

Sveriges strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning 2024–2027



Polismyndigheten
Kustbevakningen
Tullverket
Kriminalvården
Migrationsverket
Sjöfartsverket
Säkerhetspolisen

Foto omslag: Minna Ridderstolpe, Polismyndigheten.

Foto inlaga: Rikspolisstyrelsen sid 3, Mostphotos sid 13.



Innehållsförteckning

Förord	7
1 En gemensam strategi för gemensamma mål	8
1.1 Vision, övergripande uppdrag och värderingar	8
1.2 Utformning av den nationella strategin	9
1.3 Styrning och genomförande av strategin	9
1.4 Myndigheternas roller och mandat	10
1.5 Nationell lägesbeskrivning	12
2 Mål 1 och 3 – Underlätta lagliga gränspassager och effektivt förhindra obehörig gränspassage av de yttre gränserna	14
2.1 Strategiskt mål	14
2.2 Strategisk översikt och inriktning	14
2.2.1 Vidareutveckla en effektiv, rättssäker och enhetlig gränskontroll	14
2.2.2 Prioritera samverkan för effektiva sjö- och flygräddningsinsatser till havs	15
2.2.3 Vidareutveckla myndighetssamverkan för förbättrat informationsflöde och gränskontroll	15
2.2.4 Implementera och använda de storskaliga IT-systemen	16
2.2.5 Öka samarbetet med Frontex för att säkerställa beredskap och stärka EU:s yttre gränser	16
2.2.6 Utveckla och implementera en nationell beredskapsplan och kapacitetsutvecklingsplan	17
2.2.7 Vidareutveckla riskanalys som ett verktyg för att förhindra obehörig gränspassage och gränsöverskridande brottslighet	17
2.2.8 Nyttja verktyg för att effektivt bekämpa missbruk och förfalskningar av dokument	18
2.2.9 Öka förmågan i gränskontrollen genom passageraranalys av flygtrafiken	18
2.3 Prioriteringar	18
3 Mål 2 – Öka effektiviteten i EU:s återvändandepolitik	19
3.1 Strategiskt mål	19
3.2 Strategisk översikt och inriktning	19
3.2.1 Stärka myndighetssamverkan och samverkan med externa aktörer	19
3.2.2 Vidareutveckla samarbetet med internationella parter	20
3.2.3 Utveckla och använda incitament för att öka och underlätta återvändande	21
3.2.4 Använd förvar, alternativ till förvar och en effektiv transportplanering	21
3.2.5 Säkerställa att återvändandet sker under humana och värdiga former	21
3.2.6 Använd Schengens informationssystem för att säkerställa ett effektivt återvändande	22
3.3 Prioriteringar	22
4 Mål 4 – Förhindra och upptäcka grov gränsöverskridande brottslighet	23
4.1 Strategiskt mål	23
4.2 Strategisk översikt och inriktning	23
4.2.1 Reducera den gränsöverskridande brottslighetens handlingsutrymme genom effektiv myndighetssamverkan	23
4.2.2 Använd den internationella verktygslådan mot gränsöverskridande brottslighet	24
4.2.3 Använda de storskaliga IT-systemen i brottsförebyggande och brottsbekämpande syfte	25
4.2.4 Öka användningen av inre utlänningskontroller och arbetsplatsinspektioner	26
4.2.5 Intensifiera myndighetssamverkan för att förbygga, förhindra och försvåra terrorism och våldsbejakande extremism	26
4.3 Prioriteringar	26

5	Mål 5 – Effektivt samarbete med tredjeländer	27
5.1	Strategiskt mål	27
5.2	Strategisk översikt och inriktning	27
5.2.1	Stärka samverkan med tredjeländ genom avtal och överenskommelser	27
5.2.2	Utveckla formerna för migrations- och återvändandesambandsmän stationerade i tredjeländ	27
5.2.3	Förstärka samarbetet med tredjeländ genom kapacitetsbyggande insatser	28
5.2.4	Använd det nordiska polis- och tullsamarbetet	28
5.3	Prioriteringar	28
6	Mål 6 – Säkerställa en snabb registrering och omhändertagande av personer som ansöker om internationellt skydd	29
6.1	Strategiskt mål	29
6.2	Strategisk översikt och inriktning	29
6.2.1	Vidareutveckla myndighetssamverkan för en rättssäker, effektiv och skyndsam hantering av ansökningar om internationellt skydd	29
6.2.2	Stärka beredskapen för att tillförsäkra en tillräcklig mottagningskapacitet i anslutning till gränspassage	30
6.2.3	Säkerställa kompetensförsörjning för ett snabbt och rättssäkert registreringsförfarande	30
6.2.4	Implementera och använda de storskaliga IT-systemen och säkerställa teknisk infrastruktur	30
6.3	Prioriteringar	30
7	System för kvalitetskontroll	31
7.1	Strategiskt mål	31
7.2	Strategisk översikt och inriktning	31
7.3	Prioriteringar	31
8	Instrument för unionsfinansiering	32
8.1	Strategiskt mål	32
8.2	Strategisk översikt och inriktning	32
8.2.1	Fonden för integrerad gränsförvaltning – Instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik	32
8.2.2	Asyl- migrations- och integrationsfonden	32
8.2.3	Fonden för inre säkerhet	33
8.3	Prioriteringar	33
	Förkortningar	34

Förord

Utvecklingen i omvärlden med krig och konflikt, klimatförändringar och ökad polarisering påverkar påverkar EU:s gränser, och därmed även Sveriges gränser. För att möta denna utveckling och det ökade hotet som den gränsöverskridande brottsligheten utgör krävs det en gemensam ansats nationellt och på EU-nivå, där flera aktörer samverkar. I enlighet med förordning (EU) 2019/1896 om den europeiska gräns- och kustbevakningen (EBCG-förordningen) ska varje medlemsstat upprätta en nationell strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning. Detta dokument beskriver Sveriges strategi och gäller för perioden 2024–2027.

Sveriges strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning beslutas av regeringen. Den är myndighetsgemensam och innebär ett delat ansvar mellan de svenska gränsförvaltningsmyndigheterna samt Sjöfartsverket och Säkerhetspolisen. Polismyndigheten ansvarar för att samordna arbetet med strategin och att löpande följa upp genomförandet av den.

Svensk gränskontroll säkerställer att personer som reser in i det gemensamma Schengenområdet uppfyller de krav som ställs för inresa och vistelse, samt att de inte utgör ett hot mot allmän ordning, inre säkerhet eller folkhälsa. Genom att bedriva en effektiv gränskontroll säkras Sverige en fri och smidig rörlighet över Schengengräns för legitima syften. En effektiv gränskontroll gör att Sverige har kontroll över vilka personer som kommer till och vistas i landet. En effektiv tullkontroll bidrar till att upptäcka införsel av illegala varor. Kontroll av personer och varor vid yttre gräns är därmed viktiga verktyg för att förhindra och bekämpa gränsöverskridande brottslighet och terrorism. En heltäckande gränskontroll av personer och varor samt informationsflöde mellan gränsförvaltande myndigheter ska säkras genom starkt myndighetssamverkan och ändamålsenliga tekniska lösningar.

Människor, varor och kontanta medel passerar dagligen även Sveriges gränser. Den illegala verksamheten kopplad till detta flöde göder den kriminella ekonomin och bidrar till att även den gränsöverskridande brottsligheten växer sig starkare. För att bekämpa detta vidtar Sverige åtgärder för ökad säkerhet som hänger samman med den integrerade gränsförvaltningen, till exempel arbetsplatsinspektioner i syfte att upptäcka illegal arbetskraft, människohandel och människosmuggling. För att förhindra och bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten vid yttre gräns och inom Schengenterritoriet ska befintlig lagstiftning användas fullt ut i brottsförebyggande och brottsbekämpande syfte, och användningen av internationella verktyg och internationella samarbeten ska öka.

Svensk migrationspolitik och lagstiftning bygger på internationella överenskommelser. Sverige ska säkerställa att personer som söker internationellt skydd i landet omhändertas och registreras skyndsamt och med respekt för individens grundläggande rättigheter. En viktig del i en rättssäker och trovärdig migrationsprocess inbegriper även att de som inte beviljas internationellt skydd eller tillstånd i Sverige, och därmed inte har rätt att vistas i landet, återvänd. Återvändandet ska företrädesvis ske självmant och Sverige ska utveckla och använda incitament för att främja återvändande och en hållbar återintegrering. Myndighets-samverkan ska vidareutvecklas och ett aktivt samarbete med tredjeländer ska bedrivas för en ordnad migrationshantering i syfte att förhindra irreguljär migration och för att effektivisera återvändandet.

Sverige ska följa teknikutvecklingen och skapa förutsättningar för en väl fungerande kompetensförsörjning i syfte att upprätthålla, effektivisera och utveckla svensk gränsförvaltning. Sverige ska verka för att grundläggande rättigheter omhändertas och respekteras i all hantering av europeisk integrerad gränsförvaltning.

1 En gemensam strategi för gemensamma mål

Den europeiska gräns- och kustbevakningen består av EU-medlemsstaternas nationella myndigheter med ansvar för gränsförvaltning och återvändande samt av Frontex.¹ Genomförandet av den europeiska integrerade gränsförvaltningen är ett delat ansvar mellan dessa aktörer.² För att stödja genomförandet av en ändamålsenlig europeisk integrerad gränsförvaltning (EIBM) har EU-kommissionen tagit fram en flerårig strategisk policy i syfte att tillhandahålla en gemensam politisk ram och vägledning.³ Frontex har i sin tur upprättat en teknisk och operativ strategi⁴ och medlemsstaterna ska fastställa sina nationella strategier.⁵ Kommissionens strategiska policy och Frontex tekniska och operativa strategi anger riktlinjer för innehållet i den svenska nationella EIBM-strategin. Sveriges EIBM-strategi är utformad för att möta de kriterier som följer av kommissionens och Frontex policy respektive strategi. Sveriges strategi kan revideras vid större förändringar som påverkar svensk gränsförvaltning eller om kommissionen ändrar den fleråriga strategiska policyn enligt artikel 8.8 andra stycket EBCG-förordningen.

Sveriges nationella strategi för europeisk integrerad gränsförvaltning gäller för perioden 2024 till 2027. Strategin omsätter det EU-gemensamma arbetet nationellt och syftar till att skapa en struktur för att upprätthålla och utveckla svensk gränsförvaltning, styra verksamheten mot gemensamma nationella mål samt säkerställa att Sverige bidrar till genomförandet av EU:s övergripande mål för den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Strategin ersätter den tidigare strategin för 2021–2023.⁶

Sverige ska verka för att grundläggande rättigheter omhändertas och respekteras i all hantering av EIBM i aktiviteter inom Sverige samt inom EU och i samarbete med tredjeland. Polismyndigheten är sammankallande i den myndighetsgemensamma arbetsgruppen om grundläggande rättigheter som rapporterar till Frontex. Sverige ska även implementera de övergripande komponenterna i Frontex strategi och handlingsplan för grundläggande rättigheter inom den nationella EIBM-strategin och dess handlingsplan (Frontex Fundamental Rights Strategy, antagen av Frontex styrelse den 14 Februari 2021, och Frontex Fundamental Rights Action Plan, Reg.No 10446).

1.1 Vision, övergripande uppdrag och värderingar

Vision

Den nationella integrerade gränsförvaltningen ska säkerställa fri och laglig rörlighet över Schengengränserna, en ordnad migrationshantering samt bidra till att upptäcka, förebygga, förhindra och bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

Övergripande uppdrag

Sveriges nationella integrerade gränsförvaltning ska bidra till att

- öka den inre säkerheten i Sverige och inom EU genom att vidta åtgärder för att förebygga, förhindra och bekämpa gränsöverskridande brottslighet
- säkerställa en heltäckande och effektiv gränskontroll
- säkerställa ett effektivt, rättssäkert och humant mottagande vid gränsen av personer som söker internationellt skydd samt återvändande av personer som inte har rätt att vistas i landet.

1 Artikel 4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624, (EBCG-förordningen).

2 Artikel 7 EBCG-förordningen.

3 Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet och rådet om den fleråriga strategiska policyn för europeisk integrerad gränsförvaltning, COM (2023) 146 final.

4 Management Board Decision 30/2023 of 20 September 2023 adopting the Technical and Operational Strategy for European Integrated Border management 2023–2027.

5 Artikel 8.6 EBCG-förordningen.

6 Regeringen beslutade den 7 december 2023 att strategin för 2021–2023 ska gälla tills vidare, dock längst till den 30 juni 2024, Ju2023/02426.

Värderingar

Sveriges nationella integrerade gränsförvaltning ska kännetecknas av professionalism, effektivitet, samverkan, enhetlighet och rättssäkerhet och ska genomföras med respekt för de grundläggande rättigheterna.

1.2 Utformning av den nationella strategin

Denna strategi är strukturerad enligt EU:s övergripande mål för europeisk integrerad gränsförvaltning⁷:

1. Underlätta lagliga gränspassager
2. Öka effektiviteten i EU:s återvändandepolitik
3. Effektivt förhindra obehörig gränspassage vid de yttre gränserna
4. Förhindra och upptäcka grov gränsöverskridande brottslighet
5. Uppnå ett effektivt samarbete med tredjeländer
6. Säkerställa en snabb registrering och omhändertagande av personer som ansöker om internationellt skydd

Strategin innehåller kapitel för varje mål samt ytterligare två kapitel om system för kvalitetskontroll respektive instrument för unionsfinansiering. Strategin har utformats med beaktande av de komponenter som den europeiska integrerade gränsförvaltningen ska bestå av enligt EBCG-förordningen och de strategiska riktlinjer som kommissionen tagit fram i förhållande till komponenterna. Sveriges strategi beaktar även den så kallade fyrdelade modellen för tillträdeskontroll som tar upp de åtgärder som kan vidtas inom, vid och bortom EU:s yttre gränser.⁸ Modellen består av åtgärder i tredjeländer (ursprungsländer och transitländer för irreguljär migration), samarbete med angränsande tredjeländer, gränskontroll-åtgärder vid de yttre gränserna inklusive systematisk in- och utresekontroll samt gränsövervakning baserad på riskanalys samt åtgärder inom Schengenområdet, inklusive åtgärder mot irreguljär migration och gränsöverskridande brottslighet samt återvändande.

De 15 komponenter som europeisk integrerad gränsförvaltning ska bestå av enligt artikel 3 EBCG-förordningen:

- Gränskontroll
- Efterforsknings- och räddningsinsatser
- Riskanalys
- Samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna och Frontex
- Samarbete mellan myndigheter
- Samarbete mellan EU:s institutioner
- Samarbete med tredjeländer
- Tekniska och operativa åtgärder inom Schengenområdet
- Återvändande av tredjelandsmedborgare
- Användning av den senaste tekniken, däribland stora informationssystem
- System för kvalitetskontroll
- Solidaritetsmekanismer, särskilt instrument för unionsfinansiering
- Grundläggande rättigheter (horisontell)
- Utbildning (horisontell)
- Forskning och innovation (horisontell)

1.3 Styrning och genomförande av strategin

Polismyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Kriminalvården och Migrationsverket är de nationella myndigheter som utgör Sveriges del av den europeiska gräns- och kustbevakningen (gränsförvaltningsmyndigheterna).⁹ De samverkande myndigheterna har olika roller, mandat och förutsättningar i den nationella gränsförvaltningen. Polismyndigheten leder ett nätverk för EIBM där de samverkande myndigheterna ingår. Polismyndigheten är även Sveriges representant i Frontex arbetsgrupp för EIBM (Management Board Working Group on EIBM).

⁷ COM/2023/146 final s. 3.

⁸ EBCG-förordningen, skäl 11.

⁹ 4 § första stycket förordningen (2022:1058) med kompletterande bestämmelser till EU:s gräns- och kustbevakningsförordning.

Strategin definierar ett antal strategiska mål och prioriteringar vilka syftar till att möta EU:s övergripande mål för EIBM och hantera utmaningar som identifierats inom svensk gränsförvaltning. Strategin sätter också en gemensam ambition i den fortsatta utvecklingen av gränsförvaltningen. Den här ambitionen ska omsättas till konkret handling och därför kompletteras strategin av en myndighetsgemensam handlingsplan. Handlingsplanen ska uppdateras på myndighetsnivå under strategins genomförandeperiod. Polismyndigheten har ett samordnande ansvar för revidering och uppföljning av handlingsplanen.

Strategin i sin helhet ska genomföras med respekt för de grundläggande rättigheterna. Justitieombudsmannen (JO) utövar tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar för att främja rättssäkerhet och se till att den offentliga verksamheten inte gör intrång i medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Integritetsskyddsmyndigheten har i uppdrag att granska och verkställa tillämpningen av dataskyddsregler i samband med behandling av personuppgifter.

Kostnader i samband med genomförandet av strategin finansieras inom berörda myndigheters befintliga budgetramar och med stöd från EU:s fonder. Finansiering av specifika åtgärder redovisas i handlingsplanen.

1.4 Myndigheternas roller och mandat

Polismyndigheten ansvarar för kontroll av personer enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodexen om Schengen gränserna) samt för att fastställa personers rätt till vistelse i landet. Polismyndigheten ska verkställa myndighetens beslut om avvisning, beslut om utvisning på grund av brott meddelat av allmän domstol samt Migrationsverkets beslut om av- och utvisning i ärenden där personen håller sig undan eller där tvångsåtgärder kan behöva användas. Polismyndigheten ansvarar även för att förebygga, förhindra och upptäcka all typ av gränsöverskridande brottslighet vid yttre och inre gräns. Förutom Polismyndighetens roll som samordnande myndighet för EIBM-strategin har Polismyndigheten även som huvudregel det samordnande ansvaret för den nationella integrerade gränsförvaltningen.¹⁰

Kustbevakningens medverkan i gränskontrollen består av gränsövervakning och kontrollåtgärder till sjöss samt att förmedla civil sjöinformation till berörda myndigheter och vara kontaktpunkt för sjöfarten. Kustbevakningen är enligt utlänningslagen (2005:716) skyldig att, efter begäran om biträde, hjälpa Polismyndigheten i kontrollen av personer enligt kodexen om Schengen gränserna.

Tullverket har huvudansvaret för kontrollen av varor till och från landet. Tullverket ska övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs samt förebygga och motverka brottslighet i samband med in- och utförseln av varor. Tullverket är enligt utlänningslagen skyldigt att, efter begäran om biträde, hjälpa Polismyndigheten i kontrollen av personer enligt kodexen om Schengen gränserna.

Kriminalvården har i uppdrag att genom frivård och fängelser verkställa de påföljder som domstolen dömer ut samt driva häkten, göra personutredningar i brottmål och utföra transporter. Kriminalvården ansvarar även för förvarstagna som placerats på häkte eller anstalt av säkerhetsskäl samt för att transportera frihetsberövade personer både inom och utanför Sveriges gränser. Internationella transporter består främst av strafföverföringar och transporter vid verkställande av av- och utvisningsbeslut samt internationellt efterlysta till eller från Sverige.

¹⁰ 4 § tredje stycket förordningen med kompletterande bestämmelser till EBCG-förordningen.

Migrationsverket fattar beslut i ärenden som rör uppehålls- och arbetstillstånd och visering. Migrationsverket har också huvudansvaret för att besluta om och verkställa av- och utvisningsbeslut gällande tredjelandsmedborgare eller EU/EES-medborgare. Migrationsverket ansvarar även för förvar av de individer som fått beslut om av- eller utvisning. Ärenden som kräver tvångsåtgärder för att Migrationsverkets av- och utvisningsbeslut ska kunna verkställas överlämnas till Polismyndigheten. Migrationsverket har också i uppdrag att samverka med Säkerhetspolisen i ärenden som rör hot mot rikets säkerhet.

Sjöfartsverket ansvarar för sjö- och flygräddningstjänsten inom svensk räddningsregion. Utanför svenskt område leder Sjöfartsverket sjö- och flygräddningstjänsten över de delar av havet där Sverige förbundit sig genom bilaterala överenskommelser med grannländer. I samband med sjö- och flygräddningsinsatser deltar resurser från olika organisationer och myndigheter och även enskilda aktörer. Vissa av dessa kan ha ett uppdrag inom gränskontrollen. Sjöfartsverket har också ett ansvar för olika nationella system för maritim information och sjötrafikrapportering.

Säkerhetspolisen ansvarar för att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott. En nära samverkan finns mellan Säkerhetspolisen och de nationella myndigheter som arbetar med gränskontroll i syfte att öka lägesbilden och medvetenheten om fenomen rörande hot mot den inre säkerheten, inklusive terrorism. I Säkerhetspolisens uppdrag ingår bland annat att vara remissinstans till Migrationsverket för att förhindra att individer som är eller kan bli ett säkerhetshot uppehåller sig eller etablerar sig i Sverige.

1.5 Nationell lägesbeskrivning

Sveriges yttre gräns består av luft- och sjögränser, med en kuststräcka på ca 2 700 km och ett förhållandevis stort territorialhav. Sveriges landgräns utgör inte en del av Schengenområdets yttre landgräns. Gränserna passeras vid de olika gränsövergångsställena i form av flygplatser och hamnar. Majoriteten av alla passager över den yttre gränsen sker via Sveriges större flygplatser. I och med att Sverige ur ett geografiskt perspektiv ligger långt ifrån de största inreseområdena för irreguljär migration och passage över EU:s yttre gränser bedöms Sverige främst utgöra ett destinationsland för sekundär migration. Den sekundära migrationen till Sverige sker i huvudsak via Öresundsbron, via hamnar med färjetrafik och via flygplatser med Schengenintern trafik. Det förekommer också sekundära migrationsflöden från Sverige. Påverkan från irreguljär migration över Sveriges yttre luft- och sjögräns bedöms idag som låg.

I Sverige verkar gränsöverskridande brottslighet i form av kriminella grupperingar från tredjeland såväl som av kriminella grupperingar hemmahörande inom EU och inhemska kriminella nätverk med aktivitet inom EU och i tredjeland. Missbruk av resehandlingar förekommer både vid yttre gräns och vid flygresor internt inom Schengenområdet. Införandet av viseringsfrihet för tredjeländer innebär ökade möjligheter för rörlighet och handel, men denna frihet kan också missbrukas och utnyttjas av tredjelandsmedborgare och organiserade brottsnätverk som reser in i Sverige som ett led i den illegala arbetskraftsförsörjningen eller i syfte att begå grov gränsöverskridande brottslighet. Gränsöverskridande brottslighet vid de inre gränserna sker främst via Öresundsbron eller hamnar med färjetrafik till Baltikum, Polen, Tyskland och Danmark. Utöver omvärldsbevakning av migrationsrörelser och utveckling av gränsöverskridande brottslighet påverkas gränsförvaltningen av att befintliga EU-regelverk revideras och att nya regelverk tillkommer.

Hotbilden mot Sverige har successivt förändrats och attentatshotet från aktörer inom våldsbejakande islamism har ökat över tid. Sverige har under senare år gått från att betraktas som ett legitimt mål för terrorattentat till att betraktas som ett prioriterat mål. Detta hot bedöms kunna kvarstå under en längre tid framöver och därför gjorde Nationellt centrum för terrorhotbedömning år 2023 bedömningen att det sammantagna hotet från terrorism mot Sverige utgör ett högt hot. Den 7 januari 2024 bekräftade chefen för Säkerhetspolisen att hotnivån kvarstår på samma höga nivå.



2 Mål 1 och 3 – Underlätta lagliga gränspassager och effektivt förhindra obehörig gränspassage av de yttre gränserna

Polismyndigheten ansvarar för kontroll av personer enligt kodexen om Schengengränserna. **Kustbevakningen** och **Tullverket** är skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid en sådan kontroll. **Migrationsverket** får efter överenskommelse med Polismyndigheten hjälpa till vid kontrollen. Kustbevakningen ska medverka i Polismyndighetens kontrollverksamhet genom att utöva kontroll av sjötrafiken. Kustbevakningens roll i gränskontrollen har fokus på gränsövervakning av sjötrafiken. **Sjöfartsverket** ansvarar för sjö- och flygräddningstjänsten inom svensk räddningsregion.

2.1 Strategiskt mål

Sverige ska ha en effektiv, rättssäker och enhetlig gränskontroll som stärker inre säkerhet och allmän ordning, upprätthåller Schengenområdets yttre gränser samt bidrar till att upptäcka och förhindra gränsöverskridande brottslighet. Vidare ska gränskontrollen underlätta fri rörlighet genom smidiga gränspassager över de yttre gränserna och utföras med respekt för de grundläggande rättigheterna.

2.2 Strategisk översikt och inriktning

2.2.1 Vidareutveckla en effektiv, rättssäker och enhetlig gränskontroll

Polismyndigheten har huvudansvaret för svensk gränskontroll och inom Schengenregelverket är det främst kodexen om Schengengränserna som reglerar gränskontrollen vid yttre gräns.¹¹ Gränskontrollen består av två huvudsakliga delar; in- och utresekontroller vid gränsövergångsställen och gränsövervakning mellan gränsövergångsställena. Sverige har säkerställt implementering och utveckling av effektiva nationella utbildningssystem för att garantera kvaliteten på gränskontroll i enlighet med Frontex gemensamma läroplaner. Grundläggande rättigheter samt identifiering av utsatta och sårbara grupper ingår i grundutbildningen för gränskontrolltjänstemän och kommer även att ingå i den kommande vidareutbildningen för personal som arbetar med fördjupade kontroller.

De yttre gränserna får i normalfallet passeras endast vid gränsövergångsställen och under fasta öppettider. Det dagliga operativa gränsövervakningsarbetet till sjöss utgår från 21 kuststationer, strategiskt placerade längs kusten. Planeringen av gränsövervakningen till sjöss syftar till att säkerställa största möjliga operativa förmåga att identifiera och inom kortast möjliga tid ingripa vid misstänkta olovliga gränspassager och annan gränsöverskridande brottslighet. Det stora antalet gränsövergångsställen med stora variationer i passagerarflöden ställer krav på flexibla och ändamålsenliga tekniska lösningar. Sverige ska följa teknikutvecklingen och bedriva ett aktivt arbete för att utveckla och integrera nya innovativa lösningar i syfte att effektivisera gränskontrollen samt för att förutse trender, utmaningar och hot kopplade till gränsförvaltningen.¹² Sverige ska också säkerställa en adekvat infrastruktur för att utföra in- och utresekontroller vid gränsövergångsställena. Detta kommer att bidra till att underlätta laglig gränspassage och förhindra obehörig gränspassage.

¹¹ Komponent: gränskontroll.

¹² Komponent: forskning och innovation.

2.2.2 Prioritera samverkan för effektiva sjö- och flygräddningsinsatser till havs

Sjöfartsverket ansvarar för sjö- och flygräddningstjänst inom svenskt havsområde och svenskt luftrum.¹³ Sverige har förmåga till sjö- och flygräddningsinsatser dygnet runt, året om.¹⁴ Sjöräddningsinsatser ska fortsätta att bedrivas genom samverkan mellan berörda myndigheter för att omhänderta personer i nöd som eventuellt ska genomgå en gränskontroll.¹⁵ Polismyndigheten ansvarar för registrering av personer som undsatts från sjönödssituationer i samband med att personerna landstiger på svenskt territorium.

Ett väl utvecklat samarbete med grannländerna, genom till exempel bilaterala överenskommelser om sjö- och flygräddningstjänst, ska bibehållas och kommer fortsätta att bidra till en effektiv sjö- och flygräddningsförmåga. Skyldighet att lämna biträde till den som är, eller befaras vara, i sjönöd har både kuststaten och fartygsbefälhavare som uppfattar en sådan situation.¹⁶ Sjö- och flygräddningsinsatser ska genomföras med respekt för grundläggande rättigheter och diskriminering av den nödställdas ursprung eller destination får inte förekomma.¹⁷ I kompetenshöjande syfte ska Sjöfartsverket på olika nivåer fortsätta genomföra nationella utbildningar, övningar och utbyte av god praxis kopplade till sjö- och flygräddningstjänsten.¹⁸

Sjöfartsverket har en särskild instruktion för att kunna hantera större sök- och räddningsinsatser där man initialt gör en bedömning att ordinarie resurser är otillräckliga, en så kallad Mass Rescue Operation. Vid en sådan händelse ska ledningsresurser förstärkas, men metodiken är densamma som vid ordinarie händelser. Krishantering ska i så stor utsträckning som möjligt ske med den löpande verksamhetens kunskaper, resurser, rutiner och metoder. Mot bakgrund av att ett stort antal myndigheter och organisationer involveras vid en sådan händelse är det viktigt att samverka och öva för att upprätthålla en tydlig roll- och ansvarsfördelning så att situationen hanteras effektivt.

2.2.3 Vidareutveckla myndighetssamverkan för förbättrat informationsflöde och gränskontroll

I syfte att säkerställa en heltäckande gränskontroll har berörda myndigheter etablerat ett flertal olika samarbeten.¹⁹ Myndighetssamverkan ska fortsätta att prioriteras på såväl strategisk som operativ nivå för att säkerställa att varje myndighet utför sina uppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, både enskilt och i gemensamma insatser.

Myndigheterna ska prioritera arbetet med att utveckla informationsutbytet sinsemellan. Ett väl fungerande informationsflöde är viktigt, och att vidareutveckla detta kommer att öka möjligheterna för Sverige att förebygga, upptäcka och förhindra obehörig gränspassage. Genom att ta fram och dela riskbaserade analysunderlag i form av profiler och riskindikatorer samt typiska *modi operandi* gällande olovliga gränspassager och gränsöverskridande brottslighet kan informationsutbytet mellan myndigheterna förbättras.²⁰

Sjö- och flygräddningsinsatserna leds från JRCC varifrån lämpliga räddningsenheter larmas och koordineras. Dessa räddningsenheter kan bestå av resurser i form av flygande och sjögående enheter från berörda myndigheter och civila organisationer. Det innebär att Kustbevakningen och Polismyndigheten bistår med sjöräddningsinsatser även i samband med det gränsövervakande arbetet.

Nationella samordningscentralen för myndighetsgemensam gränsövervakning (NCC), som är belägen på Polismyndigheten, har huvudansvaret för gränsanalys och situationsbild. Kustbevakningen och Tullverket är representerade vid NCC. Funktionen finns även på regional och lokal nivå.

¹³ Sjö- och flygräddningstjänsten regleras genom 1979 års internationella sjöräddningskonvention (SÖ1986:29) som framtagits inom FN:s sjöfartsorgan IMO och ratificerats av Sverige, samt genom luftfartsorganet ICAO.

¹⁴ **Komponent: sjöräddningsinsatser till havs.**

¹⁵ **Komponent: samarbete mellan myndigheter.**

¹⁶ Förenta nationernas havsrättskonvention och avtalet om genomförande av Del XI i denna konvention. New York den 28 juli 1994 (SÖ2000:1). Se artikel 98 angående skyldighet att lämna bistånd.

¹⁷ **Komponent: grundläggande rättigheter.**

¹⁸ **Komponent: utbildning.**

¹⁹ Exempel på myndighetssamarbete om gränskontroll är Gränsrådet, där Polismyndigheten, Kustbevakningen och Tullverket deltar, nationell samverkan mellan Polismyndigheten, Kriminalvården och Migrationsverket och samverkan mellan de gränsförvaltande myndigheterna som är nationella kontaktpunkter för Frontex (NFPOC).

²⁰ **Komponent: riskanalys.**

Berörda myndigheter ska fortsätta att bedriva ett arbete för att säkerställa ett rättssäkert, effektivt och enhetligt gränskontrollförfarande för sjögräns.

2.2.4 Implementera och använda de storskaliga IT-systemen

Det finns ett flertal informationssystem på EU-nivå som förser gränskontrollerande myndigheter med information om personers rörelser över EU:s yttre gränser.²¹ Visa information system (VIS), Schengens informationssystem (SIS) och Interpols databaser för stulna, förkomna, återkallade, ogiltiga och blankstulna resehandlingar samt för internationellt efterlysta personer är väl integrerade system i delar av den svenska gränsförvaltningen, tillsammans med det nationella systemet för efterlysta personer samt personer med återvändandeförbud (NEPU).

De kommande storskaliga EU-gemensamma IT-systemen kommer att förstärka gränskontrollen ytterligare. Det europeiska in- och utresesystemet EES kommer bidra till att kontroller blir mer tekniskt avancerade då systemet innehåller uppgifter om resedokument, biometriska uppgifter samt tid och plats för tredjelandsmedborgares passager över yttre gräns, samt huruvida inresa till Schengenområdet nekats.²² EU:s system för reseuppgifter och resetillstånd ETIAS är utformat för att stärka säkerhetsåtgärderna och underlätta smidigare resor till Schengenområdet.²³ Som en del i ETIAS-arbetet kommer Polismyndigheten etablera och bemanna en nationell ETIAS-enhet.

Berörda myndigheter bedriver ett strukturerat arbete för att införliva EES och ETIAS inom svensk gränsförvaltning med målet att implementera förordningarna enligt etablerad tidsplan. Dessutom ska berörda myndigheter, inom ramen för respektive uppdrag och behov inom sitt verksamhetsområde, aktivt verka för att genomföra EU:s förordningar om interoperabilitet.²⁴

Teknik och IT-system ska vara utvecklade och anpassade till gällande och kommande förordningar och direktiv, samt utifrån EU:s riktlinjer för datasäkerhet, EU:s dataskyddsförordning och nationell dataskyddslagstiftning. Respektive personuppgiftsansvarig myndighet ska säkerställa att dessa efterlevs. Tillsynsmyndigheter i Sverige är Integritetsskyddsmyndigheten och Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden.

2.2.5 Öka samarbetet med Frontex för att säkerställa beredskap och stärka EU:s yttre gränser

Sverige ska delta i Frontex gemensamma insatser vid yttre gräns och bidra med personal och teknisk utrustning till den stående styrkan.²⁵ Det nationella bidraget till den stående styrkan består av personal med olika profiler från gränsförvaltningsmyndigheterna. Det finns också en särskild reserv med personal för att delta i snabbinsatser koordinerade av Frontex. Polismyndigheten samordnar det nationella bidraget till den stående styrkan, vilket omfattar den strategiska planeringen av myndigheternas resurser för att delta i Frontex olika operationer.²⁶ Sveriges representanter i den stående styrkan genomgår systematisk utbildning som innefattar grundläggande rättigheter. De får också ta del av Frontex uppförandekod, klagomålsmekanism, och rapportering för allvarliga incidenter. Formerna och de nationella

21 Komponent: användningen av den senaste tekniken, däribland stora informationssystem.

22 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011.

23 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240 av den 12 september 2018 om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (ETIAS) och om ändring av förordningarna (EU) nr 1077/2011, (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 och (EU) 2017/2226.

24 Förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, 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.

25 Komponent: samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna och Frontex.

26 4 § tredje stycket och 6 § första stycket förordningen med kompletterande bestämmelser till EBCG-förordningen, samt överenskommelser mellan Polismyndigheten och Kustbevakningen (A343.953/2021); Tullverket (A343.923/2021); Kriminalvården (A343.943/2021) och Migrationsverket (A343.919/2021).

förutsättningarna för myndigheternas samlade bidrag ska löpande ses över och utvecklas i takt med att omvärlden förändras.

Berörda myndigheter ska säkerställa beredskap för att kunna reagera på oförutsedda händelser genom sjögränsövervakning vid EU:s yttre gränser. Sverige ska regelbundet delta med resurser i olika Frontexledda maritima operationer. I förberedelserna inför insatserna ingår både särskilda utbildningar och anpassning av utrustning. Gränsövervakning till sjöss och insatser inom ramen för Frontex koordinerade maritima insatser ska utföras i enlighet med nationell rätt, EU-rätt och internationell rätt.

Sverige ska vara en bidragande part till den stående styrkan för att bidra till att stärka EU:s yttre gränser. Skulle ett behov av stöd från stående styrkan uppstå i Sverige är det viktigt att Sverige är redo att ta emot detta stöd. Berörda myndigheter behöver därför säkerställa att dessa förutsättningar uppfylls.

2.2.6 Utveckla och implementera en nationell beredskapsplan och kapacitetsutvecklingsplan

Sverige ska prioritera framtagandet av en nationell beredskapsplan för kraftigt ökat antal migranter vid gräns i syfte att skapa förbättrade förutsättningar att hantera extraordinära situationer vid Sveriges yttre gräns. Polismyndigheten är sammanhållande för framtagande och uppföljning av beredskapsplanen med stöd av berörda myndigheter inom ramen för deras respektive mandat inom gränsförvaltningen. Myndighetsgemensamma övningar för ökad beredskap vid yttre gräns ska genomföras.

Sveriges nuvarande kapacitetsutvecklingsplan ska revideras för att vara i linje med EIBM-strategin. Kapacitetsutvecklingsplanen ska beskriva utvecklingen av den nationella kapaciteten för gränsförvaltning och återvändande på medellång till lång sikt. Planen ska också behandla utvecklingen inom var och en av komponenterna för EIBM, med tillhörande finansieringsbehov och finansieringskällor.²⁷

2.2.7 Vidareutveckla riskanalys som ett verktyg för att förhindra obehörig gränspassage och gränsöverskridande brottslighet

Sverige ska verka för en väl utvecklad nationell situationsbild underbyggd av riskanalys, som ger en ökad situationsmedvetenhet och leder till en effektiv planering av kontrollverksamheten och adekvat allokering av resurser.²⁸ Resursallokering behandlas vidare i handlingsplanen tillhörande denna strategi. Riskanalysarbetet har tydliga former för samarbete mellan myndigheterna och är anpassat till den europeiska gemensamma integrerade modellen för riskanalys (CIRAM). Ett riskbaserat arbetssätt inom gränsförvaltningen bidrar till strategiskt och operativt beslutsfattande på lokal, regional och nationell nivå och bidrar till arbetet mot gränsöverskridande brottslighet.

Gränsförvaltningsmyndigheterna använder flera olika verktyg för riskanalysarbetet. Dessa verktyg kommer fortsätta att vara viktiga för att stärka Sveriges förmåga att förhindra och förebygga obehörig gränspassage samt att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. I tillägg till befintliga verktyg läggs stor vikt på att identifiera och implementera nya verktyg som kan öka förmågan. Samverkan inom riskanalysarbetet behöver fortsätta att utvecklas mellan berörda myndigheter och inom respektive myndighet. Förmågan inom området risk- och sårbarhetsanalys behöver utökas genom utbildning av fler befattningshavare i gällande CIRAM-metodik.

²⁷ Artikel 9.4 EBCG-förordningen.

²⁸ **Komponent: åtgärder inom Schengenområdet.**

Sverige ska fortsätta att integrera Frontex riskanalysprodukter i nationella riskanalysprodukter, inte minst vad gäller migrationsflöden. Polismyndigheten ska fortsätta att bidra till den europeiska situationsbilden genom inrapportering i EUROSUR. Detta för att bidra till en komplett och användbar europeisk situationsbild och för att ge övriga medlemsstater information om händelser vid Sveriges gränssnitt för att underlätta prognostisering av irreguljär migration och gränsoverskridande brottslighet.

2.2.8 Nyttja verktyg för att effektivt bekämpa missbruk och förfalskningar av dokument

Förekomsten av förfalskade resehandlingar ställer höga krav på förmågan att upptäcka bedrägliga dokument och på möjligheten att dela information om modus och trender kopplat till fenomenet. Sverige ska även fortsättningsvis använda sig av informationssystemet för falska och äkta handlingar online (FADO) för snabb delning mellan EU:s medlemsstater av bilder på äkta och förfalskade handlingar i syfte att bidra till att bekämpa obehörig gränspassage och användning av förfalskade handlingar.

Förekomsten av falska och missbrukade rese- och uppehållstillståndsrelaterade handlingar ställer höga krav på förmågan att upptäcka bedrägliga dokument. Det är av största vikt att information om modus och trender kopplat till detta delas med berörda snarast möjligt, både nationellt och inom EU och Schengenområdet. För att bekämpa obehörig gränspassage och användning av falska eller missbrukade handlingar ska Sverige även fortsättningsvis använda sig av Frontex verktyg, däribland Frontex referensmanual för dokumentkontroll, kort för snabbkontroll (Quick Check Cards) det gemensamma informationssystemet för resehandlingar (FIELDS) och databasen Intranet False and Authentic Documents Online (iFADO) som innehåller information från medlemsstaterna om äkta och förfalskade rese- och identitetshandlingar.

Digital äkthetskontroll ska genomföras vid gränsen för att säkerställa att handlingen är äkta och uppvisas av dess rättmätige innehavare. Polismyndigheten ska fortsätta arbetet med att höja kunskapsnivån kring chipteknologi inom gränspolisverksamheten och Nationellt forensiskt centrum.

2.2.9 Öka förmågan i gränskontrollen genom passageraranalys av flygtrafiken

För att öka förmågan till en effektiv gränskontroll som kan bidra till att upptäcka gränsoverskridande brottslighet och bidra till det brottsförebyggande arbetet finns en passageraranalysverksamhet (PIU) vid Polismyndigheten. PIU har implementerat ett arbetsflöde för att samla in och analysera inkommande bokningsuppgifter (PNR-uppgifter) från flygbolag, i syfte att identifiera personer som kan vara delaktiga i terroristbrott eller annan grov brottslighet. Ett arbetsflöde för att analysera förhandsinformation om passagerare (API-uppgifter) har etablerats. För att stärka situationsmedvetenheten och minska sårbarheten i gränskontrollen ska arbetsflödet integreras ytterligare i gränskontrollprocessen och i riskanalysarbetet. Regeringen ser fram emot att ta del av kommissionens analys av möjligheterna att även samla in och behandla passageraruppgifter från övriga trafikslag.

2.3 Prioriteringar

- › Stärka myndighetssamverkan och samordning för att säkerställa en heltäckande gränskontroll och informationsflöde.
- › Tillförsäkra adekvat infrastruktur och utrustning för en heltäckande gränskontroll.
- › Implementera och använda kommande storskaliga IT-system.
- › Uppdatera de mellanstatliga överenskommelserna för sjö- och flygräddningsstjänt enligt SAR-konventionen.²⁹

²⁹ International Convention on Maritime Search and Rescue 1979.

3 Mål 2 – Öka effektiviteten i EU:s återvändandepolitik

Migrationsverket, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kriminalvården ansvarar för återvändandeverksamheten på myndighetsnivå. Migrationsverket har huvudansvaret för att verkställa beslut om av- eller utvisning. Migrationsverket får dock överlämna ett ärende till Polismyndigheten om individen håller sig undan eller om det kan antas att tvång kommer att behövas för att verkställa beslutet. Polismyndigheten är verkställande myndighet för sina egna beslut om avvisning och för utvisningsbeslut fattade av allmän domstol. Polismyndigheten kan även uppdra åt Kriminalvården att transportera frihetsberövade personer vid verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Säkerhetspolisen är verkställande myndighet avseende ärenden som handlagts enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utläningar och som huvudregel även av säkerhetsärenden som handlagts enligt utlänningslagen.

3.1 Strategiskt mål

En tydlig rollfördelning och samverkan mellan de myndigheter som ansvarar för återvändandearbetet i Sverige ska säkerställa att de personer som inte har rätt att vistas i Schengenområdet återvänder. Återvändande ska företrädesvis ske självmant. Sverige ska fortsätta att bedriva ett rättssäkert och effektivt återvändandearbete som genomförs med respekt för de grundläggande rättigheterna, vilket är en central del i ett hållbart migrationssystem.

3.2 Strategisk översikt och inriktning

3.2.1 Stärka myndighetssamverkan och samverkan med externa aktörer

I syfte att stärka samverkan och effektivisera återvändandearbetet har berörda myndigheter ingått ett flertal överenskommelser och etablerat myndighetsgemensamma nätverk.^{30 31} Regeringen har tagit initiativ till att etablera ett arbetssätt där alla relevanta aktörer på området ska samverka och utbyta information på ett effektivare sätt än vad som gjorts tidigare. Det inkluderar både berörda förvaltningsmyndigheter och departement på Regeringskansliet. Berörda myndigheter ska arbeta för att stärka samverkan ytterligare och förbättra informationsutbytet.³² Ett fortsatt arbete med att implementera och utveckla befintliga överenskommelser samt vid behov etablera nya former för samverkan ska bedrivas. Berörda myndigheter ska arbeta aktivt med att utveckla samverkan med civilsamhället, särskilt vad gäller aktiviteter på Migrationsverkets återvändandecenter, och andra relevanta aktörer i syfte att utbyta erfarenheter samt bidra till ökad kunskap om myndigheternas arbete med återvändande.

³⁰ Exempelvis: Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten avseende bland annat gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställande av avlägsnandebeslut och tvångsmedel, beslutad september 2019, A430.125/2019 (Polismyndigheten), A-063/2019 (Migrationsverket) (under revidering); Samverkansöverenskommelse om utrikes-transporter av frihetsberövade personer, beslutad oktober 2022, A404.740/2022 (Polismyndigheten), 2022–14618 (Kriminalvården); samt etablering av det s.k. tjänstemannanätverket.

³¹ **Komponent: återvändande av tredjelandsmedborgare.**

³² **Komponent: samarbete mellan myndigheter.**

En försvårande faktor för att uppnå ett effektivt återvändande är att många återvändandebeslut rör ursprungsländer som enbart accepterar självmant återvändande. En stor andel av de personer som ska återvända avviker också från migrationsprocessen i verkställighetsskedet. En ytterligare utmaning är bristande samarbete från individer som inte vill medverka till att möjliggöra ett återvändande, till exempel genom att inte anskaffa de handlingar som krävs, och som därmed försvårar arbetet med att fastställa identitet och medborgarskap. I detta arbete behövs bland annat en effektiv myndighetssamverkan med ett ändamålsenligt regelverk för informationsutbyte mellan berörda nationella myndigheter.³³

Berörda myndigheter ska vidta åtgärder för att kunna leverera en gemensam redovisning på återvändandeområdet samt höja kvaliteten i de data som ligger till grund för den officiella statistiken inom återvändande och förvar. Ett fortsatt arbete för att utveckla mer användarvänliga och ändamålsenliga ärendehanteringssystem och andra IT-stöd ska bedrivas. I den mån sekretess- och dataskyddslagstiftningen tillåter ska berörda myndigheter också verka för att öka interoperabiliteten mellan myndigheternas handläggningssystem.

3.2.2 Vidareutveckla samarbetet med internationella parter

Ett effektivt återvändande förutsätter goda internationella samarbeten. Sveriges samarbeten med tredje länder ska bidra till att främja återvändandearbetet. Samarbete med utländska beskickningar i Sverige och med berörda hemlandsmyndigheter är en viktig del för att främja ett ökat återvändande.³⁴ Ett aktivt, strategiskt och långsiktigt relationsbyggande ska bedrivas med relevanta beskickningar och hemlandsmyndigheter.

Sverige ska fortsätta att bedriva ett strukturerat arbete med att nyttja Frontex återvändandesambandsmän och tillsätta nationella återvändandesambandsmän utifrån identifierade behov. Arbetet med att utstationera återvändandesambandsmän är av betydelse för att underlätta återvändande till länder där det saknas formaliserade överenskommelser. Återvändandesambandsmän kan också underlätta samarbetet med relevanta aktörer på plats i landet i de fall befintliga överenskommelser inte fungerar. Sverige ska även fortsättningsvis organisera och delta i Frontex-finansierade återvändandeoperationer, som gemensamma återsändandeoperationer (JRO) och nationella återsändandeoperationer (NRO), och använda Frontex webbplatsform för stöd i organiseringen av återvändandeinsatser (FAR).³⁵ Frontex informationssystem för utbyte av återvändandeinformation (IRMA) ska användas för omvärldsanalys och åtkomst till rapporter från Frontex nätverk. Polismyndigheten, Kriminalvården och Migrationsverket ska ställa personal till förfogande för insatser koordinerade av Frontex, både för kort- och långtidsutstationeringar i andra medlemsstater samt till snabba insatser. Samarbetsformerna med Frontex ska utvecklas och det stöd som Frontex erbjuder ska användas, baserat på nationella behov.³⁶

Berörda myndigheter ska, i den mån det bedöms tillföra ett mervärde, fortsätta att aktivt delta i de samverkansformer och arbetsgrupper som Frontex och kommissionen ansvarar för i syfte att stärka samarbetet med internationella parter för att effektivisera återvändandet.³⁷

Polismyndigheten bedriver ett arbete med att utveckla ett nytt digitalt individbaserat handläggningssystem. Målet med handlägningsstödet är ett digitalt rättssäkert ärendeflöde inom Polismyndigheten och mellan Polismyndigheten och övriga myndigheter som är involverade i handläggningen av utlänningsärenden. Vid utvecklingen av systemet har RECAMAS använts som referens. Ett arbete pågår också inom Kriminalvården för att utveckla ett IT-stöd som underlättar hantering av återvändandetransporter.

³³ Exempelvis en närmare samverkan och utökat informationsutbyte mellan Polismyndigheten, Migrationsverket, Skatteverket och Försäkringskassan. Se även Uppdrag i regleringsbrev 2023 – Gemensam analys av ökad samverkan i återvändandearbetet, 1.1.2-2023-11249 (Migrationsverket).

³⁴ **Komponent: samarbete med tredjeländ.**

³⁵ **Komponent: tekniska och operativa åtgärder inom Schengenområdet.**

³⁶ **Komponent: samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna och Frontex.**

³⁷ Readmission Expert Meeting, EMN Return Expert Group, High-Level Round Table on Document and Identity Control (HLRT), Return and Reintegration Facility (RRF), Frontex Country Working Group och migrationsprocesserna (Budapest, Khartoum, Prag).

3.2.3 Utveckla och använda incitament för att öka och underlätta återvändande

Återvändande ska företrädesvis ske självmant och Migrationsverket ska fortsätta att arbeta för att strukturerat informera om och motivera till ett självmant återvändande. Även inom det tvångsvisa återvändandet ska återvändandesamtal genomföras i syfte att informera och motivera personer att i första hand lämna landet utan tvång. Berörda myndigheter ska arbeta med incitament som främjar åtgärder för återintegrering i syfte att öka och underlätta återvändandet. Detta ska exempelvis göras genom att till utvalda länder erbjuda stödinsatser genom EU:s återintegreringsprogram (EURP) som erbjuder stöd till återintegrering för återvändande individer, samt att till vissa länder erbjuda ett kontantstöd.³⁸ Så länge det är mest kostnadseffektivt och inte i övrigt är olämpligt ska Sverige primärt använda Frontex tjänster för återintegrering och återvändande.

I nära samverkan och i dialog med Frontex ska berörda myndigheter verka för att stödinsatser erbjuds till personer som är hemmahörande i länder som är strategiskt relevanta i syfte att möjliggöra återvändande och en hållbar återintegrering. Vidare ska berörda myndigheter arbeta med att utveckla och utöka sin återvändanderådgivning, verka för en EU-harmonisering av stödinsatser på individnivå och samordna kapacitetsutvecklande åtgärder till enskilda länder på EU-nivå.

3.2.4 Använd förvar, alternativ till förvar och en effektiv transportplanering

Faktorer som påverkar möjligheten att bedriva ett framgångsrikt återvändandearbete är tillräcklig tillgång till och effektiv användning av förvarsplatser. Berörda myndigheter ska kontinuerligt arbeta med en gemensam hantering och prioritering av vilka individer som ska tas i förvar för att i möjligaste mån säkerställa en så kort förvarsvistelse och så snabbt återvändande som möjligt. Myndigheterna ska verka för att utveckla alternativ till förvar och ta fram metodstöd i syfte att öka användningen av befintliga alternativ till förvar, till exempel uppsikt.^{39 40}

För att intensifiera återvändandearbetet ska berörda myndigheter samarbeta närmare vid planering av utrikestransporter. Kriminalvården ska öka kapaciteten i logistisk transportplanering för att möta ett ökat transportbehov.

3.2.5 Säkerställa att återvändandet sker under humana och värdiga former

Berörda myndigheter ska säkerställa att såväl självmant som tvångsvist återvändande sker under humana och värdiga former samt genomförs med respekt för grundläggande rättigheter.⁴¹ Migrationsverket och Polismyndigheten har i egenskap av verkställande myndighet en lagstadgad skyldighet att säkerställa ett ordnat mottagande för barn som återvänder utan vårdnadshavare. Kriminalvården har särskilda barnombud som arbetar som transportpersonal och expertstöd för övrig personal som kommer i kontakt med barn vid transport. Särskild hänsyn ska tas till ålder och kön, fysiska och psykiska hälsotillstånd och andra omständigheter som kan påverka individen i samband med verkställighet. En person som har ett lagakraftvunnet avlägsnandebeslut ska få tydlig, fullständig och korrekt information om återvändande och ska, om möjligt, delta i planeringen av sitt återvändande.

³⁸ Förordningen (2008:778) om återetableringsstöd för vissa utlänningar. Stödet betalas ut på plats i aktuellt land av IOM.

³⁹ Regeringen har tillsatt en utredning för moderna och ändamålsenliga regler för förvar (Dir 2023:119) som bland annat ska undersöka om elektronisk övervakning skulle kunna utgöra ett ändamålsenligt komplement till förvar. Uppdraget ska slutredovisas den 17 februari 2025.

⁴⁰ **Komponent: utbildning.**

⁴¹ **Komponent: grundläggande rättigheter.**

Barnperspektivet ska beaktas när barn återvänder. FN:s konvention om barnets rättigheter är en del av svensk lag vilket innebär att myndigheterna, i alla ärenden som rör barn, i första hand ska beakta vad som bedöms vara barnets bästa. Barnombudsmannen har i uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter och intressen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och bevaka hur konventionen efterlevs. All användning av tvång ska ske med stöd i lag och genomföras av adekvat utbildad personal.⁴² Det tvångsvisa återvändandet ska övervakas av utbildade övervakare inom ramen för det nationella övervakningssystemet.

3.2.6 Använd Schengens informationssystem för att säkerställa ett effektivt återvändande

Genom återvändandeförordningen infördes ett krav på medlemsländerna att föra in registreringar om tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om av- eller utvisning i Schengens informationssystem (SIS).⁴³ Registrering i SIS är ett viktigt hjälpmedel för att kontrollera om en person har återvänt.⁴⁴ De myndighetsinterna metodstöd som tagits fram ska användas för att säkerställa efterlevnaden av det nya regelverket. Migrationsverket ansvarar för att registrera beslut om avvisning och utvisning i SIS och Polismyndigheten ansvarar för att registrera myndighetens egna beslut om avvisning samt beslut om utvisning fattade av allmän domstol.

3.3 Prioriteringar

- › Vidareutveckla samverkan och samordning om återvändande i syfte att uppnå en myndighetsgemensam ansats i såväl strategiskt som operativt viktiga frågor.
- › Vidareutveckla arbetssätt och metoder, både myndighetsgemensamma och myndighetsinterna, för att effektivisera återvändandearbetet.
- › Arbeta med att höja kvaliteten i de data som ligger till grund för den officiella statistiken inom återvändande och förvar.
- › Utveckla samarbetet med relevanta externa aktörer, exempelvis Frontex och aktörer inom civilsamhället.

⁴² Polismyndighetens utbildning för verkställighetsutredare, A006.422/2018; Kriminalvårdens utbildning för transportledare utrikes, KV 2022–5701; Frontex utbildningar Course for Frontex Return Escort and Support Officer, Course for Escort Leaders in Forced Return Operations.

⁴³ En ny version av SIS driftsattes den 7 mars 2023. Bakgrunden är tre nya SIS-förordningar: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 där den förstnämnda, den s.k. återvändandeförordningen, inrättades för att effektivisera unionens system för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

⁴⁴ **Komponent: användningen av den senaste tekniken, däribland stora informationssystem.**

4 Mål 4 – Förhindra och upptäcka grov gränsöverskridande brottslighet

Polismyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Kriminalvården, Migrationsverket och Säkerhetspolisen har ett nära samarbete inom det brottsförebyggande- och brottsbekämpande arbetet. Polismyndigheten ansvarar för att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda all typ av gränsöverskridande brottslighet vid yttre och inre gräns samt är ansvarig myndighet för att utföra inre utlänningskontroll. Kustbevakningen har inte något självständigt ansvar för utredning av gränsöverskridande brottslighet avseende personer och varor men kan ingripa vid upptäckt av sådana brott samt i vissa fall utreda eller medverka i utredning av sådana brott på begäran från Polismyndigheten eller Tullverket. Kustbevakningen kan utföra inre utlänningskontroll av och i anslutning till sjötrafiken och har utökade kontrollbefogenheter i gränsnära områden. Tullverket ansvarar för att förebygga, förhindra och upptäcka gränsöverskridande brottslighet kopplad till in- och utförsel av varor. Tullverket bedriver även viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot bestämmelser om in- och utförsel av varor. Kriminalvården samarbetar med övriga myndigheter, främst genom informationsdelning och vid genomförande av transporter inom det straffrättsliga området. Migrationsverket ska i samverkan med andra myndigheter att upptäcka, anmäla och dela information gällande misstänkt brottslig verksamhet. Säkerhetspolisen ansvarar för att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott.

4.1 Strategiskt mål

Berörda myndigheter ska gemensamt och i nära samverkan med berörda EU-institutioner, EU-organ och EU-byråer samt i förekommande fall med tredjeländer och internationella organisationer bekämpa illegala flöden över Sveriges gräns. Det ska ske genom ett effektivare gränsnära arbete i syfte att upptäcka och förhindra grov gränsöverskridande brottslighet.

4.2 Strategisk översikt och inriktning

4.2.1 Reducera den gränsöverskridande brottslighetens handlingsutrymme genom effektiv myndighetssamverkan

Myndighetssamverkan är avgörande för att upptäcka, förebygga, förhindra och bekämpa gränsöverskridande brottslighet.⁴⁵ För att kunna störa tongivande och möjliggörande aktörer som ägnar sig åt gränsöverskridande brottslighet som exempelvis människosmuggling, människohandel eller illegal handel med narkotika och vapen behövs ett strukturerat myndighetsgemensamt samarbete där respektive myndighet bidrar med sitt mandat och sin kompetens. Arbetet mot den gränsöverskridande brottsligheten ska genomsyras av en bred ansats där brottsförebyggande och brottsbekämpande åtgärder sammanförs och där olika funktioner och kompetenser inom respektive myndighet arbetar tillsammans mot ett gemensamt identifierat mål.⁴⁶

⁴⁵ **Komponent: samarbete mellan myndigheter.**

⁴⁶ Ett exempel på detta arbetssätt är den nationella särskilda händelsen Frigg inom Polismyndigheten som syftar till att samla olika förmågor och kompetenser inom myndigheten för att förhindra och bekämpa det dödliga våldet kopplat till kriminella nätverk.

Genom kunskapshöjande åtgärder ska berörda myndigheter i samverkan kombinera de brottsbekämpande- och administrativa åtgärder som ges av bland annat utlänningslagstiftningen, lag (2023:474) om polisiära befogenheter i gränsnära områden samt den kommande tullbefogenhetslagen.⁴⁷ Arbetsmetodik och utbildning för att implementera lagen om polisiära befogenheter i gränsnära områden ska tas fram, följas upp och utvärderas.⁴⁸

Berörda myndigheter, i första hand Polismyndigheten, ska systematiskt använda utlänningslagstiftningen för att förebygga och reducera den gränsöverskridande brottslighetens möjligheter att verka i Sverige. Åtgärder ska även vidtas för att stärka samverkan med andra relevanta aktörer, som exempelvis hamnar, kommuner och näringsliv.

De samarbeten som finns mellan berörda myndigheter, till exempel ramöverenskommelsen om samverkan mellan Polismyndigheten och Tullverket, ska bevaras och myndigheterna ska verka för att intensiviera samarbetet genom samplanering och gemensamma operativa insatser. För att stärka kunskapen om den gränsöverskridande brottsligheten och för att myndighetsgemensamma åtgärder och kontroller ska genomföras baserat på en väl underbyggd situationsbild och riskanalys är informationsflödet centralt, såväl mellan berörda myndigheter som mellan underrättelseverksamhet och operativ verksamhet.⁴⁹ Berörda myndigheter ska verka för att formerna för informationsdelning ses över och utvecklas. Polismyndigheten ska genom utbildning säkerställa att gränskontrolltjänstemän som utför in- och utresekontroller ska ha kompetens om profilering av personer kopplade till gränsöverskridande brottslighet och terrorism.

4.2.2 Använd den internationella verktyglådan mot gränsöverskridande brottslighet

Berörda myndigheter ska i ökad omfattning använda tillgängliga internationella verktyg för att förebygga, bekämpa och utreda gränsöverskridande brottslighet. Samarbetet inom Interpol, Europol och Frontex är centralt avseende informationsutbyte och samverkan.⁵⁰ Även EU:s storskaliga informationssystem inom området som exempelvis SIS, Prüm⁵¹ och ECRIS-TCN är viktiga i det brottsbekämpande arbetet.⁵² SIS väntas bli ett än starkare verktyg för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet när interoperabilitet mellan EU:s informationssystem har uppnåtts, bland annat genom funktioner för upptäckt av multipla identiteter. Analysen av den information som utbyts via dessa system är en viktig del av gränskontrollprocessen, och på motsvarande sätt utgör information från gränskontrollprocessen en viktig del av underrättelse- och utredningsverksamheten.

⁴⁷ **Komponent: tekniska och operativa åtgärder inom Schengenområdet.**

⁴⁸ **Komponent: utbildning.**

⁴⁹ **Komponent: riskanalys.**

⁵⁰ **Komponent: samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna och Frontex.**

⁵¹ Rådets beslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet (det s.k. Prümrådsbeslutet). Förhandlingar om en ny Prümförordning har avslutats. Det existerande automatiserade informationsutbytet av dna-, fingeravtrycks- och fordonsregisteruppgifter kommer därigenom utökas med sökning i medlemsstaternas register med ansiktsbilder och ett frivilligt åtagande att söka viss polisregisterinformation.

⁵² **Komponent: användningen av den senaste tekniken, däribland stora informationssystem.**

Sverige deltar aktivt i EMPACT-samarbetet. Genom deltagandet i EMPACT har berörda myndigheter ett strategiskt och operativt utbyte med andra medlemsländer inom områden som människosmuggling, människohandel, illegal handel med vapen och narkotika samt gränsöverskridande tillgreppsbrottslighet och dokumentbedrägerier. Detta informations- och erfarenhetsutbyte samt det underrättelsesamarbete som pågår inom EMPACT, såväl mellan myndigheter i Sverige som inom EU, är av stor vikt för att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. Sverige ska fortsätta att delta aktivt i EMPACT utifrån nationellt identifierade behov i syfte att nå effekt i bekämpandet av den gränsöverskridande brottsligheten nationellt, inom EU och internationellt.⁵³

Det sedan länge välutvecklade nordiska polissamarbetet på strategisk och operativ nivå ska fortsätta.⁵⁴ Den svenska regeringen har undertecknat ett avtal med Finland om stärkt polissamarbete som väntas träda i kraft inom kort. Regeringen har även inlett en dialog med Norge i syfte att sluta ett bilateralt avtal om stärkt polissamarbete. Det löpande samarbetet i de svenska polisregioner som gränsar till våra grannländer ska fortsätta. Det pågår exempelvis ett arbete med att etablera en gemensam polisstation för svensk och norsk polis på gränsen mellan länderna i området Eda och Magnormoen, där arbetet ska fokusera på gränsöverskridande brottslighet. Sverige ska även fortsättningsvis delta i bilaterala och regionala samverkansforum runt Östersjön som omfattar samverkan mot irreguljär migration och gränsöverskridande brottslighet, företrädesvis inom gränskontrollsamarbetet Baltic Sea Region Border Control Cooperation (BSRBCC) och samarbetet med finska gränsmyndigheten. Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet (Baltic Sea Task Force) och dess operativa kommitté (OPC) är vilande med anledning av Rysslands invasion av Ukraina.

4.2.3 Använda de storskaliga IT-systemen i brottsförebyggande och brottsbekämpande syfte

För att upprätthålla säkra Schengengränser och i syfte att bidra till den allmänna ordningen och den inre säkerheten är användandet av den senaste tekniken av stor betydelse. EES kommer skapa bättre möjligheter att identifiera personer som inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse inom medlemsstaternas territorium. Samtidigt kommer systemet att på ett mer effektivt sätt kunna identifiera fall av dokument- och identitetsbedrägeri och bidra i arbetet mot gränsöverskridande brottslighet och terrorism. Även ETIAS kommer att vara ett viktigt verktyg som ökar berörda myndigheters brottsförebyggande förmåga genom att förbättra möjligheten att förhindra inresa av aktörer som har för avsikt att begå brott och som utgör ett hot mot den inre säkerheten. En kvalitativ och systematisk kontrollverksamhet med ett robust IT-system är avgörande för att uppnå en större operativ effekt mot gränsöverskridande brottslighet.

Berörda myndigheter ska utveckla metoder för att säkerställa att de kommande storskaliga IT-systemen nyttjas i brottsförebyggande och brottsbekämpande syfte. Utvecklingen och förmågan behöver öka när det gäller att använda biometriska uppgifter och att utföra bildanalyser kopplade till personer och deras resehandlingar med hjälp av ny AI-teknik.⁵⁵

EMPACT är en samarbetsform på EU-nivå med syfte att gemensamt arbeta mot de mest framstående brottstyperna och hoten mot EU. Varje lands nationella deltagande i EMPACT samordnas av en nationell EMPACT-samordnare (NEC). I Sverige är NEC placerad vid Polismyndigheten tillsammans med ett myndighetsgemensamt sekretariat. Utöver Polismyndigheten deltar Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten i EMPACT.

⁵³ Myndighetsgemensam inriktning för det svenska EMPACT-arbetet, 2022-05-30.

⁵⁴ Administrative Agreement on Cooperation between Police Authorities in the Nordic Countries, 2021.

⁵⁵ **Komponent: forskning och innovation.**

4.2.4 Öka användningen av inre utlänningskontroller och arbetsplatsinspektioner

Polismyndigheten och Kustbevakningen har befogenhet att göra inre utlänningskontroller och utökade befogenheter att utföra dessa kontroller i gränsnära områden. Kontrollerna ska vara en integrerad del av den operativa verksamheten för att upptäcka personer som vistas olovligt i Sverige. Kontrollerna ska också användas för att upptäcka personer vars vistelserätt kan ifrågasättas på grund av att personens beteende kan utgöra hot mot allmän ordning och säkerhet.

Polismyndigheten ska fortsätta att göra arbetsplatsinspektioner i hela landet, självständigt och inom ramen för samverkansformen arbetet mot arbetslivskriminalitet (A-krim). Arbetsplatsinspektioner är ett verktyg för att lagföra arbetsgivare som anställt personer utan vistelserätt eller giltigt arbetstillstånd. Förutom brott mot utlänningslagen kan även andra brott upptäckas vid dessa inspektioner, till exempel människohandel, människoexploatering, narkotikabrott och ekonomisk brottslighet.

Inre utlänningskontroller och arbetsplatsinspektioner utgör effektiva verktyg för att förebygga, motverka och bekämpa grov brottslighet. Polismyndigheten ska genomföra kompetenshöjande insatser i syfte att öka kunskapen om inre utlänningskontroller och arbetsplatsinspektioner i verksamheten och ett fortsatt arbete med att utveckla metodstöd och tekniska hjälpmedel ska bedrivas. Polismyndigheten har tagit fram en mobil applikation i syfte att underlätta genomförandet av inre utlänningskontroll och ett arbete för att ta fram en handbok om inre utlänningskontroll och människohandel pågår. Kompetenshöjande åtgärder ska vidtas för att säkerställa att den gränspolisära verksamheten använder de verktyg och åtgärder som också används inom övrig verksamhet, exempelvis i utredningsverksamheten.

Arbetet mot arbetslivskriminalitet (A-krim) är ett myndighetsgemensamt regeringsuppdrag som omfattar nio myndigheter. Arbetet innebär att myndigheterna tillsammans bekämpar och förebygger arbetslivskriminalitet genom brottsförebyggande åtgärder, kontroller, administrativa åtgärder, lagföring samt identifiering av brottsutsatta och stöd till dessa. Myndigheterna som samverkar är: Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

4.2.5 Intensifiera myndighetssamverkan för att förbygga, förhindra och försvåra terrorism och våldsbejakande extremism

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget ska berörda myndigheter intensifiera sin samverkan för att stärka Sveriges förmåga att förebygga, förhindra och försvåra terrorism och våldsbejakande extremism.⁵⁶ Det operativa samarbetet ska öka, i första hand mellan de myndigheter som i nuläget har ett pågående samarbete. Kompetenshöjande insatser i form av utbildningar och övningar ska genomföras för att stärka förmågan och höja beredskapen att agera mot individer som bedöms utgöra ett terrorhot.

4.3 Prioriteringar

- › Vidareutveckla metoder för ett närmare samarbete mellan berörda myndigheter och mellan olika funktioner inom respektive myndighet för att förebygga, bekämpa och utreda gränsöverskridande brottslighet.
- › I ökad omfattning använda tillgängliga nationella och internationella verktyg för att förebygga, bekämpa och utreda gränsöverskridande brottslighet.
- › Säkerställa att gränskontrollverksamheten i större utsträckning planeras och genomförs baserat på riskanalys och underrättelser samt lokala, regionala och nationella situationer.

⁵⁶ Uppdrag att utveckla och intensifiera arbetet mot terrorism för att stärka Sveriges säkerhet, Ju2023/01781. Regeringsuppdrag till de myndigheter som ingår i Samverkansrådet mot terrorism. Samverkansrådet består av femton myndigheter, bland annat Polismyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Migrationsverket och Säkerhetspolisen. Se även Nationell strategi mot våldsbejakande extremism och terrorism – förebygga, förhindra, skydda och hantera, Skr. 2023/24:56.

5 Mål 5 – Effektivt samarbete med tredjeländer

5.1 Strategiskt mål

Sverige ska samarbeta aktivt med tredjeländer för en ordnad migrationshantering och för att att förhindra och förebygga irreguljär migration och gränsöverskridande brottslighet samt för att effektivisera återvändandet. Samverkan, inom ramen för EU, i multilaterala fora och med internationella aktörer är viktigt för att utveckla relationer och förståelse för varandras perspektiv i migrations- och återvändandeprocessen i syfte att skapa förutsättningar för ett mer effektivt och hållbart återvändande.

5.2 Strategisk översikt och inriktning

5.2.1 Stärka samverkan med tredjeländ genom avtal och överenskommelser

Sverige stödjer och deltar i operationer och överenskommelser mellan EU och tredjeländer och är en aktiv part vid framtagande av exempelvis återtagandeaftal och avtal om polissamarbete.⁵⁷ Utöver de samarbeten som nämns i strategins övriga kapitel har Sverige avtal med flera tredjeländer om polissamarbete som bland annat omfattar motverkande av smuggling av vapen, narkotika, människohandel och att upptäcka och förhindra gränsöverskridande terrorism. Vid utformning av återtagandeaftal ska Sverige verka för att grundläggande rättigheter beaktas.⁵⁸ Utöver EU-gemensamma återtagandeaftal har Sverige ingått ett antal bilaterala överenskommelser på återvändandeområdet med vissa enskilda länder.⁵⁹ Fungerande återtagandeaftal är av stor vikt för att återvändandet ska fungera effektivt.⁶⁰ Sverige ska i samverkan med övriga medlemsländer verka för att EU-gemensamma återtagandeaftal efterlevs och att nya avtal ingås med de tredjeländer varifrån en stor del av den irreguljära migrationen har sitt ursprung, men också med de tredjeländer där samarbete behövs för att säkerställa ett effektivt återvändandearbete, exempelvis transitländer. Samverkan ska ske på ett strategiskt och operativt plan utifrån omständigheterna i aktuellt land och utifrån Sveriges situation.

Ett fortsatt arbete ska bedrivas för att sluta avtal med flygbolag och transitländer i syfte att möjliggöra fler utrikestransporter till vissa destinationer.⁶¹

5.2.2 Utveckla formerna för migrations- och återvändandesambandsmän stationerade i tredjeländ

Svenska migrations- och återvändandesambandsmän, som faller under paraplybegreppet Immigration Liaison Officers (ILO), stationeras i länder och regioner som bedöms vara strategiskt viktiga inom irreguljär migration, gränskontroll och återvändande. Polismyndigheten har för närvarande europeiska återvändandesambandsmän (EURLO) i Kenya, med täckning även av Somalia samt i Etiopien, finansierade av Frontex. Myndigheten har också ambulerande återvändandesambandsmän (ARLO/RDO) som finansieras genom EU:s asyl-, migrations-, och integrationsfond (AMIF) och är verksamma under kortare perioder i länder som kräver riktade insatser. Migrationsverket har även migrationsambandsmän utstationerade på ett antal utlandsmyndigheter som också arbetar med återvändandefrågor. Genom

⁵⁷ **Komponent: samarbete med tredjeländ.**

⁵⁸ **Komponent: grundläggande rättigheter.**

⁵⁹ Exempelvis Avtal med Kosovo om återtagande av personer (SÖ 2012:3); Avtal med Vietnam om återtagande av personer (SÖ 2008:36).

⁶⁰ **Komponent: återvändande av tredjeländsmedborgare.**

⁶¹ Dessa avtal är under framtagande och ska slutas i enlighet med 4.3 IATA Guidelines for the Removal of Deportees.

ett aktivt engagemang i ILO-nätverket ska berörda myndigheter verka för att samarbetet med tredjeländer vidareutvecklas.⁶² Migrations- och återvändandesambandsmän från Sverige ska ha den kompetens som behövs för att utföra sitt uppdrag på ett rättssäkert, effektivt och ändamålsenligt sätt.⁶³ Berörda myndigheter ska fortsätta att utveckla formerna för migrations- och återvändandesambandsmän utstationerade i tredjeländ, exempelvis genom informationsinhämtning. Detta i syfte att i högre utsträckning bidra till riskanalysprodukter och prognosarbete om migrationsströmmar till EU från de olika regionerna där sambandsmännen är verksamma, bland annat för att förhindra irreguljär migration.⁶⁴

5.2.3 Förstärka samarbetet med tredjeländ genom kapacitetsbyggande insatser

Berörda myndigheter ska stärka samarbetet med prioriterade tredjeländer för att säkerställa en ordnad och reguljär migration och skapa förutsättningar för återvändande och hållbar återintegrering. Kapacitetsbyggande insatser av myndigheter, som utbildning, teknisk utrustning, expertkunskap och uppbyggnad av migrationshantering och andra projekt med specifik koppling till återvändandeområdet ska fortsätta. Exempel på pågående arbete är Migrationsverkets engagemang på västra Balkan, insatser inom ramen för ILO-förordningens arbetsprogram, och kunskapshöjande insatser för centralasiatiska myndigheter så som utbildningsinsatser för företagande i Pakistan. Ett annat exempel är projektet NORAQ i Irak som bedrivs tillsammans med Danmark och Norge och som syftar till att stärka Irak i återintegreringsprocessen samt ge stöd i informationsarbetet för att motverka irreguljär migration.

Berörda myndigheter ska fortsätta bedriva och delta i EU-finansierade projekt och program, till exempel det EU-gemensamma instrumentet Recovery and Resilience Facility, för utbyte och dialog mellan medlemsstaterna, EU-kommissionen och Frontex.⁶⁵ Detta kommer i sin tur bidra till att stärka samarbetet med tredjeländer.

5.2.4 Använd det nordiska polis- och tullsamarbetet

Inom ramen för det brottsbekämpande arbetet Polis och Tull i Norden (PTN) har Polismyndigheten och Tullverket utsända sambandsmän i olika delar av världen. PTN bidrar till ett ökat informations- och erfarenhetsutbyte som underlättar och förbättrar Sveriges möjlighet för samarbete med tredjeländ och är ett samarbete som ska vidhållas. Genom att använda gemensamma nordiska sambandsmän kan Sverige och de övriga nordiska länderna samarbeta med fler tredjeländer.

Gemensamma polis- och tullsambandsmän är utstationerade i ett 20-tal länder i Europa, Sydamerika och Asien. Med sina sidoackrediteringar täcker sambandsmännen totalt 35 länder.

5.3 Prioriteringar

- › Öka samverkan med internationella aktörer genom att bedriva och delta i kapacitetshöjande insatser och använda befintliga kanaler för informationsutbyte för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, förhindra irreguljär migration och effektivisera återvändandet.
- › Utveckla formerna för migrations- och återvändandesambandsmän utstationerade i tredjeländ för att förhindra irreguljär migration och effektivisera återvändandet.
- › Verka för att fler fungerande återtagandeavtal ingås med relevanta tredjeländer för att främja återvändandearbetet.

⁶² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1240 av den 20 juni 2019 om inrättande av ett europeiskt nätverk av sambandsmän för invandring (omarbetning).

⁶³ **Komponent: utbildning.**

⁶⁴ **Komponent: riskanalys.**

⁶⁵ **Komponent: samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna och Frontex.**

6 Mål 6 – Säkerställa en snabb registrering och omhändertagande av personer som ansöker om internationellt skydd

Migrationsverket ansvarar för att ta emot och hantera ansökningar om internationellt skydd. Om en individ till **Polismyndigheten** uttrycker en vilja att ansöka om internationellt skydd ska Polismyndigheten omedelbart underrätta Migrationsverket. Migrationsverket ansvarar för alla moment inom asylprocessen: registrering av ansökan, utredning och beslut. Om **Kustbevakningen** eller **Tullverket** anträffar en individ som vill ansöka om internationellt skydd, kontaktar de omgående Polismyndigheten som underrättar Migrationsverket.

6.1 Strategiskt mål

Gränskontrollverksamheten ska utföras med respekt för de grundläggande rättigheterna och Sverige ska säkerställa effektiv och snabb registrering och omhändertagande av personer som ansöker om internationellt skydd. Berörda myndigheter ska samverka för att löpande se över och utveckla det förfarande som finns inom respektive myndighet och mellan de berörda myndigheterna. Berörda myndigheter ska ha personal som är tillräcklig i antal och med relevant kompetens.

6.2 Strategisk översikt och inriktning

6.2.1 Vidareutveckla myndighetssamverkan för en rättssäker, effektiv och skyndsam hantering av ansökningar om internationellt skydd

Polismyndigheten och Migrationsverket ska följa och vid behov revidera de rutiner som har etablerats genom en överenskommelse om ansvarsfördelning för att säkerställa en rättssäker, effektiv och skyndsam hantering av ansökningar om internationellt skydd.⁶⁶

Berörda myndigheter ska inventera befintliga utbildningar och skapa förutsättningar för att ta del av varandras utbildningar.⁶⁷ Myndigheterna ska tillse att medarbetare har kunskap om grundläggande rättigheter och att de kan identifiera särskilt utsatta grupper.⁶⁸ I detta arbete ska myndigheterna dessutom nyttja de utbildningar som tillhandahålls av Frontex och som är relevanta i sammanhanget.⁶⁹

Berörda myndigheter ska samverka för att utveckla interna och myndighetsöverskridande riktlinjer och rutiner som påverkar förutsättningarna för ett snabbt och rättssäkert registreringsförfarande. Berörda myndigheter ska vid behov samverka om återkallelse av uppehållstillstånd.

⁶⁶ Komponent: samarbete mellan myndigheter.

⁶⁷ Komponent: utbildning.

⁶⁸ Komponent: grundläggande rättigheter.

⁶⁹ Komponent: samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna och Frontex.

6.2.2 Stärka beredskapen för att tillförsäkra en tillräcklig mottagningskapacitet i anslutning till gränspassage

Erfarenheter från den stora inströmningen av migranter under hösten 2015 visar att det behövs en stärkt beredskap för att ge tillfälligt boende åt personer som korsat gränsen, under perioden från gränspassagen fram till att dessa personer har registrerats hos Migrationsverket som antingen asylsökande eller massflyktingar eller fram till verkställt beslut om av- eller utvisning. Migrationsverkets beredskapsplan vid kraftigt ökat antal asylsökande eller massflyktingar kan utgöra en grund för att utveckla en stärkt kapacitet för mottagande under denna inledande fas. Beredskapsplanen innehåller olika scenarier baserat på omvärldsanalys avseende antalet asylsökande som kan anlända till Sverige.⁷⁰ Det framgår av beredskapsplanen hur boendekapaciteten ska tillgodoses i respektive scenario, vilka resurser som krävs och vilka aktörer som ska vara involverade i arbetet för en tillräcklig boendekapacitet vid gräns i samband med ett kraftigt ökat antal asylsökande eller massflyktingar. När Migrationsverket får indikationer på att antalet nya asylsökande och massflyktingar kan komma att öka kraftigt har verksamheten genom beredskapsplanen möjlighet att vidta lämpliga åtgärder. Riskanalysarbetet ska genomföras inom ramen för den omvärldsbevakning som utförs i enlighet med Migrationsverkets beredskapsplan.⁷¹

6.2.3 Säkerställa kompetensförsörjning för ett snabbt och rättssäkert registreringsförfarande

Kompetensförsörjning är en grundläggande faktor för att ett snabbt och rättssäkert registreringsförfarande. Myndigheterna ska arbeta aktivt med att rekrytera, behålla och kompetensutveckla personal. En väl fungerande arbetsmiljö är en nyckelfråga för att det uppsatta strategiska målet ska kunna uppnås.

6.2.4 Implementera och använda de storskaliga IT-systemen och säkerställa teknisk infrastruktur

Berörda myndigheter ska säkerställa resurser och förmåga att förvalta de storskaliga IT-system som används i gränsförvaltningen.⁷² För att effektivt dra nytta av de möjligheter som systemen ger och samtidigt upprätthålla krav på exempelvis integritet för den asylsökande ska berörda myndigheter genomföra ny lagstiftning på området.

Den teknologiska infrastrukturen för biometriupptagning ska säkerställas. Det ska finnas tillräckligt med biometriupptagningsstationer och annan teknisk infrastruktur för att myndigheterna ska kunna omhänderta registreringen av individer som söker internationellt skydd på ett adekvat sätt. En förutsättning för att den tekniska infrastrukturen ska fungera fullt ut är myndighetsöverskridande tillgång till de uppgifter som registreras när en person ansöker om internationellt skydd.

6.3 Prioriteringar

- › Utveckla användningen av biometriska uppgifter vid kontroll och registrering vid inre och yttre gräns.
- › Utveckla interna och myndighetsöverskridande riktlinjer och rutiner för att säkerställa ett snabbt och säkert registreringsförfarande.
- › Öka kompetenshöjande insatser för att säkerställa att medarbetare har kunskap om grundläggande rättigheter och att de kan identifiera särskilt utsatta grupper.

⁷⁰ Nationell beredskapsplan vid kraftigt ökat antal asylsökande eller massflyktingar, 1.3.4-2023-5131 (Migrationsverket).

⁷¹ **Komponent: riskanalys.**

⁷² **Komponent: användningen av den senaste tekniken, däribland stora informationssystem.**

7 System för kvalitetskontroll

7.1 Strategiskt mål

Den europeiska integrerade gränsförvaltningen och efterlevnaden av unionsrätten ska säkerställas genom ett system för kvalitetskontroll. Systemet ska omfatta både strategisk och operativ nivå och bestå av Schengens utvärderingsmekanism och Frontex sårbarhetsbedömningar samt kompletteras med nationellt framtagna mekanismer. Systemet ska bidra till en hög kvalitet i gränsförvaltningen över tid.

7.2 Strategisk översikt och inriktning

Systemet för kvalitetskontroll ska fortsätta att vara ett verktyg för att säkerställa hög kvalitet i genomförandet av EIBM nationellt och ska bidra till att målen för EIBM följs upp och utvärderas.⁷³ Systemet ska säkerställa synergier mellan de olika mekanismerna och kopplas till riskanalys.⁷⁴ De utvecklingsområden och resultat som identifieras av mekanismerna ska integreras i EIBM-strategins handlingsplan.

Systemet ska anpassas för att på bästa sätt följa upp kvaliteten i den integrerade gränsförvaltningen i Sverige. För detta krävs ett system som är strukturerat men samtidigt tillräckligt flexibelt för att omhänderta nya uppdrag. Systemet ska regelbundet ses över så att det är heltäckande och effektivt.

Sverige ska bidra med data av hög kvalitet i samband med Frontex sårbarhetsbedömningar, aktivt delta i Schengen utvärderingsbesök och fortsätta att upprätthålla en välfungerande process för att rekrytera och utbilda Sveriges representanter i utvärderingspoolen för hela systemet för kvalitetskontroll.⁷⁵

7.3 Prioriteringar

- › Utvärdera och utveckla mekanismen för kvalitetskontroll så att den innefattar samtliga gränsförvaltningsmyndigheter och komponenter i den europeiska integrerade gränsförvaltningen.
- › Integrera riskanalys i kvalitetskontrollsystemet för att skapa beredskap och ett proaktivt arbetssätt.
- › Omhänderta identifierade utvecklingsområden som framkommer i systemet i syfte att stärka svensk gränsförvaltning.

⁷³ Komponent: system för kvalitetskontroll.

⁷⁴ Komponent: riskanalys.

⁷⁵ Komponent: utbildning.

8 Instrument för unionsfinansiering

Polismyndigheten är utsedd förvaltande myndighet för genomförandet av den del av Fonden för integrerad gränsförvaltning som rör gränsförvaltning och viseringar (BMVI 2021–2027) samt för Fonden för inre säkerhet (ISF). **Migrationsverket** är ansvarig myndighet för Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF 2021–2027).

Regeringen har inrättat en övervakningskommitté för ISF och BMVI som består av elva myndigheter. Kommittén ska på ett övergripande sätt stödja genomförandet av de nationella programmen och har en strategisk roll kring uppföljning och utvärdering. För att kvalitetssäkra genomförandet har även en samverkansgrupp med representanter från samma myndigheter bildats.

De nationella programmen och EU-kommissionens årliga arbetsprogram för respektive fond kommer att vara relevanta för att söka medel för aktiviteter kopplade till EIBM.

8.1 Strategiskt mål

Berörda myndigheter ska så långt som möjligt och på ett kostnadseffektivt sätt använda sig av tillgängliga EU-fonder för att finansiera utvecklingen av svensk gränsförvaltning. En utgångspunkt vid prioritering av insatser ska vara identifierade behov av kapacitetsutveckling inom gränsförvaltningen baserat på Schengenutvärderingar, sårbarhetsbedömningar eller annan uppföljningsmekanism.⁷⁶

8.2 Strategisk översikt och inriktning

8.2.1 Fonden för integrerad gränsförvaltning – Instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik

BMVI, som är del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, har två specifika mål, varav ett har bäring på Sveriges EIBM-strategi. Det specifika målet stödjer en europeisk integrerad gränsförvaltning och omfattar åtgärder och aktiviteter som även identifierats i den nationella EIBM-strategin och dess handlingsplan.

Berörda myndigheter bör så långt som möjligt använda instrumentet för att bidra till en säker och effektiv gränsförvaltning genom insatser som vidareutvecklar en europeisk integrerad gränsförvaltning vid de yttre gränserna och insatser som skyddar den fria rörligheten inom EU.⁷⁷

8.2.2 Asyl- migrations- och integrationsfonden

AMIF har fyra specifika mål för att bidra till en långsiktigt hållbar migrationspolitik, varav två har bäring på Sveriges EIBM-strategi. De specifika målen stödjer utvecklingen av den integrerade gränsförvaltningen, exempelvis genom insatser som innefattar praktiskt informationsutbyte och samarbete mellan medlemsstater och aktörer i tredjeland samt bidrar till att öka återvändandet till tredjeland.⁷⁸

Berörda myndigheter bör så långt som möjligt använda fonden för att bidra till till att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och för att underlätta rörlighet inom ramen för den reglerade invandringen.

⁷⁶ Komponent: forskning och innovation.

⁷⁷ Komponent: solidaritetsmekanismer, särskilt instrument för unionsfinansiering.

⁷⁸ Komponenter: samarbete med tredjeland och återvändande av tredjelandsmedborgare.

8.2.3 Fonden för inre säkerhet

ISF ska bidra till en hög säkerhetsnivå i EU genom att motverka terrorism och radikaliserings, motverka grov och organiserad brottslighet samt IT-brottslighet och bidra till skydd och stöd av individer, offentliga miljöer och kritisk infrastruktur.

Berörda myndigheter bör så långt som möjligt använda fondmedlen för att underlätta och förbättra informationsutbyten mellan Sverige och andra medlemsstater samt för att intensifiera samverkan och gränsöverskridande insatser mellan svenska organisationer och aktörer i andra länder. Fonden kan även användas för att öka Sveriges och därmed EU:s kapacitet och förmåga att förebygga och bekämpa brott, terrorism och radikaliserings samt att hantera säkerhetsrelaterade händelser. Inom ramen för ISF bedrivs också forskning och innovation kopplat till gränsfrågor.

8.3 Prioriteringar

- › Säkerställa att finansiering från EU-fonder i så stor utsträckning som möjligt används för genomförandet av denna strategi och dess handlingsplan.

Förkortningar

AMIF	Asyl-, migrations-, och integrationsfonden (Asylum, Migration and Integration Fund)
BMVI	Instrumentet för gränsförvaltning och viseringspolitik (Border Management and Visa Instrument)
CIRAM	Gemensam modell för integrerad riskanalys (Common Integrated Risk Analysis Model)
EBCG	Europeiska gräns- och kustbevakningen (European Border and Coast Guard)
ECRIS-TCN	Det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister avseende tredjelandsmedborgare (European Criminal Records Information System)
EES	Europeiska in- och utresesystemet (Entry/Exit System)
EIBM	Europeisk integrerad gränsförvaltning (European Integrated Border Management)
ETIAS	Europeiska systemet för reseuppgifter och resetillstånd (European Travel Information and Authorisation System)
EU	Europeiska unionen (European Union)
EUROSUR	Europeiska gränsövervakningssystemet (European Border Surveillance System)
EURP	EU:s återintegreringsprogram (EU- Reintegration Programme)
FADO	Europeiska systemet för falska och äkta handlingar online (False and Authentic Documents Online)
FN	Förenta nationerna (United Nations)
Frontex	Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån
ILO	Migrationsambandsman (Immigration Liaison Officer)
ISF	Fonden för inre säkerhet (Internal Security Fund)
NCC	Nationella samordningscentralen för myndighetsgemensam gränsövervakning (National Coordination Center)
PIU	Enheten för passagerarinformation (Passenger Information Unit)
PTN	Polis och Tull i Norden



Polisen



KUSTBEVAKNINGEN



Tullverket



Kriminalvården



Migrationsverket



SJÖFARTSVERKET



Säkerhetspolisen