



KUSTBEVAKNINGEN

Organisatorisk enhet
Rätts- och
säkerhetsenheten

Handläggare
Anna-Clara Eriksson

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän ordning och
säkerhet och samhällets krisberedskap (L4)
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Datum
2022-11-30

Dnr
2022-2229:2

Informationssäkerhetsklassificering
Begränsat skyddsvärde

Ert datum
2022-09-02

Er referens
Ju2022/02786

Remissvar avseende promemorian Anpassningar av svensk rätt till EU:s förordningar om interoperabilitet (Ds 2022:21)

Kustbevakningen har följande synpunkter på promemorian.

Avsnitt 9.3 – Sökningar enligt artikel 20 i IOF inom ramen för en brottsutredning - Behöriga myndigheter bör utses i förordning (s 83 ff.)

Departementet föreslår att Kustbevakningen i dagsläget inte bör ges behörighet att inom ramen för en brottsutredning utföra sökningar enligt artikel 20.1-20.3 IOF¹ i identifierings- syfte. Anledningen är att det saknas stöd i dagens regelverk för att Kustbevakningen ska få behandla biometriska uppgifter inom ramen för sitt brottsbekämpande uppdrag.

Kustbevakningen noterar departementets bedömning att frågan om Kustbevakningens rättsliga förutsättningar att behandla biometriska uppgifter för brottsbekämpande ändamål ligger utanför detta lagstiftningsarbete. Vi vill dock framhålla att avsaknad av rättsligt stöd för behandling av biometriska uppgifter inom brottsdatalagens område medför att Kustbevakningens tillgång till information i relevanta register begränsas. Myndigheten ges på så sätt sämre förutsättningar att lösa sitt brottsbekämpande uppdrag än andra myndigheter med motsvarande ansvar på området, såsom Polismyndigheten och Tullverket. Vi anser det därför ytterst angeläget att en författningsändring kommer till stånd som ger Kustbevakningen samma möjlighet som andra brottsbekämpande myndigheter att använda biometriska uppgifter för brottsbekämpande syfte och därmed bidra till en effektivare brottsbekämpande verksamhet som helhet.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/818 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration och om ändring av förordningarna (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 och (EU) 2019/816

Kustbevakningen har inom ramen för uppgiften att bedriva sjöövervakning till uppgift att självständigt ansvara för eller biträda en annan myndighet med brottsbekämpning och ordningshållning i enlighet med kustbevakningslagen (2019:32) och annan författning. Enligt 3 kapitlet 3 § kustbevakningslagen har Kustbevakningen i fråga om brott som ingår i den direkta brottsbekämpningen befogenhet att självständigt inleda och bedriva förundersökning. Vidare får Kustbevakningen biträda förundersökningsledare vid annan myndighet med att genomföra förundersökningen eller vidta utredningsåtgärder, även om brottet inte ingår i den direkta brottsbekämpningen, 4 kapitlet 4 § kustbevakningslagen.

Kustbevakningen behöver, liksom Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket, tillgång till relevanta register, däribland CIR², för att i en brottsutredning snabbt kunna fastställa identitet och kontrollera om en uppgiven identitet är riktig. Även om Kustbevakningen saknar rättsligt stöd för behandling av biometriska uppgifter, bör enligt vår mening myndigheten kunna ges åtkomst till CIR för sökningar i identifieringssyfte med andra uppgifter än fingeravtrycksuppgifter eller ansiktsbild. Av artikel 20.3 andra stycket IOF följer att om personens biometriska uppgifter inte kan användas eller om sökningen med dessa uppgifter misslyckas, ska sökningen utföras med vederbörandes identitetsuppgifter i kombination med resehandlingsuppgifter eller med de identitetsuppgifter som tillhandahållits av personen. Kustbevakningen kan, i avsaknad av rättsligt stöd, inte använda biometriska uppgifter för att utföra sökningar i CIR. Eftersom biometriska uppgifter inte kan användas bör Kustbevakningen, med stöd av bestämmelserna i artikel 20.3 IOF, istället kunna utföra sökningen med sådana alfanumeriska identitets- och resehandlingsuppgifter som anges i artikeln. Kustbevakningen bör därför utses som behörig myndighet med rätt att söka i CIR inom ramen för en brottsutredning.

Behörighet att söka i CIR enligt artikel 20.1-3 IOF vid kontroller ombord med stöd av gränskodexen

Kustbevakningens medverkan i gränskontrollen genom gränsövervakning av sjötrafiken

Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet avseende kontroll av personer enligt kodexen om Schengengränserna³ (gränskodexen) genom att utöva kontroll av sjötrafiken, 9 kapitlet 1 § utlänningslagen (2005:716).

Den gränskontroll som utövas med stöd av gränskodexen består av in- och utresekontroller och gränsövervakning, artikel 2.10 gränskodexen.

In- och utresekontroller ska som huvudregel genomföras vid gränsövergångsställe, artikel 2.11 gränskodexen.

Polismyndigheten ansvarar för verksamheten vid gränsövergångsställen. Kustbevakningen saknar tillgång till nödvändiga resurser och har därmed inte tillräckliga förutsättningar att medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom att på egen hand utföra, fullfölja och ansvara för fullständiga in- och utresekontroller. Däremot har Kustbevakningen befogenheter och kan också ha möjlighet att biträda Polismyndigheten med vissa kontrollåtgärder avseende gränspassage. Kustbevakningen lämnar biträde endast om Polismyndigheten har begärt eller godkänt att Kustbevakningen biträder med åtgärder vid ett enskilt tillfälle eller en

² Common Identity Repository; en gemensam databas för identitetsuppgifter

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)

viss insats och Kustbevakningen också har godkänt att lämna biträde. Av dessa skäl medverkar Kustbevakningen i dagsläget endast vid enstaka in- och utresekontroller.

Med *gränsövervakning* avses övervakning av gränser mellan gränsövergångsställen och övervakning av gränsövergångsställen utanför de fasta tiderna för öppethållande för att hindra personer från att kringgå in- och utresekontrollerna, artikel 2.12 gränskodexen. Enligt artikel 13 gränskodexen är det huvudsakliga syftet med gränsövervakningen att förhindra obehörig gränspassage, att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och att vidta åtgärder mot personer som har passerat gränsen på olagligt sätt.

Inom ramen för myndighetens sjöövervakningsuppdrag medverkar Kustbevakningen operativt i Polismyndighetens gränskontrollverksamhet genom att bedriva gränsövervakning av sjötrafiken. Som en del av gränsövervakningen har Kustbevakningen till uppgift att vara kontaktpunkt för sjöfarten (Swedish Maritime Clearance, SMC). Häri ingår att ta emot och kontrollera förhandsanmälningar från sjöfarten, något som är en förutsättning för att sjömän m. fl. ska kunna röra sig fritt i hamnars landområden.

Kontrollförfaranden avseende sjögräns – fysiska ombordkontroller

Enligt artikel 19 och bilaga 6 avsnitt 3 gränskodexen ska särskilda bestämmelser tillämpas i fråga om kontrollförfaranden avseende sjögräns.

En befälhavare ska inför hamnanlöp upprätta och rapportera en förteckning över besättning och passagerare ombord, s. k. förhandsanmälan, 3.1.2 bilagan. En sådan förhandsanmälan ska, om anlöpet avser svensk hamn, enligt 6 kapitlet 9 § utlänningsförordningen (2006:97) göras till Kustbevakningen.

Enligt 3.1.4 tredje stycket bilagan ska, genom undantag från artiklarna 5 och 8, inga systematiska gränskontroller utföras på personer som vistas ombord. Gränskontrolltjänstemän ska emellertid utföra en genomsökning av fartyget och kontroller av de personer som vistas ombord endast när detta är berättigat av en bedömning av hoten mot den inre säkerheten och riskerna för olaglig invandring.

Kustbevakningens övervakning av sjötrafiken omfattar bl. a. kontroller med stöd av 3.1.4 bilagan ombord på fartyg av besättning och passagerare som enligt bilaga 6 avsnitt 3 är undantagna från in- och utresekontroller, s.k. fysiska ombordkontroller. Myndigheten genomför fysiska ombordkontroller om det vid en riskbedömning, med hänsyn till hoten mot den inre säkerheten och riskerna för olaglig invandring, bedöms berättigat för att verifiera att de uppgifter som lämnats i förhandsanmälan om besättning och passagerare är riktiga och fullständiga. Den riskbedömning som föregår en fysisk ombordkontroll omfattar bl. a. en kontroll av uppgifterna i förhandsanmälningar avseende förekomst av registreringar i relevanta informationssystem som SIS⁴.

Resultatet av en fysisk ombordkontroll utgör underlag för eventuella ytterligare kontrollåtgärder i hamn eller ombord enligt gränskodexen och utlänningslagen av in- eller utresa, av vistelserätt eller, vid misstanke om brott, brottsbekämpande åtgärder.

⁴ Schengens informationssystem

Kustbevakningen utför årligen cirka 600-800 fysiska kontroller ombord på handelsfartyg. Antalet motsvarande kontroller ombord på fritidsfartyg beräknas för 2022 uppgå till närmare 300.⁵

Kustbevakningens behov av åtkomst till CIR vid fysiska ombordkontroller

Vid fysiska ombordkontroller uppkommer situationer där Kustbevakningen har behov av att på plats kunna fastställa en persons identitet eller kontrollera riktigheten i en persons identitetsuppgifter. Åtkomst till CIR i identifieringssyfte skulle vara ett viktigt verktyg för att effektivisera den gränsövervakning Kustbevakningen utför med stöd av artikel 13 gränskodexen genom att bidra till en snabbare och säkrare identifiering. De kriterier som vid en riskbedömning ska beaktas för att en fysisk ombordkontroll ska anses berättigad, är ”hoten mot den inre säkerheten” samt ”riskerna för olaglig invandring”. Enligt Kustbevakningens mening överensstämmer kriterierna och därmed syftet med kontrollerna med de yttre ramar för åtkomst till CIR i identifieringssyfte som avses i artikel 2.1 b) och c) IOF. Att kontrollerna endast får genomföras efter en riskbedömning säkerställer även att åtgärderna, och de registersökningar som vidtas vid kontrollen, är proportionerliga och genomförs endast om de är nödvändiga för att uppnå syftena med kontrollerna.

Av anförda skäl anser vi att Kustbevakningen genom nationella lagstiftningsåtgärder bör ges behörighet att söka i CIR i identifieringssyfte vid kontroller av personer ombord enligt 3.1.4 bilaga 6 till gränskodexen.

Fysiska ombordkontroller utförs inom ramen för Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet enligt 9 kapitlet utlänningslagen. Den behandling av personuppgifter som förekommer i samband med fysiska ombordkontroller faller under tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning⁶ vilket för Kustbevakningen inkluderar kustbevakningsdatalagen (2019:429) och kustbevakningsdataförordningen (2019:438). De rättsliga förutsättningarna för myndighetens personuppgiftsbehandling vid sökningar i CIR vid fysiska ombordkontroller torde därför kunna jämföras med vad som gäller för behandling av personuppgifter vid inre utlänningskontroller (jfr avsnitt 9.5.1 promemorian). Såvitt vi kan bedöma saknas, liksom i fråga om sökningar i CIR i samband med inre utlänningskontroller, för närvarande rättsligt stöd för sökningar med biometriska uppgifter vid fysiska ombordkontroller. De nya bestämmelserna om behörighet att söka i CIR vid fysiska ombordkontroller bör därför omfatta rätt för Kustbevakningen ta upp och genomföra sökningar med fingeravtrycksuppgifter och ansiktsbild.

Avsnitt 17 – Konsekvenser – Ekonomiska konsekvenser (s. 176 f)

Enligt departementet bedöms många av de kostnader som uppkommer för svenska myndigheter kunna täckas av EU-medel. Den nya regleringen förväntas inte medföra någon omfattande kostnadsökning för myndigheterna. Med beaktande av att en mer effektiv gränskontroll och brottsbekämpning innebär kostnadsbesparingar för myndigheterna bedöms

⁵ Kustbevakningen årsredovisning 2021, s. 55 (Tabell 12); Korus och Power BI. Antal kontroller ombord på handelsfartyg 2020 och 2021 var till följd av pandemin något lägre, 2020 521 kontroller och 2021 589 kontroller.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)

de kostnadsökningar som ändå uppkommer inte vara större än att de ryms inom befintliga anslag.

Av promemorian framgår inte hur fördelningen av ansvar och kostnader för utveckling och förvaltning av de tekniska lösningar som krävs för ett införande av IOF och de föreslagna kompletterande nationella bestämmelserna ska fördelas mellan myndigheterna. Enligt Kustbevakningen är det för effektiv samverkan mellan de berörda myndigheterna avgörande att ansvarsfördelningen tydliggörs av departementet.

Vi vill, i likhet med vad vi anfört i remissvaren avseende Ds 2021:9 och 2021:19, framhålla att det är viktigt att skapa effektiva systemlösningar för att nyttja statens resurser. Det är viktigt att undvika parallella arbeten med utveckling eller upphandling avseende samma system på flera myndigheter. Det är inte heller samhällsekonomiskt försvarbart att Kustbevakningen ska utveckla mobila applikationer och teknik för direktscanning på egen hand. För att vi ska kunna bidra till Polismyndighetens kontrollverksamhet enligt 9 kap. 1 och 9 §§ utlänningslagen (2005:716), eller använda system för brottsbekämpande ändamål, är det en förutsättning att Kustbevakningen tillhandahåller nödvändigt systemstöd och utrustning. Vi anser därför att det bör förtydligas att Polismyndigheten har ett ansvar att skapa förutsättningar för en helhetslösning för de systemlösningar som behövs inom gränsförvaltningen.

Ett flertal IT-system avseende framför allt gränskontroll kommer införas eller utvecklas de närmaste åren. Sammantaget leder detta till en hög arbetsbelastning för Kustbevakningen sett till vår mer begränsade roll i gränsförvaltningen. Vi befarar också, oberoende av finansiering via EU-medel, kapacitetsproblem vad gäller att kunna bemanna med nödvändig specialistkompetens för utveckling och förvaltning av Kustbevakningens anslutning till IO-komponenterna. Detta utgör en konkret risk som kan medföra förseningar vid myndighetens införande av IOF.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Therese Mattsson. I ärendets handläggning har deltagit chefen för enheten för metodutveckling sjöövervakning Magnus Bergman, chefen för operativa planeringsenheten Patrik Lindén, handläggaren kontroll och tillsyn Anders Litzén, chefsjuristen Sara Thörngren, handläggaren tull- och gränskontroll Johan Eklund, dataskyddsombudet Cecilia Stenér, dataskyddshandläggaren Malin Lilja, säkerhetshandläggaren Emina Begovic, IT-specialisten Lennart Björkman, IT-specialisten Filip Roos Eriksson och verksjuristen Anna-Clara Eriksson, föredragande.

Therese Mattsson

Anna-Clara Eriksson

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