därigenom har kunnat hindras att illegalt resa in i landet. I sammanhanget understryks betydelsen av de regler i GK som ger även annan gränsövervakningspersonal än polis befogenhet att interimistiskt omhänderta den som inte kan styrka sin rätt att resa in i landet.

I RPS:s yttrande konstateras vidare att polisen ofta måste repliera på den bevakningsorganisation som finns hos tullen och marinen. Enligt RPS kan man inte utan vidare slopa de bestämmelser i kungörelsen och instruktionen som syftar till samverkan och rapportering både mellan de i gränsövervakningen ingående organen inbördes och mellan dessa och andra civila eller militära organ. RPS påpekar i detta hänseende att framför allt samarbetet mellan tullen och polisen har haft stor betydelse för den intensifierade stickprovskontroll vid internordiska gränser som sker med stöd av regeringens beslut den 12 november 1976.

Sammanfattningsvis anser RPS att om de av kontaktgruppen föreslagna författningarna skulle komma att ersätta GK och GI, så måste relevanta motsvarande bestämmelser tillskapas för gränsövervakningen i fred. RPS ifrågasätter emellertid om inte freds- och krigsbestämmelserna kan behållas i samma författning.

Även *generaltullstyrelsen* pekar på att tullens nuvarande medverkan i utlänningskontrollen grundar sig på GK. Enligt yttrandet har främst de bestämmelser tillämpats som ger gränsövervakningspersonal befogenhet att anmoda inresande att visa upp sitt pass och att tillfälligt omhänderta den

som inte styrker sin rätt till inresan (11 och 13 §§ GK). Styrelsen framhåller att tullverkets medverkan vid utlänningskontrollen torde vara viktig och önskvärd även i framtiden i fråga om landgränskontrollen med hänsyn till att avståndet till närmaste polismyndighet kan vara 10–20 mil. Tullverket är enligt styrelsen berett att även i framtiden medverka i viss utlänningskontroll, om stöd för denna medverkan ges i lag. Styrelsen föreslår därför att 5 § utlänningslagen ändras på det sättet att skyldigheten för utlänningskontroll att vid inresa och utresa visa upp sitt pass för polismyndighet och lämna upplysningar till sådan myndighet utvidgas till att gälla också tullmyndighet. Motsvarande ändringar föreslås i 3, 18 och 19 §§ utlänningskungörelsen. Vidare föreslås en ny paragraf i utlänningslagen enligt vilken regeringen bemyndigas förordna att tullmyndighet får omhändertaga utlänningskontroll i avvaktan på vederbörande myndighets beslut om avvisning.

Generaltullstyrelsen påpekar slutligen att tullmyndighet f. n. inte sällan granskar pass av tullkontrollskäl med stöd av 60 § tullstadgan, bl. a. för att utröna varifrån den resande kommer.

SIV säger sig inte vara berett att i detta sammanhang ta ställning till vilka bestämmelser som bör gälla i fredstid liksom inte heller till frågan om dessa bestämmelser bör stå i en särskild lag. Väsentligt är – framhåller *SIV* – att det klart framgår vilka regler som gäller i fred, hur samverkan skall ske mellan resp. myndighet samt att kompetensfördelningen mellan polis- och tullpersonal klarläggs. *SIV* påpekar också att gränsövervakningspersonalen måste få sådana instruktioner och sådan utbildning att den har tillräcklig kunskap om utlänningslagen och utlänningskungörelsen.

5 Överväganden och förslag

5.1 Principerna för en ny reglering

Regleringen i GK kom till under slutet av andra världskriget och präglas av de speciella förhållanden som då rådde. Gränsövervakningsbestämmelserna skulle enligt 1 § GK äga tillämpning endast i den mån regeringen vid krig eller krigsfara eller annars under utomordentliga, av krig föranledda förhållanden förordnade om det. Ett sådant förordnande meddelades också samma dag som GK utfärdades. Förordnandet har emellertid inte återkallats, och GK är således formellt sett fortfarande i tillämpning.

Erfarenheterna från slutet av andra världskriget och tiden närmast därefter visade att de huvudprinciper för gränsövervakningsorganisationen vid krig eller krigsfara som kommit till uttryck i GK var ändamålsenliga. Det är också uppenbart att man även i fortsättningen måste planera för en samordning av gränsövervakningen under gemensam ledning i händelse av

krig eller andra utomordentliga förhållanden. Sedan GK:s tillkomst har emellertid stora förändringar skett i fråga om den civila och militära organisation som författningen bygger på. Förändringar även på andra områden, t. ex. i utlännings- och tullagstiftningen och i de författningar som reglerar polisens verksamhet, har också rubbat förutsättningarna för gränsövervakningen. Det är ingen överdrift att säga att GK numera i betydande delar är inaktuell. En översyn av författningen framstår redan av dessa skäl som önskvärd.

När man skall ta ställning till frågan om en sådan översyn bör göras på grundval av det förslag som har upprättats inom kontaktgrupp IKFN, måste beaktas att en rad frågor som berör gränsövervakningen utreds i särskild ordning. Utlänningslagskommittén (A 1975: 04) arbetar med en översyn av utlänningsregleringen som avses leda fram till en helt ny utlänningslag. I det uppdrag som har lämnats 1975 års polisutredning (Ju 1975: 08) ingår bl. a. att förutsättningslöst pröva den regionala polisverksamhetens uppgifter och organisation samt att överväga frågan om polisens ställning i krig. Utredningen (H 1977: 05) om samordning och ledning i fred av övervakningen och räddningstjänsten till sjöss skall ta ställning bl. a. till frågor om gränsdragning mellan kustbevakningens och polisens uppgifter.

Det är å andra sidan angeläget att den för landets säkerhet vid krig eller krigsfara utomordentligt viktiga verksamhet, som gränsövervakningen utgör, utan alltför långt dröjsmål får en reglering som är anpassad till de organisatoriska förutsättningar som föreligger i dag. Frågan om en sådan anpassning av regleringen har också varit aktuell sedan länge. Det kan inte f. n. med säkerhet bedömas vid vilken tid det samlade resultatet av de nyss berörda utredningarna på närliggande områden kommer att föreligga. Detta talar för att kontaktgruppens arbete och det ytterligare underlag som har skapats genom remissbehandlingen bör tas tillvara redan nu.

Huvudskälet till att en särskild reglering av gränsövervakningen behövs vid krig eller andra utomordentliga förhållanden är att polisens, tullens och försvarets gränsövervakningsverksamhet under sådana omständigheter måste kunna ställas under en gemensam operativ ledning. Nuvarande ordning innebär att denna ledningsfunktion enligt GK:s huvudregel ankommer på länsstyrelsen i varje län. Det är också länsstyrelserna som har ansvaret för planeringen av denna samordning.

Att ansvaret och ledningen för gränsövervakningen ankommer på regional myndighet är en fördel, bl. a. i betraktande av riskerna för överraskande anfall och förbindelseavbrott till regeringen. Det är naturligt att dessa funktioner även i fortsättningen ligger hos länsstyrelsen med hänsyn till dess ansvar för att allmän ordning och säkerhet upprätthålls i länet och dess ställning som länets högsta civila totalförsvarsmyndighet.

Ansvaret och ledningen för gränsövervakningen övergår enligt GK på militär myndighet, när det är fråga om samfärdsel till eller från sådana områden som direkt berörs av militära operationer till lands. Det har sedan

länge ansetts att denna reglering skapar viss oklarhet i fråga om ansvarsfördelningen. Kontaktgruppens förslag innebär att befälhavare inom försvarsmakten skall överta ansvaret och ledningen för gränsövervakningen inom säkerhetsområde som har avdelats enligt 3 § skyddslagen. Förslaget har vunnit allmän anslutning vid den remissbehandling som ÖB har anordnat och får anses innefatta en ändamålsenlig lösning av ansvarsfördelningsfrågan. På grund härav förordas att man vid en nyreglering löser denna fråga efter de linjer som kontaktgruppen har förordat.

Ett annat skäl till att gränsövervakningen vid krig och andra utomordentliga förhållanden bör regleras i särskild ordning är att den personal som deltar i övervakningen måste erhålla sådana befogenheter som behövs för att verksamheten skall kunna fullgöras. Gränsövervakningstjänsten kommer nämligen under utomordentliga förhållanden att för den inblandade personalen kunna innefatta såväl militära som tullnära och polisiära uppgifter.

De militära uppgifterna är givetvis av särskild betydelse för landets säkerhet. I detta hänseende finns anledning att fästa uppmärksamheten på de centrala bestämmelser som enligt IKFN gäller för försvarsmaktens gränskontroll. Där föreskrivs bl. a. att vapenmakt utan föregående varning skall tillgripas mot främmande militär personal som överskrider landgräns till svenskt territorium i fientligt syfte.

Någon särskild reglering av gränsövervakningspersonalens rent militära uppgifter vid krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden torde dock inte behövas. Man kan utgå från att den personal inom tull- och polismyndigheterna, som avses få militära uppgifter vid sidan av sina vanliga tjänsteåligganden, i sådana lägen kommer att vara inkallad till tjänstgöring enligt värnpliktslagen (1941: 967). För den personal som i enlighet härmed tillhör försvarsmakten blir sålunda de författningar och instruktioner som gäller för försvarsmakten tillämpliga utan särskild föreskrift.

När det gäller de tull- och polisuppgifter som under utomordentliga förhållanden skall ingå i gränsövervakningstjänsten är däremot en särskild reglering nödvändig. Personalen måste t. ex. kunna granska resandes legitimationshandlingar och undersöka transportmedel. I vissa situationer måste den som inte kan styrka sin rätt att resa in i landet eller som misstänks för landsskadlig verksamhet kunna omhändertas samt gods vars befordran skulle innebära fara för landets försvar eller säkerhet hållas kvar. Dessa befogenheter bör i största möjliga utsträckning vara enhetliga för all personal som medverkar i den samordnade gränsövervakningstjänsten.

De ändringar som behöver göras i gränsövervakningsregleringen är tekniskt av så omfattande karaktär att de knappast kan inpassas i den nuvarande författningen. Härtill kommer att en ny reglering måste komma att innehålla bestämmelser som enligt regeringsformen skall meddelas genom lag. GK bör därför ersättas av en ny lag, som i enlighet med kontaktgruppens förslag bör ha karaktär av beredskapsreglering. De bestämmelser i

ämnet som inte behöver tas in i själva lagen kan lämpligen meddelas genom en verkställighetsförordning. I samband därmed bör vissa justeringar göras i bevakningskungörelsen.

Om GK och GI skall ersättas av en ny reglering, måste också ställning tas till frågan i vad mån det behövs särskilda regler för gränsövervakningen i fred.

I detta hänseende bör först nämnas att det stundom har diskuterats om inte GK utgör själva grundvalen för den gränsövervakande verksamhet som utövas genom polis- och tullväsendets samt försvarsmaktens försorg.

Denna uppfattning torde emellertid historiskt sett inte vara riktig. Det är inte heller nödvändigt att behålla GK för att ha ett författningsstöd för den gränsövervakande verksamheten under normala fredsförhållanden. I utlännings- och tullagstiftningen liksom i de författningsbestämmelser som syftar till att skydda rikets säkerhet i fredstid finns detaljerade bestämmelser om vad som skall iakttas med avseende på gränskontrollen och personalens befogenheter i samband därmed. I viss mån är det snarare ägnat att minska överskådligheten av vad som gäller på området, om man vid sidan av den regleringen har bestämmelser med samma syfte i en särskild författning.

Genom GK tillerkänns länsstyrelserna som nämnts i princip ledningen över gränsövervakningen, en funktion som nyss har föreslagits bibehållen vid krig och andra utomordentliga förhållanden. Också under normala förhållanden i fredstid bör länsstyrelserna ha ansvar för den gränsövervakande verksamhet som ankommer på polisen. Detta behöver emellertid inte anges i en särskild författning. Det följer direkt av länsstyrelsens ställning som högsta polismyndighet i sitt län och av de bestämmelser om tillsyn, inspektion m. m. som finns i polisinstruktionen (1972: 511). Enligt denna instruktion skall länsstyrelsen även ha inseeende över polisens samarbete med andra myndigheter. Det förtjänar också anmärkas att det enligt rikspolisstyrelsens föreskrifter för tillsyn av skydds- och kontrollområden ankommer på länsstyrelsen att fastställa riktlinjer för denna tillsyn. Att däremot under normala förhållanden i fredstid ålägga länsstyrelsen ett generellt ansvar för tullens och försvarets gränsövervakning liksom ledningen av denna verksamhet torde numera inte vara motiverat.

Om det sålunda från de nu angivna synpunkterna inte finns skäl att behålla en särskild författning för gränsövervakningen under normala fredsförhållanden, så måste samtidigt beaktas att GK har fyllt en annan, mycket viktig funktion. Den har utgjort ett underlag för det fortlöpande samarbete som äger rum mellan de olika gränsövervakande myndigheterna. Ett sådant samarbete är i praktiken nödvändigt såväl på central och regional som på lokal nivå. Varje myndighet måste i viss utsträckning repliera på de andras bevakningsorganisationer. I de samverkansöverenskommelser som har kommit till stånd på olika nivåer – tillfälliga eller permanenta – har också ofta hänvisning gjorts till GK:s bestämmelser

Om GK upphävs utan att ersättas av annan författning, skulle det kunna göras gällande att stöd saknas för det nuvarande samarbete mellan de gränsövervakande myndigheterna. Att olika samhällsorgan skall samverka med varandra är visserligen en allmän princip. Men eftersom gränsövervakningssamarbetet innebär att myndigheterna i viss utsträckning utför uppgifter som ligger vid sidan av deras egentliga verksamhet, är det önskvärt att samarbetet får direkt stöd i en av regeringen utfärdad förordning. Vad som skall regleras i denna är sålunda samarbetet på förevarande område mellan myndigheterna inom polis- och tullväsendet samt försvarsmakten.

Vidare måste beaktas att den personal som enligt organisationsplan är avdelad för gränsövervakning tillerkänns vissa befogenheter enligt GK. I detta hänseende är främst av intresse 11 och 13 §§ GK, som ger gränsövervakningspersonalen befogenhet att anmoda utlänning att visa upp sitt pass samt att tillfälligt omhänderta den som inte styrker sin rätt till inresa i landet.

För polisens del fyller dessa bestämmelser inte någon praktisk funktion. Polisens rätt att företa passkontroll följer av 5 § utlänningslagen. Befogenheten för polisman att, när det är nödvändigt, tillfälligt omhänderta utlänning som på sannolika skäl kan komma att avvisas eller i annan ordning avlägsnas från riket kan grundas på 1 § lagen (1973: 558) om tillfälligt omhändertagande (I.TO) jämförd med 35 § utlänningslagen. Det är också dessa föreskrifter – och inte GK:s – som i praktiken brukar åberopas till stöd för sådana ingripanden.

De nyss angivna bestämmelserna i GK har emellertid utnyttjats av tullverkets personal inom ramen för samarbetet tull-polis på utlänningskontrollens område. De har i detta hänseende fått betydelse framför allt efter regeringens beslut den 12 november 1976 och den 2 juni 1977 om intensifierad stickprovskontroll av inresande i Sverige. Vid den kontroll som utförs i de hamnar i Skåne och på västkusten som har reguljära båt- eller färjeförbindelser med Danmark har samarbetet mellan tullen och polisen varit av stort värde. Även vid landgränsen mot Norge – från Svinesund i söder till Riksgränsen i norr – äger sedan november 1976 ett fortlöpande samarbete rum mellan tull och polis.

Det finns sålunda ett påtagligt behov av handlingsregler för tullens medverkan vid utlänningskontrollen. Generaltullstyrelsen har för detta ändamål föreslagit ändringar i utlänningslagstiftningen av den innebörden att tullmyndighet liksom polismyndighet får en generell befogenhet att företa passkontroll – även av resande som kommer hit direkt från utomnordiskt land – samt befogenhet att företa tillfälligt omhändertagande av utlänning i avvaktan på prövning av fråga om avvisning.

Det är emellertid tveksamt om så ingripande ändringar i utlänningsregleringen är nödvändiga. Till en början torde medverkan från tullverkets sida vid passkontroll av resande direkt från utomnordiskt land inte f. n. vara på-

kallad av något reellt behov. Att ålägga tullverket ett ansvar för denna kontroll skulle också leda till praktiska olägenheter, eftersom verkets personal då också måste överta bestyret med stämplingen av passen.

När det däremot gäller utomnordisk medborgare som kommer hit från nordiskt grannland – dvs. fall där passkontrollen sker endast stickprovsvis (19 § utlänningskungörelsen) – kan tullverkets medverkan knappast undvaras i nuvarande läge. Tullmyndighet bör i dessa fall liksom nu när det behövs kunna medverka i polisens kontrollverksamhet genom att utföra en förberedande granskning av resandes pass.

Det är emellertid inte nödvändigt att belasta tullpersonalen med ett självständigt ansvar för utlänningskontrollen i fall som nu avses. Lämpligare är att anknyta till den princip som nu finns uttryckt i 23 § utlänningskungörelsen om tullmyndighets åligganden i fråga om ankommande fartyg i utrikes fart. Det föreskrivs där bl. a. att tullmyndighet skall snarast underätta polisen om fartygets ankomst och, om det kan ske utan att uppgifter som åligger tullmyndigheten eftersätts, se till att passagerare inte lämnar fartyget förrän passkontroll har företagits.

Vid den reglering som nu är aktuell bör på motsvarande sätt lämpligen föreskrivas att tullmyndighet på begäran av polismyndighet skall medverka vid passkontroll som avses i 19 § utlänningskungörelsen, om det kan ske utan att uppgifter som åligger tullmyndigheten eftersätts. Tulltjänsteman bör därvid ha befogenhet att anmoda utlänning som ankommer till landet att visa upp sitt pass. Om denne i sådant fall inte kan styrka sin rätt till inresa, bör det åligga tullmyndigheten att omedelbart underrätta polismyndigheten samt att se till att utlänningen inte reser in i landet innan polismyndigheten har företagit passkontroll.

Som förut har konstaterats sker den passkontroll som nu avses endast stickprovsvis. Den har ofta en bestämd inriktning. T. ex. har den intensifierade stickprovskontroll som påbörjades år 1976 främst tagit sikte på att motverka en okontrollerad invandring av assyrier. Mot denna bakgrund behöver en medverkan från tullverkets sida inte omfatta en fullständig kontroll av rätten till inresa, något som skulle dra med sig ett omfattande utbildningsbehov. Lämpligen bör föreskrivas att kontrollen skall ske enligt de anvisningar som polismyndigheten meddelar, varvid kontrollens omfattning kan begränsas. Det är därmed inte heller nödvändigt att tullverkets personal vid varje tillfälle har tillgång till samma underlag som behövs vid polisens reguljära passkontroll.

Om man begränsar regleringen till vad som hittills har förordats, skulle tullverkets personal inte tilläggas några befogenheter som kan göra intrång i grundlagsskyddad rättighet. De nyss förordade bestämmelserna behöver därför inte meddelas genom lag utan kan tas in i utlänningskungörelsen. Om däremot tulltjänsteman som medverkar vid passkontroll i enlighet med generaltullstyrelsens förslag även skall tilläggas befogenhet att när fara är i dröjsmål omhänderta utlänning i avbidan på att polis kommer till platsen,

är enligt regeringsformens bestämmelser lagform obligatorisk (jfr 2 kap. 20 § andra stycket 4 regeringsformen).

När man överväger frågan om tullpersonalen bör ha en sådan befogenhet, bör först anmärkas att man vid stickprovskontrollerna i Skåne och på västkusten i allmänhet har kunnat undvika regelrätta omhändertaganden genom tullens försorg av utlänningar som inte har kunnat styrka sin rätt att resa in i landet. Ofta har saken helt enkelt ordnats så att polis omedelbart har tillkallats, varefter tullhanteringen avsiktligt har fördröjts i avvaktan på polisens ankomst.

Tullpersonalens sistnämnda förfarande skall ses mot bakgrund av att man ytterst anser sig ha möjlighet till interimistiskt tvångsingripande enligt GK. En nyordning som inte uttryckligen ger dessa befogenheter åt tullpersonalen kommer otvivelaktigt att skapa osäkerhet om hur tullen skall agera i samband med stickprovskontrollerna. Situationer kan förekomma där en utlänning som uppenbart saknar rätt att resa in i landet vägrar att avvakta polisens ankomst. Det skulle inte stå i samklang med den nordiska passkontrollöverenskommelsens principer, om tulltjänstemannens enda möjlighet i ett sådant fall skulle vara att hänvisa utlänningen till att resa tillbaka till det nordiska grannland som han har kommit ifrån trots att någon prövning enligt utlänningslagstiftningen inte har företagits. Enligt protokollsanteckning till överenskommelsen har nämligen förutsatts att, om avvisning sker i samband med stickprovskontroll vid internordisk gräns, det andra nordiska landets myndigheter skall underrättas om skälet till avvisningen. Särskilt påtagliga svårigheter kan uppstå när tullverket medverkar i fråga om kontrollen vid landgränsen mot Norge. Avståndet till närmaste polisstationering kan därvid, som generaltullstyrelsen har påpekat, vara 10–20 mil.

Övervägande skäl talar därför för att det i utlänningslagen bör föras in en regel om tulltjänstemans befogenhet att när fara är i dröjsmål verkställa tillfälligt omhändertagande i avbidan på att polisman kan överta ansvaret. Enklast är därvid att hänvisa till vad som enligt 1 § I.T.O gäller i fråga om polisman. Några betänkligheter mot att tillerkänna tulltjänsteman motsvarande befogenhet kan inte anses föreligga, om tullverkets medverkan vid utlänningskontrollen begränsas på nyss angivet sätt och det dessutom anges att tulltjänstemannen är skyldig att skyndsamt anmäla ett omhändertagande till polisman för prövning av frågan om åtgärden skall bestå. På grund härav förordas en reglering efter dessa linjer.

Det får vidare inte förbises att 13 § GK har tillagt även biträdande passkontrollant – dvs. passkontrollant inom polisväsendet som inte har polisens ställning – en befogenhet att granska resandes pass och att i vissa fall verkställa tillfälligt omhändertagande. Att biträdande passkontrollant kan anmoda en utlänning som ankommer till riket att visa sitt pass följer direkt av förordnandet att biträda vid kontrollverksamheten och förutsätter inte något särskilt författningsstöd. En befogenhet för passkontrollant att

göra tillfälligt omhändertagande fyller i normalfallen inte något praktiskt behov, eftersom de principer som gäller för verksamheten innebär att en polisman alltid skall finnas tillgänglig när biträdande passkontrollpersonal medverkar. Undantagsvis kan det dock vara nödvändigt även för biträdande passkontrollant att vidta helt kortvariga tvångsåtgärder. Vid passkontroll på järnvägståg tillämpas t. ex. ofta den rutinen att passkontrollant för med sig en utlänning som inte kan styrka sin rätt att resa in i landet till det kontor på gränskontrollorten där den ansvarige polismannen är stationerad. Om utlänningen skulle motsätta sig åtgärden, kan otvivelaktigt hävdas att passkontrollantens förfarande blir att bedöma som ett frihetsberövande (jfr prop. 1973: 90 s. 241). Motsvarande situation kan uppstå även vid passkontroll av resande i personbil.

Det är självfallet angeläget att lagligheten av de här berörda rutinerna – som är nödvändiga från praktisk synpunkt – inte kan ifrågasättas. Av detta skäl bör utlänningslagen kompletteras med en regel som ger utrymme för att även biträdande passkontrollant i vissa fall kan verkställa ett kortvarigt omhändertagande. Även för sådant fall bör uttryckligen skrivas in en skyldighet för den som har verkställt åtgärden att så skyndsamt som möjligt anmäla omhändertagandet till polisman för prövning av frågan om omhändertagandet skall bestå.

Slutligen bör anmärkas att det stundom har diskuterats om polisens och passkontrollpersonalens befogenhet att anmoda även svensk medborgare att visa sitt pass vid inresa från eller utresa till utomnordiskt land skall anses vara grundad på GK eller härledas ur det förhållandet att passskyldigheten f. n. är straffsanktionerad. Frågan torde komma att belysas i samband med behandlingen av det förslag till ny passlag (Ds Ju 1977: 3) som f. n. övervägs inom justitiedepartementet. Den skall därför inte närmare beröras här.

I enlighet med vad som nu har anförts har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

- 1) lag om gränsövervakningen i krig m.m.,
- 2) förordning med vissa bestämmelser om gränsövervakningen i krig m. m.,
- 3) lag om ändring i bevakningskungörelsen (1940: 383),
- 4) förordning om gränsövervakningssamarbete i fredstid,
- 5) lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193),
- 6) förordning om ändring i utlänningskungörelsen (1969: 136).

5.2 Motivering till framlagda lagförslag¹

¹ Avsnittet har uteslutits här.

Bilaga 2

Sammanställning av remissyttrandena, upprättad inom justitiedepartementet

Remissinstanserna ansluter sig genomgående till den uppfattning som har kommit till uttryck i promemorian angående behovet av en översyn av gränsövervakningsregleringen. I detta hänseende framhåller *JK* att de ändringar i bl. a. försvars- och polisväsendets organisation, som har ägt rum sedan den nuvarande regleringens tillkomst, har medfört att denna har blivit föråldrad eftersom den återspeglar äldre samhällsförhållanden. Det är därför enligt *JK* angeläget att en anpassning sker till nu föreliggande organisatoriska förutsättningar och till den lagstiftning som har betydelse för verksamheten. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* pekar på att det sedan länge har förelegat ett behov av en aktuell beskrivning av hur gränsövervakningen skall fungera i krig och fred. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* understryker betydelsen av att den viktiga verksamhet, som den samordnade gränsövervakningen utgör, snarast får en reglering anpassad till bl. a. nuvarande organisatoriska förutsättningar. Mot bakgrund av vikten att beakta landets säkerhet vid krig eller krigsfara finns det enligt länsstyrelsen inte skäl att avvakta resultatet av vissa pågående uredningar på näraliggande områden. *Svenska polisförbundet* anser att det nuvarande läget är besvärande, eftersom oklarheter ofta uppstår vid användandet av icke polisutbildad personal.

De flesta remissinstanserna tillstyrker också i allt väsentligt de förslag till lösningar som har lagts fram i promemorian. Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* innebär förslagen en ändamålsenlig och författningsmässigt lämplig modernisering av de föråldrade bestämmelser som nu reglerar gränsövervakningen. *ÖB* biträder författningsförslagen i allt väsentligt men pekar på att en översyn av författningarna kan behöva ske när erfarenheter från deras tillämpning föreligger.

Förslaget att den särskilda gränsövervakning som behövs vid krig eller krigsfara skall samordnas genom att polisens, tullens och försvarets gränsövervakningsverksamhet ställs under gemensam ledning tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län fäster i denna del uppmärksamheten på personalläget inom polisväsendet och de särskilda uppgifter som tillkommer under beredskap och krig. Länsstyrelsen påpekar att de flesta av landets polisdistrikt redan i dag har besvärande vakanser. Vid en krigsorganisation har personalen i polisdistrikten i hög grad reducerats genom avgång till försvarsmakten, civilförsvaret, regionala polisorganisationer, D-sektionerna hos länsstyrelserna och civilbefälhavarna samt för övriga totalförsvarsuppgifter. Sedan polisens förstatligande har polisväsendet alltmer uppmärksamats och tagits i anspråk inom totalförsvaret. Polisens höga beredskap, lokalisering, utbildning samt effektiva sambandsmedel har bidragit till denna utveckling. Därför har polisen en rad "inbokade" uppgifter som t. ex. medverkan inom kuppförsvaret, flyktningmottagning, utrymningsverksamheten, utlösning av beredskapslarm m. m. Inom polisväsendet handhas utlännings-, gränskontroll- och passkontrollfrågor av särskild personal inom polisdistrikten. Länsstyrelsen finner det mindre troligt att annan personal än den som f. n. sysslar med hithörande arbetsuppgifter kan avdelas för gränsövervakning. För att bemanna passkontroll-

lorter och gränsövergångsställen åtgår ytterligare personal. Förutom personal på polisbåtar synes enligt länsstyrelsen möjligheterna ytterst begränsade att avdela polispersonal för t. ex. rörlig bevakning mellan passkontrollorter och gränsövergångsställen. Länsstyrelsen anser därför att ökade möjligheter bör ges att i annan ordning anställa passkontrollpersonal eller extra poliser för gränsövervakning.

Även *Föreningen Sveriges polischefer* framhåller att trycket på polisorganisationen i ett krisläge kommer att bli utomordentligt starkt. Enligt föreningen är polispersonalen numera så "intecknad" i olika planer, att det allvarligt får ifrågasättas om polisverksamheten i ett krisläge kan fungera i sin vanliga funktion som allmänhetens stöd och hjälp.

ÖB lämnar i anslutning till sitt yttrande en redogörelse för den nuvarande organisationen av försvarsmaktens gränsövervakningsförband och för försvarsmaktens planering på detta område. Därvid konstateras att försvarsmaktens gränsövervakningsförband med integrerad militär-, polis- och tullpersonal f. n. är koncentrerade till Övre Norrlands militärområde och, i begränsad omfattning, till Nedre Norrlands militärområde. Förbanden, som benämns gränsjägarförband, är specialutbildade för dels försvars- och jägaruppgifter, dels gränsbevakning. ÖB framhåller att förbandens fackkunskap i gränsövervakning är en stor tillgång, särskilt i glesbygder, genom att de självständigt kan lösa gränsövervakningsuppgifter. Inom förbandet kan fackkunskaperna i polisiära- och tullnära frågor spridas så att kapaciteten i detta avseende ökar. Lydnads- och ledningsförhållandena inom förbandet medför en säkerhet för att de uppgifter som förbanden ställs inför löses och att förbandschefen väl känner till förhållandena vid gränsen.

Enligt ÖB saknas f. n. möjlighet att tillföra gränsövervakningen ytterligare gränsjägarförband. Däremot finns möjligheter att krigsplacera ytterligare polis- och tullpersonal vid de värnförband och andra lokalförsvarsförband som finns vid gränserna. Härigenom skulle dessa förband få en gränsövervakningskapacitet, som visserligen inte blir lika stor som gränsjägarförbandens men som kan räcka för primära behov. Enligt ÖB är det angeläget att hela gränsen mot Norge och Finland tillförs gränsövervakningsförband. ÖB påpekar emellertid att oklarhet föreligger när det gäller tillgången på polis- och tullpersonal för krigsplacering. Fortsatt utredning av dessa förhållanden måste genomföras. Beträffande hamnar och flygfält med internationell trafik har de utredningar som gjorts på området visat att nuvarande organisation inte bör ändras. Hittillsvarande samverkansrutin mellan militär-, polis- och tullpersonal kan sålunda enligt ÖB bestå.

Även *rikspolisstyrelsen* tar upp frågan om gränsjägarförbanden. Erfarenheterna har enligt styrelsen visat att en sådan form av integrerad samverkan mellan polis- och tullpersonal samt militär personal är speciellt lämplig för att lösa gränsövervakningsuppgifter i utpräglade glesbygdsområden såsom exempelvis Tornedalen. Styrelsen påpekar att denna form av övervakning inte är författningsmässigt reglerad och anser det angeläget att den nya lagstiftningen kompletteras med bestämmelser om gränsjägarförbandens inordnande i gränsövervakningen.

Förslaget att ansvaret och ledningen för gränsövervakningen skall ankomma på länsstyrelsen tillstyrks eller lämnas utan erinran av alla remissinstanser. Enligt *JK* har erfarenheten visat att den samordnande ledningsfunktion som utövas av länsstyrelsen i varje län har varit ändamålsenlig. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* påpekar att gränsövervak-

ningen i väsentlig mån består av polisiära uppgifter. Länsstyrelsen är länets högsta polis- och totalförsvarsmyndighet. Genom integrerad gruppering på gemensam stabsplats, där även representant för tullverket skall finnas, ges länsstyrelsen ökad möjlighet till samordning och ledning av gränsövervakningen. Länsstyrelsen påpekar vidare att det alltsedan polisens förstattligande finns ett antal särskilda polisiära befattningshavare avsedda som sambandsmän mellan tullverket (bevakningschef i tullregion) och länspolischeferna. Det ter sig därför naturligt att länsstyrelsen även i fortsättningen ges ansvaret för ledning och samordning av gränsövervakningen.

Civilbefälhavaren för Västra civilområdet lämnar förslaget i denna del utan erinran men påpekar att det på högre regional nivå är civilbefälhavaren som har det samordnande ledningsansvaret i sin egenskap av den högsta civila totalförsvarsmyndigheten inom civilområde. Enligt sin instruktion (1970:363) skall civilbefälhavaren samordna de civila försvarsåtgärderna och i samråd med militärbefälhavaren verka för att det civila och det militära försvaret samordnas. Beträffande polisväsendet skall civilbefälhavaren ägna särskild uppmärksamhet åt frågor som sammanhänger bl. a. med säkerhetstjänst och flyktingkontroll.

Civilbefälhavaren påpekar vidare – i likhet med *civilbefälhavaren för Östra civilområdet och länsstyrelsen i Norrbottens län* – att länsstyrelsen, vid behov av resursförstärkningar som inte kan tillgodoses inom eget län, skall vända sig till civilbefälhavare, som kan besluta om sådan förstärkning i samråd med samverkande totalförsvarsmyndigheter.

Förslaget att ansvaret och ledningen för gränsövervakningen skall övergå till militär befälhavare inom säkerhetsområde som har avdelats enligt 3 § lagen (1940:358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. (skyddslagen) tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Enligt *polisstyrelsen i Östersunds polisdistrikt* blir tidpunkten för ansvarsövergången på ett välgörande sätt klarlagd genom den föreslagna regleringen.

Kritiskt inställda till förslaget i denna del är *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* och *Föreningen Sveriges polischefer*.

Länsstyrelsen påpekar att 3 § skyddslagen tar sikte på ett militärt övertagande av länsstyrelsens behörighet att utfärda bl. a. vissa tillträdesförbud. Denna behörighet har inte något samband med de funktioner som åvilar länsstyrelse resp. gränsövervakningschef, såvitt avser samordnings- och ledningsansvaret för gränsövervakningen och den omedelbara ledningen inom gränsövervakningsområde. Dessa funktioner torde inte utan vidare kunna överföras till militär chef. Enligt länsstyrelsen kan i stället anges att länsstyrelsen och gränsövervakningschef (polischef), den senare som sakområdeschef, alltid ingår i ett stabsorgan för den operativa ledningen på resp. nivåer. Länsstyrelsen ifrågasätter däremot inte att militär chef har ansvaret för andra uppgifter inom område där krigshandlingar pågår eller befaras omedelbart förestående.

Enligt *Föreningen Sveriges polischefer* förefaller ett direkt i lagen givet ansvar för en befattningshavare utanför länsstyrelsens kompetensområde i hög grad vara ägnat att medföra osäkerhet och oklarheter samtidigt som man ger utrymme för ett tungrott förfarande. I de situationer som förslaget avser att reglera förefaller ett av de viktigaste kraven vara att man kan handla enhetligt och snabbt utan onödiga samrådsvägar och organ. Det ligger i sakens natur att en militär chef övertar den faktiska rådigheten över

ett område om krigshandlingar pågår eller befaras omedelbart förestående. Eftersom emellertid övervakningskontrollen omfattar olika sakområden, är det inte realistiskt att överföra hela denna funktion till en befattningshavare som normalt inte utför eller behärskar dessa områden. Polischefen borde kanske därför alltid ingå i den operativa ledningen över ett visst säkerhetsområde och då som sakområdeschef.

Förslaget att gränsövervakningspersonalens befogenheter skall regleras särskilt i den nya lagstiftningen tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser. Enligt *Föreningen Sveriges polischefer* bör all gränsövervakningspersonal i princip ha samma befogenheter och medverka till en effektiv kontroll inom olika sakområden. *ÖB* anser att de föreslagna reglerna i allt väsentligt är lämpliga. Detaljanmärkingar har gjorts av ett par remissinstanser.

Utbildningsfrågor med avseende på gränsövervakningen under utomordentliga förhållanden tas upp av några remissinstanser. *ÖB* påpekar att utbildning i polis- och tulluppgifter för den militära personalen före inkallelse (mobilisering) kan ske endast i samband med krigsförbandsövningar. Enligt *ÖB* är det emellertid angeläget att i varje fall befälet vid de förband som avses få gränsövervakningsuppgift kan få viss utbildning redan i fred. *ÖB* anger att möjligheterna att genomföra detta kommer att undersökas. Även *länsstyrelsen i Värmlands län* betonar vikten av att gränsövervakningspersonalen får den utbildning och instruktion som är nödvändig. Enligt *Föreningen Sveriges polischefer* bör personalen ha en ingående kännedom om de lagar och författningar som reglerar verksamheten samt de befogenheter lagen ger inom de olika verksamhetsområdena. I likhet med *ÖB* anser föreningen att åtminstone personal med befälsfunktioner redan i fredstid bör erhålla information om verksamheten.

Samma uppfattning har *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* som också framhåller att det inte synes föreligga några svårigheter att genomföra utbildningen när det gäller personal inom polis- och tullväsendet. De befattningshavare som tjänstgör som sambandsmän mellan tullverket och länspolischeferna bedriver nämligen normalt informationsverksamhet. Däremot ter det sig enligt *länsstyrelsen* mera svårhanterligt att genomföra utbildning i fredstid inom militära enheter. För utbildningen bör enligt *länsstyrelsen* finnas gemensamma riktlinjer, som upprättats av berörda centrala myndigheter i samråd.

Behovet av centrala anvisningar framhålls även i andra sammanhang. *Föreningen Sveriges länspolischefer* påpekar att *länsstyrelsen* måste vidta vissa förberedande åtgärder. Föreningen är av den uppfattningen att det från både överskådlighets- och effektivitetssynpunkt skulle vara olyckligt, om olika plantyper skulle komma att gälla samtidigt i olika län, kanske inom samma civilområde. Därför bör en instruktion eller mall för planläggning arbetas ut. Samma uppfattning har *civilbefälhavaren för Östra civilområdet*, som framhåller att länsövergripande planering kan försvåras, om organisationsplanerna blir olika i skilda län. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* föreslår att allmänna anvisningar för upprättande av organisationsplan skall fastställas av regeringen i likhet med vad som gäller f. n. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* anser däremot att sådana anvisningar bör arbetas ut av de berörda centrala myndigheterna.

Enligt *ÖB:s* uppfattning förutsätter tillämpningen av gränsövervakningsförfattningarna inte i och för sig att organisationen är enhetligt uppbyggd i hela landet. Det finns emellertid skäl att från central nivå lämna allmänna

riktlinjer för organisationsplanerna särskilt med avseende på olika kategorier av personal, bemyndiganden m. m. Vid uppgörande av organisationsplaner måste samarbete ske med militär regional chef, närmast försvarsområdesbefälhavaren, för att kravet på samordning m. m. skall säkerställas redan i fred. I samband därmed bör övervägas vilken utrustning som förbanden skall tilldelas. ÖB pekar på att organisatoriska åtgärder dessutom bör vara förberedda så att de fackkunskaper som gränsövervakningschefen i fred besitter kan utnyttjas av den militära gränsövervakningschefen sedan säkerhetsområde avdelats. Organisationsplanen bör enligt ÖB mynna ut i en gemensam civilmilitär syn på hur verksamheten i fred och krig skall ske och hur personal skall utbildas för de uppgifter som gränsövervakningen i länet ställer.

ÖB framhåller avslutningsvis att det är angeläget att de nya författningarna inte försenas. Enligt ÖB:s bedömning bör dock allmänna riktlinjer för uppgörande av länsvisa organisationsplaner föreligga när författningarna skall träda i kraft.

När det gäller gränsövervakningen under normala förhållanden i fredstid betonas från flera håll vikten av att samverka mellan de berörda myndigheterna äger rum. Förslaget att samverkansskyldigheten skall regleras i en särskild förordning tillstyrks också eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Mot bakgrund av de positiva erfarenheterna av samarbetet mellan tull och polis på utlänningskontrollens område anser sålunda JK det angeläget att samarbetet ges stöd i en författning på föreslaget sätt. Samma uppfattning har *utlänningslagkommittén*. Enligt *länsstyrelsen i Jämtlands län* kommer en förordning om gränsövervakningssamarbete i fredstid att utgöra en betydelsefull plattform för samarbetet mellan berörda myndigheter i övervakningsfrågor. Länsstyrelsen pekar på att en sådan förordning kan jämföras med gällande föreskrifter om polisens särskilda åliggande att samarbeta med socialvårdsmyndigheterna.

Tveksamma eller kritiska till förslaget om en förordning angående gränsövervakningssamarbete i fredstid ställer sig *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län*, *Föreningen Sveriges polischefer* och *sjöövervakningskommittén*. De nämnda remissinstanserna sätter i fråga om en sådan förordning behövs. Sjöövervakningskommittén påpekar att om man i förordning föreskriver att vissa myndigheter skall samarbeta med varandra så måste man rimligen utgå från att myndigheterna inte skulle samarbeta om förordningen inte fanns. Men det är, som det också påpekas i promemorian, en allmän princip att myndigheterna skall biträda varandra. Det kan naturligtvis ibland finnas skäl att erinra om den principen eller att närmare utveckla vad den bör innebära i ett visst fall. På det sättet kan man få ett tryck på myndigheterna att samarbeta. Men en föreskrift om samarbete kan enligt kommittén också få motsatt effekt. De myndigheter som det här är fråga om har anledning att biträda varandra på en mängd områden. De samarbetar alltså inte bara när det gäller gränsövervakning. Kommittén befarar att en föreskrift om samarbete som bara gäller gränsövervakning skulle kunna tas till intäkt för att man inte behöver samarbeta på andra områden eller åtminstone för att samarbetet är mindre viktigt när det gäller andra områden. För sin del vill kommittén ifrågasätta både behovet och lämpligheten av att i en författning skriva in en skyldighet för myndighet att samarbeta på ett bestämt område. Härtill kommer att den föreslagna förordningen skulle komma att reglera en fråga som ligger inom kommitténs uppdrag. Efter-

som det i vart fall inte kan föreligga något omedelbart behov av en författning som reglerar ifrågavarande samarbete förordar kommittén att frågan får anstå t. v. Om det ändå anses nödvändigt med en omedelbar reglering bör författningen antingen ges en generell räckvidd eller också utformas så att det klart framgår att gränsövervakningsområdet bara är ett av de områden där samverkan skall ske.

Förslaget att tullmyndighet skall medverka vid passkontroll, när det gäller utomnordisk medborgare som ankommer till riket direkt från nordiskt grannland, tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser. *Statens invandrarverk*, *Svenska polisförbundet* och *utlänningslagskommittén* framhåller i sammanhanget vikten av att den personal som medverkar vid passkontroll får den utbildning och instruktion som behövs. Enligt *stats tjänstemannaförbundet* bör det i första hand ankomma på tullpersonal att, enligt polismyndighets anvisningar, svara för passkontrollen i de små hamnar längs kusten där reguljär passkontroll inte är anordnad.

Även förslagen om befogenhet för tulltjänsteman och passkontrollant att verkställa tillfälligt omhändertagande i vissa fall tillstyrks eller lämnas utan erinran av nästan alla remissinstanser. *Utlänningslagskommittén* framhåller att någon egentlig medverkan knappast kan komma till stånd, om inte personalen tilldelas de aktuella befogenheterna. Enligt *polisstyrelsen i Östersunds distrikt* innebär förslaget en nödvändig anpassning av reglerna till den praktiska verkligheten. Det medför också en avsevärd förbättring därigenom att betydligt effektivare ingripanden ifråga om personkontrollen torde bli möjligt även i områden där avståndet från gränsen till närmaste polismyndighet är stort. *Stats tjänstemannaförbundet* framhåller att ett genomförande av förslaget skapar en klar linje i en fråga där tolkningen av gällande bestämmelser tidigare har varierat vid vissa passkontrollorter.

Endast en remissinstans, *Svenska polisförbundet*, ställer sig avvisande till förslaget i denna del. Förbundet pekar på att den icke polisutbildade personal som f. n. tjänstgör som passkontrollanter har mycket kort utbildning. Omhändertagande av person är en grannliga uppgift som i nu aktuellt hänseende under fredstid endast bör tillkomma polisman. Av utlänningslagen bör därför framgå att kontrollen utförs av polisman. Förslaget till ändring i denna lag bör begränsas till att avse skyldighet att i omhändertagande fråga omedelbart kontakta polisman, som har att besluta i ärendet. Förbundet anser det dock nödvändigt att rikspolisstyrelsen erhåller uppdrag att i föreskrifter eller anvisningar närmare utforma regler beträffande icke polisutbildade passkontrollanters och tulltjänstemäns ansvars- och befogenhetsområde, speciellt i fråga om rätten att omhänderta person. Polisstyrelse bör kunna förordna annan än polisman att under polismannens ledning utföra sådan kontroll. Härav följer att polisman i princip alltid måste finnas tillgänglig och vara beredd att omedelbart ingripa. Vad avser tulltjänstemans befogenhet delar förbundet den i promemorian framförda uppfattningen att tulltjänsteman endast i de fall då fara är i dröjsmål skall få verkställa omhändertagande i avvaktan på att polisman kan överta ansvaret. Tulltjänsteman skall också vara skyldig att skyndsamt anmäla ett omhändertagande till polisen.

1 Förslag till

Lag om gränsövervakningen i krig m. m.

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Kommer riket i krig, skall den övervakning av samfärdseln över rikets gränser som ankommer på polis- och tullväsendet samt försvarsmakten samordnas i de avseenden som anges i 2 §.

Är riket 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 de avseenden som anges i 2 §.

Föreligger ej längre förhållande som avses i första eller andra stycket, skall regeringen föreskriva att den samordnade gränsövervakningen skall upphöra.

Allmänna bestämmelser om samordnad gränsövervakning

2 § Samordning enligt denna lag skall 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.

3 § Länsstyrelsen ansvarar för gränsövervakningen och leder övervakningen inom sitt län, i den mån annat ej följer av andra stycket. 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.

Inom säkerhetsområde som avses i 3 § första stycket lagen (1940: 358) med vissa bestämmelser till skydd för försvaret m. m. ankommer ansvaret och ledningen för gränsövervakningen på vederbörande befälhavare inom försvarsmakten, om regeringen ej förordnar annat.

4 § Länsstyrelsen skall förordna en eller flera gränsövervakningschefer att utöva den omedelbara ledningen av den gränsövervakning som länsstyrelsen ansvarar för. Gränsövervakningschefens verksamhetsområde bestäms av länsstyrelsen.

När befälhavare inom försvarsmakten enligt 3 § andra stycket ansvarar för och leder gränsövervakningen, är denne gränsövervakningschef utan särskilt förordnande. Han får överlåta åt underlydande befäl att helt eller delvis fullgöra gränsövervakningschefens uppgifter.

5 § Den personal som skall fullgöra gränsövervakningen (gränsövervakningspersonalen) tas ut bland polispersonal, annan passkontrollpersonal inom polisväsendet, tullpersonal samt personal ur försvarsmaktens enhe-

ter enligt den organisationsplan som anges i 11 §. För tullverkets kustbevakning gäller därvid särskilda föreskrifter.

Gränsövervakningspersonalens befogenheter

6 § För ändamål som avses med gränsövervakningen får den som enligt gällande organisationsplan tillhör gränsövervakningspersonalen (gränsövervakningsman)

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 tulltjänsteman enligt tullagen (1973: 670) och med stöd därav meddelade bestämmelser.

7 § När beslut av polismyndighet eller polisman ej utan fara kan avvaktas, har även annan gränsövervakningsman än polisman dennes befogenhet att

1. gripa den mot vilken skäl förekommer till anhållande för spioneri, sabotage eller annan brottslig verksamhet till fara för rikets försvar eller säkerhet.

2. verkställa beslag, göra husrannsakan samt företaga kroppsvisitation och kroppsbesiktning vid misstanke om sådan brottslig verksamhet som avses vid 1.

3. tillfälligt omhändertaga den som enligt utlänningslagstiftningen får tas i förvar av polismyndighet.

Att gränsövervakningsman får gripa den som har begått brott, vara fängelse kan följa, och som träffas på bar gärning eller flyende fot och den som är efterlyst för brott samt att beslag får läggas på föremål som därvid påträffas, följer av 24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken.

Gränsövervakningsman får, även om förutsättningar för beslag ej föreligger, hålla kvar gods vars befordran skulle medföra uppenbar fara för rikets försvar eller säkerhet.

Gränsövervakningsman, som har vidtagit annan åtgärd enligt denna paragraf än kroppsvisitation eller kroppsbesiktning, skall så skyndsamt som möjligt anmäla det till sin förman. Det åligger förmannen att omedelbart pröva om tvångsmedel, som ej redan har upphört, skall bestå. Ankommer beslut eller åtgärd i ärendet på åklagar-, polis- eller tullmyndighet eller på militär myndighet, skall ärendet genast överlämnas till sådan myndighet.

8 § Om en skärpning av kontrollen av persontrafiken till eller från utlandet med visst transportmedel eller för viss tidrymd anses oundgängligen nödvändig på någon plats inom länet, kan den länsstyrelse som har ansvaret för gränsövervakningen förordna att kroppsvisitation och kroppsbesiktning får företas på var och en, som med sådant transportmedel eller under angiven tidrymd ankommer till platsen från utlandet eller avreser från platsen till utlandet. Samma befogenhet tillkommer gränsövervakningschef inom hans verksamhetsområde.

9 § För att fullgöra tjänsteuppgift enligt denna lag får gränsövervak-

ningsman tillgripa våld, dock endast när tjänsteuppgiften ej kan lösas på annat sätt. Tillgrips våld skall den lindrigaste form som kan leda till det avsedda resultatet användas. Våld får ej brukas längre än som är oundgängligen nödvändigt. Vid tillgripande av våld får skjutvapen eller annat hjälpmedel användas endast i den mån det är försvarligt med hänsyn till tjänsteuppgiftens syfte.

10 § Vad som föreskrivs i 6–9 §§ begränsar ej de befogenheter som enligt bestämmelser i annan författning tillkommer personal som deltagar i gränsövervakningen.

Förberedande åtgärder

11 § För samordnad gränsövervakning enligt denna lag skall för varje län finnas en organisationsplan. Sådan plan 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. personalens utbildning och utrustning,
4. den materiel som behövs för verksamheten och vem som skall tillhandahålla den.

Organisationsplan upprättas och fastställs av länsstyrelsen. Innan planen fastställs skall länsstyrelsen samråda med de myndigheter regeringen bestämmer.

Det åligger länsstyrelsen att sörja för personalens utbildning och att i övrigt vidtaga de förberedelser som fordras för att gränsövervakningen skall kunna samordnas enligt denna lag.

Slutbestämmelse

12 § Under förhållanden som avses i 1 § första eller andra stycket får regeringen genom förordning meddela de ytterligare föreskrifter om kontroll och befogenheter vid gränsövervakning som finnes nödvändiga av hänsyn till rikets försvar eller säkerhet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980, då gränsövervakningskungörelsen (1944: 728) skall upphöra att gälla.

2 Förslag till

Lag om ändring i bevakningskungörelsen (1940: 383)

Härigenom föreskrivs att 3 § bevakningskungörelsen (1940: 383) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Krigsman, vilken det åligger att bevaka anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som skyddas enligt 1–3 §§ förenämnda

3 §¹

Föreslagen lydelse

Krigsman, vilken det åligger att bevaka anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område som skyddas enligt 1–3 §§ förenämnda

¹ Senaste lydelse 1960: 378.

lag (skyddsföremål), så ock polis-
man eller annan som fullgör sådan
bevakningsuppgift och därvid åt-
njuter polismans skydd och befo-
genhet, äger avfordra envar som
söker vinna tillträde till eller uppe-
håller sig inom skyddsföremålet
uppgift om namn, födelsetid och
hemvist.

Kroppsvsitation och undersök-
ning som avses i 10 § ovannämnda
lag må, i den utsträckning som krä-
ves för fullgörande av ålagd bevak-
ningsuppgift, av bevakningsperso-
nal som förut sagts utföras enligt
närmare anvisningar av befälhava-
re eller myndighet vilken har an-
svaret för bevakningen av skydds-
föremålet. Kroppsvsitation som är
av mera väsentlig omfattning skall
där förhållandena medgiva det
verkställas inomhus och i avskilt
rum samt i vittnes närvaro.
Kroppsvsitation å kvinna må ej
utan trängande skäl verkställas el-
ler bevittnas av annan än kvinna el-
ler läkare. Brev eller annan enskild
handling som påträffas må allenast
då särskilda omständigheter påkal-
la det öppnas eller närmare under-
sökas.

lag (skyddsföremål), äger avfordra
envar som söker vinna tillträde till
eller upphåller sig inom skyddsfö-
remålet uppgift om namn, födelse-
tid och hemvist. Vad som har sagts
nu om krigsman gäller också polis-
man och den som utan att vara an-
ställd inom polisväsendet har för-
ordnats att utföra polisbevakning
samt gränsövervakningsman som
avses i lagen (1979:000) om gräns-
övervakningen i krig m. m.

Kroppsvsitation och undersök-
ning som avses i 10 § ovannämnda
lag må, i den utsträckning som krä-
ves för fullgörande av ålagd bevak-
ningsuppgift, av bevakningsperso-
nal som förut sagts utföras enligt
närmare anvisningar av befälhava-
re eller myndighet vilken har an-
svaret för bevakningen av skydds-
föremålet. Kroppsvsitation som är
av mera väsentlig omfattning skall
där förhållandena medgiva det
verkställas inomhus och i avskilt
rum samt i vittnes närvaro.

Kroppsvsitation å kvinna må ej
utan trängande skäl verkställas el-
ler bevittnas av annan än kvinna,
läkare eller legitimerad sjukskö-
terska. Vad som har sagts nu utgör
dock ej hinder mot att i annan ord-
ning företages sådan yttlig kropps-
vsitation som bedömes nödvändig
av säkerhetsskäl och som endast
avser eftersökande av vapen eller
annat farligt föremål. Brev eller an-
nan enskild handling som påträffas
må allenast då särskilda omständig-
heter påkalla det öppnas eller när-
mare undersökas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

3 Förslag till

Lag om ändring i utlänningslagen (1954:193)

Härigenom föreskrivs att i utlänningslagen (1954:193)¹ skall införas en ny paragraf, 38 §, av nedan angivna lydelse.

38 § Att polisman i vissa fall som avses i 35 § får omhändertaga utlänning i avbidan på beslut av polismyndighet följer av 1 § lagen (1973:558) om tillfälligt omhändertagande. I den mån utlänningskontroll sker under medverkan av tullmyndighet eller med biträde av särskilt förordnad passkontrollant äger tulltjänsteman och passkontrollant samma befogenhet som enligt nämnda bestämmelse tillkommer polisman att tillfälligt omhändertaga utlänning, dock med skyldighet att så skyndsamt som möjligt anmäla åtgärden till polisman för prövning av frågan om omhändertagandet skall bestå.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1980.

¹ Lagen omtryckt 1975:1358.

LAGRÅDET

Utdrag
PROTOKOLL
vid sammanträde
1979-03-29

Närvarande: f. d. regeringsrådet Martenius, regeringsrådet Petrén, justitierådet Sven Nyman, justitierådet Knutsson.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 1 februari 1979 har regeringen på hemställan av statsrådet och chefen för justitiedepartementet Sven Romanus beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om gränsövervakningen i krig m. m.,
2. lag om ändring i bevakningskungörelsen (1940: 383),
3. lag om ändring i utlänningslagen (1954: 193).

Förslagen har inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Johan Munck.

Förslagen föranleder följande yttranden.

Förslaget till lag om gränsövervakningen i krig m. m.

Martenius, Sven Nyman och Knutsson:

Vi lämnar förslaget utan erinran.

7 §

Petrén:

I tredje stycket tillerkännes gränsövervakningsman en allmän rätt att kvarhålla gods, vars befordran skulle medföra uppenbar fara för rikets försvar eller säkerhet. Av motiven framgår att med bestämmelsen åsyftas framför allt olika folkrättsligt betingade situationer, då gods kan behöva fräntas den som har besittningen till det.

För närvarande torde icke finnas någon reglering i skriven rätt av den folkrätt Sverige avser att tillämpa i krig vad beträffar ingripanden mot gods. Det är här fråga om ett lika omfattande som innehållsmässigt dunkelt rättsområde. Det täcker många varierande situationer. En översikt över de åtgärder varom det kan bli fråga kan erhållas hos Halvar Sundberg, *Folkrätt*, 2 uppl. s. 316–330. Det gäller ingripanden både då Sverige förhåller sig neutralt i en krigisk konflikt mellan andra stater och när Sverige självt är part i en sådan konflikt. Det finns knappast någon samlad bild av vad som enligt den folkrättsliga reglering, som Sverige erkänner, är tillåtligt, t. ex. för kvarhållande av krigskontraband, för tagande av priser i ett pågående handelskrig eller för upprätthållande av en blockad. Vad som är

krigskontraband är över huvud ej lagt fast. Lika litet finns regler om hur man skall förfara med krigskontraband som omhändertagits.

Uttalandet i lagrådsremissen att militära myndigheter skulle ha någon allmän beslutsrätt på nu berörda områden torde sakna full täckning. I stort sett torde det snarare vara en öppen fråga vilka offentliga organ som kan få funktioner inom denna sektor. Det är i huvudsak oklart vilka myndigheter som skall företa ingrepp mot sådant gods, varom det talas i det förevarande tredje stycket.

Både den materiella rätten och förfarandet är sålunda helt oreglerade. Det föreslagna stadgandet griper nu in i båda avseendena. Det finns anledning till kritik från olika utgångspunkter.

Vad först gäller regelns huvudsyfte, att utpeka vad en gränsövervakningsman får göra, kan invändas att det ter sig föga meningsfullt att i lag reglera just denna personkategoris befogenheter, när man lämnar helt öppet vad alla övriga tänkbara kategorier av personalgrupper som kan få uppgifter i detta sammanhang avses skola få göra. Framför allt torde militära förband, även sådana som icke tillhör den samordnade gränsövervakningen, komma att få väsentliga uppgifter. Det lärer till stor del bli marina förband som t. ex. uppbringar priser och tar om hand krigskontraband som anträffas ombord å fartyg. Polisen kan också få varjehanda uppgifter inom området. En lösryckt bestämmelse om gränsövervakningsmän vilken ej är inpassad i ett övergripande regelsystem kan förordas endast om något särskilt behov av ett sådant stadgande skulle föreligga.

Vidare må framhållas att lagen i övrigt är uppbyggd så att de materiella reglerna om de ingripanden, som gränsövervakningsman enligt 6 och 7 §§ får befogenhet att företaga, är noggrant reglerade i RB och annan lagstiftning. Vad gäller grunderna för det i tredje stycket angivna ingripandet finns inga sådana materiella regler på annat håll till vilka övervakningsmannen kan hänvisas. Man överlåter i stället till gränsövervakningsmannen att utan stöd av några stadganden själv göra en bedömning av vilket gods som, om det befordras, framkallar uppenbar fara för rikets försvar eller säkerhet. Det torde vara omöjligt för de flesta gränsövervakningsmän att lösa denna uppgift.

Betänkligare är dock att den materiella regel som ligger i uttrycket "gods vars befordran skulle medföra uppenbar fara för rikets försvar eller säkerhet" blir en ny svensk folkrättsregel. Som förut sagts torde hittills skrivna regler som anger svensk rätts ståndpunkt på detta område ej finnas. Genom det föreslagna stycket skulle så att säga i förbigående i ett relativt perifert sammanhang införas ett grundläggande folkrättsstadgande på ett område som hittills varit oreglerat. Inget underlag för regeln finns i motiven till paragrafen. Folkrätten i krig är enligt min mening ett alltför viktigt ämne för att behandlas så lättsinnigt av lagstiftaren.

Den valda tekniken är dessto mer uppseendeväckande som det finns en kommitté som arbetar med saken. Folkrättskommittén (Dir. 1978: 61) har

till uppgift bl. a. att utreda och lämna förslag om tolkning och tillämpning av folkrättens regler under bl. a. krig och neutralitet. Den enda rimliga ordningen synes vara att folkrättskommittén lägger fram förslag om vilka materiella regler som skall gälla i förevarande avseende och samtidigt föreslår vilka organ som skall administrera de ingripanden varom det kan bli fråga. Övervakningsmannen kan då placeras in i sitt naturliga sammanhang och få de befogenheter som erfordras.

I avvaktan på regler av denna art, som kan väntas bli föreslagna av folkrättskommittén, förordar jag att tredje stycket får utgå.

Övervakningsmannen skulle, om mitt förslag beaktas, därmed icke bli berövad någon befogenhet. Som framgår av 10 § avses övervakningsman skola behålla den kompetens han kan ha på annan grund än den föreslagna lagen. De befogenheter en övervakningsman kan äga att ingripa mot krigskontraband, att ta priser etc. enligt folkrättens gällande oskrivna regler består sålunda oförändrade, även om stadgandet i tredje stycket utgår. Mitt förslag innebär sålunda icke någon försvagning av gränsövervakningsmannens ställning.

Övriga lagförslag

Lagrådet:

Förslagen lämnas utan erinran.

bestämmelsen tar sikte endast på en mycket begränsad del av ett stort och komplicerat rättsområde, som till större delen är oreglerat för svensk del. Uppenbara svårigheter föreligger också att under allmänt fredstillstånd meddela bestämmelser om t. ex. vad som skall anses vara krigskontraband. Gränsövervakningspersonalen torde vara berättigad att ingripa enligt vissa folkrättsliga regler och principer oavsett om den aktuella bestämmelsen införs eller inte. Med hänsyn till att den föreslagna lagstiftningen bör kunna tillämpas även av personal som inte är förtrogen med folkrättsens regelsystem samt till att den även är avsedd att utgöra underlag för utbildning och övning betraktar jag det emellertid som en fördel att en bestämmelse med sikte på de situationer som avses nu tas in i lagen. De allmänna bestämmelserna i den nuvarande gränsövervakningskungörelsen om kvarhållande av gods (12 § andra stycket och 14 §) torde täcka även fall av denna typ. Jag vill erinra om att den föreslagna lagstiftningen är avsedd att tillämpas endast under krig, krigsfara eller liknande utomordentliga förhållanden samt att 7 § tredje stycket för sin tillämpning förutsätter att godssets befordran skulle medföra en uppenbar fara för rikets försvar eller säkerhet. Av fjärde stycket samma paragraf framgår att en gränsövervakningsman, i likhet med vad som avses gälla i fråga om flertalet övriga tvångsmedel, skall anmäla ett sådant ingripande till sin förman så skyndsamt som möjligt. Det åligger denne att omedelbart pröva om tvångsmedlet skall bestå. Ärendet skall i så fall genast överlämnas till den åklagar-, polis- eller tullmyndighet eller den militära myndighet som har att besluta om fortsatta åtgärder. Som jag har anmärkt i remissens specialmotivering ankommer bedömningarna i de fall som avses nu huvudsakligen på militär myndighet. I den mån det under sådana förhållanden då lagstiftningen är avsedd att tillämpas inte skulle finnas några särskilda regler av annan innebörd faller det ytterst på regeringen att besluta om gods skall anses som förbrutet på den grunden att det t. ex. utgör krigskontraband. Med den föreslagna regleringen befrias den enskilde gränsövervakningsmannen från ansvaret för de ofta säkerligen vanskliga avgöranden som det här kan bli fråga om. Han har endast att anmäla ingripandet till sin förman.

Med hänvisning till vad som har anförts anser jag mig i den del som har berörts nu böra vidhålla det remitterade förslaget, som också har lämnats utan erinran av flertalet av lagrådets ledamöter.

I övrigt har de remitterade förslagen inte föranlett någon erinran från lagrådet.

Med hänvisning till vad jag nu har anført hemställer jag att regeringen, efter vissa redaktionella ändringar, föreslår riksdagen att antaga de av lagrådet granskade lagförslagen.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

