



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

Promemoria

2014-03-14

**Genomförandekommittén  
för nya Polismyndigheten**

*Ju 2012:16*

## Redovisning **OP14**

---

Polisens uppdrag enligt utlänningslagstiftningen (gränspolisfrågor)

# Sammanfattning

---

Gränspolisverksamheten ska bemöta alla individer med respekt och med full insikt om mänskliga rättigheter.

Målen för gränspolisverksamheten är att upptäcka och förhindra irreguljär migration och att bidra till ett smidigt flöde i resandeströmmarna. Gränspolisverksamheten ska även bidra till polisens övergripande mål att minska brottsligheten och öka tryggheten. Gränspolisverksamheten ska också stärka den inre säkerheten i Sverige och EU. Olika internationella förpliktelser följer av medlemskapet i EU och Schengenmedlemskapet.

Gränspolisverksamheten ska vara underrättelsebaserad och samverkan med kriminalunderrättelsetjänsten är viktig för en fungerande verksamhet. Den verksamhet som kan utföras lokalt bör också utföras lokalt, det gäller flygplatsarbete, handräckningar och passutfärdande.

Gränskontrollarbete och enklare utlänningsärenden behöver utföras lokalt i närtid. Ibland lämpar det sig bättre att dessa arbetsuppgifter utförs av lokala polisen i andra fall av gränspolisen. Allt gränspolisarbete bör emellertid styras från regionalt och nationell nivå. Allt kvalificerat gränspolisarbete bör utföras av personal med fördjupad kunskap. På så sätt säkerställs allmänhetens rättssäkerhet och Sverige uppfyller internationella åtaganden.

Sverige har behov av en enhetlig polis även inom gränspolisområdet. En enhetlig polis kommer av nationell processtyrning och samverkan över gränserna. För den enskilde individen är rättssäkerheten viktig, så viktig att en person aldrig får riskera att av-, utvisas, överföras eller utlämnas till ett land dit personen inte ska. För detta bör en gränsjour och en gemensam beslutsfunktion skapas genom förstärkta regionala förmågor, där storstadsregionerna får ett utökat ansvar för hela landet.

Komplexiteten och bredden i uppdraget får inte underskattas, men olika regionala förutsättningar och ojämn belastning i landet bidrar till att regional anpassning kan ske utifrån verksamhetsbehov och förmågor. Arbete med ständiga förbättringar, god samverkan inom myndigheten och med samverkande myndigheter bidrar till bra flöden. Så blir också verksamheten effektiv. Gränspolisverksamheten bör för ändamålet i

huvudsak vara regional med geografisk placering utifrån verksamhetsbehov.

# Innehållsförteckning

---

Sammanfattning.....	2
Innehållsförteckning .....	3
1 Bakgrund.....	5
1.1 Syfte .....	5
1.2 Utgångspunkter .....	5
1.3 Uppdraget .....	5
1.4 Projektdeltagare .....	6
2. Genomförande och avgränsning av OP14.....	6
3. Rättslig reglering .....	6
4. Gränspolisverksamheten i Sverige.....	8
4.1 Nuvarande organisation.....	8
4.2 Tidigare verksamhetsöversyner .....	9
4.3 Verksamhetsprocesser och nuvarande uppdrag .....	9
4.3.1 Gränskontroll yttre gränser.....	10
4.3.2 Verkställigheter .....	10
4.3.3 Handräckningar.....	11
4.3.4 Utlämningar och överföringar till och från Sverige .....	11
4.3.5 Gränsöverskridande brottslighet.....	12
4.3.6 Inre utlänningskontroller.....	12
4.3.7 Flygplatsledning och hamnar inklusive ordning och säkerhet på flygplatser och flygplatsbrott .....	13
4.3.8 Utlandsuppdrag.....	14
5 Identifierade utmaningar i nuvarande verksamhet.....	14
6. Flöden och förmågor .....	15
6.1 Flöden, resandeströmmar och liknande.....	16
6.1.1 Resandeströmmar till och från annat land.....	16
6.1.2 Personer som inte får befinna sig i Sverige och eller i Schengenområdet .....	16
6.1.3 Gränsöverskridande brottslighet.....	16

6.2 Förmågor utifrån verksamhetsområden .....	17
6.2.1 Lokalpolisområdesnivå .....	17
6.2.2 Områdesnivå.....	17
6.2.3 Regional nivå.....	18
6.2.4 Förstärkt regional nivå.....	19
6.2.5 Nationell nivå .....	20
7 Förslag till organisation .....	22
7.1 Verksamhetens uppdrag och benämning av verksamheten.....	22
7.2 Styrningsmodell“ .....	23
7.3 Gränspolisverksamhetens organisatoriska tillhörighet.....	23
7.4 Gränspolisverksamhetens detaljorganisation med ledningsstruktur och vissa funktioner .....	24
7.4.1 Regional nivå.....	25
7.4.2 Förstärkt regional nivå.....	26
7.4.3 Nationell nivå .....	27
7.5 Verksamhet lämplig i annan organisation än i gränspolisverksamheten.....	27
7.5.1 Lokalpolisområdesnivå .....	28
7.5.2 Nationell nivå .....	28
8 Avslutande kommentarer .....	29

## **1 Bakgrund**

Den nya polismyndigheten ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2015. Genomförandekommittén, med Thomas Rolén som särskild utredare har att inför bildandet genomlysa verksamheten och genomföra åtgärder inför den nya myndigheten. Flertal projekt, kallade OP, har redan genomförts med fokus på olika områden. Inom befintliga OP-projekt har gränspolisfrågor endast berörts översiktligt och därför har detta projekt initierats för att se över hur verksamheten ser ut idag och hur den bör se ut i framtiden.

### **1.1 Syfte**

Projektet syftar till att ta fram förslag på framtidens gränspolisverksamhet och hur den bäst organiseras i den nya polismyndigheten.

### **1.2 Utgångspunkter**

Under arbetets gång har samverkan med myndigheter som arbetar nära gränspolisverksamheten genomförts, om än i mindre omfattning på grund av den korta tid projektet haft till förfogande.

Utgångspunkten för arbetet har varit att definiera närmare vad utlänningslagstiftningsverksamhet och gränspolisverksamhet är. Vid definitionen har också tidigare verksamhetsöversyner och internationella förpliktelser vägts in och då särskilt de överens-kommelser som följer EU, inklusive Frontexuppdrag och Schengenmedlemskapet.

Vid genomgång av förmågor har inriktningsbeslutets vägledning om att först bedöma om de kan finnas på lokal nivå avgjorts, sedan områdesnivå, regionnivå, eventuell förstärkt regional nivå och slutligen nationell nivå. En resurseffektiv, bärkraftig verksamhet med god kvalitet och upprätthållen rättssäkerhet har varit avgörande för vilken nivå en förmåga placerats på och den organisation förmågan rimligen bör tillhöra. Regionerna ser olika ut, både den spridda geografien, den ojämna belastningen och resandeströmmar gör att vissa avvikelser från huvudförslagen kan komma att behövas i en region.

### **1.3 Uppdraget**

Projektet ska genom en kortare beskrivning av nuläget av verksamheten och ta fram förslag på vilka ärendetyper som ska hanteras på vilken nivå i den nya myndigheten. Arbetet har beaktat förslagen från projektet OP3.

## 1.4 Projektdeltagare

I projektet har följande personer deltagit:

- Petra Stenkula, Projektledare
- Patrik Engström, RKP/Centrala Gränskrollenheten
- Lena Bergenstråle, RPS/POA
- Marcus Nilsson, Region Nord
- Peter Åberg, Region Öst
- Ann-Berit Huthala, Region Mitt
- Hans Pont, Region Bergslagen
- Henrik Engström, Region Syd
- Linda Ottosson, Region Väst
- Per-Uno Johansson, Region Stockholm
- Jens Pedersen, Saco-s
- Kent Söderlund, ST

## 2. Genomförande och avgränsning av OP14

Arbetet har skett under en kort period och har utförts genom hemarbete, telefonmöten och fysiska sammanträffanden.

Projektet har samverkat med OP13. Vidare har samverkan skett med Kriminalvårdens transporttjänst och Migrationsverket.

Avgränsning har skett utifrån den definition av gränspolisverksamhet som beskrivs i dokumentet. Det har också avgränsats i förhållande till det som utreds inom ramen för övriga OP och då särskilt OP13. I projektgruppen har ingått personer som även deltagit i andra OP vilket bidragit positivt till vad andra OP kommit fram till och i den mån att det varit lättare att avgränsa arbetet. I arbetet har särskild hänsyn tagits till OP3, OP4, OP5, OP7, OP13 och dess delprojekt.

## 3. Rättslig reglering

Det utlänningsrättsliga området och därmed den gränspolisiära verksamheten regleras i stor utsträckning av olika EU-rättsliga instrument. Bindande EU-förordningar styr flera väsentliga delar av verksamheten och en rad EU-direktiv har under senare år införlivats i bland annat den svenska utlänningslagen och utlänningsförordningen. Schengensamarbetet innebär ett åtagande för varje deltagande stat att företa gränskroll där medlemsstatens gräns är en av territoriets yttre gränser och även ett ansvar för att gränskroll ska ske i syfte att skydda övriga Schengenstaters intressen. Även gällande inre

utlänningskontroller, återvändande och verkställigheter finns reglering på EU-nivå. Liksom för all annan polisiär verksamhet utgör polislagen och polisförordningen ett ramverk för Polisens agerande.

EU:s förordning från 2006 kallad Gränskodexen återfinns gemensamma detaljerade regler för gränskontroll<sup>1</sup>. Till Gränskodexen finns en officiell handbok. Syftet med gränskontrollen bör enligt Gränskodexen vara att bidra till kampen mot olaglig invandring och människohandel samt bidra till förebyggande av alla typer av hot mot medlemsstaternas inre säkerhet, allmänna ordning, folkhälsa och internationella förbindelser. Med gränskontroll avses dels kontroll av personer vid gränsövergångsställen och bevakning mellan dessa övergångsställen, dels analys av riskerna för den inre säkerheten och de hot som kan påverka de yttre gränsernas säkerhet. En annan relevant EU-förordning för Polisen att tillämpa är Viseringskodexen<sup>2</sup> gällande gemensamma förfaranden för utfärdande av viseringar.

Inre utlänningskontroll utgör en kompensatorisk åtgärd till följd av avskaffandet av gränskontroll mellan Schengenstater. Bestämmelser om inre utlänningskontroll finns bland annat i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97).

Ytterligare en arbetsuppgift inom den gränspolisära verksamheten är att verkställa beslut om avvisning och utvisning. Merparten av dessa typer av ärenden regleras i utlänningslagen. Polisen har att tillämpa ett antal viktiga EU-förordningar på området. Hit hör Dublinförordningen<sup>3</sup> som reglerar vilken medlemsstat som ska pröva en ansökan om uppehållstillstånd och Eurodac-förordningen angående fingeravtrycksjämförelser inom EU. Även internationella konventioner och återtagandeavtal med tredjeländer reglerar förfarandet på området.

Utöver dessa instrument kommer gränspolisen bland annat i kontakt med ärenden som hanteras inom ramen för Lag om internationellt polisiärt samarbete, Europeisk arresteringsorder, Nordisk arresteringsorder, Sanktionsdirektivet samt Lag om utlämning.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 526/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)

<sup>2</sup> Europaparlamentet och Rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införandet av en EU-kodex om viseringar

<sup>3</sup> Rådets och Europaparlamentets och Europaparlamentets förordning (EU) nr 604/2013 (ny sedan årsskiftet)

För Polisens yttre gränskontroll- och inre utlänningskontroll har Rikskriminalchefen (gränskontrollchefen) beslutat om en strategi för 2014-2016 samt en handlingsplan för 2014. Verksamheten ska bedrivas enligt den beslutade strategin – enhetligt, effektivt, rättssäkert och underrättelsebaserat – samt med hänsyn till Polisens värdegrund och respekt för de mänskliga rättigheterna.

I de senaste regleringsbrev för polisverksamheten har det beskrivits att verkställigheterna påtagligt ska öka avseende ärenden i Migrationsverkets system. Vidare är Polisens arbete med den gränsöverskridande och organiserade brottsligheten särskilt beskriven.

Likt all polisverksamhet är det viktigt att rättssäkerheten är i fokus för verksamheten. I särskilt ingripande verksamhet, som till exempel utlänningslagen, är detta extra viktigt. Det handlar om kontroller av enskilda individer som kan uppfattas diskriminerande, förvarstagande under långa tider och avlägsnande ur landet. Ibland sker avlägsnande till länder som har tveksam demokrati. Eventuella verkställighets-hinder och vilket land polisen verkställer till är direkt livsavgörande för den enskilda individen. Det är ytterst viktigt att allt sker med hänsyn till rättssäkerhet och proportionalitetsprincip och att hänsynen till den enskilde, som sällan kan ta tillvara sin egen rätt i en svår situation, hanteras på ett värdigt sätt.

#### **4. Gränspolisverksamheten i Sverige**

Polisens verksamhet i anknytning till utlänningslagstiftningen och därtill likartad verksamhet hanteras över hela landet. Verksamheten är ett av instrumenten för att upprätthålla en reglerad invandring till Sverige och att upprätthålla den inre säkerheten. Verksamheten är föränderlig och under senare år är det Schengens utökning, oroligheterna i världen med stora strömmar av asylsökande till Sverige, lågprisflygens marknadsetablering och kriminella personers rörlighet över nationsgränserna som påverkat arbetet. Gränspolis-arbetet har på 15 års tid förändrats från fokus på inom- och utom-europeiska gränskontroller till kompensatoriska åtgärder i anledning av Sveriges EU-medlemskap, Schengeninträdet och verkställigheter av de personer som inte har vistelserätt i landet. Gränskontrollen har genom Schengeninträdet förändrats till att bara ske vid passage av den yttre Schengengränsen.

##### **4.1 Nuvarande organisation**

Den organisatoriska tillhörigheten är spridd i landet och beror dels på omfattning av verksamhet dels huvudsaklig inriktning av verksamheten.



Centrala gränskontrollenheten tillhör Rikskriminalpolisen och rikskriminalpolischefen är svensk gränskontrollchef. Gränspoliserna i Stockholm är en avdelning, i Västra Götaland tillhör enheten den länsoperativa avdelningen, i Skåne tillhör den länskriminalavdelningen och i andra län tillhör verksamheten till exempel en operativ avdelning som närpolis-verksamheten. Några få gränspolisverksamheter tillhör stabs- eller juridisk verksamhet. Centrala gränskontrollenheten har i uppdrag att svara för en sammanhållen svensk gränskontroll med ett ansvar för att samordna och strukturera de svenska gränskontrollerande myndigheternas arbete och hantera övergripande strategiska frågor, föreskriftsförskrivning, ambassadsamordning, samordning av utlandsuppdrag, internationell samverkan och operativa frågor till exempel gemensamma återsändandeoperationer med mera.

För Västra Götaland och Halland gäller att de redan har regionaliserat sig och verkar som en enhet. Flera andra regioner är delvis regionaliserade antingen genom samverkansavtal eller genom processtyrning av verksamheten, allt i riktning mot den viljeyttring som rikspolischefen gick ut med hösten 2012.

#### **4.2 Tidigare verksamhetsöversyner**

Gränspolisverksamheten har varit föremål för översyn vid flertal tillfällen de senaste åren, inte minst vid olika utvärderingar av uppfyllandet av Schengenregelverket. Verksamheten är föränderlig och uppdragets karaktär har förändrats över tid. Det som är gemensamt för de olika översyner som gjorts är att eftersom det är en speciell verksamhet kräver det ökad styrning och regionalisering eller nationalisering, för att uppnå enhetlighet. Svårigheter med den geografiska spridningen och ojämn belastning i verksamheten tillsammans med att polismyndigheterna varit suveräna har gjort att trots översynerna har egentligen bara små förändringar gjorts över landet. Den största genomgripande verksamhetsförändringen som gjorts sedan Sveriges inträde i Schengensamarbetet, är när lean-metodiken infördes genom REVA-projektet över hela landet inom området verkställigheter mellan 2010 och 2013.

#### **4.3 Verksamhetsprocesser och nuvarande uppdrag**

Verksamheterna skiljer sig åt i landet beroende på olika geografiska förutsättningar och olika tyngdpunkt för den gränspolisära verksamheten. Resandeströmmar av turister, affärsresenärer och kriminella, förläggning av Migrationsverkets förvar och

anläggningsboenden är sådant som påverkar den gränspolisära verksamheten.

#### 4.3.1 Gränskontroll yttre gränser

De stora flygplatserna i landet står för majoriteten av gränskontrollen. De stora flygplatserna är Arlanda, Landvetter, Malmö Airport och Skavsta. Förutom på dessa flygplatser sker dagliga in- och utresekontroller även på Bromma och Gothenburg City Airport, i Göteborgs hamn och Stockholms hamn året runt. Många fler hamnar har trafik utanför Schengen, men huvudsakligen med handelsfartyg. Gränskontroll sker vid Schengens yttre gränser. Då flertalet grannländer är medlemmar i Schengen är det företrädesvis flygtrafik, handelstrafik och reguljära färjelinjer mot icke-Schengenland som ska kontrolleras. Kontroll sker både på in och utresa. Regelverken kring gränskontroller är detaljerade för att uppnå en enhetlig och rättssäker gränskontroll inom Schengen. Genom fördjupade kontroller av välutbildad gränskontrollpersonal hittas också både fler falska handlingar, fler personer som inte har rätt att resa in och fler personer som har avsikt att söka asyl som ger sig till känna. Förutom själva kontrollen av in- och utresa är arbetet ett viktigt instrument för att ha kontroll på kriminella som rör sig över gränserna.

#### 4.3.2 Verkställigheter

Verkställigheter av av- och utvisningsbeslut är en stor del av nuvarande verksamhet. Denna delprocess består egentligen av olika likartade processer, till exempel verkställighet av migrationsärenden och verkställighet av brottsutvisningar.

Verkställigheter av migrationsärenden är verkställigheter beslutade av Polisen, Migrationsverket eller Migrationsdomstolen. Denna verkställighets-process startar egentligen redan i gränskontrollen eller vid den inre utlänningskontrollen då en person väljer att söka asyl. Gällande verkställighet av brottsutvisningar lämnas ärendena direkt till Polisen för verkställighet. Målet för dessa är att samtliga som avtjänat sitt straff ska utvisas i närtid till detta. I både migrations- och brottsärendena är utredningsarbetet inför verkställighet likartat med samma problem, exempelvis med identifiering, och mottagandet i verkställighetslandet är utmaningar i processen.

Inför resa eller vid ett anträffande är det vanligt förekommande att en person tas i förvar. Både förvarsbesluten och migrationsärenden är under ständig juridisk prövning och överklagande av förvarsbeslut sker i princip i samtliga förvarsärenden. Hanteringen av beslut, yttranden till

domstol och förhandlingar i förvarsärenden, vid vilka polismyndigheten är första instans, är ständigt pågående delar i verkställighetsarbetet.

Det är kriminalvårdens transporttjänst som är ledsagare i verkställighetsärenden. Det är dock vanligt att transporttjänstens personal inte räcker till för de förvarstider som praxis ställer som krav. Polis får då ta över som ledsagare. I övrigt är det polisen som håller i förhandlingsresor, där en person ska förhandlas in i ett land. Det sker också att en person med psykiska problem eller stark ovilja till resan kräver särskilda arrangemang kring resan, som polisen har att hantera. Inför verkställigheter till mer politiskt kontroversiella länder är det inte ovanligt med större ordningsstörningar. Verkställighetsärenden rör upp känslor och engagerar människor på alla sätt. Olika politiska utgångspunkter gör att det är av vikt att polisen är tydlig med sitt arbete och håller rättssäkerhet och humanitet högt i arbetet.

#### 4.3.3 Handräckningar

Många myndigheter, däribland Migrationsverket har uppgifter som är svåra att utföra då en person inte medverkar och tvångsmedel behövs. Polisen är den myndighet som har till uppdrag att hjälpa Migrationsverket med handräckningar av olika slag, till exempel transporter eller husrannsakingar.

#### 4.3.4 Utlämningar och överföringar till och från Sverige

Utlämningar och överföringar av personer berör både vårdlagar, barnöverföringar på grund av vårdnadstvister och Europeisk/Nordisk arresteringsorder eller lag om utlämning. Där verksamheten är mer förekommande förefaller det som att huvuddelen av den hanteras inom den gränspolisiära verksamheten. För personer som begärs utlämnad/överförd med stöd av vårdlagar eller i anledning av vårdnadstvister hanteras dessa både inom och utom gränspolisiär verksamhet. Personer som begärs utlämnade/överförda till Sverige hanteras av den utredare som utreder ärendet, oavsett organisatorisk tillhörighet. Det är internationella åklagarkammaren som leder utredningsarbetet och Sirene är den sammanhållande koordinatör för svensk polis. Det är främst utländska medborgare som utlämnas även om det förekommer att svenska medborgare utlämnas. Förfarandet är i de flesta fall knuten till frihetsberövanden eller omhändertaganden av olika slag och ofta ska prövning ske i domstol för att säkerställa att utlämningen/överföringen är förenligt med svensk lag. Utlämnande enligt vårdlagar och barnöverföringar i anledning av vårdnadstvister är komplexa och kräver ofta juridisk kompetens. Gällande vårdlagar finns ofta valet att avvisa en person enligt utlänningslagstiftning som ett alternativ.

#### 4.3.5 Gränsöverskridande brottslighet

Med gränsöverskridande brottslighet avses i detta dokument brottslighet;

- a) om brottet begås i mer än en stat,
- b) om brottet begås i en stat, men en betydande del av förberedelserna, planeringen, ledningen eller kontrollen sker i en annan stat,
- c) om brottet begås i en stat av personer eller en gruppering som bedriver kriminell verksamhet i mer än en stat är delaktig,
- d) om brottet för sin fullbordning kräver en gränspassage.

Arbetet med den gränsöverskridande brottsligheten är en angelägenhet för alla poliser. I de flesta län begränsades gränspolisverksamheten i samband med Sveriges inträde i Schengen och de kompensatoriska åtgärderna skulle istället hanteras av den totala polisverksamheten.

Brottspaning och brottsutredning sker både inom och utom den gränspolisära verksamheten idag. Det är idag främst brott mot utlänningslagen, brott begångna i samband med in- eller utresa, brukande av falsk urkund och i vissa myndigheter människohandel som utreds vid gränspolisen. Gränsöverskridande brottslighet har blivit ett större fenomen bland annat beroende på den ökade rörligheten över gränserna, fler viseringsfria länder och den ökade globaliseringen i stort. Ökade migrationsströmmar lockar människo-smugglare. Marknaden för försäljning av sexuella tjänster eller annan exploatering av människors utsatthet i form av människohandel är idag i varje fall mer uppmärksamman än för bara några år sedan. Handelsresande i kriminalitet både genom organiserad brottslighet och grov organiserad brottslighet möjliggörs genom öppna gränser och stora sociala skillnader inom Europa. För att kompensera de negativa konsekvenserna av dessa öppna gränser är olika kompensatoriska åtgärder viktiga för att upprätthålla den inre säkerheten i landet. Arbetet involverar normalt personer utan vistelserätt i Sverige och personer utan medborgerliga rättigheter och de är därför särskilt utsatta. Det finns olika vägar att arbeta mot problemen. En väg är det brottsförebyggande och brottsutredande arbetet, en annan del är användande av möjligheterna i utlänningslagstiftningen att avvisa personer som är kriminella och ge dem återreseförbud.

#### 4.3.6 Inre utlänningskontroller

Inre utlänningskontroller är en viktig kompensatorisk åtgärd för Schengen och hanteras över hela landet av samtliga poliser, om än i olika utsträckning. Kontrollerna ska upprätthålla den inre säkerheten och ge Sverige en viss kontroll över vilka utländska medborgare som finns inom vårt territorium utan att ha landet har gränskontroll. Den inre

utlänningskontroll som i huvudsak hanteras av gränspolis-personal är underrättelsebaserade kontroller. De underrättelse-baserade personkontrollerna syftar till att snabbt finna namngivna personer som inte har rätt att vistas i landet oberoende av om det är ett migrationsärende, en kriminell person eller en person som ska utlämnas/överföras till annat land. Arbetsplatskontroller sker ofta av gränspolis i samverkan med Skatteverket och ibland även med Försäkringskassan. Kontrollerna görs för att motverka svartarbete och följa EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. Detta är också ett bra sätt att finna personer som befinner sig i utsatthet, till exempel genom människohandel eller personer som har ett utvisningsbeslut. Övriga kontroller sker ofta i svartklubbsmiljö eller vid inre gräns. Inre utlänningskontroller ska också ske i all linjeverksamhet av all polispersonal. Det är till exempel i samband med en trafikkontroll, i samband med ett ingripande eller i samband med en brottsutredning.

#### 4.3.7 Flygplatsledning och hamnar inklusive ordning och säkerhet på flygplatser och flygplatsbrott

Flygplatsledning är ett uppdrag som i detta dokument omfattar både ledning av säkerhetsarbetet på flygplatser och i hamnar samt ordning och säkerhet på flygplatser och brott på flygplatser. För många år sedan var det polispersonal som skötte all säkerhet på flygplatser. Detta förändrades och i dag sköts all säkerhetskontroll av bevakningsföretag. Ledningen av säkerhetsarbetet ska dock ske av polis som ska finnas i närhet till flygplats och hamnar. För flertalet mindre och medelstora flygplatser sker denna flygplatsledning per distans. Polismannen ska dirigera säkerhetsarbetet och kunna verkställa beslag av farligt gods som anträffas i säkerhetskontrollen, hantera bagage eller okända föremål, polisiära initiala uppdrag vid eventuella haverier och bombhot och för initiala bedömningar kring detta.

Piloters, flygplansbesättningar, flygledare och fordonsförare, liksom sjökapteners nykterhet ska med regelmässighet kontrolleras. Stöld och andra brott inom behörighetsområdet kräver särskilt utbildad och ackrediterad personal. På större flygplatser är det ett känt fenomen att stöld- och smugglingslikor opererar både i taxfreezonen och i bagagehanteringen. Brottbegångna på flygplatser och hantering av ordningsstörningar är mer frekvent på de stora flygplatserna och då särskilt på Arlanda, där gränspolisavdelningen har en egen ordnings- och säkerhetssektion. I anslutning till de stora flygplatserna sker också utfärdande av passhandlingar.

#### 4.3.8 Utlandsuppdrag

Eftersom Sverige är medlem i EU och Schengen följer vissa åtaganden gällande utlandsuppdrag. En förhållandevis stor del av personalen åker med jämna mellanrum på gränsuppdrag eller andra polisiära uppdrag inom ramen för FN eller EU. Uppdragen är specifika gränskontrolluppdrag och det krävs erfarenhet och utbildning i gränspolisarbete för att komma ifråga. Språkkunskaper utöver engelska är också krav för många av uppdragen. Många medarbetare ingår i en europeisk beredskap för mer kortvariga Frontexuppdrag. Centrala gränskontrollenheten är idag sammanhållande för Frontexuppdragen och ser till att personal finns utbildad och i beredskap för ändamålet.

### 5 Identifierade utmaningar i nuvarande verksamhet

- Öka antalet verkställigheter trots svårare ärenden med sämre identitetsmöjligheter och svåra länder att verkställa till. Fortsätta arbetet med lean och vara uthållig i arbetet med ständiga förbättringar och rätt prioriteringar i arbetet. Fokus på rättssäkerhet och kvalitet.
- Upprätthålla samma kvalitet för gränskontrollen oavsett geografi och trots en låg frekvens. Ha tillräckligt kompetent personal för att upprätthålla de internationella åtaganden Sverige har.
- Koppling mellan kriminalunderrättelsetjänst och gränspolis-verksamhet är en utmaning inom verksamheten. Det finns i flertalet regioner svårigheter med underrättelseflödet från SAMO-KUT till gränspolisen och tvärtom. Bristen har lett till att särskilda KUT-funktioner har avsatts för gränspolisverksamhet på vissa håll. En utvecklad kriminalunderrättelsetjänst även för gränspolis-verksamheten är en förutsättning och därmed en utmaning för en välfungerande verksamhet.

Brottsutredningskapacitet och prioriteringar inom den gränsöverskridande brottsligheten behöver utvecklas. Kapaciteten att spana mot och utreda brott mot utlänningslagen samt andra former av gränsöverskridande brott skiljer sig åt mellan de olika samverkansområdena och bygger idag i stora delar på nationella förstärkningsrörelser och särskilda insatser. Utnyttjande av människors utsatthet på olika sätt, genom människosmuggling, människohandel, svartarbete och utförande av kriminalitet i annat land är i högsta grad ett angrepp mot den inre säkerheten i landet. Gränspolisen kommer genom gränskontroll, riktade inre utlänningskontroller, arbetsplatskontroller i kontakt med både brottsoffer och kriminella. Arbetet med den gränsöverskridande brottsligheten och rörligheten av kriminella är en fråga svensk polis har kommit att fokusera mer på det senaste året, men

är ett område inom vilket det behövs mer ledning, styrning och samverkan både inom svensk polis, men också med utländsk polis och med övriga gränsmyndigheter framöver. En utmaning är att säkerställa att kompetent personal arbetar med människohandel i samtliga regioner, ett relativt nytt brott som är svårutrett.

- Det behövs råd och dåd för poliser som gör kontroller och ingripanden i utlänningsrättsliga ärenden. Poliser kommer ofta i kontakt med personer som väljer att söka asyl eller som redan har ett ärende hos Migrationsverket. Kontakt behöver då på jourtid tas med Migrationsverkets jour på Arlanda. En utmaning är att på sikt fundera kring en jourverksamhet i gränsfrågor, möjligen tillsammans med Migrationsverket. En utmaning är beslutsfattandet i utlänningslagen, polischefsberedskap av särskild karaktär. Besluten är sällan förekommande i enskilda mindre myndigheter och hanteras idag på jourtid av endast tre myndigheter i landet.

- Den nationella styrningen av gränspolisverksamheten kräver tydliga kontaktytor i samtliga sju regioner. Det är viktigt att hela verksamheten samordnas för att säkerställa enhetlighet, det är den nationella funktionen som genom processledning också har som utmaning att få denna styrning att fungera. Samspelet med regionerna bör ske under sådana former att beslut som fattas är väl förankrade i regionerna och att dessa i tidigt skede har fått vara med i beredningsprocessen. Viktiga externa samverkansparter är till exempel Migrationsverket, Kustbevakningen, Frontex, Europol och Interpol.

- Gränspolisen behöver attrahera, rekrytera och bibehålla av kompetent resurs. Verksamheten har i vissa myndigheter karaktär av att enbart arbeta med migrationsärenden och detta gör att det i viss mån är svårare att attrahera polispersonal till verksamheten. Det bidrar också till att den verksamhet, till exempel inre utlänningskontroller, som är en angelägenhet för all polispersonal tenderar att bara vara en angelägenhet för gränspolisiär personal.

## **6. Flöden och förmågor**

I delar av gränspolisverksamheten och då främst verkställigheter, har som nämnts ovan lean införts som en metod för korta ledtider och få fokus på rätt ärenden. Flödestänket och hur processerna fungerar är viktigt för verksamheten. Samverkan med andra myndigheter är en del av en fungerande verksamhet och olika myndigheter arbetar gemensamt i olika faser av gränspolisärenden, allt för att få ett smidigt flöde fast varje myndighet har sin del i processen.

## 6.1 Flöden, resandeströmmar och liknande

### 6.1.1 Resandeströmmar till och från annat land

De största resandeströmmarna med betydande migrantflöde finns över Öresundsbron, Helsingborgs hamn och de flygplatser/hamnar som finns i de tre storstadsregionerna samt på Skavsta flygplats. På de små och mellanstora flygplatserna saknas i regel reguljär trafik utanför Schengen, viss chartertrafik till tredje land förekommer någon gång per vecka. Flygplatsen Arlanda är den i särklass största flygplats i landet. Övriga flygplatser med stora resandeströmmar är Göteborg City, Göteborg/Landvetter, Malmö Airport och Skavsta.

### 6.1.2 Personer som inte får befinna sig i Sverige och eller i Schengenområdet

Olika personer befinner sig av olika anledningar utan tillstånd i landet: de som tidigare ansökt om tillstånd, men som fått avslag och har ett beslut om avvisning eller utvisning, de som haft tillstånd i landet, men stannat för länge, de som har ett beslut om utlämning eller överföring till ett annat land och är internationellt efterlysta och slutligen de som aldrig givit sig till känna och befinner sig här helt illegalt. Beroende av vilken kategori de tillhör befinner de sig på olika platser i landet. De som tidigare ansökt om tillstånd finns i största mån i närheten av de egna boenden eller anläggningsboenden som Migrationsverket har spridda över hela landet. De som tidigare haft tillstånd med stannat för länge är spridda över hela landet. De som är internationellt efterlysta kan finnas spridda över hela landet, men av ärenden på området kan konstateras att huvuddelen av dem finns i storstadsregionerna, inte minst för att det är lättare att gömma sig där. De som befinner sig helt illegalt i landet talar statistik för att även de huvudsakligen finns i storstadsregionerna av samma anledning, det är lättare att gömma sig där och det är också lättare att försörja sig i storstadsregionerna.

### 6.1.3 Gränsöverskridande brottslighet

Gränsöverskridande brottslighet finns över hela landet, men för att visa att det rör sig om gränsöverskridande brottslighet som begås av personer som inte är boende i landet är upptäckten beroende av att gärningsmän blir gripna på bar gärning eller att polisen arbetar med särskilda insatser antingen vid en inre gräns eller utifrån ett specifikt modus operandi. Först när arbete sker specifikt med denna brottslighet ökar lagföring och kunskap kring brottsligheten.



## 6.2 Förmågor utifrån verksamhetsområden

Det finns olika nivåer och funktioner i gränspolisarbetet. För att tillgodose allt från spridning i geografin till flexibel spetskompetens behövs en organisation som samarbetar väl och kan verka över hela geografin utifrån behov. Det finns emellertid fördelar med att den absolut grundläggande nivån inom flera av områdena finns väl förankrad i den ordinarie polisverksamheten. Likväl finns det behov av en förstärkt regional förmåga inom vissa områden. Av den anledningen beskrivs vilka förmågor som krävs på olika nivåer i organisationen, utan att avgöra vilken organisation verksamheten behöver tillhöra. Geografin och belastningen bör vara en avgörande faktor för organisationen.

### 6.2.1 Lokalpolisområdesnivå

På lokalpolisområdesnivå är det framförallt några verksamhets-processer som lämpar sig väl att utföras. Andra myndigheters begäran om handräckning utövas på lokal nivå och även migrationsverkets handräckningar lämpar sig väl att utföras på lokalpolisområdesnivå. Lokalpolisområdet kan sin geografi väl och har samverka med myndigheter inom sitt geografiska område.

På lokalpolisområde ska finnas förmåga att utföra inre utlänningskontroller i linjeverksamheten. Inre utlänningskontroller ska utföras i samband med trafikkontroller, ingripanden och i utredningsverksamheten.

På lokal nivå sker ofta första kontakten och inblicken i att utländska personer misstänks för seriebrottslighet i området. På lokal nivå ska finnas förmåga att initiera underrättelsearbete för att på områdes- eller regionnivå kunna arbeta insats- eller brottsutredande mot personer som begår seriebrottslighet på ett internationellt plan.

Flygplatser finns lokalt placerade ofta utanför de större städerna. Ledning av säkerhetskontrollarbete ska ske på flygplatsen eller i dess närhet. Lokalt ska finnas förmåga att hantera ledning av säkerhetskontrollarbetet och beslag i säkerhetskontrollen, daglig ordningshållning på flygplats, nykterhetskontroller på flygplats och utredningsarbete till följd av brott på flygplats. Samverka med bevakningsföretag och flygplatsansvariga ska också vara en lokal förmåga. Detsamma ska gälla ledning av hamnsäkerhetsarbete.

### 6.2.2 Områdesnivå

Avstånden och mängden ärenden kräver för de flesta polisområden att förmåga att hantera olika gränspolisverksamheter finns på områdesnivå, i

vissa regioner lämpar det sig bättre att dessa förmågor organisatoriskt finns inom gränspolisverksamheten, i andra regioner lämpar det sig bättre att verksamheten utgår från polisområdet.

Gränskontroll sker på de flesta flygplatser i landet med tyngdpunkt på sommarhalvåret. Oavsett frekvens i reguljär och chartertrafik, finns det även privatflyg och tillfälliga förändringar i flyg- och hamntrafik som kan ske med kort varsel. Förmåga till att stödja regionnivån i gränskontroll med gränskontrollutbildad personal bör finnas på områdesnivå. Det bör vidare finnas förmåga att utfärda sjömansviseringar. Det är sjömän som normalt ska beviljas visering för hemfärd eller genomfärd för påmönstring. Detta sker ofta oannonserat eller annonserat med kort varsel eller uppdragas genom kontroll. Förmåga till utfärdande av sjömansviseringar eller nödfallsviseringar ska finnas på områdesnivå.

På områdesnivå ska finnas förmåga att ha mer ingående kunskap kring inre utlänningskontroller och hur de ska utföras. Det bör finnas personer på områdesnivå som kan planera enklare insatser där även inre utlänningskontroller ska vara en del av kontrollen. Denna förmåga ska vara kombinerad med en fördjupad kunskap i SIS och WILMA. På områdesnivå ska även finnas förmåga att hantera enklare ärenden som konsekvens av att finna en person utan vistelserätt i landet. Ärendet ska kunna hanteras fysiskt med stöd av gränsjouren.

Förmågan att arbeta med den gränsöverskridande brottsligheten ska sträcka sig till att kunna följa mönster och vid kontroller initierade av den regionala nivån kunna ha förmåga att tillsammans med den regionala nivån arbeta med kontroller, spaning och utredning av seriebrott som verkar inom sitt område.

Flygplatsledningsarbete hanterar ibland befarade flygplanshaveri, utrymning på grund av misstänkt farligt föremål eller bombhot. På områdesnivå ska finnas förmåga att initialt hantera lämpligt insatsledarskap eller annan hantering som normalt kräver polisinsatschefskompetens.

### 6.2.3 Regional nivå

Samtliga regioner har gränspolisverksamhet om än i olika omfattning. Vissa förmågor behöver därför finnas på regional nivå. Anledningen till att förmågorna inte kan finnas på en lägre nivå beror antingen på dess komplexitet, hög grad av samverkansbehov eller sällan förekommande arbetsuppgifter av komplex natur.

Gränskontroll förekommer över hela Sverige, emellertid är stora delar av trafiken mer av charterkaraktär. På regionnivå bör finnas gränspolispersonal som kan hantera de ärenden som uppstår i gränskontrollen, bland annat nekade inresor och avvísningar.

Arbetet med verkställigheter hanterar både överlämnade migrationsärenden från Migrationsverket och brottsutvisningar som överlämnas från Domstolsverket. På regionalnivå ska finnas förmåga att arbeta med verkställighetsutredningar och även förmåga att hämta de individer som ska verkställas och då det behövs ledsaga eller förhandla personerna på verkställighetsresan. Det ska finnas förmåga att leda verkställighetsarbetet. Samordning ska ske gentemot nationellt håll och med samverkande myndigheter.

Det ska finnas förmåga till underrättelsebaserade inre utlänningskontroller, såsom planerade arbetsplatskontroller, kontroller vid inre gräns eller uppletande av specifika individer i verkställighetsprocessen. Förmågan på regional nivå ska innefatta komplicerad ärendehantering av de personer som hittas och som befinner sig utan tillstånd i landet.

Gränsöverskridande brottslighet är nära knutet till gränspolisverksamheten och vissa förmågor bör finnas på regional nivå. Det gäller brottspaning och brottsutredning gällande människohandel, människosmuggling och seriebrottslighet som är av internationell karaktär såtillvida att den begås av personer som har som huvudsakligt syfte att röra sig över Sveriges gränser för att begå brott av seriekaraktär. Förmåga till operativ analys bör som i annat brottsutredningsarbete där hemliga tvångsmedel förekommer finnas.

Beslutsförmåga inom det utlänningsrättsliga området ska dagtid finnas på regional nivå. Många beslut överklagas och det är en omfattande hantering av yttranden, beslut om förvar, avvísning, nekad inresa och uppsikt som fattas på regionnivå. Polisen har också ett ansvar för förhandling om fortsatt förvar, denna förmåga ska finnas på regional nivå.

#### 6.2.4 Förstärkt regional nivå

Geografin och belastningen gör att vissa förmågor utförs bäst inom en förstärkt förmåga, en förmåga som täcker hela Sverige, men finns på ett fåtal platser i landet. Det finns ett behov för hela landet att upprätthålla viss kompetens dygnet runt. Vidare finns behov att vid enstaka tillfälle förstärka med kompetens utifrån beroende på vad som händer i en region eller utifrån vad underrättelser ger uppgift om ska hända.

Dygnet runt anträffas personer i inre utlänningskontroller som har tveksam vistelserätt i landet. Dessa kontroller sker över hela Sverige och det är egentligen bara gränspolispersonal i storstadsregionerna som finns tillgängliga för frågor och dataslagningar på området. Till viss del kan behovet av dataslagningar tillgodoses genom lednings-centraler och Migrationsverkets jour på Arlanda. men då Svårigheten av tolkning av SIS, tillgänglighet, tolkning av WILMA och Pär/ utlänningsdiarium gör att det är långt ifrån tillräckligt eller ens godtagbart för att säkerställa att personer hanteras rättssäkert.

Av den anledningen bör det på regional nivå finnas en förstärkt förmåga genom gränsjourer som kan hjälpa poliser utföra sina inre utlänningskontroller, säkerställa frihetsberövanden inom utlänningsrättens område och vara primär kontaktyta för Migrationsverket i utlänningsrättsliga frågor. Gränsjouren ska vidare kunna verka på viss beslutsnivå inom utlänningsrätten för att underlätta gränskontrollarbetet och ha förmåga att på distans leda arbetet med nya asylsökanden eller uppdagade människosmugglings- och människohandelsärenden initialt. Vidare ska förmågan finnas att efter beslut upprätta gränskontroll och hantera hastigt uppkomna gränskontroller eller godkännande av utländsk polis för genomförd inom Sverige.

Beslutsfattandet är en omfattande del av arbetet inom det utlänningsrättsliga området. Tidigare var det enbart polischefspersonal med juridisk kompetens som kom ifråga för att fatta de mer komplexa besluten inom utlänningsrätten. Det handlar om beslut om avvisning, överlämnande till Migrationsverket, förvar, uppsikt, återreseförbud med mera. Det bör finnas en förstärkt förmåga som kan fatta beslut motsvarande polischefsnivå dygnet runt för hela landet.

Dokumentundersökning är viktig för gränskontrollarbetet och vid alla typer av kontroll av dokument. Det behöver finnas särskilt utbildad och kompetent personal för bedömning av dokument inför anhållande och för utbildning av gränspolispersonal. Emellertid är detta en expertnivå och en förmåga som med fördel kan organiseras på ett färre antal platser i landet. Det bör därför ingå i den förstärkta regionala förmågan att upprätthålla funktioner med särskild kompetens som dokumenttekniker.

#### 6.2.5 Nationell nivå

Rikskriminalpolischefen är i Sverige bestämd till att också vara gränskontrollchef. I Genomförandekommitténs inriktningsbeslut från 16 oktober 2013 slås det fast att Nationella operativa avdelningen ska ha ett nationellt processansvar för gränspolisverksamheten i den nya

myndigheten. Av inriktningsbeslutet framgår att processansvar innebär ansvar för att styra, utveckla, följa upp och säkerställa enhetlighet.

Mot bakgrund av inriktningsbeslutet om processansvar bör funktionen gränskontrollchef fortsatt finnas på nationell nivå vid Nationella operativa avdelningen också i den nya polismyndigheten. Gränskontrollchefen bör ha direkt förmåga genom funktioner på nationell nivå som säkerställer att Sverige förhåller sig till de internationella åtaganden och lagstiftningen på området.

Vid den Nationella operativa avdelningen bör förmåga finnas till den nationella samordning för gränskontroll- och gränsövervakning, som Sverige i enlighet med Eurosurförordningen (EC 2011/0427) ska inrätta. Den nationella samordningscentralen ska uppfylla förordningens krav på nationell och internationell samordning, med ansvar att skapa och upprätthålla den nationella lägesbilden och som nationell mottagare och avsändare i alla frågor relaterade till gränskontroll.

På nationell nivå bör också finnas förmåga till operativ samordning av både förstärkningsrörelser inom verksamhetsområdet, utlandsuppdrag till exempel via Frontex, gemensamma återvändanderesor, ambassadsamordning och samordning av internationella efterlysningar för utlämningar och andra uppdrag inom Sirenes nuvarande verksamhetsområde. Projektet hänvisar till OP13 som utförligt beskriver den internationella verksamheten.

Lagstiftningen är både komplex och föränderlig och omvärldens utveckling ställer hela tiden krav på att följa och kommunicera praxis samt att meddela föreskrifter och riktlinjer, en förmåga som även fortsättningsvis bör finnas på nationell nivå för enhetlighet i landet.

Nationellt bör det finnas förmåga på kravställande som också initierar metodutveckling och teknikutveckling. Målformulering och uppföljning är viktigt i all verksamhet, men inom gränspolisarbetet finns särskilda politiska intressen att följa styrningen och dess måluppfyllelse.

Det krävs en nationell dokumentexpertis som utgör nationell kontaktpunkt för FADO och för verifiering av stämplars (EU 2011/0427), utbildning, samverkan nationellt och internationellt inklusive rådsarbete och Frontex, samt för övrigt resedokumentrelaterat arbete inom det gränspolisiära processansvaret. För forensisk kontroll av dokument hänvisas till OP11. Övriga förmågor på expertnivå som bör finnas nationellt är expert inom utlämningsrätt, människosmuggling, människohandel och flygplatsledning.

Inom Gränspolisverksamheten finns ett omfattande internationellt samarbete. Det kan delas in i lagstiftande arbete, strategiskt samarbete och operativt samarbete. Den nationella nivån bör därför ha förmåga att såväl stötta regeringskansliet som att själv delta i och samordna det internationella samarbetet inom området för att verksamhetens perspektiv ska tillgodoses och att kunskaper ska kunna återföras. Även här hänvisas till OP13 som närmare beskriver den internationella verksamheten.

## **7 Förslag till organisation**

### **7.1 Verksamhetens uppdrag och benämning av verksamheten**

Verksamheten bör benämnas gränspolisen, i enlighet med OP7. I den nationella strategin för Sveriges yttre gränskontroll och inre utlänningskontroll framgår att polisen ska arbeta enhetligt, effektivt, rättssäkert och underrättelsebaserat. Syftet är att Sverige ska följa de regler och krav som följer olika internationella åtaganden. Arbetet ska bidra till polisens övergripande mål om att minska brottsligheten och öka tryggheten, upptäcka och förhindra irreguljär migration och bidra till ett smidigt flöde i resenärsströmmarna. Förhållningssättet för all polisär verksamhet utgår från polisens värdegrund och med mänskliga rättigheter, människors lika värde och skydd mot diskriminering som grund för arbetet. Samverkan med andra myndigheter såsom Kustbevakning, Tullverket, Migrationsverket, Kriminalvården och Åklagarmyndigheten är viktiga för fungerande flöden i ärenden och för individen. Internationellt ska Sveriges gränspolis verka som en enhetlig verksamhet som står för kompetens och rättssäkerhet. Gränspolisen ska vara kontaktyta gentemot Frontex och Schengen.

Huvudprocesserna för gränspolisverksamheten är yttre gränskontroll, inre utlänningskontroll och spaning/utredning av gränsöverskridande brottslighet. Den inre säkerheten är väsentlig och utgångspunkten är att ha kontroll på om individer får vara inom svenskt territorium/ Schengens territorium och pröva deras rätt att resa in eller stanna tillfälligt eller permanent. Delprocesser som då också faller inom gränspolisens ramar är verkställighet av av- och utvisningar, utlämningar och överföringar ut ur landet.

## 7.2 Styrningsmodell

I OP3 beskrivs att den nationella operativa avdelningen ska processleda gränspolisverksamheten. Det funktionella gränspolisansvaret ska finnas i regionen. Det finns behov av att ha en regional styrning av gränspolisverksamheten och den ska i huvudsak funktionsstyras regionalt. De geografiska förutsättningarna är emellertid olika i regionerna och därför ska det finnas utrymme för regionen att avgöra om vissa funktioner kan finnas på lokalpolisområdes- eller polisområdesnivå om förmågan så kräver det och det är lämpligt med hänsyn till behov av resurs och geografiskt läge. Det beskrivs närmare vilka förmågor som kan vara aktuella för detta. Funktionsansvaret för gränspolisverksamheten gäller då fortfarande och uppdraget får lösas genom samverkan. Arbetet med inre utlänningskontroller sker i all polisär verksamhet, men ska processtyras från gränspolisverksamheten. För andra gränspolis-verksamheter kommer verksamheten bedrivas på lokalpolis-områdesnivå och endast processtyras från nationellt håll. Den nationella styrningen av gränspolisverksamheten bör motsvara den organisatoriska tillhörighet/nivå som gränspolisen får i regionerna.

## 7.3 Gränspolisverksamhetens organisatoriska tillhörighet

Gränspolisverksamheten i regionerna bör bedrivas som en egen enhet på regionnivå oaktat att detta är ett fränsteg från OP3, där det istället beskrivs att gränspolisverksamheten kan organiseras under den regionoperativa enheten.

Motiveringen till att gränspolisverksamheten lämpar sig som en egen enhet är följande. Verksamheten berör all polisiär verksamhet, för de regioner som föreslås upprätthålla en förstärkt regional förmåga, innebär ansvaret ett funktionsansvar även utanför regionen. De internationella åtaganden Sverige har är en angelägenhet för alla poliser. Verksamheten är särskilt komplex och ställer särskilda krav på kompetens på beslutsfattare och ledning. Verksamheten kräver särskild styrning på grund av den politiska dimensionen av arbetet. Mycket i arbetet styrs politiskt och är föränderligt gällande praxis, omvärldens konflikter och till följd av internationella avtal. En enskilds tjänstemans beslut om en verkställighet till ett visst land och hur den verkställigheten genomförs, kan få direkta återverkningar på det utrikespolitiska klimatet. Hur en inre utlänningskontroll genomförs och i vilken miljö får direkta återverkningar för den politiska diskussionen i samhället. Utredning och hantering av offer för människosmuggling och människohandel har politiska förtecken, då brotten utgår från den reglerade invandringen och olika sociala förhållanden i andra länder och får därför påverkan på relationen till dessa länder. Det har varit svårt för polisen att nå upp till

de politiska mål om ökade verkställigheter trots att rikspolischefen upprepade gånger påtalat vikten av att prioritera verksamheten, resurserna och måluppfyllelsen har snarare minskat, lagföringen för människohandel har i landet inte prioriterats i den omfattningen som den politiska viljan har önskat och det finns regioner som inte har någon lagförd för människosmuggling eller människohandel.

Den gränspolisiära verksamheten har inte mer samröre med den operativa enheten i förhållande till regionkriminalenheten. Den operativa delen är gränskontrolldelen och inom regionoperativa enheten är personalen i huvudsak uniformerad och arbetar med den brottsförebyggande verksamheten, men det finns ingen vana av att hantera stora flöden av frihetsberövade personer. I gränspolisverksamheten hanteras dagligen närmare 250 frihetsberövade personer i landet, både anhållna/häktade, men i huvudsak förvarstagna enligt utlänningslagen. I regionkriminalenheten hanteras specialverksamhet, arbete med grov organiserad brottslighet, grova brott och specialbrott. Det finns en stor vana att arbeta med flöden av frihetsberövade personer och med specialverksamhet, men hela tiden med brotten i fokus. I gränspolisverksamheten kontrolleras och utreds många individer som inte är misstänkta för brott. Om Genomförande-kommittén skulle finna att det inte är aktuellt att gränspolisen bildar egen enhet eller gemensam enhet på regionnivå, bör övervägas om inte en placering under regionkriminalenheten är ett bättre alternativ till placering än regionoperativa enheten, med hänsyn till vikten av en rättssäker hantering av det stora antalet frihetsberövade. Ett sådant val skulle emellertid innebära att i varje fall de tre största regionerna på området behöver bilda mer än en gränspolissektion.

#### **7.4 Gränspolisverksamhetens detaljorganisation med ledningsstruktur och vissa funktioner**

Gränspolisverksamheten bör utgå från var den huvudsakliga verksamheten finns geografiskt. De förmågor som beskrivs för de olika nivåerna i organisationen gör att det ibland är lämpligt att arbeta på den geografiska nivån i organisationen, men ändå tillhöra gränspolisverksamheten. Olika kriterier för om en individ bör tillhöra gränspolisverksamheten, polisområde eller lokalpolisområde kan vara huruvida individen arbetar mer än hälften av sin arbetstid med gränspolisiär verksamhet. Om det finns individer som huvudsakligen arbetar med gränspolisiär verksamhet och några av nedan uppräknade verksamheter finns inom det geografiska området bör det övervägas med en gränspolisiärt placerad grupp. Faktorer som bör tas hänsyn till är hamn/flygplats med gränsövergångsställe, Migrationsverkets mottagningsenheter, Migrationsverkets anläggningsboenden,



Migrationsverkets förvar och kriminalvårdsanstalt med utvisningsdömda personer.

#### 7.4.1 Regional nivå

På regional nivå bör en gränspolis enhet med tillräcklig bärkraft finnas med uppdrag att hantera de förmågor som krävs på regional nivå, se avsnitt 6.2.3. Det bör finnas en utpekad funktion som gränspolischef och ledningen av verksamheten bör utgå från huvudorten. Stöd, planering och administration för verksamheten bör finnas i ett kansli på huvudorten. I framtiden bör alla ärenden inkomma elektroniskt och då på sju ställen i landet. All ledning och styrning ska utgå från regionen. Gränspolis enheten bör delas in utifrån operativ och utrednings/spaningsverksamhet. Den operativa sektionen kan innehålla gränsgrupper och rörliga kontrollgrupper, utgångspunkten är att de huvudsakligen arbetar uniformerat och tar ansvar för yttre gränskontroll och arbete mot gränsöverskridande brottslighet vid inre gränser. Utrednings/spaningssektionen arbetar som utgångspunkt civilt och tar ansvar för övriga verksamhetsområden med utgångspunkt i de förmågor som beskrivs på regional nivå, se avsnitt 6.2.3.

Regionen måste ta höjd för hur kriminalunderrättelsetjänsten ska stödja gränspolisverksamheten så att verksamheten kan vara underrättelsestyrd. Om det bedöms lämpligt att en underrättelsesektion behövs inom gränspolis enheten bör det övervägas om det ska ingå i den förstärkta förmågan för att på så vis skapa enhetlighet i landet och stödja de regioner som inte har bärkraft för ändamålet.

Det finns ett förarbete kring funktionsbenämningar i gränspolisverksamheten, detta arbete är avslutat och finns vid Centrala gränskontroll enheten. Vissa funktioner inom gränspolisverksamheten kräver fördjupad kunskap och berörs inte i andra OP. En person kan inneha kompetens att utföra uppgifter inom olika funktioner.

#### *Gränskontrollant*

För att tjänstgöra som gränskontrolltjänsteman krävs enligt Gränskodexen att det "är specialiserade och vederbörligen utbildade tjänstemän. Särskild utbildning för att upptäcka och hantera situationer som rör utsatta personer, exempelvis underåriga utan medföljande vuxen och offer för människohandel".

#### *Gränspolis*

För gränspoliser som tjänstgör som bakre linje i second line krävs i princip samma utbildningsnivå som för civila gränskontrolltjänstemän

vad gäller kunskaper i speciallagstiftningen. Gränspoliserna ska ha en fördjupad kunskap i den fortsatta utredningshanteringen.

#### *Beslutsfattare utlänningsärenden*

Den som ska verka hel- eller deltid som beslutsfattare i utlänningsärenden bör ha juridisk kompetens eller kompetens i beslutsfattande utlänningsrätt. Personen bör ha genomgått för funktionen lämplig fördjupningsutbildning.

#### *Utredare verkställigheter*

Den som utreder mer komplicerade verkställigheter bör ha kompetens i utlänningsrätt och utredningsarbete.

#### *Utredare människohandel/människosmuggling*

Den som utreder människohandel bör ha lång brottsutredningsvana, vana att arbeta med utlänningsärenden och arbete med människohandel kräver specifik utbildning i människohandel. Arbete med människohandel är brottsutredning med väldigt utsatta målsägande, ofta ointresserade av att utredas. Utredningsarbetet kräver fördjupad kompetens, uthållighet och vana att arbeta med utsatta offer som behöver tolk. Var ett människohandelsärende ska utredas är helt avhängigt av var det finns kompetens.

#### 7.4.2 Förstärkt regional nivå

I delar av landet finns en högre belastning av ärenden och ett större behov av verksamhet dygnet runt. För att stötta och täcka de delar av landet som inte har det behovet och därmed stödja övrig polisiär verksamhet bör vissa regioner ha en förstärkt förmåga. Denna förstärkta förmåga bör finnas i storstadsregionerna Stockholm, Väst och Syd. I avsnittet förmågor går att läsa närmare vilka förmågor som ska finnas på regional förstärkt nivå, se avsnitt 5.3.2. Vissa funktioner med fördjupad kompetens är särskilt knutna till den förstärkta förmågan.

#### *Gränsjour*

Den förstärkta förmågan bör ha funktionen gränsjour som kan verka som råd och dåd i utlänningsärenden, ha delegation i vissa frågor enligt utlänningslagen. Gränsjouren bör ha täckning dygnet runt. Person som arbetar i gränsjouren bör ha lång erfarenhet från de olika delarna i gränspolisverksamheten och erfarenhet av att ha ansvar för frihetsberövade. Personen bör vara språkkunnig och ha för funktionen lämplig fördjupningsutbildning.

#### *Beslutsfattare/polischefsjour i utlänningsärenden*

I storstadsregionerna bör dessutom ansvaret för polischefsbeslut i utlänningsärenden bemannas i form av beredskap icke kontorstid för hela landet. Personen bör ha juridisk kompetens eller kompetens i beslutsfattande utlänningsrätt. Personen bör ha genomgått för funktionen lämplig fördjupningsutbildning.

#### *Dokumenttekniker*

I storstadsregionerna bör funktionen dokumenttekniker finnas. Dokumenttekniker är den person som efter särskild utbildning från Frontex eller SKL har fördjupad kunskap i falska handlingar. Personen arbetar företrädesvis vid de stora flygplatserna eller i en rörlig kontrollgrupp.

#### 7.4.3 Nationell nivå

Funktionen svensk gränskontrollchef bör vara chefen nationella operativa avdelningen. Till gränskontrollchefens förfogande bör en nationell enhet organiseras, benämnd nationella gränspolisenheten, med uppdrag att svara för en sammanhållen gränskontroll. Vid den nationella gränspolisenheten bör finnas en strategisk sektion och en operativ sektion. Den strategiska sektionen ska fokusera på de internationella åtaganden som inte ska organiseras i den internationella enheten i enlighet med de förslag OP13 kommer fram till. Den strategiska sektionen bör ha i uppdrag att upprätthålla de förmågor som syftar på nationell processtyrning av gränspolis-verksamheten, kravställande på utbildning, utveckling, metoder, IT-stöd och meddela föreskrifter. Den operativa sektionen bör ha i uppdrag att samverka med andra myndigheter och länder bland annat genom att utgöra nationell kontaktpunkt för Frontex och nationell samordningscentral för Eurosur. Den bör också vara ett expertstöd till regionerna avseende de olika verksamhetsområdena, svara för nationell och internationell samordning samt ansvara för att skapa och upprätthålla den nationella lägesbilden. Vidare bör samordnings-sektionen hantera olika förstärkningsrörelser, samordna operativa utlandsuppdrag till exempel via Frontex, svara för gemensamma återvändanderesor samt organisera ambassadsamordningen.

#### **7.5 Verksamhet lämplig i annan organisation än i gränspolisverksamheten**

Viss verksamhet processtyrts lämpligt från nationell nivå, men hanteras idag till viss del inom gränspolisverksamheten. Det har befunnits lämpligt med hänsyn till Genomförandekommitténs inriktningsbeslut och OP3 att dessa verksamheters funktionsansvar i annan organisation än i gränspolisorganisationen och att verksamheten bedrivs lokalt också med lokalt funktionsansvar.

### 7.5.1 Lokalpolisområdesnivå

För flygplats- och hamnledning bör funktionsansvaret vara på lokalpolisområdesnivå. Polisen har huvudansvaret för säkerhetskontrollarbetet på flygplats, men själva utförandet ansvarar flygplatshållaren för. De beslag som förekommer i kontrollen är inte kopplade till utlänningsrätten och kräver därmed inte kompetens i detta ämne för att hanteras. Frågorna i kontrollen berör däremot ordning och säkerhet på flygplatsen samt för resenärerna.

För det stora antalet flygplatser i landet förekommer enbart inrikestrafik och för lokalpolisområdet är det en viktig del av infrastrukturen i det lokala området. De brott som förekommer där bör också normalt utredas lokalt.

Det behövs fördjupad kunskap i att verka som flygplatspolis med hänsyn till de särskilda regelverk som berör flygplatser och skyddsobjekt. Det krävs också särskild inpassering. Det är med fördel denna verksamhet kan bedrivas lokalt. Frågan om bemanning och verksamheten bör närmare utredas i regionen utifrån den kunskap som finns idag om verksamheten lokalt.

Begäran om handräckningar förekommer från samverkande myndigheter. Gällande gränspolisverksamheten är det från Migrationsverket handräckningarna kommer. Migrationsverket begär dagligen handräckningar från polisen. Handräckningarna är lokala och kan med fördel hanteras av lokalpolisområdena med funktionsansvar för verksamheten och som har personal som finns lokalt. Ibland kan det vara lämpligt att samverka med gränspolisen för bedömning av begäran av handräckning.

### 7.5.2 Nationell nivå

Flygplats- och hamnledning är ett internationellt åtagande gällande säkerhet på flygplatser och i hamnar. Detta åtagande kräver en nationell processtyrning och denna styrning bör utföras av nationella operativa avdelningen.

Utfärdande av pass och provisoriska pass hanteras inom ramen för annat OP, men nämns här på grund av den stora omfattningen av funktionsansvar på området som idag finns inom gränspolisverksamheten och det stora antalet pass som utfärdas av gränskontrollpersonal. För klargörande av funktionsansvar och processtyrning av denna verksamhet hänvisas till för den verksamheten aktuellt OP.

Likt all annan polisverksamhet är gränspolisverksamheten beroende av fungerande processer inom utbildning, HR, juridik, kommunikation, IT med mera. För dessa processer hänvisas till de projekt som har i uppdrag att hantera dessa frågor.

## **8 Avslutande kommentarer**

Under arbetet har det varit tydligt att framförallt Arlanda flygplats skiljer ut sig från övriga landet. Arlanda är en av norra Europas största flygplatser och kräver fast bemanning. Region Stockholm bör särskilt fundera kring hur ledning av säkerhetsarbetet på flygplatsen och hanteringen av flygplatsbrott inom säkerhetszonen ska hanteras. Lokalkännedom och förmåga att inledningsvis kunna leda särskilda insatser vid bombhot, katastroflarm med mera i avvaktan på insatsorganisation är förmågor och organisation som får hanteras inom ramen för region Stockholms arbete inför den nya organisationen.