

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm**Yttrande över promemorian EU:s nya gräns- och
kustbevakningsförordning, kompletterande reglering (Ds 2021:10)**

(Ju2021/01663)

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

Samverkan mellan gränsförvaltningsmyndigheterna

Enligt promemorian ska Polismyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Kriminalvården och Migrationsverket gemensamt kallas för *gränsförvaltningsmyndigheterna*. De ska tillsammans ansvara för att Sverige uppfyller sina åligganden enligt EU:s gräns- och kustbevakningsförordning och ska bl.a. kunna begära bistånd av Frontex, delta i upprättandet av operativa planer och överlåta befogenheter till utländska tjänstemän.

En utgångspunkt inom svensk förvaltning är att myndigheter endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen (se 5 § förvaltningslagen). En myndighets ansvar och befogenheter måste således vara tydligt reglerade. För en enhetlig och effektiv rättstillämpning krävs dock ofta att myndigheter samverkar med varandra (jfr 8 § förvaltningslagen). Även i sådana situationer måste det vara tydligt vilken myndighet som ansvarar för att en åtgärd vidtas eller för att ett beslut fattas. Som JO tidigare har uttalat får det inte förekomma att åtgärder eller beslut inte kan härledas till någon av de samverkande myndigheterna (se JO 1993/94 s. 458).

Det gemensamma ansvar som promemorians förslag innebär, kommer ställa höga krav på gränsförvaltningsmyndigheterna när det gäller samordning och samverkan. Jag vill därför understryka vikten av att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Det får inte råda några tvivel om var ansvaret ligger vid t.ex. upprättandet av en operativ plan eller vid beslut om att ge befogenheter till utländska tjänstemän. För att myndigheternas åtgärder och beslut ska kunna granskas i efterhand, t.ex. inom ramen för JO:s tillsyn, är det också viktigt att det tydligt framgår vilken myndighet som har gjort vad. Det finns anledning att uppmärksamma frågeställningen i den fortsatta beredningen.

Överlåtelse av befogenheter till utländska tjänstemän

Den nya lag som föreslås i promemorian innehåller en bestämmelse om överlåtelse av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning (3 §) och en bestämmelse om att befogenheter att använda tvångsmedel ska kunna överlåtas på utländska tjänstemän (4 §). Det är oklart om bestämmelsen i 3 § avser något annat eller mera än vad som föreskrivs i 4 § och även i övrigt hur bestämmelserna förhåller sig till varandra. Detta behöver förtydligas.

Den föreslagna regleringen innebär vidare att beslut om vilka befogenheter som ska tilldelas de utländska tjänstemännen kommer att fattas specifikt för varje insats och beskrivas i den operativa planen. Befogenheterna för de utländska tjänstemännen kan alltså komma att variera mellan olika insatser, vilket ställer särskilda krav på myndigheterna vid den praktiska tillämpningen. Jag vill med anledning av detta framhålla vikten av att de utländska tjänstemännen får tydlig information om vilka befogenheter de har tilldelats, vad de innebär och även om allmänna principer för användning av våld och tvång.

I promemorian föreslås även att de utländska tjänstemännen ska utöva sina befogenheter under ledning av och i närvaro av behörig svensk tjänsteman. De ska dock undantagsvis ges rätt att utöva sina befogenheter utan svensk tjänstemans närvaro och det ska anges i den operativa planen om så ska få ske. Jag förstår förslaget som att de utländska tjänstemännen även i det sistnämnda fallet står under svensk ledning.

Vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att det aktuella undantaget ska kunna aktualiseras anges inte i den föreslagna bestämmelsen. Inte heller i skälen för förslaget redovisas i vilka fall utländska tjänstemän ska få agera utan närvaro av en svensk tjänsteman. Med anledning av att relativt långtgående befogenheter ska kunna överlåtas på utländska tjänstemän, anser jag att detta behöver preciseras i författning. Det bör också förtydligas att en utländsk tjänsteman står under svensk ledning även när befogenheter utövas utan svensk tjänstemans närvaro.

Tillsyn

Frågan om vilken tillsyn JO och andra svenska tillsynsorgan ska ha när utländska tjänstemän utövar befogenheter i Sverige har varit aktuell i liknande lagstiftningsarbete, bl.a. vid införandet av lagen om internationellt polisiärt samarbete. Då gjordes bedömningen att JO och Justitiekanslern (JK), inom ramen för en granskning av de svenska myndigheterna, har möjlighet att utreda och bedöma även utländska tjänstemäns agerande. För att möjliggöra ett disciplinförfarande i samarbetsstaten skulle resultatet av en granskning också kunna kommuniceras till den utländska myndigheten. (Se prop. 2016/17:139 s. 70 f.)

De utländska tjänstemän som kan komma att tjänstgöra i Sverige vid insatser enligt EU:s gräns- och kustbevakningsförordning kan antingen vara anställda direkt av

Frontex, och omfattas av EU:s tjänsteföreskrifter och anställningsvillkor, eller av medlemsstaterna. De ska då omfattas av sitt hemlands disciplinära regler.

JO har tillsyn över de fem gränsförvaltningsmyndigheterna och kan granska myndigheternas genomförande av en insats enligt EU:s gräns- och kustbevakningsförordning. I promemorian berörs dock inte vad som ska gälla i fråga om tillsyn över de utländska tjänstemän som kan komma att delta i insatser i Sverige. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är frågan om tillsyn av stor betydelse och jag anser att det är viktigt att den frågan beaktas vid det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Inför upprättandet av detta yttrande har jag samrått med chefsjustitieombudsmannen Elisabeth Rynning som har tillsyn över Kustbevakningen, och justitieombudsmannen Katarina Pahlsson som har tillsyn över Kriminalvården.

Per Lennerbrant

Ärendet har föredragits av Sophia Häggmark Elmér.