



# KUSTBEVAKNINGEN

Justitiedepartementet

Enheten för lagstiftning om allmän ordning  
och säkerhet och samhällets krisberedskap

Organisatorisk enhet

Gränsprojektet

Handläggare

Annika W. Wikingsson

Datum

2021-08-17

Dnr

2021-1032/2019-3039

Informationssäkerhetsklassificering

Begränsat skyddsvärde

Ert datum

2021-04-22

Er referens

Ju2021/010663

---

## EU:s nya gräns- och kustbevakningsförordning, kompletterande reglering (Ds 2021:10)

### Sammanfattning

Det är positivt att kompletterande reglering tas fram för att Sverige och svenska myndigheter ska kunna hantera ansvar och uppgifter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 om den europeiska gräns- och kustbevakningen (EBCG-förordningen).

Kustbevakningens bedömer att utredningen också har identifierat flera av de områden där det krävs kompletterande reglering. Kustbevakningen kan även tillstyrka några av utredningens förslag eller instämma i det utredningen säger sig avse med förslagen.

Enligt Kustbevakningen behövs dock

- kompletterande utredningar och överväganden avseende behoven av reglering samt förutsättningarna för och konsekvenserna av förslagen samt
- en betydligt tydligare författningsreglering avseende fördelningen av uppgifter och bemyndiganden, som tydligare baseras på de stora skillnaderna i myndigheternas uppdrag och förutsättningar.

Det behöver tydligare beaktas att Kustbevakningen är en i sammanhanget liten myndighet, och som har gränsförvaltning som bara en av flera uppgifter att hjälpa till inom andra myndigheters huvudansvarsområden. Hittills har Kustbevakningen trots det tagit ett stort ansvar för att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden, inte minst i fråga om utplaceringar av utrustning och personal till den stående styrkan. Detta stora ansvarstagande begränsar vår förmåga att lösa dels det som krävs av oss redan i dag i det europeiska gränssamarbetet, dels att lösa våra övriga uppdrag, framförallt huvudansvaret för miljöräddning till sjöss. Vad som kommer att beslutas om ansvar, uppgifter och bemyndiganden samt finansiering av den föreslagna utökningen av uppdraget, kommer att avgöra om Kustbevakningen fortsatt kommer att kunna leverera det som förväntas.

Kustbevakningen förordar också en tydlig författningsreglering om att Polismyndigheten fortsatt har huvudansvaret för Sveriges gränsförvaltning och därmed ett tydligt ledande ansvar för det svenska samarbetet med Frontex och EU enligt EBCG-förordningen. Övriga i sammanhanget berörda myndigheter bör ha en skyldighet att medverka inom ramen för sina uppgifter. Polismyndigheten behöver därmed inhämta godkännande från de andra myndigheterna när deras verksamheter konkret berörs.

Som Kustbevakningen beskrivit i sitt budgetunderlag behövs en kraftig anslagsökning för att Kustbevakningen ska kunna fortsatt delta operativt med utplacering av utrustning och personal i Frontex. Med utredningens förslag behövs dessutom sådan anslagsökning för att Kustbevakningen ska kunna utföra de väsentligt ökade stabsuppgifter som följer av EBCG-förordningen tillsammans med utredningens förslag.

## **Utgångspunkter och upplägg**

Utgångspunkterna för Kustbevakningens remissvar är att Kustbevakningen har till uppgift att *hjälpa till och att medverka* i Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt utlänningslagen, främst genom gränsövervakning av sjötrafiken, samt att Kustbevakningen också *får* medverka i EU:s operativa samarbete för förvaltning av Schengenområdets yttre gränser. Idag har Kustbevakningen däremot *inte* en så uttrycklig *skyldighet* att medverka som utredningens förslag kan uppfattas innebära.

Utifrån dessa utgångspunkter vill Kustbevakningen *särskilt trycka på de stora skillnaderna i myndigheternas roller och förutsättningar* samt även på *nackdelarna med om roller och ansvar trots det uttrycks i huvudsak lika för myndigheterna*. Vidare vill Kustbevakningen särskilt lyfta fram *förutsättningarna och konsekvenserna för Kustbevakningens del av utredningens förslag*.

Efter detta lämnar Kustbevakningen sina specifika synpunkter kopplat till de konkreta förslagen efter den disposition som finns i utredningen, med tyngdpunkt på förslagen i kapitel 8. Kustbevakningen avstår dock, med ett undantag, från att ha närmare synpunkter på frågor om återvändande.

### ***Polismyndighetens ansvar för gränskontroll och brottsbekämpning***

Polismyndigheten har huvudansvaret för både gränskontrollen och brottsbekämpningen. Polismyndigheten är också den klart största av de berörda myndigheterna, som sedan några år dessutom utvecklar och utökar sin organisation för gränskontroll och gränsförvaltning, såväl avseende inom EU genom samarbetet med Frontex som inom Sverige; inom Sverige både på nationell och regional nivå. Utifrån Polismyndighetens tydliga ansvar och särskilda förutsättningar är det inom gränskontrollen tydligt att Polismyndigheten även fortsatt behöver ha ett tydligt ledande ansvar för det svenska samarbetet med Frontex och EU enligt EBCG-förordningen.

### ***Risker med likalydande ansvar för gränsförvaltningsmyndigheterna***

Utredningen har utformat själva författningstexten så som att alla gränsförvaltningsmyndigheter ska ha i stort sett likalydande ansvar och bemyndiganden, trots att man i övervägandena ändå menar att Polismyndigheten ska ha en ledande roll. En sådan författningsreglering skulle innebära en otydlig ansvarsfördelning, något som kommissionen redan i samband med Schengeninspektionen 2017 kritiserade Sverige för. En författningsreglering med till stor del likalydande ansvar och bemyndiganden riskerar dessutom att kräva avsevärt mer resurser för samtliga berörda myndigheter, även för Polismyndigheten. Det vore mer effektivt och mer i överensstämmelse med myndigheternas grundläggande uppdrag, om Polismyndigheten fortsatt har ett tydligt utpekat huvudansvar. Ett sådant huvudansvar bör kombineras med en skyldighet för Polismyndigheten att samråda med och inhämta godkännande från de andra myndigheterna *när deras verksamheter konkret påverkas och berörs*, samtidigt som dessa förstås behöver ha en skyldighet att medverka avgränsat till just när deras verksamheter konkret berörs.

## *Närmare om Kustbevakningens del i gränsförvaltningen*

### *Huvudansvar för miljöräddningstjänsten till sjöss kombinerat med sjöövervakning*

En viktig utgångspunkt för remissvaret är att Kustbevakningen har huvudansvaret för miljöräddningstjänsten till sjöss tillsammans med uppgifter även inom annan räddningstjänst till sjöss och inom krisberedskap. Uppgiften att hjälpa till och medverka i gränskontrollen är jämfört med detta bara en av flera olika verksamheter som, samtidigt med räddningsberedskapen, ingår i Kustbevakningens sjöövervakning. I sjöövervakningen ingår även exempelvis fiskeriövervakning, tullkontroll och sjösäkerhetstillsyn, miljöövervakning, sjötrafikövervakning och ordningshållning i sjötrafiken samt ingripanden mot och utredning av vissa brott med maritim anknytning.

### *Utlänningslagen ingår inte i Kustbevakningens direkta ansvarsområde*

Brott mot utlänningslagen ingår däremot inte det direkta ansvarsområdet för Kustbevakningens brottsbekämpande verksamhet enligt kustbevakningslagen. Bekämpandet av den grova gränsöverskridande brottsligheten ingår i princip inte heller i det direkta ansvarsområdet och Kustbevakningens förundersökningsledarskap enligt kustbevakningslagen.

### *Saknar bemanning särskilt för gränsförvaltning*

Med hänsyn till Kustbevakningens samlade uppdrag finns i Kustbevakningen varken gränskontrollanter eller någon specifik organisatorisk enhet för enbart gränskontroll (ingen gränspolissektion eller motsvarande). Istället ingår gränsövervakning som en del av flera uppgifter inom ramen för sjöövervakningen som i sin tur ingår som av flera delar i den operativa kustbevakningsverksamheten. Kustbevakningsverksamheten bedrivs därmed på ett sätt som har mer likheter med Polismyndighetens lokala övervaknings- och ingripandeverksamheter än med polisens särskilda gränskontroll- och gränspolisverksamheter.

### *En avsevärt mindre myndighet*

Som utredningen noterar är Kustbevakningen dessutom en avsevärt mindre myndighet än Polismyndigheten (9.1. s 166). Utifrån uppgifterna i promemorians kartläggning har Kustbevakningen exempelvis så lite som omkring ett par enstaka procent av Polismyndighetens personella resurser. Det bör då noteras att så stor är resursskillnaden oavsett om man jämför samtliga anställda i de båda myndigheterna eller om man istället jämför poliser mot antalet kustbevakare. Skillnaderna i resurser skulle dessutom bli ännu större om man skulle jämföra myndigheternas samlade olika handläggare- och stabsresurser med huvudsakliga uppgifter inom gränsförvaltning. Detta eftersom gränsförvaltning, till skillnad från vad utredningen beskriver (9.a. s 166), endast utgör en mindre del av Kustbevakningens samlade uppgifter.

### *Behov av att fokusera på operativa uppgifter till sjöss*

Med uppgiften att vara ett framförallt operativt verktyg till sjöss till stöd för flera olika samverkande myndigheters olika verksamheter, behöver Kustbevakningen kunna fokusera merparten av sina begränsade resurser på att säkerställa den operativa förmågan till sjöss. Utrymmet att samtidigt ansvara för omfattande stabsuppgifter inom alla de olika huvudansvariga myndigheternas ansvars- och expertområden är därför mycket begränsade.

Det bör här också noteras att Frontex och kommissionen till följd av EU-regelverken (både EBCG-förordningen och Schengenkodex, och bl.a. vid senaste Schengeninspektionen) ställer krav på ökad gränsövervakning av sjötrafiken inte bara inom EU utan även nationellt. Behoven för Kustbevakningen av att kunna fokusera sina resurser till operativ gränsövervakning av sjötrafiken gäller alltså även nationellt.

### *Skillnaderna i uppdrag och förutsättningar behöver beaktas betydligt mer*

De stora skillnaderna i myndigheternas förutsättningar behöver beaktas betydligt mycket mer vid utformningen av förslagen. I fråga om konsekvenser påminner Kustbevakningen om sina tidigare inlämnade budgetunderlag. Redan där beskrivs konsekvenserna och resursbehoven som följer av det operativa samarbetet i Frontex genom utplaceringar av teknisk utrustning och personal. Utredningens författningsförslag kan dock, tillsammans med skyldigheterna för medlemsstaterna enligt EBCG-förordningen, uppfattas öka kraven på att Kustbevakningen ska kunna utplacera teknisk utrustning med besättning. Ett genomförande av utredningens förslag skulle dessutom medföra ytterligare uppgifter och resursbehov inom ledning och stöd. Sådana ofinansierade nya uppgifter och förskjutningar av uppdragen, skulle medföra sänkt förmåga både i beredskapen och övervakningen nationellt.

### *Försämrade förutsättningar för stort ansvar för fortsatta utplaceringar*

Kustbevakningen tar i förhållande till sitt uppdrag och sina begränsade resurser idag ett mycket stort ansvar för de svenska utplaceringarna både av teknisk utrustning och av personal. Under innevarande år ansvarar Kustbevakningen exempelvis för den absoluta merparten av utplaceringarna av teknisk utrustning, genom utplacering av både patrullfartyg (CPB) och övervakningsfartyg (OPV), och utöver det har myndigheten återkommande deltagit även med flyg (FWA). Utöver det tar Kustbevakningen under 2021 ansvar för så mycket som omkring en fjärdedel av utplaceringarna av personal i kategori 3 (teknisk besättning inkluderad) och ska även ansvara för en dryg tiondel av utplaceringarna i kategori 2. Får Kustbevakningen ytterligare ofinansierade uppgifter i enlighet med utredningens förslag, då kommer Kustbevakningens möjligheter att ta detta stora operativa ansvar för utplacering av personella och materiella resurser till Frontex avsevärt och ytterligare försämrats.

## **7. Författningsteknisk lösning**

### **Ny lag och förordning**

Kustbevakningen ställer sig bakom upplägget med att den kompletterande regleringen delas in i dels en kompletteringslag, dels en kompletteringsförordning.

### **Hänvisning från myndighetens instruktion avseende geografisk avgränsning**

I Kustbevakningens instruktion tillsammans med kustbevakningslagen finns en uttrycklig geografisk avgränsning av myndighetens operativa verksamhetsområde. I instruktionen finns samlat bestämmelser som medger undantag från dessa avgränsningar. I andra lagstiftningssammanhang har frågan om geografiska avgränsningar tillmätts stor betydelse för ramarna och förutsättningarna för Kustbevakningens uppdrag. Utredningens förslag innehåller egentligen ingen motsvarighet till sådan bestämmelse som finns idag.

Kustbevakningen förordar att det i fråga om myndighetens geografiska verksamhetsområde finns kvar en reglering eller en hänvisning från myndighetens instruktion till en kompletteringsförordning om EBCG-förordningen. Detta för att helheten i Kustbevakningens internationella uppdrag med utökningar i vissa fall av det geografiska verksamhetsområdet ska kunna härledas ur instruktionen; inom gränsövervakning på samma sätt som det redan gör inom exempelvis räddningstjänsten (jfr 19 § och 12 § i förordningen med instruktion för Kustbevakningen).

### **Tydlig ansvarsfördelning i författningstexten - hellre än främst i förarbeten.**

I fråga om författningsteknisk lösning förordar Kustbevakningen framförallt att den reglering som utredningen syftar till, i betydligt större utsträckning ges direkt i den konkreta författningsregleringen, istället för främst genom promemorians överväganden.

## **8. Kompletterande reglering**

### **8.1. Nödvändiga åtgärder**

#### **8.1.1. Ansvariga myndigheter**

#### ***Gränsförvaltningsmyndigheter – 3 § kompletteringsförordningen – vilka myndigheter?***

Kustbevakningen instämmer i att Kustbevakningen tillsammans med de andra nämnda myndigheterna berörs av EBCG-förordningen i sådan utsträckning att det är rimligt att uppfatta dem som gränsförvaltningsmyndigheter i förordningens mening.

Både EBCG-förordningen och sjöoperationsförordningen omfattar dock även sjöräddningsinsatser i samband med gränsövervakning. Sjöräddning i samband med gränsövervakningsinsatser är även en av de komponenter som enligt EBCG-förordningen ska ingå i den nationella strategin för europeisk integrerad gränsförvaltning. ECBG-förordningen innehåller, kopplat till EUROSUR, dessutom en omfattande och detaljerad reglering om övervakning och informationsutbyte som omfattar även sådana sjötrafikövervaknings- och fartygsrapporteringsystem som andra myndigheter ansvarar för. Det finns enligt Kustbevakningens mening därför skäl att överväga att i ett andra stycke lägga till att fler myndigheter, i vissa fall eller till viss del, också kan utgöra gränsförvaltningsmyndigheter. I

första hand kan detta gälla för Sjöfartsverket, som redan inkluderas i den nationella strategin för europeisk integrerad gränsförvaltning.

### ***Allas likalydande ansvar – eller Polismyndighetens huvudansvar – 3 § kompletteringsförordningen***

Det anges på s. 130 att ansvaret till myndigheterna inte ska innebära att myndigheternas ansvar utvidgas jämfört med den befintliga nationella regleringen, utan att varje myndighet bara ska uppfattas ansvara för samarbetet inom sitt ansvarsområde. Vidare anges bl.a. på sidan 115 att det i nationell reglering *är* Polismyndigheten som har huvudansvaret för kontrollverksamheten enligt utlänningslagen och att Kustbevakningen ska hjälpa till eller medverka i den kontrollverksamheten, med fokus på medverkan avseende sjötrafiken. Av övervägandena framgår också att utredningen har tänkt sig att uppdragen och bemyndigandena i kompletteringsförordningen ska läsas tillsammans med myndigheternas instruktioner och bara gälla inom ramen för dessa. De menar dessutom att förordningstexten ska tolkas mot bakgrund av att Polismyndigheten ska vara ansvarig för de olika kontaktpunkterna gentemot Frontex. Detta är bedömningar som Kustbevakningen delar.

Det utredningen därmed säger sig vilja uppnå med sina förslag - att *Polismyndigheten ska ha huvudansvaret och förväntas inleda och leda arbetet och att föreslå regeringen att fatta beslut* – bör enligt Kustbevakningens mening dock framgå *direkt av kompletteringsförordningen* istället för att främst behöva tolkas fram ur utredningens överväganden i promemorian.

Den formulering som idag finns i utlänningslagen skulle då kunna tjäna som förebild för en reglering om att Polismyndigheten har ett huvudansvar för arbetet enligt EBCG-förordningen i vart fall såvitt avser gränskontroll, att de andra myndigheterna inom sina verksamhetsområden och uppgifter ska vara skyldiga att medverka i arbetet, kombinerat med att Polismyndigheten ska samråda med och inhämta godkännande från de andra myndigheterna, när deras verksamheter och resurser berörs.

### *Kritiken efter Schengeninspektionen 2017*

Kustbevakningen vill härvid också fästa uppmärksamhet på att en lösning där alla myndigheter i författningstexten ges till stor del samma ansvar och bemyndiganden går tvärt emot kommissionens rekommendation efter Schengeninspektionen 2017. Kommissionen rekommenderade då Sverige att ”fastställa en ledande och ansvarig myndighet som har ansvaret för gränsförvaltning i Sverige på strategisk, regional och lokal nivå” (punkten A4).

### *Samverkan och otydlighet kan i sig vara resurskrävande*

En otydlig ansvarsfördelning är dessutom olämplig, inte bara av formella eller möjligen politiska skäl. En sådan lösning är olämplig även med hänsyn till myndigheternas begränsade resurser. Att samverka och samråda mellan myndigheter kan i sig vara avsevärt resurskrävande, särskilt om de grundläggande förutsättningarna är otydliga. Samverkan bör därför vara tydligt avgränsad till när de olika myndigheters verksamhets- och ansvarsområde påtagligt berörs.

## *Kustbevakningens slutsatser*

Mer konkret menar Kustbevakningen därför att Polismyndigheten borde ha ett redan i författningstexten utpekad huvudansvar (förutom för gränskontrollen) för:

- att föreslå nationell strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning (EIBM-strategi),
- att föreslå en begäran om bistånd av Frontex i form av insatser på svenskt territorium,
- att föreslå indelning av yttre gräns i gränssnitt,
- att ansvara för en operativ plan för en insats i Sverige och
- att besluta att överlåta befogenheter.

### **8.1.2. Nationell kontaktpunkt och samordningscentral - 9 § kompletteringsförordningen**

#### *Polismyndigheten som kontaktpunkt*

Kustbevakningen delar förslaget att i kompletteringsförordningen ange att Polismyndigheten ska utgöra nationell kontaktpunkt (NFPoC), Nationell samordningscentral (NCC) och central nationell myndighet för det ekonomiska stödet enligt artikel 61 (CNA).

#### *Vilken myndighet representerar Sverige? Med stöd av vilken reglering?*

Liksom utredningen anger i övervägandena och skälen för det här förslagen, bör det ankomma på Polismyndigheten att ange, inhämta och samordna svenska ståndpunkter, i samråd med övriga berörda gränsförvaltningsmyndigheter inom deras ansvarsområden. Dessa myndigheter behöver samtidigt ha en skyldighet att bidra och bedöma inom sina verksamhetsområden. Som anförts ovan menar dock Kustbevakningen att denna rollfördelning bör framgå direkt av författningstexten, inte bara av övervägandena i promemorian.

Det bör i den fortsatta beredningen också förtydligas i vilken utsträckning det är genom bestämmelserna att vara kontaktpunkt som en myndighet (Polismyndigheten) får bemyndigandet att representera Sverige som medlemsstat och att ange svenska ståndpunkter i alla de fall där EBCG-förordningen förutsätter det, eller om detta istället anses följa av bemyndigandet till myndigheterna att ingå överenskommelser med Frontex, se nedan.

Under övrigt lämnas även några särskilda synpunkter avseende att ange svenska ståndpunkter i samarbetet inom kustbevakningsuppgifter enligt bl.a. EBCG-förordningens artikel 69.

#### *Ekonomiskt stöd enligt artikel 61 respektive för olika kostnadsersättningar*

Inför den fortsatta beredningen avseende den centrala nationella myndigheten för det ekonomiska stödet enligt artikel 61, bör det noteras att denna nya roll och ersättningsform inte avser möjligheterna att få ekonomisk ersättning för kostnader för utplacering av utrustning och personal enligt artikel 64 och 45. Istället avser den endast det särskilda ekonomiska stödet enligt artikel 61. Som anförts ovan delar Kustbevakningen förslaget att Polismyndigheten utses som ansvarig för den särskilda kontaktpunkten för det ekonomiska stödet.

Enligt Kustbevakningens mening kan Polismyndighetens ansvar i fråga om ekonomiska relationer med Frontex med fördel övergripande omfatta de ekonomiska relationerna med Frontex som helhet. Detta eftersom det är Polismyndigheten som är nationellt kontaktpunkt och eftersom det är svårt för de mindre myndigheterna att ha egna redundanta organisationer med sådan expertkompetens som krävs.

### **8.1.3. Myndighetsutövning och tvångsmedel – 3-6 §§ kompletteringslagen och 6-8 § kompletteringsförordningen**

*Överlåtelsen av befogenheterna (s 138) – 5 § kompletteringslagen och 6-7 § kompletteringsförordningen*

Kustbevakningen delar beskrivningen i övervägandena om att det behövs nationell reglering för att utländska tjänstemän inom ramen för en Frontexinsats och en operativ plan ska kunna utföra uppgifter som är nödvändiga (s 136, 138 och 139)

- för att uppfylla målen med EU:s *sjöoperationsförordning*
- för att uppfylla målen med *Schengens gränskodex* samt
- för att *enligt EBCG-förordningen* kunna fullgöra uppgifter – såvitt Kustbevakningen berörs – inom ramen för inresekontroll och gränsövervakning (dvs. *gränskontroll*).

*Vilken eller vilka myndigheter som bör få överlåta befogenheter*

Kustbevakningen delar förslaget att regeringen bör kunna bestämma vilken myndighet som får överlåta förvaltningsuppgifter som innefattar befogenheter att använda tvångsmedel för gränskontrollen i Sverige. Kustbevakningen delar också förslaget, som det kan förstås, om att överlåtelsen av befogenheterna ska göras i en operativ plan.

Däremot menar Kustbevakningen att Polismyndigheten som huvudansvarig myndighet för gränskontrollen i Sverige ensam bör ha bemyndigandet att i samråd med övriga berörda gränsförvaltningsmyndigheter fastställa en operationsplan för gränskontroll och därmed överlåta befogenheter. De andra gränsförvaltningsmyndigheterna kan då, när deras verksamheter berörs, ha en skyldighet att medverka i framtagandet av planen.

Med en sådan lösning skulle kompletteringsregleringen vara bättre förenlig med Polismyndighetens huvudansvar för kontrollverksamheten enligt utlänningslagen och med de befogenheter som framförallt behöver kunna överlåtas för gränskontrollen.

De befogenheter som bör kunna överlåtas bör därmed också i huvudsak vara de befogenheter som Polismyndigheten och en polisman har (se vidare nedan).

Skulle istället samtliga myndigheter ha möjlighet att överlåta de föreslagna befogenheterna, skulle frågan också uppkomma om det är möjligt och lämpligt att en myndighet kan överlåta befogenheter som den inte själv har och för en verksamhet som den bara medverkar eller biträder i. Det kan då också uppstå situationer då befogenheterna vid en biträdessituation skulle behöva överlåtas i flera led, se vidare nedan.

### ***Vilka befogenheter som bör få överlåtas (s 135 f) – 4 § kompletteringslagen***

*Befogenheter vid gränskontroll*

Kustbevakningen delar förslagen om att angivna befogenheter enligt utlänningslagen bör kunna överlåtas samt att även befogenheter att använda tvång och våld i den kontrollverksamheten då kan behöva överlåtas, så som föreslås i de inledande punkterna av den föreslagna 4 §.

För Kustbevakningens del finns uppgifterna och befogenheterna att hjälpa till och medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt utlänningslagen i just utlänningslagen. Dessa befogenheter kompletteras sedan i 6 kap. kustbevakningslagen med allmänna bestämmelser



om kontroll- och tillsynsverksamheten och som avser sjötrafiken. Där ges befogenheterna för Kustbevakningen att i kontrollverksamheten preja, borda och att föra fartyg till hamn. För att leva upp till målen med sjöoperationsförordningen kan det finnas skäl att i 4 § kompletteringslagen föra in en hänvisning till 6 kap 1 § kustbevakningslagen.

#### *Eventuella befogenheter för annan kontrollverksamhet*

Kustbevakningen ställer sig tvekan till den rättsliga grunden för och skälen för att befogenheter ska kunna överlåtas även enligt tullagen, en lag som avser kontroll av införsel av varor och inte av personers inresa (punkten 5).

Det bör härvid även noteras att Kustbevakningstjänstemän, såväl som polisman, också kan anses ha de befogenheter som framgår av 4 kap. 2 § tullagen (jfr 4. kap. 3 § tullagen) som hänvisas till i 4 § punkten 5 kompletteringslagen.

#### *Befogenheter för ordningshållning och brottsbekämpning*

Kustbevakningen ställer sig frågande till om gränsförvaltningsmyndigheterna ska kunna överlåta befogenheter, reglerade i smugglingslagen respektive i kustbevakningslagen, som avser ingripanden mot brott och ordningsstörning.

Ingen av dessa lagar ger några direkta befogenheter för Kustbevakningen avseende brott mot utlänningslagen. Eftersom inte ens Polismyndigheten som huvudansvarig myndighet för både gränskontrollen och brottsbekämpningen föreslås kunna överlåta brottsbekämpande befogenheter reglerade i bl.a. rättegångsbalken, vore det en märklig ordning om Kustbevakningen skulle kunna göra det.

En möjlighet för Kustbevakningen att delegera dessa befogenheter i en operationsplan skulle dessutom i fråga om brott mot utlänningslagen kunna förutsätta en delegering i flera led. Det skulle då krävas först en begäran om biträde i det enskilda fallet från Polismyndigheten till Kustbevakningen och därefter en överlåtelse från Kustbevakningen till de utländska tjänstemännen i den stående styrkan.

Kustbevakningen efterfrågar därför ytterligare övervägande om behovet att överlåta brottsbekämpande befogenheter, för att klargöra det faktiska eller formella behovet av sådana överlåtelser av befogenheter eller om målen med EBCG-förordningen och sjöoperationsförordningen kan nås tillräckligt genom att dessa åtgärder kan genomföras av nationella tjänstemän enligt deras ordinarie befogenheter (se vidare under sjöoperationsförordningen nedan).

Om sådana överväganden leder fram till bedömningen att brottsbekämpande befogenheter ska kunna överlåtas, då bör den överlåtelser företrädesvis göras från Polismyndigheten som huvudansvarig myndighet för brottsbekämpningen. Som Kustbevakningen ser det bör det alltså därför *inte* finnas någon hänvisning från 4 § p. 6 och 7 kompletteringslagen till vare sig smugglingslagen eller kustbevakningslagen.

#### *Befogenheter enligt sjöoperationsförordningen*

I artikel 82 i EBCG-förordningen anges att medlemmarna i enheterna ska ha kapacitet att utföra uppgifter och utöva befogenheter vad gäller gränskontroll och uppgifterna som är nödvändiga för att uppnå målen med bland annat sjöoperationsförordningen.

Sjöoperationsförordningen är central när en operation bedrivs till sjöss inom ramen för Frontex-samarbetet och styr i stora delar de deltagande enheternas agerande. I förordningen framgår särskilda regler för hur deltagande enheter ska eller får agera vid t.ex. ett ingripande på territorialhavet, fria havet eller angränsande zon. Vidare framgår regler för sök- och räddningssituationer och bestämmelser om skyddet av de grundläggande rättigheterna och principen om non-refoulement.

Såvitt Kustbevakningen kan bedöma behövs närmare överväganden om vad som är nödvändigt för att uppfylla målen med sjöoperationsförordningen. I artikel 6 sjöoperationsförordningen, som avser ingripande på territorialhavet, anges till exempel att deltagande enheter *ska* kunna kontrollera identitet eller genomsöka ett fartyg (artikel 6.1 sjöoperationsförordningen). Världmedlemsstaten *får* även ge deltagande enheter tillåtelse att beslagta fartyget och gripa personer ombord (artikel 6.2 sjöoperationsförordningen).

För Kustbevakningen är det tveksamt om de föreslagna befogenheterna i 4 § kompletteringslagen ger stöd för samtliga åtgärder enligt sjöoperationsförordningen. Vidare är det för Kustbevakningen oklart om befogenheterna kan anses följa direkt av sjöoperationsförordningen (jfr även resonemang på s. 136 f. om befogenheter och tvångsmedel i sin tjänsteutövning avseende EBCG-förordningen) och huruvida åtgärderna enligt sjöoperationsförordningen utgör kontrollåtgärder eller brottsbekämpande åtgärder. Ovanstående funderingar påverkar också vilka befogenheter som är relevanta.

*Vilken myndighet bör kunna överlåta vad?*

Det framgår inte av förslagen om myndigheterna var för sig endast kan överlåta befogenheter som den egna myndigheten har, eller om de även ska kunna överlåta befogenheter som gäller endast för annan myndighet. Detta skulle behöva förtydligas.

*Frågor om nationell sambandsperson ombord*

Befogenheterna ska vid insatser i Sverige som huvudregel bara få användas under ledning av och i närvaro av en svensk tjänsteman. Med behörig tjänsteman avses tjänsteman från någon av gränsförvaltningsmyndigheterna (s. 187). Eftersom kustbevakningens tjänstemän i flera fall inte har de befogenheter som föreslås kunna överlåtas i 4 § kompletteringslagen (t.ex. befogenheterna i punkterna 2, 3 och 4), är det tveksamt om Kustbevakningens tjänstemän kan utgöra behöriga tjänstemän i lagens mening i de delarna. Detta behöver förtydligas, även om det enligt Kustbevakningen mening normalt sett bör vara en polis som närvarar och leder utländsk personal.

*Överlåtelse av förvaltningsuppgifter utanför en operationsplan*

I den fortsatta beredningen finns det skäl att närmare överväga och beskriva utrymmet för gränsförvaltningsmyndigheterna att ta emot olika typer av stöd från Frontex utanför en operationsplan, se vidare nedan.

## **8.2. Lämpliga åtgärder**

### **8.2.1. Begäran om bistånd från Frontex**

Som redan nämnts ovan, bör det i enlighet med nuvarande nationell reglering i fråga om gränskontrollen endast vara Polismyndigheten så som huvudansvarig myndighet som kan begära biträde från Frontex såvitt avser gränskontroll. Begäran bör enligt Kustbevakningens mening göras i samråd med övriga berörda gränsförvaltningsmyndigheter inom deras respektive ansvarsområden och dessa bör vara skyldiga att bistå i begäran.

Enligt Kustbevakningens bedömning finns det alltså inte tillräckliga skäl att ge Kustbevakningen eget bemyndigande att, med regeringens medgivande, begära bistånd från Frontex för gränskontrollinsatser. Än mindre skäl finns det, för att Kustbevakningen ska kunna begära bistånd för återvändandeinsatser, som inte alls ingår i Kustbevakningens uppdrag och verksamhet.

### **8.2.2 Överenskommelser med Frontex och med andra länder**

De internationella bemyndiganden som behöver ges till följd av EBCG-förordningen bör redan enligt författningstextens lydelse vara uttryckligen avgränsade dels till tillämpningsområdet för EBCG-förordningen, dels till vardera myndighets faktiska uppdrag och verksamhet och inom ramen för just EBCG-förordningen.

#### ***Med andra länder eller med utländska myndigheter?***

Kustbevakningen ställer sig också tvekan till om bemyndiganden ska avse överenskommelser med andra länder eller om det skulle vara tillräckligt med ett bemyndigande att ingå överenskommelser med EU-organ och med utländska myndigheter (jfr. 9 a § i förordningen med instruktion för myndigheten för samhällsskydd och beredskap)

#### ***Särskilda frågor om tredjeländer***

I fråga om tredjeländer, eller snarare myndigheter i tredjeländer, bör framöver också framgå hur dessa bemyndigandena förhåller sig till Frontex och EU:s företrädare i fråga om samarbete med tredjeländer (artikel 71-73), sett även mot de synpunkter kommissionen framförde vid den tematiska utvärderingen av medlemsstaternas IBM-strategier.

#### ***Var ges bemyndigandet att svara för Sverige som medlemsland?***

Vid den fortsatta beredningen bör med fördel även klargöras om det är genom bemyndigandet att ingå överenskommelser eller genom utpekandet av rollerna kontaktpunkt som bemyndigandet att representera Sverige och ange svenska ståndpunkter ges. En fördel med bestämmelserna om kontaktpunkterna är att Polismyndigheten då får ett tydligare och sammanhållet huvudansvar för att ståndpunkter anges, även om Polismyndigheten i flera fall behöver inhämta dessa synpunkter från en eller flera av de andra myndigheterna.

### **8.2.3. Beslut om överlåtelse av förvaltningsuppgift**

EBCG-förordningen innehåller bestämmelser om tjänster och samarbeten även utanför en Frontexoperation. I den fortsatta beredningen bör med fördel beskrivas vilket utrymme som kan finnas för myndigheterna att ta emot tjänster från Frontex som inte innefattar myndighetsutövning men som kanske ändå kan anses innefatta förvaltningsuppgifter. Detta

för att tydliggöra vilket utrymme myndigheterna har, eller inte har, att emot stöd med faktiska och andra uppgifter av olika slag utanför en Frontexoperation.

#### **8.2.4. Beredning och beslut i vissa ärenden**

Som framgått ovan delar Kustbevakningen det som i stort åsyftas med förslagen, att Polismyndigheten så som huvudansvarig myndighet för gränskontrollen och som svensk kontaktpunkt (NFPoC) till Frontex bör ha huvudansvar och bemyndiganden för de ärenden och kontaktpunkter som EBCG-förordningen föranleder. Enligt Kustbevakningen bör detta huvudansvar dock framgå direkt av författningsregleringen även såvitt avser de specifika kontaktpunkterna.

Av Polismyndighetens huvudansvar bör sedan också kunna följas att den myndigheten även leder det nationella arbetet som exempelvis avser gränssnitt, beredningsplaner, kapacitetsutvecklingsplaner, utvärderingar och kvalitetsgranskningar. I den fortsatta beredningen kan vidare övervägas i vilken utsträckning dessa specifika ärendetyper behöver räknas upp med bemyndiganden i en författningsreglering, om Polismyndigheten ändå redan har ett tydligt utpekad huvudansvar.

### **8.4. Frågor som (enligt utredningen) inte behöver åtgärdas**

#### **8.4.1-2. Arbetsrättsliga frågor och arbetsmiljöfrågor**

Visserligen innehåller inte själva EBCG-förordningen någon reglering av arbetsrätt eller arbetsmiljö. Eftersom Frontex fattar beslut om villkor för personalen i styrkan, får EBCG-förordningen ändå indirekt effekter som kan strida mot svensk arbetsrättslig lagstiftning. Utredningen har övergripande bedömt att det inte behövs någon kompletterande nationell reglering av arbetsrätt eller arbetsmiljö för personalens deltagande i den stående styrkan, inom EU eller nationellt. Promemorian saknar dock en närmare kartläggning och tydligare dokumenterade överväganden om dessa frågor. I promemorian saknas då exempelvis överväganden avseende betydelsen av arbetsmiljö- och säkerhetslagstiftningen i sjöfarten och luftfarten och hur den är tillämplig på svenskflaggade fartyg/luftfartyg även utanför svenskt territorium. Det framgår till exempel av 1 kap. 2 § arbetsmiljölagen att i fråga om fartygsarbete gäller lagen även när svenska fartyg används till sjöfart utanför Sveriges sjöterritorium, vilket också innebär att arbetsmiljölagen torde bli tillämpligt på svenska fartyg som deltar i en Frontexoperation.

Kustbevakningen förordar därför att kompletterande överväganden görs avseende arbetsrätt och arbetsmiljö, kopplat till:

- att EUs regelverk för sekonderingar rätteligen inte torde tillämpas på utstationeringar och utlokaliseringar av personal till den stående styrkan
- att Frontex styrelse beslutat om villkor för sådan personal som långvarigt utstationeras (kategori 2) och kortvarigt utplaceras (kategori 3) i styrkan som inte är helt förenlig med svensk ledighetslagstiftning eller avseende beslut om tjänstgöringsort
- att överväganden saknas avseende tillämpligheten av svensk lag om arbetsmiljö och säkerhet på svenska statsfartyg och statsluftfartyg samt
- att det kvarstår oklarheter om fördelningen av arbetsmiljöansvaret mellan utsändande myndighet, värdstatsmyndigheten och Frontex både vid utplaceringar från Sverige och vid mottagande av stöd i Sverige.

#### **8.4.5. Uppgiftslämnande och sekretess**

Enligt Kustbevakningens bedömning har en tydlig och sekretessbrytande uppgiftsskyldighet avgörande betydelse för ett effektivt informationsutbyte mellan berörda svenska myndigheter.

I den fortsatta beredningen bör analysen av EBCG-förordningens bestämmelser om skyldighet att utbyta information enligt Kustbevakningen både fördjupas och breddas. Analysen bör beakta bestämmelserna om NCC och EUROSUR (exempelvis artikel 18-25), med konkreta anvisningar om vilken typ av information från övervakning och fartygsrapportering som myndigheterna ska vara skyldiga att förmedla för syftet gränsförvaltning.

Utifrån den fördjupade analysen förordar Kustbevakningen en ny bedömning av huruvida en kompletterande nationell sekretessbrytande bestämmelse bör införas som ger myndigheterna ett tydligt stöd att utbyta nödvändig information.

En tillräcklig tydlighet i dessa delar kan framförallt ha stor betydelse för Polismyndighetens förutsättningar för verksamheten vid NCC och samarbetet enligt EUROSUR, men den kan också underlätta för den nationella samordningen och förmedlingen av sjöinformation (jfr 5.3.2, s. 69).

### **9. Ett fördjupat myndighetssamarbete m.m.**

#### **9.1. Åtaganden och möjligheter**

##### **Skillnaderna i myndigheternas uppdrag och förutsättningar**

I detta avsnitt framgår det särskilt tydligt att utredningens förslag såvitt avser Kustbevakningen grundar sig på missuppfattningar om myndighetens uppdrag och verksamhet (s. 166 överst).

Som nämdes inledningsvis har Kustbevakningen huvudansvaret för miljöräddningstjänsten till sjöss tillsammans med uppgifter även inom annan räddningstjänst till sjöss och för krisberedskap. Uppgiften att hjälpa till och medverka i gränskontrollen är endast en av flera olika kontrollverksamheter till sjöss som, tillsammans med ordningshållning och ingripanden mot sjörelaterade brott, ingår i sjöövervakningsverksamheten. I Kustbevakningen finns därför varken gränskontrollanter eller någon specifik organisatorisk enhet för gränskontroll (ingen gränspolissektion). Istället ingår gränsövervakning som en del av flera uppgifter i den operativa kustbevakningsverksamheten på ett sätt som mer motsvarar Polismyndighetens lokala övervaknings och ingripandeverksamheter än specifika gränskontrollverksamheter. Det bör då noteras att trots att Kustbevakningens personella resurser utifrån uppgifterna i utredningen motsvarar bara omkring ett par enstaka procent av Polismyndighetens, så svarar Kustbevakningen under innevarande år för omkring en fjärdedel av utplaceringarna i kategori 3 och en dryg tiondel av utplaceringarna i kategori 2. Dessutom svara Kustbevakningen för den absoluta merparten av utplaceringarna av teknisk utrustning.

Eftersom Kustbevakningens samlade uppgifter innebär att myndigheten är ett främst operativt verktyg till sjöss till stöd för flera olika samverkande myndigheter och olika verksamheter, har Kustbevakningen mycket begränsade stabsresurser för vart och ett av dessa områden. Kustbevakningen behöver därmed kunna fokusera merparten av sina begränsade resurser på att säkerställa den operativa förmågan. Utrymmet att samtidigt ansvara för omfattande

stabsuppgifter inom de olika huvudansvariga myndigheternas ansvars- och expertområden är därför mycket begränsade.

### **Svenska åtaganden att bidra med teknisk utrustning med besättning**

I betänkandet beskrivs på några ställen hur myndigheterna hittills har arbetat med att utplacera teknisk utrustning till Frontex (3.3.3, 5.7.2. och 6.4.4.). Vidare citeras på flera ställen EBCG-förordningens bestämmelser om medlemsstaternas skyldigheter att bidra med materiel (t.ex. avsnitt 4.3.3. s 50, 4.5.1. s 53, 4.5.3. s 55, 4.5.4. och 4.5.5. s 55 samt 6, s 90-93).

I kapitlet om ett fördjupat myndighetssamarbete (avsnitt 9.1.) sammanfattas detta också som att EBCG-förordningen innebär att medlemsstaterna *ska bidra* till det gemensamma med bland annat materiel. Sedan läggs till att mängden materiel som i olika former ska ställas till Frontex förfogande dessutom *ska öka* (avsnitt 9.3. s 169). Därefter bedömer utredningen att formerna för samarbetet mellan gränsförvaltningsmyndigheterna behöver utvecklas inriktat mot att ge myndigheterna möjligheter att bl.a. säkerställa att samarbete har tillräckliga personella och materiella resurser (9.4. s 170).

Enligt Kustbevakningens mening hade det varit önskvärt att utredningen kunnat presentera en mer konkret analys av vad EBCG-förordningens bestämmelser innebär i form av skyldigheter för Sverige att tillhandahålla teknisk utrustning till Frontex. Framförallt hade gränsförvaltningsmyndigheterna varit hjälpta av om utredningen bedömt vad Sveriges skyldigheter som medlemsland i sin tur kan innebära för de olika gränsförvaltningsmyndigheterna, i form av skyldigheter att anmäla och utplacera teknisk utrustning. Detta eftersom sådana skyldigheter förutsätter att myndigheterna kan anskaffa, anpassa och förvalta utrustningen i sådan omfattning som krävs av Sverige och då även i enlighet med sådana tekniska standarder som Frontex fastställer. Enligt Kustbevakningens erfarenhet har Frontex också höga förväntningar på att länder med sjögränser och kustbevakningar bidrar med maritim teknisk utrustning.

Kustbevakningens medverkan med teknisk utrustning och besättningar har tidigare förutsatt särskilda regeringsbeslut som byggts på politiska överväganden som år för år kunnat vägas samman med aktuella resursmässiga möjligheter och rimliga konsekvenser för övervakningen och beredskapen nationellt. Varken nuvarande reglering om att myndigheten *får* delta eller utredningens förslag att definiera Kustbevakningen som en gränsförvaltningsmyndighet ger en liknande ledning eller styrning avseende prioriteringar och bedömningar av konsekvenser, vare sig årligen eller på lång sikt. Detta trots att kraven på Sverige och de svenska myndigheterna att tillhandahålla teknisk utrustning med personal kan, vara synnerligen både kostnadsdrivande och verksamhetspåverkande.

För Kustbevakningens del kan sådana krav utan tillräckligt kraftfulla anslagsökningar medföra avsevärda nedgångar i nationell beredskap och övervakning. Förutsättningarna att bidra med teknisk utrustning kan dessutom framöver komma att begränsas redan av att Kustbevakningen kan behöva avyttra utrustning för att nå en ekonomi med balans med bibehållande av personal och så mycket verksamhet som möjligt.

Till skillnad från utredningen har Kustbevakningen då svårt att se att ett utvecklat samarbete mellan myndigheterna i sig kan ge myndigheterna möjlighet till tillräckliga resurser (s. 170).

#### **9.4-5. Behov av utveckling och Ett myndighetsgemensamt uppdrag**

Förslaget om en utveckling av samarbetet kring en av Polismyndighetens roller som kontaktpunkt torde i huvudsak snarare avse den nationella kontaktpunkten (NFPOC) än den nationella samordningscentralen (NCC).

Myndigheterna har redan ett omfattande och ofta väl fungerande samarbete, för att i praktiken och så effektivt som möjligt kunna lösa ut de frågor som EBCG-förordningen väcker. Innan man lägger på dem den likalydande uppgiften att även utreda detta samarbete, vill Kustbevakningen erinra att även sådana utredningsuppdrag i sig riskerar att kräva avsevärda resurser och särskilt då om ansvarsfördelningen i författningsregleringen blir så otydligt som föreslås. En så otydlig reglering riskera medföra att Polismyndigheten även vid utförandet av ett sådant här uppdrag behöver samverka och samråda oftare och mer med de andra gränsförvaltningsmyndigheterna än som skulle vara nödvändigt med en tydligare reglering.

Som anförts i stycket ovan, vill Kustbevakningen också erinra om att samverka mellan myndigheterna *inte i sig medför tillräckliga resurser* (9.4. s 170), vare sig personellt eller materiellt.

#### **9.6. Ett uppdrag om yttre gränsavsnitt**

Kustbevakningen delar bedömningen att det är Polismyndigheten som bör ha denna uppgift.

#### **Övrigt – kustbevakningsfunktioner enligt artikel 69 i EBCG-förordningen**

I promemorian berörs även det europeiska samarbetet inom kustbevakningsuppgifter mellan de tre byråerna för gränsförvaltning (Frontex), fiske (EFCA) och sjösäkerhet (EMSA) (3.1.3. s 38, 3.3.2 s. 45 samt 4.3.6. Europeiskt samarbete om kustbevakningsuppgifter s. 52). Samarbetet är reglerat på förordningsnivå i EU-förordningarna för respektive byrå och för Frontex i artikel 69 i EBCG-förordningen. Samarbetet handlar om att de tre byråerna ska stödja medlemsstaternas myndigheter i deras utförande av kustbevakningsuppgifter på nationell nivå och unionsnivå, samt när så är lämpligt även på internationell nivå. Samarbetet förutsätts samtidigt utföras i nära samarbete med medlemsstaterna. Under beredningen av den förordningsreglerade handboken för kustbevakningsuppgifter, som nyligen har beslutats av kommissionen som en rekommendation, har exempelvis svenska synpunkter och uppgifter till ett faktablad om uppgiftsfördelning inom Regeringskansliet och mellan svenska myndigheter efterfrågats. Även här är det oklart om någon myndighet skulle kunna svara för Sveriges räkning (och i så fall vilken eller vilka myndigheter).

Vidare har Frontex vid bilaterala möten om medlemsstaternas möjligheter att ta emot stöd och vara värd för den stående styrkan även lyft fram Frontex möjligheter att ur sin katalog av tjänster på olika sätt operativt stödja medlemsstaternas myndigheter utanför en Frontexoperation. Som redan ovan framförts skulle det ur resurshänsyn vara värdefullt för myndigheterna med överväganden eller förslag som klargör i vilken utsträckning myndigheterna kan ta emot stöd utanför den reglering som föreslås för Frontexinsatser i kompletteringslagen, exempelvis för faktiska uppgifter eller för förvaltningsuppgifter som inte innefattar myndighetsutövning.

Kustbevakningen bedömer därför att det behöver närmare utredas och övervägas

- hur Sverige representeras i samarbetet om kustbevakningsuppgifter inom de tre byråerna och deras förordningsregleringar
- vilket utrymme som finns för svenska myndigheter att ta emot olika typ av tjänster och stöd av Frontex utanför en specifik Frontexinsats.

## **10. Konsekvenser**

### **Ökat ekonomiskt underskott för utplaceringsverksamheten**

#### ***Kostnader för operativa resurser***

Även om den nya artikel 61-kompensationen kommer att medföra ett visst ekonomiskt stöd, kommer det ekonomiska underskottet för utplaceringsverksamheten till Frontexinsatserna sammantaget ändå att öka till följd av EBCG-förordningen tillsammans med utredningens förslag. Detta eftersom Kustbevakningen nu återkommande och i ökande utsträckning förväntas utplacera både utrustning och personal. Vid dessa utplaceringar får Kustbevakningen visserligen ersättning för flera delar av de tillkommande rörliga kostnaderna. Ersättningen från Frontex för utplaceringarna täcker dock inte den totala kostnad som belastar Kustbevakningen. Kustbevakningen bär själv alla de fasta kostnaderna för de operativa resurserna, trots att dessa inte kan användas i den nationella övervakningen och beredskapen.

#### ***Kostnader för ökade stabsuppgifter***

Dessutom ersätter Frontex över huvud taget inte kostnaderna för de stabsresurser inom ledning och stöd som krävs för att kunna resursförsörja (med både materiel och personal), planera för och genomföra utplaceringarna och insatserna. Även övrigt stabsarbete som förväntas till följd av EBCG-förordningen med strategier, planer, analyser och uppföljningar m.m. har tillförts som ofinansierade nya uppgifter, vilket medför ytterligare en väsentlig belastning i en myndighet med operativt fokus och begränsade stabsresurser.

### **Konsekvenser av ofinansierade öknings av uppdraget**

Ofinansierade utökningar av uppdraget inom gränsförvaltning med tillkommande nya uppgifter, kommer innebära att omfattningen av och målen för annan verksamhet inklusive för övervakningen och beredskapen nationellt kommer att behöva sänkas.

#### ***Konsekvenser för den nationella operativa förmågan***

Vilka behov och konsekvenser som utplaceringen av utrustning och personal till Frontex och den stående styrkan medför för den operativa verksamheten har Kustbevakningen redan beskrivit i sitt budgetunderlag. Om myndigheten utan utökat anslag ska kunna möta de utökade kraven inom gränsförvaltning, kommer myndigheten att behöva fatta en rad verksamhetsbegränsande prioriteringsbeslut. Den redan otillräckliga miljöberedskapen och för låga närvaron till sjöss i förhållande till rådande hotbild kommer därmed att ytterligare försämrats. Även Kustbevakningens förmågebidrag till Sveriges räddningstjänstkapacitet skulle minska och förutsättningarna för bedrivandet av sjöövervakningsuppdraget försämrats. De svårigheter Kustbevakningen redan idag har att upprätthålla ordinarie verksamhet kommer öka, vilket även medför en försämrad förmåga att verka med uthållighet i kris och ytterst i krig.



### ***Konsekvenser av ökade stabsuppgifter för möjligheterna att bidra i styrkan***

EBCG-förordningen medför dessutom i sig ett ökat tryck med nya uppgifter inom ledning och stöd. Om utredningens förslag leder till att gränsförvaltningsmyndigheterna får till stor del likalydande ansvar för de nya uppgifterna kopplat till att begära och ta emot utländsk personal i Sverige, så ökar trycket i ledning och stab ytterligare och högst avsevärt. Även Kustbevakningens förmåga att fortsatt svara för merparten av de svenska utplaceringarna av teknisk utrustning, tillsammans med en jämförelsevis mycket stor del de svenska utplaceringarna av kategori 3 personal, skulle därför också minska om behovet av att tillföra ytterligare resurser i stabs- och ledningsorganisationen ökar till följd av utredningens förslag.

### **Medel behöver tillföras**

För att undvika sådana konsekvenser måste medel som täcker samtliga kostnader tillföras för de nya uppgifter som EBCG-förordningen medför, i sig och tillsammans med de föreslagna kompletteringsförfattningarna. Sett till det äskande och de konsekvensanalyser som lämnats i Kustbevakningens budgetunderlag är det även av vikt att notera att utredningens långtgående förslag inte var kända och därmed inte beaktade i det senaste budgetunderlaget. Med de förslag som utredningen har lagt ökar finansieringsbehovet ytterligare.

### **Alternativa finansieringsmodeller**

Ett alternativ för att finansiera kostnaderna för gränsförvaltningsmyndigheternas samarbete med utplacering av teknisk utrustning med besättning och övrig personal i kategori 2-3, skulle kunna vara att de kostnader (fasta kostnader och vissa merkostnader) som inte ersätts av EU och Frontex finansieras via ett särskilt anslag på samma sätt som sekonderingar idag ersätts för fredsfrämjande verksamhet och civil krishantering.

-----

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Therese Mattsson. I ärendets handläggning har deltagit överdirektören Anders Kjaersgaard, avdelningscheferna Helen Frykler, Henrik Jonsson, Johan Norrman, Per-Arne Strand och Sofia Moestedt, chefsjuristen Sara Thörngren, projektledaren Kent Edlund, delprojektledarna Anna Kimber, Helene Hasselgren, Fredrik Lindblom och Helena Ung Säfström, verksamhetscontroller Anna Reimfelt, kommunikationen Mattias Lindholm, enhetschefen Fredrik Svensson samt verksamhetsjuristen Helen Johansson och strategisk rådgivare Annika Wahlfried Wikingsson (föredragande).

Therese Mattsson

Annika Wahlfried Wikingsson

#### Extern digital kopia till:

Justitiedepartementet, enheten för samordning av samhällets krisberedskap  
Justitiedepartementet, enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet och samhällets krisberedskap (L4)

#### Intern digital kopia till:

Ledningsgruppen, ledamöter  
SRAT, TULL KUST, SEKO