



KUSTBEVAKNINGEN

Justitiedepartementet
Enheten för migrationsrätt
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Organisatorisk enhet
Rättsenheten

Handläggare
Anna-Clara Eriksson

Datum
2025-12-22

Dnr
2025-2353:3

Informationssäkerhetsklassificering
Begränsat skyddsvärde

Ert datum
2025-11-24

Er referens
Ju2025/02509

Remissvar avseende promemorian Migrations- och asylpakten (Ds 2025:30), volym 1 och 2

Sammanfattning och inledande kommentarer

Promemorian innehåller förslag som om de antas innebär att Kustbevakningen ges uppgifter inom ett för myndigheten nytt verksamhetsområde, migration och asyl. Vi är beredda att tillsammans med berörda myndigheter vara med och bidra till en fungerande och effektiv migrationshantering. De föreslagna uppgifterna kommer eftersom de är nya för Kustbevakningen att påverka myndighetens verksamhet, i hur stor utsträckning behöver dock utredas vidare. Flera av de för Kustbevakningen relevanta avsnitten i promemorian uppvisar otydligheter och behov av kompletteringar, både vad gäller redogörelser för gällande rätt och de redovisade förslagen, vilket medför svårigheter att ta ställning till förslagen mer än på en övergripande nivå. På grund härav förutsätter vi att Kustbevakningen i det fortsatta beredningsarbetet ges tillfälle att ta del av och lämna synpunkter på kommande författningsförslag inklusive en uppdaterad konsekvensbeskrivning.

Vi har, utifrån myndighetens verksamhetsområde, följande övergripande synpunkter på den remitterade promemorian.

7 Screeningförfordningen

7.3 Nationella regler om inresa och gränskontroller

Allmänt

I avsnittet redogörs för gällande rätt när det gäller myndigheters ansvar och befogenheter avseende kontroller av personer som följer av gränskodexen¹ och den svenska utlänningslagstiftningen.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer

Redogörelsen behöver kvalitetssäkras och omstruktureras för att kunna utgöra en vägledning vid rättstillämpningen och i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Betänkandet Polisiär beredskap i fred, kris och krig (SOU 2025:57) innehåller en översiktlig men genomarbetad beskrivning av berörda myndigheters uppdrag och verksamhet som rör gränskontroll. Redovisningen av uppgifter och befogenheter per myndighet är överskådlig och återger enligt vår bedömning på ett korrekt sätt de rättsliga förutsättningarna för den svenska nationella gränskontrollverksamheten. Beskrivningen bör i tillämpliga delar kunna utgöra underlag för en fortsatt beredning av ärendet.

Begreppen gränskontroll och inre utlänningskontroll

I avsnitt 7.3.1 beskriver utredningen vad som avses med gränskontroll. Definitionen överensstämmer inte med gränskodexens definition och inte heller med hur begreppet regelmässigt används i utlänningsrätten. Enligt artikel 2.10 gränskodexen avses med gränskontroll den verksamhet vid en gräns som bedrivs som svar på en avsikt att passera gränsen eller själva passagen av den och som består av in- och utresekontroller och gränsövervakning. In- och utresekontroller utgör sålunda enligt kodexen en del av, men är inte synonymt med gränskontroller, jfr artikel 2.11 gränskodexen. Gränskontroll i kodexens mening inbegriper inte inre utlänningskontroll. Sådan kontroll grundas i stället uteslutande på nationell lagstiftning och kan utövas på hela territoriet, jfr artikel 23 gränskodexen och 9 kap 9 § utlänningslagen (2005:716). För att undvika missförstånd bör gränskodexens definition av begreppen gränskontroll, in- och utresekontroll och gränsövervakning användas konsekvent i underlag till nu föreslagen lagstiftning och därvid hållas isär från inre utlänningskontroll.

Gränsövervakning som en del av gränskontrollen

Promemorian saknar en redogörelse för gränsövervakning som en del av gränskontrollen. Med gränsövervakning avses övervakning av gränser mellan gränsovergångsställen och övervakning av gränsovergångsställen utanför de fastställda öppethållandetiderna i syfte att förhindra obehörig gränspassage och bekämpa gränsoverskridande brottslighet, jfr 2.12 gränskodexen. Gränsövervakningen har ett nära samband med screeningförfarandet eftersom personer som utan tillstånd passerat den yttre gränsen typiskt sett kan komma att påträffas vid övervakning mellan gränsovergångsställen. Gränsövervakningen kan också resultera i en sök- och räddningsinsats varvid de omhändertagna personerna kommer att bli föremål för screening. Den nationella gränsövervakningen av yttre gräns avseende sjötrafiken utförs av Kustbevakningen på egen hand inom ramen för myndighetens sjöövervakning. Kustbevakningen har även till uppgift att bedriva räddningstjänst till sjöss vilket inbegriper att medverka vid sjöräddningsinsatser. Mot bakgrund härav ser vi ett behov av att den svenska gränsövervakningen som en del av gränskontrollen och i relation till screeningförfarandet belyses i den fortsatta beredningen.

7.4 Myndigheter som bör ansvara för screeningprocessen

Kustbevakningens skyldighet att hjälpa Polismyndigheten och Migrationsverket

Tullverket och Kustbevakningen föreslås vara skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid kontrollmomenten identifiering eller verifiering av identitet samt säkerhetskontroll samt vara skyldiga att hjälpa Migrationsverket vid identifiering eller verifiering av identitet. Förslaget beskrivs ytterst kortfattat, s. 486 f.

Biståndsskyldigheten till Polismyndigheten motiveras i sak med att screening kan komma att äga rum i direkt anslutning till gränsövergångsställen och att Tullverket och Kustbevakningen i likhet med vad som följer av 9 kap. 1 § utlänningslagen därför bör vara skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid sådan kontroll.

Förslaget att Kustbevakningen ska vara skyldiga att hjälpa Migrationsverket med utförande av screeninguppgifter motiveras inte i promemorian.

Kustbevakningen saknar i dagsläget tekniska och kompetensmässiga förutsättningar att utföra in- och utresekontroller. I samband med gränsövervakningen och andra sjöövervakningsuppgifter kan Kustbevakningen bistå Polismyndigheten med vissa kontrollåtgärder och ingripanden men har inte förutsättningar att genomföra en in- eller utresekontroll i sin helhet. Det medför att Kustbevakningen för närvarande i princip inte utför eller bistår Polismyndigheten vid in- och utresekontroller. Det är sålunda endast undantagsvis Kustbevakningen i samband med en inresekontroll befinner sig vid ett gränsövergångsställe. Andra situationer där Kustbevakningens bistånd med screeninguppgifter skulle kunna bli aktuell, så som vid gränsövervakning, beskrivs inte i promemorian. Utredningen berör inte heller konkret vilka moment vid identifiering och verifiering respektive säkerhetskontroll som skulle kunna bli aktuella för myndigheten att utföra.

De situationer där vi ser att en biståndssituation kan bli aktuell är när vi som första svenska myndighet i samband med våra andra uppgifter inom sjöövervakning eller vid räddningstjänst påträffar personer som kan bli föremål för screening. Bistånd skulle även kunna aktualiseras till sjöss och längs Sveriges kust men utan samband med annan sjöövervakande verksamhet eller räddningstjänst, exempelvis vid ökat migrationstryck. Biståndet bör i båda fallen företrädesvis avgränsas till inledande åtgärder på eller i anslutning till den plats där Kustbevakningen påträffar den person som är föremål för screening.

För oss är det oklart i vilka situationer och med vilka moment avsikten är att Kustbevakningen ska bistå Polismyndigheten och Migrationsverket. Förslaget om en biståndsskyldighet till Polismyndigheten och Migrationsverket behöver i den fortsatta beredningen och inom ramen för samverkan mellan de berörda myndigheterna utredas och analyseras vidare så att det blir tydligt i vilken utsträckning, var och på vilket sätt Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa Polismyndigheten och Migrationsverket med screeninguppgifter.

7.8 Platser lämpliga för screening

Av artikel 8.1 och 8.2 screeningförordningen² följer att screening ska genomföras vid de lämpliga platser som anvisats av varje medlemsstat, som vanligtvis är belägna vid eller i närheten av de yttre gränserna, eller på andra platser inom dess territorium.

I promemorian, s. 500, anføres att det framstår som mest ändamålsenligt att screeningen vid yttre gräns sker i nära anslutning till gränsövergångsställen där passage av Schengenområdet yttre gräns får ske. Av resursskäl bör dock screening förläggas till de större gränsövergångsställena. Samtidigt kan behoven av platser för screening variera kraftigt

² Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2024/1356 av den 14 maj 2024 om införande av screening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och om ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817

mellan olika tidpunkter över tid beroende av t.ex. omvärldsläget och förändringar i antal sökande av internationellt skydd.

Kustbevakningen konstaterar att de platser där det är sannolikt att Kustbevakningen i sin verksamhet kommer att påträffa personer som kan bli föremål för screening är belägna längs kusten och till sjöss ofta långt eller mycket långt från de platser som enligt promemorian bör anses utgöra lämpliga platser för screening. Dessa fall förutsätter att resurs kan avsättas för att transportera personerna till anvisade platser för screening, en insats som beroende på situationen kan ta betydande tid i anspråk. Transportbehovet kan i händelse av ett ökat migranttryck bli mycket omfattande även om antalet platser för screening utökas eftersom antalet påträffade migranter då kan förväntas bli betydligt fler vid den yttre gränsen även mellan gränsövergångsställena.

7.9 Hur personer som genomgår screening ska hållas tillgängliga för myndigheterna

7.9.3 Skyldigheten att kvarstanna enligt 9 kap. 11 UtIL bör utökas till att även avse genomförandet av screening

Vilka som ska kunna kvarhålla en person i syfte att genomgå screening

På s. 508 promemorian anges att en kustbevakningstjänsteman enligt 2 kap. 4 § kustbevakningslagen (2019:32) i stort sett har samma rätt som en polisman att använda våld i de situationer som anges i 10 § polislagen, bl.a. i den situation som omfattas av 10 § 2 polislagen (1984:387).

Uppgiften är inte korrekt såtillvida att en kustbevakningstjänsteman vid utförande av screeninguppgifter saknar befogenheter motsvarande polismans enligt 10 § 2 polislagen.

Kustbevakningens föreslagna skyldighet att bistå annan myndighet vid genomförande av screening utgör kontroll- och tillsynsverksamhet. En kustbevakningstjänstemans befogenheter att använda våld vid kontroll och tillsyn regleras i 6 kap. 2 § kustbevakningslagen. Där föreskrivs att i kontroll- och tillsynsverksamhet tillämpas bestämmelsen om att använda våld i 2 kap. 4 § första stycket 1 och 3-6 och andra stycket. Bestämmelsen i 2 kap. 4 § första stycket 2 är således inte tillämplig när myndigheten utövar kontroll och tillsyn. Det innebär att en kustbevakningstjänsteman, till skillnad från en polisman eller en tulltjänsteman, saknar befogenhet att använda våld för att genomföra en tjänsteåtgärd, om någon som ska häktas eller anhållas eller annars med stöd i lag ska berövas friheten försöker undkomma eller tjänstemannen annars möts av motstånd när ett sådant frihetsberövande ska verkställas. I regeringens förslag till en ny kustbevakningslag motiverades undantaget med att det i [Kustbevakningens] kontroll- och tillsynsverksamhet inte finns något behov av en särskild rätt att använda våld mot någon som ska häktas eller anhållas (prop. 2018/19:16 s. 103).

Om förslaget om Kustbevakningens medverkan vid genomförande av screening antas är det enligt Kustbevakningen angeläget att myndigheten vid ett ingripande ges samma befogenheter som Polismyndigheten och Tullverket att använda tvång och våld för att utföra uppgiften. Vi föreslår därför att det i den fortsatta beredningen utreds huruvida det är aktuellt att, på motsvarande sätt som för en polisman eller en tulltjänsteman, ge en kustbevakningstjänsteman befogenhet att använda våld för att utföra en tjänsteåtgärd med stöd av en bestämmelse motsvarande den i 10 § 2 polislagen i samband med utförande av screeninguppgifter.

7.10 Behov av kompletterande bestämmelser till de olika momenten i screeningprocessen

7.10.4 Identifiering eller verifiering av identitet enligt artikel 14

7.10.5 Säkerhetskontrollen och behovet av kompletterande nationella bestämmelser

Behov av befogenhet att genomöka transportmedel

I promemorian, s. 554, görs bedömningen att det saknas behov av att införa en möjlighet att söka igenom transportmedel för att finna pass och andra handlingar för identifiering och verifiering av identitet. Som skäl anförs att ”Sverige endast har yttre gräns till luft och sjö. Fordon förekommer företrädesvis endast vid landsgräns, varför det behovet av en möjlighet att söka igenom transportmedel vid yttre gräns är begränsat. Även om fordon skulle förekomma vid yttre gräns kommer screeningplatserna sannolikt att vara belägna på en annan plats än precis vid yttre gräns. Personer som ska genomgå screening kommer att transporteras till dessa platser och kommer således inte att köra dit själv med eget fordon. Detsamma gäller om personerna påträffas inom territoriet.” Motsvarande bedömning görs beträffande genomsökning av transportmedel vid en säkerhetskontroll.

Kustbevakningen ser, till skillnad från vad som anförs i promemorian, ett behov för tjänstemän vid berörda myndigheter att i samband med aktuella screeningmoment, oberoende av på vilken plats personen påträffas kunna genomöka transportmedel i syfte att finna pass, identitetshandlingar och annan för screeningmomenten relevant dokumentation. Begreppet transportmedel inbegriper fordon (bilar och andra vägfordon) men även bl.a. båtar, jfr 5 § lagen (2023:274) om polisiära befogenheter i gränsnära områden med tillhörande förarbeten. Promemorian redogör för dagens resmönster med vägfordon men beskriver inte den sjötrafik som i dagsläget passerar den yttre gränsen. Resmönster kan dessutom, beroende på omvärldsläget, konjunkturförändringar eller annat, snabbt förändras. En färjelinje med destination i tredje land kan startas, ett kryssningsfartyg introducerar en rutt med stopp i tredje land eller ett passagerarfartyg ankommer från tredje land med ett stort antal passagerare som även kan medföra fordon. Ett annat exempel är om Kustbevakningen vid en kontroll av en fritidsbåt som ankommer från tredje land konstaterar att en person reser in illegalt. I det fallet ser vi att det kan finnas behov av att som en inledande åtgärd inom ramen för screeningförfarandet kunna söka igenom båten för att finna resehandlingar eller annan information som är av värde för identifiering och verifiering av identitet eller för säkerhetskontrollen.

Kustbevakningen föreslår, mot bakgrund av det anförda, att det i den fortsatta beredningen av promemorians förslag utreds förutsättningarna att införa en befogenhet för tjänstemän vid berörda myndigheter att genomöka transportmedel.

7.13 Personuppgiftsbehandling och informationsöverföring

7.13.2 Dataskyddsreglering och personuppgiftsbehandling

7.13.3 Behovet av ändringar i nationell rätt i personuppgiftshänseende

Kustbevakningens personuppgiftsbehandling vid screening

I avsnitten redogörs för tillämplig dataskyddslagstiftning med bäring på den behandling av personuppgifter som kommer att ske med stöd av screeningförordningen samt om de

nationella kompletterande bestämmelserna som föreslås i promemorian har stöd i befintlig dataskyddsreglering.

Kustbevakningen kommer, om myndigheten ges i uppgift att bistå annan myndighet vid genomförande av screeninguppgifter, att behandla personuppgifter om de personer som är föremål för screeningen. Behandlingen skulle kunna aktualiseras vid sökningar i relevanta system eller vid dokumentation av vidtagna åtgärder inbegripet resultat av registersökningar. Personuppgiftsbehandlingen skulle även kunna komma att omfatta känsliga personuppgifter inbegripet biometriska uppgifter. Vidare ser vi framför oss att information om vidtagna screeningåtgärder kommer utbytas med och överförs till den myndighet som Kustbevakningen bistår varvid även personuppgifter då överförs. Kustbevakningens behandling av personuppgifter i samband med utförande av screeninguppgifter omnämns emellertid inte i promemorian.

Promemorian saknar sålunda en redogörelse för vilka personuppgiftsbehandlingar som blir aktuella vid Kustbevakningens medverkan vid screening, en beskrivning av tillämpliga bestämmelser för Kustbevakningen gällande dataskydd, frågan om personuppgiftsansvar vid behandling av personuppgifter i en biståndssituation mm. I den fortsatta beredningen behöver en analys göras av huruvida de för Kustbevakningen relevanta nationella kompletterande bestämmelserna som föreslås har stöd i befintlig dataskyddsreglering.

7.13.4 Informationsöverföring mellan myndigheter

Kustbevakningens informationsöverföring

Som vi anført i avsnittet ovan om personuppgiftsbehandling kommer det bli aktuellt att Kustbevakningen och den myndighet Kustbevakningen bistår kommer att utbyta information om vidtagna screeningåtgärder. Ett sådant informationsutbyte aktualiserar, på motsvarande sätt som för Polismyndigheten och Migrationsverket, frågan om sekretess och eventuellt behov av sekretessbrytande bestämmelser.

I promemorian saknas dels en beskrivning av för Kustbevakningen tillämpliga sekretessbestämmelser vid utförande av screeningsuppgifter och dels en analys av behov av sekretessbrytande bestämmelser vid utlämnande av screeninginformation mellan Kustbevakningen och andra berörda myndigheter och då framför allt den myndighet Kustbevakningen bistår. I den fortsatta beredningen behöver även detta utredas och beskrivas.

7.14 Ändringar i VIS-förordningen genom artikel 20

7.15 Ändringar i in- och utreseförordningen genom artikel 21

7.16 Ändringar i Etias-förordningen genom artikel 22

7.17 Övriga bestämmelser

8 Förordningen om ändringar för enhetlighet i samband med screening

Begreppet screeningmyndighet

Gemensamt för ändringarna i de i avsnitten aktuella förordningarna är att de medger åtkomst för screeningsmyndigheter till respektive europeiskt informationssystem för att inom ramen för screeningförfarandet inhämta uppgifter för dels identifiering och verifiering av identitet och dels i syfte att utföra en säkerhetskontroll.

För en definition av begreppet screeningmyndigheter hänvisar förordningarna till artikel 2.10 screeningförordningen. Enligt bestämmelsen avses med screeningmyndigheter alla behöriga myndigheter som genom nationell rätt har utsetts att utföra en eller flera av uppgifterna enligt denna förordning, med undantag för de hälsokontroller som avses i artikel 12.1.

I promemorians författningsförslag används inte begreppet screeningmyndigheter. Uppgiften att utföra screening föreslås regleras i en ny bestämmelse, 9 kap 2 a § utlänningslagen, av vilken följer att Polismyndigheten ansvarar för screening och att Polismyndigheten och Migrationsverket ansvarar för utförandet av i den bestämmelsen angivna screeningmoment. I bestämmelsen regleras även Kustbevakningens och Tullverkets skyldighet att bistå Polismyndigheten och Migrationsverket vid utförande av där angivna screeningmoment.

I promemorian, s. 485 f, föreslås att Polismyndigheten och Migrationsverket ska utses till ansvariga screeningmyndigheter. Kustbevakningen och Tullverket ska endast bistå Polismyndigheten och Migrationsverket och bör enligt promemorian därför inte utses till screeningmyndigheter, s. 487.

En konsekvens av promemorians uttalande är att Kustbevakningen och Tullverket vid tillämpning av screeningsförordningen och förordningarna som reglerar EU:s stora informationssystem inte ska betraktas som screeningmyndigheter. Det innebär i så fall i sin tur att vare sig Kustbevakningen eller Tullverket är behöriga myndigheter att få åtkomst till något av de stora informationssystemen för screeningändamål.

Kustbevakningen önskar, mot bakgrund av det anförda, ett klargörande avseende definitionen av begreppet ”screeningmyndigheter” samt huruvida Kustbevakningen och Tullverket ska anses behöriga att medges åtkomst till de för screening relevanta europeiska informationssystemen.

18 Konsekvenser

De för Kustbevakningen nya uppgifterna som föreslås i promemorian kommer oberoende av hur de närmare utformas och avgränsas att medföra konsekvenser för myndigheten. Som vi angett råder emellertid, vad gäller såväl rättsliga som faktiska förutsättningar, osäkerhet kring i vilken omfattning och i vilka situationer vårt bistånd kan bli aktuellt. Det är därför svårt att precisera vilka effekter de nya uppgifterna kommer att få för vår verksamhet.

Vi vill dock här framhålla att vi, när vi som första myndighet påträffar personer i vår verksamhet som är aktuella för att genomgå screening, måste ha nödvändiga rättsliga befogenheter och förmåga och kompetens att utföra de kontrollåtgärder som krävs. För att vår medverkan i screeningförfarandet ska kunna genomföras på ett adekvat sätt ser vi ett behov av att de i promemorian föreslagna befogenheterna, med de justeringar och tillägg vi påtalat, genomförs samt att vi bygger upp vår förmåga och kompetens på området. Kustbevakningens nya uppdrag att medverka vid screening innebär vidare att vi behöver bygga upp ett samarbete med andra myndigheter.

Vi ser, mot bakgrund av det anförda, att vi inom ramen för den fortsatta beredningen behöver ges tillfälle att ta del av och lämna synpunkter på kommande författningsförslag samt att återkomma med en uppdaterad konsekvensbeskrivning.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektör Lena Lindgren Schelin. I ärendets handläggning har deltagit chefsjuristen Sara Thörngren, chefen för operativa planeringsenheten Patrik Lindén, verksamhetsutvecklaren Johan Eklund, verksamhetsutvecklaren Anna Kimber och verksjuristen Anna-Clara Eriksson, föredragande.

Lena Lindgren Schelin

Anna-Clara Eriksson

Extern digital kopia till:
ju.l7@regeringskansliet.se
Försvarsdepartementet, enheten för samhällsskydd
Försvarsdepartementet, rättssekretariatet

Intern digital kopia till:
Ledningsgruppens ledamöter
SRAT
TULL KUST
SEKO