



Justitiedepartementet

**EU:s nya gräns- och kustbevakningsförordning – kompletterande reglering (Ds 2021:10)**

Er beteckning Ju2021/01663

Kriminalvården tillstyrker de förslag som lämnas men vill framföra följande synpunkter när det gäller de frågor som behandlas i promemorian.

*Särskilt om Kriminalvårdens uppgifter och ansvar*

I promemorian föreslås att Kriminalvården ska utgöra en av de s.k. gränsförvaltningsmyndigheterna som tillsammans ansvarar för att Sverige kontinuerligt uppfyller sina åligganden enligt EU:s gräns- och kustbevakningsförordning. Detta följer även indirekt av artikel 4 i förordningen. Kriminalvården har inte någon invändning mot de föreslagna författningsregleringarna. Enligt Kriminalvårdens mening finns dock vissa oklarheter när det gäller myndighetens roll och ansvar inom ramen för den svenska gränsförvaltningsverksamheten.

Kriminalvårdens uppdrag inom den gränsförvaltande verksamheten är i princip begränsat till genomförandet av utrikestransporter av frihetsberövade personer. När det gäller Kriminalvårdens deltagande i Frontex gemensamma återvändandeinsatser kan följande nämnas. Enligt den hittillsvarande ordningen har Polismyndigheten – enbart med hänvisning till sin roll som nationell kontaktpunkt för kommunikation med byrån – haft det övergripande och operativa ansvaret för det svenska deltagandet. Polismyndigheten utser bl.a. anställda vid den myndigheten att vara ansvariga tjänstemän för ett uppdrag med ansvar för exempelvis övergripande beslut och arbetsledning. Det är emellertid Kriminalvården som, i avvaktan på utbetalning av ersättning från Frontex, ekonomiskt bär bl.a. resekostnader samt ansvarar för att bemanna ett uppdrag med bevakande personal.

Följaktligen har Polismyndigheten möjlighet att fatta beslut som medför ekonomiska konsekvenser för Kriminalvården och den myndigheten kan också utöva arbetsledning över Kriminalvårdens personal. Enligt Kriminalvårdens mening är den beskrivna ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Kriminalvården oklar, och den följer inte heller vad som i övrigt gäller mellan myndigheterna vid andra transporter än sådana som anordnas genom Frontex.

Det bör i denna del också nämnas att vissa av Kriminalvårdens utrikestransporter emellertid initieras direkt av myndigheten, exempelvis genom ärenden om överföring av verkställande av fängelsestraff. Ett stort antal transporter utförs dock efter det att ärendet överlämnats av Polismyndigheten till Kriminalvården för verkställighet.



Kriminalvården anser att uppgifter och ansvar i samband med en återvändandeinsats som samordnas av Frontex rimligtvis bör fördelas mellan myndigheterna på samma sätt som gäller för övriga transporter som Kriminalvården utför efter överlämnande av Polismyndigheten. Utöver den särskilda bestämmelsen i 29 a § polislagen (1984:387) finns nämligen inte något annat författningsreglerat stöd som medger att Kriminalvården överhuvudtaget utför transporter efter överlämnande av Polismyndigheten, eller att Polismyndigheten överlämnar en transport (se även t.ex. prop. 2016/17:57 s. 72 f.). Kriminalvården har dessutom endast i uppdrag att verkställa de transporter som Polismyndigheten överlämnar samt att lämna andra myndigheter den hjälp med transport som är särskilt föreskrivet (jfr 6 § förordningen [2007:1172] med instruktion för Kriminalvården).

När en transport har överlämnats med stöd av 29 a § polislagen är det normalt Kriminalvården som – i egenskap av verkställande myndighet – har rätt att besluta t.ex. i sådana praktiska frågor som rör transportens planering och genomförande. Samma förutsättningar måste anses gälla för samtliga transporter som överlämnats från Polismyndigheten till Kriminalvården, oaktat om det är fråga om en inrikes- eller utrikestransport.

Kriminalvården anser därmed att myndighetens roll som gränsförvaltningsmyndighet behöver tydliggöras, samt att det framstår som rimligt att klargöra om myndighetens personal exempelvis har möjlighet att agera som ansvariga tjänstemän i uppdraget (s.k. *Head of Operation* eller *Escort Leader*). Det bör dessutom klargöras bl.a. att ansvaret för en transport vad gäller t.ex. planering, beställning av flygkapacitet och bemanning av bevakande personal kvarstår hos Polismyndigheten, om den myndigheten *inte* överlämnar en transport till Kriminalvården. I detta sammanhang bör också nämnas att oklarheter i ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Kriminalvården i samband med transporter även har uppmärksammats i andra lagstiftningsärenden, senast i betänkandet Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk (SOU 2021:61) (se bl.a. s. 354 f. i betänkandet).

Kriminalvården och Polismyndigheten har under en längre tid samverkat inom det aktuella området och myndigheterna har en gemensam avsikt att få till stånd en överenskommelse i operativa frågor som avser utrikestransporter. Det är emellertid högst oklart om en sådan överenskommelse även kan komma att inkludera transporter som utförs inom ramen för Frontex verksamhet.

Enligt Kriminalvårdens mening finns det sammantaget goda skäl att överväga om frågan om ansvarsfördelningen mellan Polismyndigheten och Kriminalvården i samband med nu aktuella återvändandeinsatser i stället bör lösas genom reglering i lag eller annan författning, exempelvis i den föreslagna förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s gräns- och kustbevakningsförordning. Ett möjligt alternativ till lagstiftningsåtgärder är att Kriminalvården och Polismyndigheten gemensamt tilldelas ett regeringsuppdrag med syftet



att närmare reglera vilka förhållanden som ska gälla mellan myndigheterna. Ett sådant uppdrag skulle även kunna ingå som en del i det uppdrag som föreslagits i promemorian (s. 170 f.).

#### *Kriminalvårdens finansiering*

I promemorian görs bedömningen att EU:s gräns- och kustbevakningsförordning och de förslag som lämnas leder till ökade kostnader för myndigheterna men även till besparingar. De sammantagna ekonomiska konsekvenserna av förslagen bedöms i promemorian inte vara möjliga att uppskatta (s. 176).

Kriminalvården kan konstatera att kostnader som kan hänföras till utsänd personal inte till fullo ersätts av Frontex, och att ytterligare kostnader för myndigheten därmed kan antas uppkomma. Dessutom uppkommer det sannolikt kostnader för Kriminalvården i rollen som gränsförvaltningsmyndighet i samband med att myndigheten aktivt bidrar med administrativ förmåga till den svenska gränsförvaltningen. Kriminalvården instämmer dock i promemorians bedömning att de ekonomiska konsekvenserna är svåruppskattade.

Det kan vidare påtalas att Kriminalvården tidigare delvis har finansierat utsänd personal med det anslag som tilldelas Migrationsverket men som disponeras av Kriminalvården (jfr Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Migrationsverket, anslag 1:7 Utresor för avvisade och utvisade). Denna anslagspost får enligt regleringsbrevet emellertid endast användas till utgifter vid utresa för utlänningar som avvisats eller utvisats. Det bör därför tydliggöras om utlandsstationeringar inom ramen för Frontex verksamhet ska finansieras genom anslag 1:7, genom Kriminalvårdens förvaltningsanslag 1:6 eller på annat sätt. Kriminalvården har för närvarande ett mycket ansträngt ekonomiskt läge. Om finansiering ska ske via förvaltningsanslaget finns därför ett behov av tillskott av ekonomiska medel.

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Martin Holmgren efter föredragning av verksamhetsjuristen Henrik Holmström. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit chefsjuristen Caroline Oredsson och chefen för nationella transportenheten Johan Mellbring.

Martin Holmgren