



Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns

RIR 2016:26



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-420-9

RIR 2016:26

FOTO: JOHAN NILSSON/TT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2016

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns

Riksrevisionen har granskat Polismyndighetens upprättande av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller iakttagelser som huvudsakligen avser Polismyndigheten och regeringen, men även Migrationsverket, Tullverket och Kustbevakningen berörs.

Företrädare för Polismyndigheten, Regeringskansliet (Justitiedepartementet), Migrationsverket, Kustbevakningen och Tullverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna Dan Hansén, Försvarshögskolan, och Erik Axelsson, Statskontoret, samt seminariedeltagare vid Uppsala universitet, Centrum för polisforskning för synpunkter. Riksrevisionen står dock ensam för de slutsatser som dras i rapporten.

Riksrevisor Margareta Åberg har beslutat i detta ärende. Revisor Helena Fröberg har varit föredragande. Ämnessakkunnig Jens Västberg och enhetschef Jörgen Lindström har medverkat i den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Helena Fröberg

För kännedom:

Regeringen, Justitiedepartementet
Polismyndigheten, Migrationsverket, Kustbevakningen, Tullverket

UPPRÄTTANDET AV TILLFÄLLIGA GRÄNSKONTROLLER VID INRE GRÄNS

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Bakgrund	8
1.3 Frågeställningar och avgränsningar	11
1.4 Metod	12
1.5 Disposition	12
2 Tydligheten i uppdraget	13
2.1 Bedömningsgrund	13
2.2 Regeringens beslut om gränskontroller	13
2.3 Polismyndighetens beslut om gränskontroller	15
2.4 Riksrevisionens sammantagna bedömning	18
3 Gränskontrollernas genomförande	19
3.1 Bedömningsgrund	19
3.2 Gränskontrollernas lokalisering	21
3.3 Gränskontrollernas utformning	22
3.4 Bemanning och förmåga	27
3.5 Riksrevisionens sammantagna bedömning	29
4 Polismyndighetens beredskap att återinföra gränskontroll	31
4.1 Bedömningsgrund	31
4.2 Polismyndighetens beredskapsplaner för tillfälliga gränskontroller	32
4.3 Ansvarsfördelning i beredskapsplanerna	32
4.4 Resursfördelning och resursförstärkning i beredskapsplanerna	33
4.5 Kommunikationskanaler i beredskapsplanerna	34
4.6 Riksrevisionens sammantagna bedömning	35
5 Polismyndighetens insatser för att minimera negativa effekter	37
5.1 Bedömningsgrund	37
5.2 Dimensionering och planering av personal	37
5.3 Urval av förstärkningspersonal	39
5.4 Biträde från andra myndigheter	41
5.5 Riksrevisionens sammantagna bedömning	42
6 Uppföljning av insatsen	43
6.1 Bedömningsgrund	43
6.2 Uppföljning av kostnader	43
6.3 Uppföljning av effekter på övrig verksamhet	44
6.4 Uppföljning av hotet som ska avvärjas och gränskontrollernas effekter på det	46
6.5 Riksrevisionens sammantagna bedömning	48
7 Avslutande diskussion	49
7.1 Övergripande iakttagelser avseende bristerna	49
7.2 Ett ändamålsenligt operativt genomförande	51
7.3 Åtgärder för en effektivare hantering i framtiden	51
Referenslista	53

UPPRÄTTANDET AV TILLFÄLLIGA GRÄNSKONTROLLER VID INRE GRÄNS

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning

Syftet med granskningen har varit att bedöma om de tillfälliga gränskontrollerna vid inre gräns som infördes i november 2015 upprättades på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Riksrevisionen konstaterar att Polismyndigheten i stort upprättade gränskontrollerna på ett ändamålsenligt sätt. Det beror till stor del på det arbete som bedrivits regionalt och, framförallt, lokalt vid gränskontrollplatserna. Däremot har det funnits brister i beredskap, styrning och uppföljning, utan vilka de tillfälliga gränskontrollerna hade kunnat upprättas på ett mer effektivt sätt.

Granskningen har utgått från fem revisionsfrågor och behandlar tiden fram till att de nationella förstärkningarna till de tillfälliga gränskontrollerna upphörde i maj 2016. Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar av respektive fråga presenteras nedan.

Har uppdraget att återinföra gränskontroller varit tydligt?

Riksrevisionen konstaterar att det var tydligt för Polismyndigheten var de återinförda gränskontrollerna skulle lokaliseras, samt att de specifika platserna preciseras på nationell nivå inom Polismyndigheten. Däremot har både regeringens och Polismyndighetens beslut varit otydliga avseende de tillfälliga gränskontrollernas utformning. Regeringen överlät denna fråga helt och utan närmare vägledning till Polismyndigheten. Inom Polismyndigheten ansågs gränskontrollernas utformning vara en operativ fråga som överläts till insatschefer, platschefer och operativ personal att lösa. Detta innebär att det har saknats övergripande styrning över att kontrollerna genomförts på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med gällande regelverk.

Har gränskontrollerna genomförts på ett ändamålsenligt sätt?

Granskningen visar att gränskontrollerna på ett ändamålsenligt sätt har lokaliserats till de platser där migranter huvudsakligen reste in i Sverige. Genomförandet har skett med tre olika ambitionsnivåer och har skilt sig åt väsentligt mellan polisregionerna Syd och Väst. Riksrevisionen bedömer att kontrollerna i stort har varit ändamålsenligt utformade för att nå sitt syfte utifrån förutsättningarna vid de olika kontrollplatserna. Region Syd borde dock, för att säkerställa ändamålsenlighet genom hela insatsen, ha övervägt om utformningen skulle justeras när antalet migranter som anlände minskade.

Avseende bemanning konstaterar Riksrevisionen att det i region Syd i stort sett har saknats gränspolis kompetens vid de tillfälliga gränskontrollerna. Vidare konstaterar Riksrevisionen att lagstiftningen inte är tydlig vad gäller övergången av ansvaret för en asylsökande mellan Polismyndigheten och Migrationsverket, vilket medför en

risk för att personer som uppger sig vilja ansöka om asyl skulle kunna komma in i landet utan att formellt ansöka om det.

Har Polismyndigheten haft en rimlig planering och beredskap för att kunna återinföra tillfälliga gränskontroller vid inre gräns?

Sex av sju polisregioner har tagit fram beredskapsplaner för återinförande av gränskontroll vid inre gräns. Majoriteten av planerna har brister, främst avseende resurser och kommunikation, som bland annat gör att Polismyndigheten inte har en samlad bild av sin förmåga. Vad gäller ansvarsfördelning utgår planerna från rutinerna för särskilda händelser, vilket kan bli problematiskt eftersom dessa inte har anpassats till polisens nya organisation. Polismyndigheten har trots bristerna kunnat hantera det akuta läget i de aktuella tillfälliga gränskontrollerna, men en bättre beredskap hade troligen underlättat ett effektivare återinförande.

Har Polismyndigheten i rimlig utsträckning arbetat med att minimera de negativa effekterna för myndighetens övriga verksamhet?

Riksrevisionen konstaterar att det inte har förekommit något systematiskt arbete inom Polismyndigheten med att minimera negativa effekter på övrig verksamhet. Region Syd har dock aktivt försökt styra sådana effekter vid urvalet av förstärkningspersonal. Polismyndigheten saknade i stort rutiner för urval av förstärkningspersonal. Biträde från samverkansmyndigheterna har enligt Riksrevisionen använts i rimlig utsträckning i region Väst, men hade kunnat användas i större utsträckning i region Syd för att minska påfrestningarna för Polismyndigheten. Riksrevisionen ser positivt på att Polismyndigheten under insatsen har förbättrat planeringen av förstärkningspersonalen.

Har uppföljningen av gränskontrollernas kostnader och effekter varit tillräcklig för att kunna pröva behovet av fortsätta inre gränskontroller och vid behov justera insatsen?

Riksrevisionen bedömer att den uppföljning som skett inte har varit tillräcklig för att fungera som ett fullgott beslutsunderlag för regeringens beslut om förlängning av de tillfälliga gränskontrollerna eller för Polismyndighetens justeringar av insatsen. Myndigheterna har följt upp förändringar i flöden av migranter samt vissa kostnader. De har däremot inte på ett systematiskt sätt följt upp om kraven för tillfälliga gränskontroller är uppfyllda eller de tillfälliga gränskontrollernas effekter, vare sig på hotet som ska avväjas eller på de operativa myndigheternas övriga verksamhet.

Enligt Riksrevisionens bedömning borde Polismyndigheten ha tillsett att det fanns en betryggande uppföljning av insatsen för att kunna genomföra eventuella justeringar av denna. Regeringen borde, i egenskap av beslutsfattare, ha tagit ett större ansvar för att säkerställa ett fullgott beslutsunderlag.

Övergripande slutsatser

Granskningen har visat att regeringen har beslutat om återinförande och förlängning av de tillfälliga gränskontrollerna utan ordentlig styrning och uppföljning av dem. Detta har enligt Riksrevisionen medfört stora risker, särskilt som det har handlat om en större polisinsats i en för Polismyndigheten redan ansträngd situation, tillämpningen av en restriktiv undantagsregel, och att gränskontroller kan få stora konsekvenser för enskilda personer. Som nämnts har de aktuella gränskontrollerna dock upprättats på ett ändamålsenligt sätt.

Under granskningen har Riksrevisionen noterat brister i ledning och kommunikation inom Polismyndigheten. Exempelvis hade den nationella ledningen en felaktig uppfattning om hur kontrollerna genomfördes. Bristerna har lett till att instruktioner och uppdrag har varit otydliga, samt att information inte har tagits om hand och spridits.

Vid granskningen har Riksrevisionen också uppmärksammat några åtgärder som skulle förbättra förmågan att i framtiden upprätta tillfälliga gränskontroller vid inre gräns mer effektivt och med högre kvalitet:

- Regeringen bör se över utlänningslagen och utlänningsförordningen avseende Polismyndighetens och Migrationsverkets respektive ansvar.
- Polismyndigheten bör planera för anpassning och utrustning av möjliga kontrollplatser vid tillfälliga gränskontroller vid inre gräns.
- Polismyndigheten bör uppdatera de befintliga beredskapsplanerna samt ta fram en nationell plan och en plan för region Stockholm. Myndigheten bör även uppdatera rutinerna för särskilda händelser.
- Polismyndigheten bör ta fram principer för urval av förstärkningspersonal som tar hänsyn till både kortare och längre insatser.
- Polismyndigheten bör genomföra en bredare utbildningsinsats inom myndigheten avseende utlänningsrätt.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Under hösten 2015 skedde en stor ökning av migrationen¹ till Sverige. En åtgärd som regeringen vidtog var att i november 2015 tillfälligt återinföra gränskontroller vid inre gräns. För Polismyndigheten innebar detta en extraordinär arbetsuppgift som ställde krav på myndigheten att agera snabbt och omprioritera sina resurser. Det är viktigt att Polismyndigheten kan hantera sådana oförutsedda händelser och att detta sker utan att ordinarie arbetsuppgifter åsidosätts. Riksrevisionen har därför granskat upprättandet av de tillfälliga gränskontrollerna vid inre gräns.

1.2 Bakgrund

Inom Schengensamarbetet ska det inte förekomma gränskontroll vid passage av gränserna mellan medlemsstaterna, så kallad inre gräns.² Vid ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat, får den medlemsstaten däremot tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns.³ Beslut om att tillfälligt återinföra gränskontroll i Sverige fattas enligt huvudregeln av regeringen efter en framställan från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen.⁴ Polismyndigheten ansvarar för de svenska gränskontrollerna.⁵

1.2.1 Polismyndighetens förberedelser hösten 2015

Under september och oktober 2015 diskuterades möjligheten och behovet att återinföra gränskontroll vid inre gräns inom Polismyndigheten och med Tullverket, Kustbevakningen samt Migrationsverket. I september informerade polisregionerna Syd och Väst gränspolissektionen på polisens Nationella operativa avdelningen, Noa, samt den nationella staben för den särskilda händelsen Alma (se mer nedan om Alma) om att de såg ett behov av gränskontroller för att skapa ordning i flödet

¹ Med migranter avser vi i denna rapport personer som vid gränspassagen saknar tillstånd att uppehålla sig i landet. Detta omfattar personer som avser söka asyl, personer som önskar passera genom Sverige samt personer som avser att uppehålla sig i Sverige utan rätt till det.

² Art. 1–2 Europarådets och parlamentets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna). Förordningen har ersatts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna). Den senare förordningen benämns i det följande ”den nya kodexen”. Den utgör en kodifiering av de ändringar som tidigare har gjorts av kodexen om Schengengränserna och innebär inte några ändringar i sak.

³ Art. 23 och 25 kodex om Schengengränserna (art. 25 och 28 i den nya kodexen).

⁴ 6 kap. 5 § utlänningsförordningen (2006:97). Polismyndigheten och Säpo kan i brådskande fall själva besluta att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna.

⁵ 9 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

av migranter.⁶ Enligt uppgift var samtliga regionala gränspolissektioner i mitten av september överens om att det fanns ett behov av att återinföra gränskontroller.⁷ Även Polismyndighetens nationella operativa ledningsgrupp (NOLG) bedömde i september att ”vi är nära ett läge där polisen bör framföra ett förslag till regeringen avseende gränskontroll, partiell koncentrerad till ett par platser i Sverige – främst Syd”, även om det skulle vara en stor ansträngning på personalnumerären inom polisen.⁸

I slutet av september presenterade Noa:s gränspolissektion tre handlingsalternativ för rikspolischefen; oförändrat läge, ökad inre utlänningskontroll respektive återinförd gränskontroll. I promemorian uppgavs att ett allvarligt hot enligt kodex om Schengengränserna ”torde föreligga” och att gränskontroller troligen var en mer effektiv åtgärd än utökade inre utlänningskontroller.⁹ I början av oktober fanns det enligt Noa:s gränspolissektion indikationer från ledningen på att gränskontroller skulle återinföras. Den 21 oktober meddelade dock gränspolissektionen vid Noa polisregionerna att rikspolischefen inte ansåg att läget var sådant att Polismyndigheten kunde besluta om att återinföra gränskontroller.¹⁰ Polismyndigheten gjorde inte heller någon framställan om återinförda gränskontroller till regeringen. Efter detta gick beredskapen för att återupprätta gränskontroller ned. När beslutet sedan fattades av regeringen den 12 november 2015 blev flera berörda överraskade.¹¹

1.2.2 Genomfördes inom den särskilda händelsen Alma

Polismyndigheten valde att genomföra de tillfälliga gränskontrollerna vid inre gräns som en del av den nationella särskilda händelsen Alma.

Särskild händelse

En särskild händelse inleds om Polismyndigheten inte kan hantera en viss händelse eller situation inom ordinarie organisation (den s.k. linjeverksamheten). Den innebär att det avsätts särskilda resurser och personer för att jobba riktat mot denna händelse eller situation. Särskilda händelser förekommer regelmässigt inom polisen. Vanligtvis beslutas de på regional nivå och avser en kortvarig händelse, såsom ett idrottsevenemang. Om händelsen berör flera regioner, eller om flera regioner behöver samordnas, kan chefen för Noa besluta att inleda en nationell särskild händelse.

⁶ Polismyndigheten, *Interna mötesanteckningar från stabsorientering inom Alma*.

⁷ Intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab region Syd 2016-05-30.

⁸ Polismyndigheten, *Mötesanteckningar från NOLG möte* 2016-09-16; Polismyndigheten, *Interna mötesanteckningar från stabsorientering inom Alma*.

⁹ Polismyndigheten, *Föredragningspromemoria Alma*, daterad 2015-09-23.

¹⁰ Polismyndigheten, *Interna mötesanteckningar från stabsorientering inom Alma*; Polismyndigheten, *Interna mötesanteckningar från regionmöten inom Alma*.

¹¹ Intervju Kustbevakningen: huvudkontor och sambandsman hos polisen 2016-05-18; intervjuer Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab region Syd 2016-05-30, gränspolissektion och operativ personal region Väst 2016-06-01, ledning gränspolissektion region Väst 2016-06-01.

Den särskilda händelsens kommenderingschef leder alla resurser inom denna och beslutar genom s.k. beslut i stort (BIS) om den särskilda händelsens inriktning. Kommenderingschefen biträds i sitt arbete av en stab med funktioner och arbetssätt enligt särskilda rutiner (se källhänvisningen). Vid en nationell särskild händelse skapas en nationell kommenderingsstab samt motsvarande stab på regionnivå. Det operativa arbetet i en särskild händelse leds av polisinsatschefer.



Källa: Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om Polisens planering, organisation och ledning vid särskilda händelser, FAP 201-1, RPSFS 2006:14; Rikspolisstyrelsen, Operativ ledning. Bedömning och beslutsfattande. Lednings- och fältstab vid särskilda händelser; intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab Noa 2016-03-11.

Alma inleddes den 8 september 2015 för att hantera den ökande migrationen. Målet med Alma var bland annat att säkerställa ett enhetligt arbetssätt i polisens operativa arbete med inre och yttre gränskontroll och brottsbekämpning, samt underlätta för asylsökande.¹² För Alma utsågs en kommenderingschef vid Noa, och en nationell ledningsstab organiserades där. Varje polisregion utsåg en regional kommenderingschef och upprättade en motsvarande stab. Den nationella kommenderingschefen ansvarade för resursfördelning, kommunikation, samordning, tolkning och tillämpning av gällande rätt, samt för att ta fram gemensamma arbetssätt. De regionala kommenderingscheferna ansvarade för att genomföra det operativa arbetet och planera regionens resurser. Detaljplaneringen för de tillfälliga gränskontrollerna gjordes till stor del av polisinsatscheferna (yttre befäl) och platscheferna vid gränskontrollplatserna. Spridning av information från den nationella staben till regionerna och andra myndigheter skedde i huvudsak genom beslut i stort, stabsorienteringar, lägesbilder samt möten med regionerna. Noa inhämtade information genom dessa möten och genom stående rapporteringsuppdrag till polisregionerna.¹³

¹² Polismyndigheten, *Beslut i stort för den särskilda händelsen ALMA*, v 1.1, 2015-09-10.

¹³ Intervjuer Polismyndigheten: insatschef och operativ personal region Syd 2016-03-09, gränspolissektion och kommenderingsstab Noa 2016-03-11, kommenderingsstab region Väst 2016-06-01, gränspolissektion och operativ personal region Väst 2016-06-01.

När Alma avslutades den 19 februari 2016 övergick ansvaret för de tillfälliga gränskontrollerna till regionerna där de genomfördes, d.v.s. Syd och Väst.¹⁴ I region Syd tog en övergångsstab över ansvaret fram till maj 2016, då det lades över på den regionala gränspolissektionen.¹⁵ I region Väst flyttades ansvaret från Alma till den regionala gränspolissektionen redan i slutet av januari 2016.¹⁶

1.3 Frågeställningar och avgränsningar

Syftet med granskningen är att bedöma om de tillfälliga gränskontrollerna vid inre gräns har upprättats på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Granskningen behandlar följande frågeställningar:

1. Har uppdraget att återinföra gränskontroller varit tydligt?
2. Har gränskontrollerna genomförts på ett ändamålsenligt sätt?
3. Har Polismyndigheten haft en rimlig planering och beredskap för att kunna återinföra tillfälliga gränskontroller vid inre gräns?
4. Har Polismyndigheten i rimlig utsträckning arbetat med att minimera de negativa effekterna för myndighetens övriga verksamhet?
5. Har uppföljningen av gränskontrollernas kostnader och effekter varit tillräcklig för att kunna pröva behovet av fortsatta inre gränskontroller och vid behov justera insatsen?

Granskningen avser Polismyndigheten. Regeringen omfattas vad gäller uppdraget till Polismyndigheten och uppföljningen av insatsen. Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket omfattas vad gäller deras delaktighet i gränskontrollerna.

Granskningen avgränsas i tid till dess att de nationella förstärkningarna avslutades i maj 2016. Granskningen studerar inte gränskontrollernas effekter på migrationen och på polisens övriga verksamhet. Fokus i detta avseende är istället huruvida berörda myndigheter och regeringen har haft en rimlig uppföljning. Inte heller omfattar granskningen frågan om regeringens beslut i sig var motiverade och formellt korrekta. Granskningen omfattar inte identitetskontrollerna av resenärer med tåg, buss eller passagerarfartyg från Danmark till Sverige som infördes den 4 januari 2016.¹⁷

¹⁴ Polismyndigheten, *Beslut i stort för den särskilda händelsen ALMA, v 6.0 – avveckling av insatsen*, 2016-02-05.

¹⁵ Övergångsstaben var en fortsättning av den regionala kommanderingsstaben. Den stöttade i huvudsak den regionala gränspolissektionen i personal- och logistikhantering fram till det att de nationella förstärkningarna avslutades (e-post Polismyndigheten 2016-06-24; Polisregion Syd, *Utvärdering av insatsen Alma inom polisregion Syd. Reviderad version 2016-08-24*. Dnr A174.095/2016, saknr 273, version 06.00, s. 11f).

¹⁶ Intervju Polismyndigheten: kommanderingsstab region Väst 2016-06-01.

¹⁷ ID-kontrollerna regleras av lagen om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (2015:1073) och förordningen om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (2015:1074 och 2016:723). Enligt dessa ska transportören kontrollera att de resande kan styrka sin identitet. Kontrollerna sker vid påstigning i Danmark.

1.4 Metod

Riksrevisionen har under granskningen genomfört dokumentstudier, intervjuer och en enkätundersökning, samt besökt de tillfälliga gränskontrollerna vid Lernacken och Hyllie samt den ordinarie gränskontrollen på Arlanda flygplats för att observera hur gränskontrollerna praktiskt har genomförts. Besöken vid de tillfälliga gränskontrollerna genomfördes i mars 2016.

Dokumentstudierna har i huvudsak omfattat beslut, utvärderingar, lägesbilder, mötesanteckningar samt analyser och utredningar som berörda myndigheter har gjort. Syftet har varit att klarlägga händelseförloppet och vilka åtgärder som har vidtagits, samt att bedöma tydligheten i instruktionerna. Riksrevisionen har även granskat beredskapsplaner för återinförande av gränskontroll för att få en bild av Polismyndighetens beredskap för en sådan insats.

Intervjuer har genomförts med tjänstemän vid Justitiedepartementet, Migrationsverket, Tullverket, Kustbevakningen, Säkerhetspolisen (Säpo), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt Polismyndigheten. Inom Polismyndigheten har Riksrevisionen intervjuat företrädare för gränspolissektionerna i regionerna Syd och Väst, gränspolissektionen på Noa, stabspersonal vid Alma nationellt och regionalt i Syd och Väst, polisregion Syds ledning, polisinsatschefer, platschefer och operativ personal vid de tillfälliga gränskontrollerna, samt poliser som har utvärderat de tillfälliga gränskontrollerna för att få en bild av både det operativa och det strategiska arbetet.

En *enkätundersökning* har riktats till polisregionerna som har bistått med förstärkningar till de tillfälliga gränskontrollerna i region Syd. Den syftade till att klargöra regionernas prioriteringar vid urval av förstärkningspersonal samt uppföljning.

1.5 Disposition

Rapporten är indelad efter de fem revisionsfrågorna. Varje kapitel inleds med att bedömningsgrunden för frågan preciseras, varefter Riksrevisionens iakttagelser och bedömningar presenteras. I kapitel 7 behandlas vissa övergripande observationer och reflektioner från granskningen. Här presenteras också några åtgärder som skulle kunna underlätta en effektivare hantering av framtida tillfälliga gränskontroller.

2 Tydligheten i uppdraget

En förutsättning för att ändamålsenliga gränskontroller ska kunna upprättas är att uppdraget är tydligt för den verkställande myndigheten och för de tjänstemän där som ansvarar för detta. I detta kapitel diskuteras tydligheten dels i regeringens beslut och dels i beslut om genomförandet inom Polismyndigheten.

2.1 Bedömningsgrund

Vid ordinarie gränskontroller finns det tydliga regler för kontrollernas lokalisering och detaljerade krav på deras genomförande.¹⁸ För återinförda gränskontroller vid inre gräns saknas dock tydlig reglering i dessa avseenden. För dessa gäller bestämmelserna för ordinarie gränskontroll i tillämpliga delar. Kontrollerna förutsätts anpassas efter det hot mot allmän ordning eller inre säkerhet som har föranlett dem, och omfattning och varaktighet av dem får inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet.¹⁹

För att Polismyndighetens uppdrag ska vara tydligt krävs således att regeringens beslut antingen anger var kontrollerna ska genomföras och vilka regler som ska tillämpas vid dem, eller att detta kan avgöras med ledning av det hot som ska avvärjas genom dem. En förutsättning för det senare är att hotet konkretiseras.

Polismyndighetens beslut om genomförandet bör precisera lokalisering och utformning ytterligare för att uppdraget ska vara tydligt för den operativa personalen. Polismyndigheten bör som en del av detta ange hur reglerna i kodex om Schengen-gränserna ska tillämpas. Detta är enligt Riksrevisionen avgörande för gränskontrollernas utformning. Eftersom det är en komplex juridisk frågeställning som kräver en kvalificerad analys ska den, enligt Riksrevisionen, avgöras av personer med relevant kompetens.²⁰ Då Noa har ett processansvar²¹ för gränskontrollverksamheten är det rimligt att denna typ av beslut fattas där.

2.2 Regeringens beslut om gränskontroller

Efter att Migrationsverket förordat det i en skrivelse till regeringen, beslutade regeringen den 12 november 2015 att gränskontroll vid inre gräns skulle genomföras

¹⁸ Se avdelning II kodex om Schengen-gränserna.

¹⁹ Art. 23 och 28 kodex om Schengen-gränserna (art. 25 och 32 i den nya kodexen).

²⁰ En annan sak är förenklade inresekontroller som kan genomföras efter beslut av befälhavaren vid ett gränsövergångsställe vid exceptionella eller oförutsedda omständigheter (art. 8 kodex om Schengen-gränserna, art. 9 i den nya kodexen).

²¹ Polismyndigheten 2015, *Faktablad*. Processansvaret omfattar att skapa, förvalta och implementera enhetlighet, informationskanaler samt utveckling och uppföljning av processen.

från kl. 12 samma dag till den 21 november 2015. Lokaliseringen, omfattningen och utformningen av kontrollen skulle anpassas till vad som var nödvändigt med hänsyn till allmän ordning och inre säkerhet. I beslutet hänvisade regeringen till bedömningar av den rådande migrantsituationen från MSB, Migrationsverket och Polismyndigheten²² och uppgav:

Sammantaget bedömer regeringen att förhållandena nu är sådana att det ur ett brett perspektiv föreligger ett hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Mot bakgrund av att andra åtgärder bedömts otillräckliga för att avvärja detta hot bör därför gränskontroll i enlighet med artikel 25 i kodex om Schengengränserna genomföras vid den inre gränsen.²³

De tillfälliga gränskontrollerna har förlängts kontinuerligt. Några förändringar eller förtydliganden avseende det hot som ska avvärjas, gränskontrollernas utformning eller lokalisering har inte skett i besluten om förlängning.²⁴ I de underrättelser om återinförd gränskontroll som regeringen lämnade till EU-kommissionen, Europeiska rådet och övriga medlemsstater nämns samma hotbild som i besluten. Regeringen tillägger också att gränskontroller kan hjälpa till att slussa migranter till rätt samhällsfunktion samt att förebygga och upptäcka brott.²⁵

-
- ²² Enligt Migrationsverket saknades kontroll över hur många som utöver de asylsökande reste in utan visering eller uppehållstillstånd. Migrationsverket ansåg att gränskontroller skulle kunna bidra till ökad ordning i mottagandet av asylsökande och bättre kontroll av det stora antal människor som reste in i landet av andra skäl än att söka asyl. Verket uppgav att man inte hade bedömt om gränskontrollerna skulle leda till att fler eller färre skulle söka asyl i Sverige, men såg flera positiva effekter om färre sökte sig hit. (Migrationsverkets skrivelse den 2015-11-11, dnr. 1.1.2-2015-75130)
- Rikspolischefen ansåg att det förelåg ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten enligt kodex om Schengengränserna. Han ansåg däremot inte att det ur ett polisiärt perspektiv var motiverat att göra en framställan till regeringen om återinförande av gränskontroller på grund av de negativa effekter för Polismyndighetens övriga verksamhet som det bedömdes ge. (Justitiedepartementet, *Tjänsteanteckning från telefonsamtal den 11 november 2015*)
- MSB bedömde att det förelåg utmaningar för värnandet av målen för vår säkerhet, främst med avseende på liv och hälsa samt samhällets funktionalitet. Situationen avseende boende, socialtjänst samt skola angavs utgöra akuta utmaningar. (MSB, Nationell lägesbild för den samlade hanteringen av flyktingsituationen 2015-11-10, dnr 2015-4788)
- ²³ Regeringsbeslut 11:13, Ju2015/08659/PO.
- ²⁴ Se regeringsbeslut 11:9, Ju2015/08976/PO; regeringsbeslut 11:17, Ju2015/09670/PO; regeringsbeslut 11:5, Ju2015/09945/PO. Från den 7 januari 2016 övergick man till ett planerat förfarande enligt art. 24 (art. 27 i den nya kodexen), se regeringsbeslut 11:2, Ju2016/00088/PO; regeringsbeslut 11:12, Ju2016/01029/PO; regeringsbeslut 11:7, Ju2016/01957. Från den 8 juni 2016 grundar sig beslutet i art. 29 i den nya kodexen, se regeringsbeslut 11:13, Ju2016/04305/PO. Detta innebär bl.a. att lokaliseringen av kontrollerna bestäms i ett EU-beslut. Denna förlängning faller dock utanför den tidsperiod som omfattas av granskningen.
- ²⁵ Medlemsstaten ska enligt art. 24 och 25 i kodex om Schengengränserna (art. 27 och 28 i den nya kodexen) underrätta kommissionen om återinförda gränskontroller. Regeringen har underrättat kommissionen genom skrivelserna JU2015/08976/PO, JU2015/09681/PO, JU2015/09967/PO, JU2015/00114/PO, JU2015/01017/PO.

Vad gäller kontrollernas lokalisering konstaterar Riksrevisionen att regeringens beslut inte klargjorde vid vilka platser gränskontrollerna skulle genomföras. Av beslutet framgår dock att det allvarliga hotet som skulle avvärjas handlade om migrantströmmarna. Eftersom dessa var väl kända för Polismyndigheten hösten 2015²⁶ bedöms lokaliseringen ändå ha varit tillräckligt tydlig för Polismyndigheten.

Vad gäller genomförandet av gränskontrollerna framgår det inte av regeringens beslut vilka bestämmelser i kodex om Schengengränserna som bedömdes tillämpliga eller hur kontrollerna skulle genomföras. Detta överläts istället åt Polismyndigheten att avgöra.²⁷ Att detta anses utgöra en fråga för expertmyndigheten, i detta fall Polismyndigheten, har Riksrevisionen inte några invändningar mot. Det är dock viktigt att hotet som ska avvärjas i sådana fall konkretiseras så att det blir möjligt för myndigheten att göra en korrekt bedömning. Riksrevisionen konstaterar att regeringens beslut inte konkretiserade vare sig det allvarliga hot som skulle avvärjas eller hur tillfälliga gränskontroller skulle bidra till det. Eftersom beslutet var mycket allmänt hållet vad gäller hotet som skulle avvärjas, utöver att det rörde migrantsituationen, kunde gränskontrollernas syfte tolkas på flera olika sätt. Utifrån bedömningarna som beslutet hänvisar till kan syftet exempelvis vara att minska antalet asylsökande som kommer in i Sverige (för att minska påfrestningarna på skola, boende och omsorg som MSB noterade, samt för att nå de positiva effekter som Migrationsverkets ansåg skulle följa av färre asylsökande), eller att låta samtliga passera gränsen men under mer kontrollerade former (i enlighet med Migrationsverkets önskan om ökad ordning i mottagandet). Regeringens uppdrag till Polismyndigheten måste därför bedömas ha varit otydligt i denna del.²⁸

2.3 Polismyndighetens beslut om gränskontroller

Polismyndigheten valde att genomföra de tillfälliga gränskontrollerna som en del av den nationella särskilda händelsen Alma, vars inriktning styrdes genom beslut i stort (särskild händelse behandlas i avsnitt 1.2.2). I *Beslut i stort för den nationella särskilda händelsen Alma v 4.1*, den 12 november 2015, uppgavs:

Inre gränskontroll genomförs partiellt avseende gränsövergångar och personer som rör sig över dessa. [Kommenderingschefen] ALMA beslutar vilka gränsövergångar som skall omfattas samt riktlinjer för rättssäkerhet och enhetlighet i den praktiska tillämpningen.

²⁶ Genom samarbeten med andra myndigheter och utländsk polis samt genom eget underrättelsearbete hade kommenderingsledningen för Alma god kännedom om dessa. Se t.ex. Polismyndigheten 2015, *Återinförande av gränskontroll – faktaunderlag*, daterat 2015-10-13, samt avsnitt 1.2.1.

²⁷ Justitiedepartementet gav i faktagranskningen av denna rapport förklaringen att beslutet om återinförande inte preciserade tillämpliga regler för att ge Polismyndigheten flexibilitet i genomförandet samt att Regeringskansliet såg hotet i ett brett perspektiv så som problembilden beskrevs av MSB.

²⁸ Detta illustreras även av mötesanteckningarna från regionmötena inom Alma, daterade 2015-11-23, enligt vilka kommenderingschefen uppgav att det är svårt att veta vad regeringen vill.

I beslutet angavs vidare att det av regeringen fattade beslutet om tillfällig gränskontroll vid inre gräns skulle genomföras med följande inriktning och ansvarsfördelning:

Från 2015-11-12 skall gränskontroll genomföras inledningsvis vid följande gränsövergångar:

- Trelleborgs hamn/Region Syd
- Helsingborgs hamn/Region Syd
- Öresundsbron/Region Syd
- Göteborgs hamn/Region Väst
- Varbergs hamn/Region Väst

Kommenderingschefen har inte fattat några ytterligare beslut om hur gränskontrollerna ska genomföras. Däremot har det till besluten i stort bilagts en promemoria om rutiner och rättstillämpningen i den särskilda händelsen Alma.²⁹ I promemorian uppges följande avseende gränskontrollernas syfte:

Av regeringens beslut om återinförande av gränskontroll framgår att skälen för beslutet främst varit att begränsa ett okontrollerat inflöde av tredjelandsmedborgare, skapa ordning och reda samt underlätta identifiering av olika kategorier av anländande. [...] De åtgärder som av Polismyndigheten vidtas vid gränskontrollen bör därför ha som sitt främsta syfte att dessa mål uppfylls.³⁰

Operativa frågor har diskuterats vid regelbundna möten mellan den nationella och de regionala kommenderingsstaberna för Alma, varför vissa muntliga instruktioner om utformningen har förekommit.³¹

De regionala kommenderingscheferna för Alma i polisregionerna Syd och Väst har beslutat om gränskontrollernas inriktning i regionala beslut i stort. Enligt polisregion Syds beslut skulle polisen genomföra gränskontroll i syfte att säkerställa inresandes rätt till vistelse i landet och identifiera personer med internationellt skyddsbehov så att de kunde använda sig av rätten att ansöka om asyl. Gränskontrollerna skulle vara partiella, vilket innebär att alla inresande inte behövde kontrolleras. Kon-

²⁹ Polismyndigheten 2015, *PM från gränspolissektionen vid NOA* version 1.7, saknr 630. Promemorian behandlar även frågan om kodex om Schengengränsernas tillämplighet vid de återinförda gränskontrollerna under rubriken "Gränskodexens tillämplighet jämfört med utlänningslagen". Där framgår att Noa bedömer att de bestämmelser i kodex om Schengengränserna där det klart framgår att de avser kontroll vid yttre gräns inte ska tillämpas vid de återinförda kontrollerna vid inre gräns. Promemorian behandlar inte regleringen närmare. Varken frågan om vilka regler som bedöms tillämpliga mot bakgrund av det allvarliga hotet som ska avvärjas, eller andra mer konkreta frågeställningar i den aktuella situationen berörs.

³⁰ Redogörelsen lämnas under rubriken *Överlämnande av ärenden till Migrationsverket i samband med inresa*.

³¹ Intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab Noa 2016-03-11.

trollerna som utfördes skulle genomföras ”fullt ut”. Enligt beslutet skulle den enskilda polisen utifrån situationen i det specifika fallet bedöma och besluta om gränskontroll skulle genomföras. Av beslutet framgick vidare att kontroll skulle genomföras dygnets alla timmar vid kontrollplatserna.³² Enligt polisregion Västs beslut skulle gränskontroll genomföras för att förhindra att personer som inte har rätt att resa in i Sverige, och som inte heller har för avsikt att söka asyl här, kommer in i landet. Gränskontrollerna uppgavs kunna genomföras stickprovvis eller utifrån underrättelser om ett förväntat flöde.³³

Inom Polismyndigheten har gränskontrollernas praktiska genomförande betraktats som en operativ fråga som insatscheferna och de enskilda anställda som tjänstgjorde vid kontrollerna har haft att bedöma.³⁴

Riksrevisionen kan konstatera att kommenderingschefen för Alma har beslutat om var gränskontrollerna skulle genomföras. Uppdraget till de som har haft att genomföra gränskontrollerna bedöms därför som tydligt i denna del.

Vad gäller hur kontrollerna skulle genomföras framgår att Polismyndigheten i en bilaga till besluten i stort för Alma angett vad den uppfattade som syftet med gränskontrollerna. Detta syfte ger en utgångspunkt för den operativa personalens arbete och gränskontrollernas utformning. Syftet ges dock inte en framhållen plats utan är placerat under en rubrik som berör andra frågor. Det är därför lätt att förbise. Något övergripande beslut eller vägledning av vilka bestämmelser i kodex om Schengengränserna som är tillämpliga eller hur dessa ska tillämpas finns inte dokumenterad och synes inte ha behandlats av vare sig Almas nationella eller regionala staber.³⁵ Inte heller i övrigt finns någon närmare vägledning för det praktiska genomförandet dokumenterad. Genomförandet har istället bedömts som en operativ fråga som har fått lösas av den operativa personalen.³⁶ Uppdraget till den operativa personalen måste därför beträffande genomförandet av gränskontrollerna bedömas ha varit tydligt.

³² Polisregion Syds regionalt kompletterande Beslut i stort för den särskilda händelsen ALMA 3.0 den 12 november 2015

³³ Polisregion Väst 2015, *Polisinsatsorder*, V140015730003.

³⁴ Intervjuer Polismyndigheten: insatschef och operativ personal region Syd 2016-03-09, gränspolis-sektion och kommenderingsstab Noa 2016-03-11, kommenderingsstab region Väst 2016-06-01.

³⁵ Den tidigare nämnda promemorian behandlar förvisso övergripande kodex om Schengengränsernas tillämplighet vid återinförda gränskontroller (se not 27). Redogörelsen är dock mycket allmänt hållen och varken frågan om vilka regler som bedöms tillämpliga mot bakgrund av det allvarliga hotet som ska avvägras eller andra mer konkreta frågeställningar i den aktuella situationen berörs. Någon vägledning lämnas inte heller i dessa frågor.

³⁶ Region Syd konstaterade också i en utvärdering av Alma att det tog tid innan Noa kom med direktiv till regionen samt att det saknades uttalade kvalitetskrav på polisens arbete (polisregion Syd, *Utvärdering av insatsen Alma inom polisregion Syd. Reviderad version 2016-08-24*. Dnr A174.095/2016, saknr 273, version 06.00, s. 9, 23–26, 32f).

2.4 Riksrevisionens sammantagna bedömning

Riksrevisionens granskning visar att det var tydligt för Polismyndigheten var de återinförda gränskontrollerna skulle lokaliseras, samt att de specifika platserna preciserades av den nationella kommenderingschefen för Alma.

Vad gäller hur de återinförda gränskontrollerna skulle genomföras överlät regeringen denna fråga helt och utan närmare vägledning till Polismyndigheten – vad som konkret skulle uppnås genom gränskontrollerna framgick inte av regeringens beslut. Inom Polismyndigheten har det heller inte tagits fram några övergripande beslut eller riktlinjer för hur kodex om Schengengränserna skulle tillämpas vid kontrollerna, varken av den nationella kommenderingschefen för den särskilda händelsen Alma eller av de regionala kommenderingscheferna i de bägge berörda polisregionerna. Detta har i stället betraktats som en operativ fråga för den operativa insatsledningen att lösa. I praktiken har alltså en juridiskt komplicerad, och för gränskontrollernas funktion avgörande, fråga utan närmare vägledning överlåtits åt de polisinsatschefer och enskilda anställda som har haft att genomföra kontrollerna. Resultatet har blivit att beslut om hur kontrollerna skulle genomföras kommit att delegeras från regeringen ända ner till lägsta operativa nivå. Detta innebär att det har saknats styrning över att kontrollerna genomförs på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med gällande regelverk.

Riksrevisionen har under granskningen noterat att Polismyndighetens interna instruktioner har varit otydliga; besluten finns i flera versioner där det inte tydligt framgår vilken version som gäller, och viktig information läggs i bilagor till besluten. Detta gör att instruktioner riskerar att förbises. Riksrevisionen har också noterat att diarieföringen har brustit, vilket har gjort att Polismyndigheten har haft problem med att hitta material.

3 Gränskontrollernas genomförande

I kapitlet beskrivs hur de tillfälliga gränskontrollerna har genomförts. Beskrivningen ligger till grund för en bedömning av huruvida gränskontrollerna har genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Detta omfattar om de, utifrån det allvarliga hot som föranledde dem, dels har varit lokaliserade till rätt platser, och dels om de vid dessa platser har varit utformade på ett ändamålsenligt sätt.

3.1 Bedömningsgrund

Som nämnts i kapitel 2 är syftet med gränskontrollerna otydligt i regeringens beslut. Polismyndigheten tolkade dock syftet till att begränsa ett okontrollerat inflöde av tredjelandsmedborgare, skapa ordning och reda, samt underlätta identifiering av olika kategorier av anländande; det vill säga skapa kontroll över vilka som passerar gränsen. Mot bakgrund av regeringens beslut och underlaget till detta, samt till vilka av de där angivna faktorerna som direkt skulle kunna påverkas av återinförda gränskontroller, bedömer Riksrevisionen att detta är en rimlig tolkning. Detta syfte används därför för att bedöma de tillfälliga gränskontrollernas ändamålsenlighet.

3.1.1 Gränskontrollernas lokalisering

Enligt resonemanget ovan följer att kontroller bör ha upprättats där flödet av migranter in i Sverige var stort.

3.1.2 Gränskontrollernas utformning

Gränskontrollerna får som nämnts i kapitel 2 inte vara mer omfattande än vad som är absolut nödvändigt för att bemöta hotet, samtidigt som tillämpliga delar av kodexen om Schengengränserna ska tillämpas.³⁷ Följande typer av inresekontroll vid ordinarie gränskontroll regleras i kodexen:

Tabell 1 Regler för ordinarie gränskontroll enligt kodex om Schengengränserna

Kontrolltyp	Berörda personer	Åtgärder m.m. vid kontroll
Minimikontroll	Personer som åtnjuter fri rörlighet inom EU	Syftar till att kontrollera resehandlingars giltighet och äkthet. Snabb och enkel kontroll av resehandling, vid behov med hjälp av tekniska anordningar och sökning i databaser. Fördjupad registerkontroll kan i enskilda fall göras för att säkerställa att personen inte utgör ett hot.
Noggrann kontroll	Tredjelands medborgare som inte åtnjuter fri rörlighet inom EU	Syftar till att kontrollera resehandlingars giltighet och äkthet samt personens rätt att vistas i landet. Ingående granskning av resehandlingar. Kontroll av visering, syftet med vistelsen i landet, att personen har tillräckliga medel för sitt uppehälle och av att personen inte äventyrar allmän ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella relationer. Kontrollen omfattar sökning i relevanta databaser.
Förenklad kontroll	Samtliga	Får införas vid exceptionella eller oförutsedda omständigheter och ska anpassas till de omständigheter som gör den motiverad. Beslutas av befälhavaren vid ett gränsövergångsställe.

Källa: Art. 7–8 kodex om Schengengränserna (art. 8–9 i den nya kodexen).

För att uppnå det ovan beskrivna syftet med gränskontrollerna bedömer Riksrevisionen att en minimikontroll bör genomföras som huvudregel, samt noggrannare kontroller vid behov.³⁸ Kontrollerna bör vidare anpassas till de aktuella omständigheterna vid respektive kontrollplats. Detta innebär att kontroller motsvarande regelverkets förenklade kontroller kan bli aktuella.

³⁷ I de engelska, franska, spanska och italienska översättningarna av kodexen anges i stället att relevanta artiklar gäller *mutatis mutandis*, d.v.s. med vederbörliga ändringar.

³⁸ Noggrann kontroll av alla tredjelandsmedborgare som inte åtnjuter fri rörlighet inom EU kan enligt Riksrevisionens bedömning anses vara för omfattande.

Om en person vid gränskontrollen uppger sig vilja ansöka om asyl, ska Polismyndigheten överlämna ärendet till Migrationsverket för prövning av asylansökan.³⁹ Om personen då tillåts att fritt passera gränsen och sedan kan välja att inte uppsöka Migrationsverket för att ansöka om asyl, skulle detta motverka syftet med gränskontrollerna. Enligt Riksrevisionen förutsätter därför ändamålsenliga gränskontroller ett samarbete mellan Polismyndigheten och Migrationsverket som garanterar att alla som vid gränskontrollerna uppger sig vilja ansöka om asyl får sin ansökan registrerad hos Migrationsverket.

3.1.3 Bemanning och förmåga

Vid ordinarie gränskontroll ska lämplig personal i tillräckligt antal sättas in. Denna personal ska vara specialiserad och vederbörligen utbildad för arbetet.⁴⁰ Vid tillfälliga gränskontroller, som kräver att förstärkningar tas från annan verksamhet inom polisen, är det enligt Riksrevisionen inte rimligt att kräva att samtliga är specialiserade.⁴¹ Det bör däremot finnas specialiserad personal vid varje gränskontrollställe för att vägleda övrig personal. De förstärkningar som saknar tidigare utbildning i, eller erfarenhet av, gränskontrollarbete bör ges en introduktion i aktuella regelverk och rutiner.⁴²

3.2 Gränskontrollernas lokalisering

Polismyndigheten hade som tidigare nämnts goda kunskaper om migrantflödena, och kontrollerna förlades till platser där migranter huvudsakligen bedömdes passera in i Sverige.⁴³ Tillfälliga gränskontroller har under den period som Riksrevisionens granskning avser genomförts vid färjelägren i Trelleborg, Helsingborg, Malmö, Varberg och Göteborg, samt i Malmö vid Lernacken vid Öresundsbron och vid tågstationen Hyllie.⁴⁴ Lokaliseringen har justerats efter behov, exempelvis har

³⁹ Vid gränskontroll kan Polismyndigheten besluta att avvisa en utlänning som inte avser att ansöka om asyl och som saknar rätt att vistas i Sverige. Beslutet kan verkställas omedelbart genom att utlänningen sänds till sitt hemland eller till det land från vilket denne kom till Sverige. (8 kap. 2 och 17 §§ och 12 kap 4 och 6 §§ utlänningslagen. Se även art. 13 i kodex om Schengengränserna, art. 14 i den nya kodexen.) Beslut om avvisning av asylsökande fattas av Migrationsverket (8 kap. 17 § utlänningslagen).

⁴⁰ Se art. 14 och 15 i kodex om Schengengränserna (art. 15 och 16 i den nya kodexen).

⁴¹ Enligt uppgift från Polismyndigheten finns det inom gränspolisen totalt 416 passkontrollanter eller gränspoliser. Att helt bemanna de tillfälliga gränskontrollerna med dessa specialutbildade personer skulle sannolikt påverka den ordinarie gränspolisverksamheten negativt i orimlig utsträckning.

⁴² Erfarenheter från tidigare kriser har visat att en kärna av personal från den egna organisationen, i detta fall gränspolisen, bör delta i insatsen för att guida förstärkningspersonalen in i arbetssätt och rutiner (se Asp m.fl. 2014, s. 116).

⁴³ Artikel på Polismyndighetens hemsida 2015-11-12: *Polisen utför gränskontroller i Syd och Väst*. Hämtad 2016-02-24.

⁴⁴ Intervjuer Polismyndigheten: insatschef och operativ personal region Syd 2016-03-09, gränspolissection och kommanderingsstab Noa 2016-03-11.

kontroller tidvis genomförts vid Malmö hamn och kontroller har endast genomförts i Varbergs och Göteborgs hamn om det har funnits anledning till det.⁴⁵ Enligt Riksrevisionens bedömning har gränskontrollernas lokalisering varit ändamålsenlig.

3.3 Gränskontrollernas utformning

Gränskontrollerna kunde enligt uppgift upprättas från den tidpunkt som angavs i regeringens beslut.⁴⁶ Genomförandet har dock skilt sig åt mellan region Syd och Väst och tycks inte ha ändrats när Alma avslutades i februari 2016.

3.3.1 Region Syd

Vid de tillfälliga gränskontrollerna i polisregion Syd har samtliga personer kontrollerats, enligt uppgift för att undvika etnisk profilering i gränskontrollerna.⁴⁷ I några fall har man av praktiska skäl avstått från att kontrollera ett visst tåg, tågagn etc. Polisen hade kontakt med berörda rederier för att få förhandsuppgifter om antalet personer på färjorna. Enligt uppgift användes inte passagerarlistorna till profilering eller vidare riskbedömning eftersom det inte fanns resurser till det och eftersom det initialt inte fanns behov då de flesta var asylsökande. Kontrollerna har varit uppbyggda efter en första och andra linjens kontroll. I första linjen gjordes en snabb kontroll av att resenärerna hade erforderliga resehandlingar och visum. En snabb kontroll av en bils bagageutrymme kunde också genomföras. Kontrollen av resehandlingarnas äkthet var mycket begränsad. Instruktionerna till den operativa personalen var i huvudsak att känna på handlingen för att avgöra dess äkthet. Detta har dock gjorts i begränsad omfattning. Det har heller inte gjorts någon registerkontroll av resehandlingarna, för att exempelvis säkerställa att de inte är anmälda som stulna eller förkomna. Detaljer i de operativa rutinerna har ändrats kontinuerligt, exempelvis avseende rapportering av statistik, i huvudsak efter förslag från den operativa personalen vid kontrollerna. Förslagen hanterades av polisinsatschefen, som också förmedlade eventuella ändringar till den operativa personalen. Vid den första linjens kontroll har det inte funnits tillgång till passläsare och annan teknisk utrustning förutom UV-lampor. Region Syd har konstaterat att regionen inte har tillräcklig teknisk utrustning utan skulle behöva en omfördelning från övriga polisregioner. En sådan omfördelning har dock inte skett. Vid tveksamheter angående resevärdens handlingar eller rätt att vistas i Sverige togs personen till andra linjens kon-

⁴⁵ Polisregion Syd 2016, *Kompletterande beslut i stort (BIS) ver. 1.2 Gränskontroll Syd*, A630-064.161/16, 2016-03-04 (regionalt beslut fattat efter att Alma avslutats); intervju Polismyndigheten: gränspolis-sektion och operativ personal region Väst 2016-06-01.

⁴⁶ Intervju Polismyndigheten: insatschef och operativ personal region Syd 2016-03-09.

⁴⁷ Vid inresekontroll får inte någon diskrimineras på grund av exempelvis sin etniska tillhörighet (se art. 6 kodex om Schengengränserna, art. 7 i den nya kodexen).

troll. Denna kontroll kunde innebära registerslagningar och en grundligare genomgång av person eller fordon. Vid denna fanns tillgång till dator för exempelvis registerkontroller.⁴⁸

Kontrollerna har genomförts vid befintliga tågstationer, färjeterminaler och vid Öresundsbrons tullkontrollplats. Dessa var inte förberedda för gränskontroller och hade begränsade möjligheter till anpassning. Vid Hyllie station kontrollerades passagerarna på tåget när det stod på stationen. De som steg av kontrollerades när de lämnade perrongen. På perrongen fanns en husbil för andra linjens kontroll och efter en tid sattes stängsel upp på perrongen för att försvåra för resenärer att undvika kontroll. Vid färjeterminalerna kontrollerades passagerarna när de stigit av färjan. Vid Öresundsbron användes tullkontrollplatserna som finns vid betalstationerna i Lernacken. Passagerare på bussar samt större fordon kontrollerades vid anvisad plats efter tullkontrollen för att undvika köbildning. I en uppställd container fanns tillgång till teknisk utrustning för andra linjens kontroll.

Trafikflödet vid platserna för de återinförda gränskontrollerna var mycket stort. Under 2015 passerade i snitt ca 19 000 fordon och 150 resandetåg per dag över Öresundsbron. Ca 75 passagerarfärjor anlände till Helsingborgs hamn per dygn medan ca 15 passagerarfärjor anlände till Trelleborgs hamn per dygn.⁴⁹ Det finns inga säkerställda siffror på antalet migranter som anlände, men enligt polisen sjönk antalet kraftigt, främst från det att identitetskontrollerna infördes i januari 2016.⁵⁰ Riksrevisionen har inte anledning att betvivla detta.⁵¹

Riksrevisionen konstaterar att region Syds kontroller i huvudsak har varit att jämställa med en förenklad kontroll, i vilken alla moment som normalt ingår i en gränskontroll inte har genomförts.⁵² Alla som passerade kontrollplatserna kontrollerades, men den i det närmaste summariska kontrollen av resedokument har medfört att

⁴⁸ Besök vid de tillfälliga gränskontrollerna vid Lernacken och Hyllie, 2016-03-09; intervju Polismyndigheten: insatschef och operativ personal region Syd 2016-03-09; Polismyndigheten 2016, *Rapport från Bedömandegruppens besök i region Syd 14-15 januari 2016*, s. 14; polisregion Syd, *Genomförandeplan för tillfällig partiell gränskontroll i polisregion Syd*, V15001009001, 2015-09-21; e-post Polismyndigheten 2016-06-24.

⁴⁹ Antalet bilresenärer över Öresundsbron uppskattas ha ökat under hösten 2015 jämfört samma tidsperiod 2014, medan antalet tågresenärer minskade. Uppgifter hämtade från www.oresundsbron.com den 2016-09-08; artikel på Öresundsinstitutets hemsida, *Effekterna av ID- och gränskontroller mellan Skåne och Själland*, 2016-07-07.

⁵⁰ Intervju Polismyndigheten: polisinsatschef och operativ personal region Syd 2016-03-09.

⁵¹ En indikation på att det förhåller sig på detta sätt är även att antalet asylansökningar som lämnades till Migrationsverket då sjönk kraftigt. Det inkom 36 726 asylansökningar till Migrationsverket under november 2015, att jämföra med 4 166 under januari 2016 (Migrationsverkets statistik).

⁵² Polisens bedömandegrupp som utvärderade de tillfälliga gränskontrollerna i region Syd i januari 2016 ansåg att kontrollerna hade fokuserat på att upprätthålla ordning och säkerhet, medan gränskontroll, inklusive intervjuer och registerkontroll, samt kontroll av resehandlingar hade varit av underordnad betydelse. Kontrollerna ansågs därför inte ha skett i enlighet med kodex om Schengen-gränserna. (Polismyndigheten 2016, *Rapport från Bedömandegruppens besök i region Syd 14-15 januari 2016*, s. 1; telefonintervju Polismyndigheten: medlem i bedömandegrupp 2016-03-16)

falska och ogiltiga resehandlingar endast i uppenbara fall har kunnat upptäckas. Kontrollernas utformning har därför inneburit att de inte har kunnat fånga upp alla som saknar rätt att vistas i Sverige. Syftet med kontrollerna har dock inte varit att vara heltäckande, utan att skapa ordning och reda, begränsa ett okontrollerat inflöde av tredjelandsmedborgare, samt underlätta identifiering av olika kategorier av anländande. Utifrån syftet med kontrollerna, det stora flödet av migranter och förutsättningarna vid kontrollplatserna bedömer Riksrevisionen att region Syds tillfälliga gränskontroller under tiden för det stora flödet av migranter var ändamålsenligt utformade.

Riksrevisionen konstaterar att minskningen i antalet migranter inte föranledde någon förändring av kontrollerna. Inte heller finns det någon dokumenterad bedömning av om minskningen möjliggjorde en noggrannare kontroll av resedokument. Riksrevisionen anser att minskningen av antalet migranter borde ha föranlett sådana överväganden för att säkerställa att gränskontrollerna var ändamålsenligt utformade genom hela insatsen. Riksrevisionen kan inte på ett fullgott sätt bedöma om kvaliteten i gränskontrollerna hade kunnat höjas. Bristen på teknisk utrustning och erfarenhet av dokumentbedömningar torde ha försvårat en kvalitetshöjning.

3.3.2 Region Väst

I polisregion Väst genomfördes gränskontrollerna vid tullkontrollplatserna i befintliga färjeterminaler. Gränspoliserna gick innan ankomsten igenom passagerarlistorna⁵³ för färjorna från Tyskland och Danmark. Utifrån listorna gjorde platschefen en bedömning av hur många asylsökande som förväntades komma. Man genomförde också registerkontroller utifrån passagerarlistorna. Säpo bistod på förfrågan med att identifiera eventuella hot mot rikets säkerhet.⁵⁴

I Göteborgs och Varbergs hamn gjordes stickprovskontroller vid färjorna från Danmark med ledning av passagerarlistorna, eftersom det kom få asylsökande med dessa färjor. De tillfälliga gränskontrollerna vid Tysklandsfärjan i Göteborgs hamn genomfördes däremot på samma sätt som vid ordinarie gränskontroll, med en första och andra linje. I den första linjen kontrollerades samtliga resenärers resehandlingar. Samtliga pass utom de svenska skannades och kontrollerades mot relevanta register. För detta sattes datorer och passläsare upp i färjeterminalen där fotpassagerarna passerade. Passläsarna var på plats från den 27 november 2015, då reservläsare från den ordinarie gränskontrollen på Landvetter flygplats hämtades. Om tveksamheter uppstod vid första linjens kontroll gjordes en noggrann kontroll

⁵³ Enligt 2 kap. 3 § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438) och Sjöfartsverkets föreskrift (SjÖFS 1999:15) om registrering av ombordvarande på passagerarfartyg (nu ersatt med Transportstyrelsens föreskrift TSFS 2016:102) ska uppgifter om ombordvarande på passagerarfartyg registreras om resan överstiger 20 nautiska mil. Sedan den 17 november 2015 finns enligt 2 kap. 3 a § fartygssäkerhetsförordningen en skyldighet för transportören att kontrollera passagerarnas identitet.

⁵⁴ Intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och operativ personal region Väst 2016-06-01.

i andra linjen. Denna innebar oftast ett samtal med resenären eller ett samtal till landet som utfärdat en visering om viseringen inte hittades i systemen. Platscheferna samlade in förslag till förändringar i arbetet och lyfte dessa till den regionala kommenderingsstaben för Alma. Till följd av att antalet asylsökande som kom med Tysklandsfärjorna minskade beslutade den regionala gränspolischefen i mars 2016 att gränskontroll även vid Tysklandsfärjan endast skulle genomföras om genomgången av passagerarlistan gav anledning till det.⁵⁵

Till Göteborgs hamn ankom dagligen en passagerarfärja från Tyskland och fyra från Danmark. Till Varbergs hamn ankom dagligen två passagerarfärjor från Danmark.

Riksrevisionen kan konstatera att trafikflödet vid gränskontrollplatserna var relativt begränsat och att tillgången till passagerarlistor möjliggjorde en anpassning av kontrollen till aktuella förhållanden, såsom antalet förväntade migranter på de olika färjorna. Kontrollerna vid Danmarksfärjorna har därför endast skett stickprovvis och vid behov. Detsamma gäller Tysklandsfärjan från mars 2016. Enligt Riksrevisionen kan man inte tala om någon egentlig gränskontroll vid dessa platser. Däremot har det funnits beredskap för att vid behov genomföra gränskontroll. Även om förfarandet innebär att alla som har saknat rätt att vistas i Sverige inte har kunnat fångas upp av kontrollerna, måste detta bedömas vara en adekvat anpassning till de rådande omständigheterna, framförallt till det låga eller obefintliga antalet asylsökande som kom med dessa färjor. Vid Tysklandsfärjan har gränskontrollerna fram till mars 2016 såvitt Riksrevisionen kan bedöma följt regelverket för minimikontroller. Dessa kontroller måste bedömas ha varit ändamålsenligt utformade.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att gränskontrollerna i polisregion Väst varit ändamålsenligt utformade och på ett adekvat sätt utformats efter vid varje tid och plats rådande förhållanden.

3.3.3 Hantering av asylsökande

De som vid gränskontrollen uppgav att de ville ansöka om asyl i Sverige togs åt sidan. Ett kort förhör hölls med dem och deras identitetsuppgifter registrerades på en blankett. I region Väst fotograferade polisen de asylsökande samt kopierade och omhändertog deras identitetshandlingar. När det var ett stort antal asylsökande i region Syd hade polisen problem med att det vid kontrollplatserna saknades uppsamlingsplatser för asylsökande. En sådan plats, kallad Vintergatan, byggdes, men togs aldrig i bruk eftersom antalet asylsökande då hade minskat. När antalet asylsökande var som störst hade polisen i region Syd inte tid att fylla i blanketten som skulle lämnas till Migrationsverket. I stället gjordes gruppvisa överlämningar där blanketten i stort bara angav antalet asylsökande på bussen.

⁵⁵ Polisregion Väst, *Dagboksblad för Region Väst ärende 150908 Asyl*; polisregion Väst, *Beslut. Tillfälligt återinförd gränskontroll vid inre gräns*. 272 A115.724/2015, OPE 36/2016, 2016-03-16; intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och operativ personal region Väst 2016-06-01.

Polismyndigheten transporterade de asylsökande till Migrationsverket, där de formellt ansökte om asyl och fick sina ärenden registrerade. Detta skedde först med chartrade bussar och sedan, när antalet asylsökande minskade, med bil. I region Väst kunde transporterna planeras i förväg eftersom man genom färjornas passagerarlistor hade en god uppfattning om hur många asylsökande som skulle komma. Som regel stannade en polis i region Väst hos Migrationsverket till dess att asylansökan hade registrerats. Även i region Syd gjordes försök med att en polis skulle vara kvar tillsammans med den asylsökande på Migrationsverket till dess att asylansökan var registrerad. Polismyndigheten ansåg dock att detta tog för mycket resurser i anspråk, varför försöken inte permanentades. Däremot fanns polis på plats vid Migrationsverkets lokaler.⁵⁶

Polismyndigheten och Migrationsverket har haft olika uppfattningar om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna. Polismyndigheten hade uppfattningen att ansvaret för ett ärende övergick till Migrationsverket när den asylsökande hade transporterats dit, medan Migrationsverket hade uppfattningen att ansvaret övergick från Polismyndigheten först när en ansökan formellt hade registrerats och alla moment i en sådan registrering slutförts.⁵⁷ Frågan blir betydelsefull för gränskontrollerna om den asylsökande ändrar sig innan ansökan har registrerats hos Migrationsverket. Personen har då som regel inte rätt att vistas i Sverige. Frågan är då vilken myndighet som beslutar om avvisning, vilka tvångsmedel som kan användas för att förhindra att personen i fråga lämnar Migrationsverkets lokaler och vilken myndighet som är behörig att besluta om användning av dessa tvångsmedel.⁵⁸ Polismyndigheten accepterade i praktiken Migrationsverkets bedömning.⁵⁹ Det har inte fram-

⁵⁶ Intervjuer Polismyndigheten: insatschef och operativ personal region Syd 2016-03-09, gränspolissektion och operativ personal region Väst 2016-06-01; intervju Migrationsverket: regional ledning Syd 2016-05-31.

⁵⁷ Se Migrationsverkets PM *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten för personer som inte vill ansöka om asyl eller legalisera sin vistelse i Sverige*, dnr 1.3.4-2015-79660 och *När påbörjas handläggningen av en asylansökan*, dnr 1.3.4-2015-79649, samt rättsPM från gränspolissektionen vid NOA version 1.7, saknr. 630, bilaga till Beslut i stort för Alma.

⁵⁸ Polismyndigheten kan använda vissa tvångsmedel vid gränskontrollen, bl.a. får polisman hålla kvar utlänning som vägrar att stanna för utredning i samband med inresa i längst sex timmar (sedan den 15 april 2015 har den bestämmelsen preciserats till att gälla inresekontroll enligt kodex om Schengengränserna). Bestämmelsen är tillämplig vid inresekontrollen, för vilken Polismyndigheten ansvarar, men inte vid Migrationsverkets handläggning av ett eventuellt följande asylärende. Polismyndigheten och Migrationsverket kan under sin respektive handläggning av ärendet under vissa förutsättningar besluta om att ta utlänningen i förvar. (Se 9 kap. 2 och 11 §§ och 10 kap. 12 § utlänningslagen.) En ytterligare fråga är vilken myndighet som är behörig att besluta om avvisning. Polismyndigheten har möjlighet att avvisa utlänningen till det land från vilket denna reste in i Sverige, en möjlighet som är mer begränsad för Migrationsverket (se 12 kap. 4 § utlänningslagen).

⁵⁹ Det har också framkommit att polisregion Syd under insatsen inte ansåg sig ha tid att reda ut ansvarsförhållandena (Polisregion Syd, *Utvärdering av insatsen Alma inom polisregion Syd. Reviderad version 2016-08-24*. Dnr A174.095/2016, saknr 273, version 06.00, s. 30).

kommit uppgifter som tyder på att det, efter att gränskontroller återinfördes, förekom större problem med att personer avvek från Migrationsverket innan deras asylansökan hade registrerats. Omfattande sådana problem fanns innan gränskontrollerna återinfördes.⁶⁰

Det är enligt Riksrevisionen otillfredsställande att myndigheterna har haft olika uppfattningar om när ansvaret för de asylsökande övergår från Polismyndigheten till Migrationsverket. Osäkerhet i detta avseende kan påverka gränskontrollernas ändamålsenlighet negativt genom att personer som inte har rätt att vistas i Sverige kan ta sig in i landet. Det kan också leda till att tvångsmedel och beslut om avvisning inte hanteras på ett korrekt sätt. Riksrevisionen konstaterar att lagstiftningen inte är tydlig på denna punkt, vilket har försvårat en samstämmig bedömning.

3.4 Bemanning och förmåga

I besluten om nationell förstärkning till region Syd identifierades ett behov av kompetens i hantering av utlänningsärenden, men det angavs inte som ett krav. Från december 2015 var det heller inte ett krav att förstärkningarna skulle vara poliser, utan de kunde även vara civilanställda passkontrollanter.⁶¹ I realiteten har få personer med gränskontrollkompetens arbetat med kontrollerna i region Syd. Man har också saknat personer med kunskap om äkthetskontroll av dokument. Ibland har de gränspoliser som arbetar vid den ordinarie gränskontrollen på Sturups flygplats förstärkt. I övrigt har gränspolisen i region Syd en jourtelefon som personalen vid gränskontrollerna har kunnat ringa vid exempelvis osäkerheter vad gäller tolkning av utlänningsrätt eller för beslut om förvar m.m. I region Väst har personal från gränspolisen alltid funnits på plats vid gränskontrollerna. Vidare har platschefen kommit från gränspolisen.⁶²

I region Syd har de nationella förstärkningarna inte fått någon utbildning i gränskontrollarbete utöver en generell introduktion på cirka en timme. Denna har getts av polisinsatschefen vid förstärkningspersonalens ankomst till region Syd.⁶³ Polisregion Syd har däremot utbildat tulltjänstemän i gränskontrollarbete. Dessa har

⁶⁰ Intervju Migrationsverket: regional ledning Syd 2016-05-31; intervju Polismyndigheten: gränspolis-sektion och kommenderingsstab region Syd 2016-05-30.

⁶¹ Dessa, liksom tjänstemän från Tullverket och Kustbevakningen, har enligt 9 kap 2§ utlänningslagen (2005:716) vid genomförandet av gränskontroller samma befogenheter som en polisman.

⁶² Polismyndigheten, *Beslutsprotokoll dnr A381.283/2015* daterade 2015-11-12, 2015-12-04 och 2016-01-15; Polismyndigheten 2015, *ALMA Beslut i stort version 4.1*; Polismyndigheten 2016, *Rapport från Bedömandegruppens besök i region Syd 14-15 januari 2016*; intervjuer Polismyndigheten: insatschef och operativ personal region Syd 2016-03-09, gränspolis-sektion och kommenderingsstab Noa 2016-03-11, intervju gränspolis Arlanda 2016-05-11, gränspolis-sektion och operativ personal region Väst 2016-06-01.

⁶³ Intervju Polismyndigheten: gränspolis-sektion och kommenderingsstab Noa 2016-03-09.

dock inte deltagit i det operativa arbetet.⁶⁴ Regionerna Väst och Bergslagen har utbildat förstärkningspersonalen som de har skickat i regelverket avseende inre utlänningskontroller. Övriga regioner har inte utbildat sin förstärkande personal.⁶⁵

I region Väst fick ingripandepoliser en endagsutbildning i inre utlänningskontroll i september 2015. Den personal som arbetade med gränskontrollerna i regionen fick instruktioner för arbetet i direkt anslutning till arbetspasset. Även Tullverkets och Kustbevakningens personal som biträdde i de tillfälliga gränskontrollerna fick utbildning i gränskontrollarbete av polisen.⁶⁶

Riksrevisionen konstaterar att det i region Syd endast undantagsvis har funnits personal med gränskontrollkompetens på plats vid kontrollplatserna och att utbildningen i gränskontrollarbete för den förstärkande personalen där har varit bristfällig.⁶⁷ Riksrevisionen har exempelvis noterat att den operativa personalen inte har kunnat bedöma huruvida den saknar utrustning för gränskontrollarbete på grund av brist på kunskap om hur en gränskontroll normalt sett genomförs.⁶⁸ Gränskontrollernas kompetensbehov har heller inte varit ledande vid urvalet av förstärkningspersonalen, se avsnitt 5.3. Detta påverkar förutsättningarna för att utföra gränskontrollerna med tillräcklig kvalitet, exempelvis vad gäller kontroll av dokumentets äkthet, och i enlighet med gällande regelverk. Riksrevisionen bedömer att det i region Väst har funnits tillräcklig gränskontrollkompetens vid de tillfälliga gränskontrollerna eftersom personal från gränspoliserna alltid har deltagit vid kontrollerna, varav en som platschef, och utbildningsinsatser har genomförts för de som kunde komma att bli aktuella för tjänstgöring vid dessa.

Riksrevisionen kan inte bedöma om mängden personal vid gränskontrollerna har varit tillräcklig. Förutsättningarna för gränskontrollerna avseende antalet migranter som anländer har ändrats över tid. När Riksrevisionen besökte de tillfälliga gränskontrollerna i region Syd i mars 2016 anlände få migranter. Bemanningen tycktes då fullt tillräcklig för att hantera det antal resenärer som passerade genom gränskontrollerna. Riksrevisionen kan däremot inte bedöma om personalen var tillräcklig när antalet migranter som anlände var större. Under perioden när flest migranter

⁶⁴ Se även avsnitt 5.4.

⁶⁵ Riksrevisionens enkät till polisregionerna.

⁶⁶ Polisregion Väst, *Dagboksblad för Region Väst ärende 150908 Asyl*; intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och operativ personal region Väst 2016-06-01; intervju Tullverket: ledning gränsskydd Göteborg 2016-06-01; intervju Kustbevakningen: regionledning Sydväst 2016-06-08.

⁶⁷ Detta noterades också av Polismyndighetens bedömandegrupp som utvärderade de tillfälliga gränskontrollerna i region Syd. Det bedömdes leda till att gränskontrollerna inte utfördes på ett korrekt sätt. Polismyndigheten 2016, *Rapport från Bedömandegruppens besök i region Syd 14-15 januari 2016*, s. 1-2, 10-14; intervju Polismyndigheten: medlem i bedömandegrupp 2016-03-16.

⁶⁸ Intervju Polismyndigheten: insatschef och operativ personal region Syd 2016-03-09.

anlände fick dock region Syd det antal personer som man begärt som nationell förstärkning.⁶⁹ Personalresurserna har således stämt överens med regionens bedömning av behovet. Riksrevisionen har inte sett några tecken på att personalresurserna vid de tillfälliga gränskontrollerna i region Väst skulle ha varit otillräcklig.

3.5 Riksrevisionens sammantagna bedömning

Av Riksrevisionens granskning framgår att gränskontrollerna på ett ändamålsenligt sätt har lokaliserats till de platser där migranter huvudsakligen reste in i Sverige. Genomförandet har skett med tre olika ambitionsnivåer:

- Vid Tysklandsfärjan i Göteborgs hamn genomfördes minimikontroller.
- I region Syd genomfördes kontroller som är att jämföra med förenklade kontroller, där alla resenärer kontrollerades men där kontrollen av resedokumentationen var summarisk.
- Vid Danmarksfärjorna i Göteborgs och Varbergs hamn, och vid Tysklandsfärjan i Göteborgs hamn efter mars 2016, genomfördes kontroller endast vid konstaterade behov.

Riksrevisionen bedömer att kontrollerna i stort har varit ändamålsenligt utformade för att nå sitt syfte utifrån förutsättningarna vid de olika kontrollplatserna. Region Syd har under insatsen inte övervägt om utformningen skulle justeras när antalet migranter som anlände minskade. Enligt Riksrevisionen borde detta ha övervägts för att säkerställa ändamålsenlighet genom hela insatsen.

Riksrevisionen har uppmärksammat tre aspekter som skulle förbättra möjligheterna att i framtiden upprätta tillfälliga gränskontroller:

- Tillgång till teknisk utrustning.
- En plan för hur möjliga kontrollplatser ska kunna anpassas för tillfälliga gränskontroller, exempelvis hur teknisk utrustning kan kopplas in, om det behövs tillfälliga staket etc.
- Praktiska rutiner för tillfälliga gränskontroller vid inre gräns.

Riksrevisionens granskning har även visat att Polismyndigheten och Migrationsverket har haft olika uppfattningar vad gäller övergången av ansvaret för asylsökande. Av granskningen framgår att detta har lösts i den praktiska tillämpningen, men meningsskiljaktigheterna har medfört en risk för att personer som uppger sig vilja ansöka om asyl skulle kunna komma in i landet utan att formellt ansöka om asyl. För att undanröja denna risk i framtiden bör lagstiftningen enligt Riksrevisionen förtydligas.

⁶⁹ Se även avsnitt 5.2 för dimensioneringen av personalen. En utvärdering som har gjorts i region Syd har däremot konstaterat att det inte har funnits resurser med rätt kompetens och i rätt antal på plats vid varje givet tillfälle. Polisregion Syd, *Utvärdering av insatsen Alma inom polisregion Syd. Reviderad version 2016-08-24*. Dnr A174.095/2016, saknr 273, version 06.00, s. 36.

UPPRÄTTANDET AV TILLFÄLLIGA GRÄNSKONTROLLER VID INRE GRÄNS

Riksrevisionen konstaterar också att kompetensen vad gäller gränskontrollarbete hos den operativa personalen har varit god i region Väst men bristfällig i region Syd. Skillnaderna i kunskap om gränskontrollarbete hos den operativa personalen som har arbetat vid gränskontrollerna har sannolikt även påverkat genomförandet i de bägge regionerna.

4 Polismyndighetens beredskap att återinföra gränskontroll

Med utgångspunkt i forskning om krisberedskap och lärdomar från tidigare krissituationer görs i detta kapitel en bedömning av Polismyndighetens beredskapsplanering för att återinföra tillfälliga gränskontroller vid inre gräns.

4.1 Bedömningsgrund

Polismyndighetens verksamhet förutsätter en förmåga att skyndsamt kunna hantera extraordinära situationer. Det är dock enligt Riksrevisionen inte rimligt att kräva att Polismyndigheten skulle ha en planering för att hantera just den typ av migrationsströmmar som kom hösten 2015. Mot bakgrund av att det finns ett regelverk för att återinföra tillfälliga gränskontroller vid inre gräns, och att beslut om att tillfälligt återinföra gränskontroll har fattats tidigare, bör dock Polismyndigheten ha haft en rimlig beredskap om ett sådant beslut skulle aktualiseras.

Råd om vad beredskapsplaner bör innehålla kopplas ofta till att de ska främja en effektiv krishantering. Studier och utvärderingar av tidigare kriser har identifierat flera faktorer som är viktiga för en effektiv krishantering, såsom strategisk ledning, effektiv användning och samordning av resurser, tydlig intern och extern kommunikation, en gemensam lägesbild för att förstå situationen, samt definierade ansvarsförhållanden som även tillåter flexibilitet. Vidare är förmågan att inhämta och förstå varningssignaler inför krisen viktig.⁷⁰ De minimikrav som studier av krisberedskap identifierar för beredskapsplaner är att planen bör vara väl förankrad i organisationen och klargöra vem som fattar vilka beslut under krishanteringen. Det bör också tydligt framgå när den ska aktiveras och hur resurser ska fördelas.⁷¹

Utifrån resonemanget ovan följer att Polismyndigheten bör ha beredskapsplaner för att återinföra tillfälliga gränskontroller vid inre gräns som anger:

- olika funktioners ansvar
- resursinventering, resursbehov samt fördelning av personella och materiella resurser
- interna och externa kommunikationskanaler för att förmedla instruktioner, dela information och få en gemensam lägesbild.

⁷⁰ Se exempelvis Asp m.fl. 2014, s. 121f, 149; Deverell 2010; Drennan m.fl. 2015, s. 161f; Roux-Dufort, Vidaillet 2003; SOU 2005:104, s. 184f, 189, 196–198, 254, 304.

⁷¹ Boin, t'Hart 2010, s. 360f; Drennan m.fl. 2015, s. 117f, 132, 140–142, 150; SOU 2005:104, s. 191, 224–230.

4.2 Polismyndighetens beredskapsplaner för tillfälliga gränskontroller

Som en följd av utländska incidenter och det inhemska terrorhotet gav den centrala gränskontrollenheten vid dåvarande Rikskriminalpolisen i oktober 2014 polisregionerna⁷² i uppdrag att ta fram beredskapsplaner för återinförande av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns.⁷³ Planerna skulle vägleda polisen i att agera på effektivast möjliga sätt vid ett återinförande, samt ge beslutsfattare på nationell nivå en bild av regionernas resurser, förmåga och lokala problembild.⁷⁴ Rikskriminalpolisen tog också fram så kallade typhändelsekort som kortfattat redogör för vem som får fatta beslut om tillfälliga gränskontroller, vilka som ska meddelas om beslutet samt vilka som berörs.⁷⁵

Riksrevisionen har tagit del av sex regionala beredskapsplaner, från regionerna Syd, Väst, Nord, Bergslagen, Mitt och Öst. Region Syd tog fram en plan 2011 och uppdaterade den i samband med uppdraget från Rikskriminalpolisen, medan de övriga planerna togs fram efter att uppdraget getts. Region Stockholm har inte tagit fram någon beredskapsplan. Polismyndigheten har haft för avsikt att ta fram en nationell plan utifrån de regionala. Detta har hittills inte gjorts, enligt uppgift på grund av brister i de regionala planerna.⁷⁶

4.3 Ansvarsfördelning i beredskapsplanerna

Två av planerna (Mitt och Öst) anger inte någon ansvarsfördelning, medan övriga fyra hänvisar till rutinerna för särskilda händelser för ledningen av insatsen. Dokumenten som styr och vägleder särskilda händelser är inte anpassade till polisens nya organisation, men Polismyndigheten har påbörjat en omarbetning av vägledningen *Operativ ledning*.⁷⁷ Ingen av beredskapsplanerna innehåller arbetsbeskrivningar för hur en kontroll ska genomföras.⁷⁸

⁷² När uppdraget gavs bestod polisen fortfarande av 21 polismyndigheter. Eftersom Polismyndigheten med 7 polisregioner bildades innan uppdraget skulle redovisas användes den nya nomenklaturen.

⁷³ Intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab Noa 2016-03-11.

⁷⁴ Rikskriminalpolisen, *Uppdrag - Regional planering för åtgärder vid beslut om att återinföra kontroller vid de inre gränserna*, daterat 2014-10-24.

⁷⁵ Rikskriminalpolisen 2015, *Typhändelsekort för tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna*. Typhändelsekort redogör kort för omedelbara åtgärder som polisen bör vidta vid specifika händelser.

⁷⁶ Intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab Noa 2016-09-05.

⁷⁷ Intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab Noa 2016-03-11. Se faktarutan i avsnitt 1.2.2 för mer information om särskilda händelser och dokumenten som styr dessa.

⁷⁸ Polisregion Syd tog i september 2015 fram en genomförandeplan som innehåller vissa arbetsbeskrivningar. Dessa följdes dock inte i de aktuella tillfälliga gränskontrollerna. (Polisregion Syd, *Genomförandeplan för tillfällig partiell gränskontroll i polisregion Syd*, V15001009001, 2015-09-21)

Tillfälliga gränskontroller ska anpassas utifrån syftet med återinförandet, vilket kan variera avsevärt. Beredskapsplanerna måste därför hållas på en relativt generell nivå. Däremot bör planerna enligt Riksrevisionen vara tydliga med att preciseringar vad gäller ansvarsfördelning, syfte och arbetsbeskrivningar ska tas fram, exempelvis i beslut i stort och insatsorder, vem som ansvarar för detta och hur det ska dokumenteras och förmedlas. Avsaknaden av sådana preciseringar kan leda till otydligheter, ineffektivitet och att arbetet inte genomförs enhetligt eller enligt gällande regler.⁷⁹ Mer detaljerade vägledande arbetsbeskrivningar torde vara till särskild nytta för att undvika fel och säkerställa en enhetlig och rättssäker hantering i insatser där en stor del av personalen inte har tidigare kunskaper eller erfarenheter från arbetet.

4.4 Resursfördelning och resursförstärkning i beredskapsplanerna

Planerna för regionerna Syd, Väst och Bergslagen redogör för vilken personalstyrka som behövs vid varje gränsövergångsställe. De redogör även för hur mycket personal som finns tillgänglig och hur stora förstärkningar som skulle behövas. Region Mitts plan fördelar de tillgängliga resurserna mellan gränsövergångsställena. Region Nords plan konstaterar summariskt hur mycket personal som finns tillgänglig inom gränspoliserna, samt att extra resurser från andra verksamheter skulle behövas för att upprätthålla en kontroll, utan att nämna hur många eller fördelning mellan gränsövergångsställen. Ingen av beredskapsplanerna anger vilken verksamhet förstärkningarna bör hämtas från, hur de bör utses eller när biträde bör begäras från Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket.

Fyra av planerna (Syd, Väst, Mitt och Bergslagen) anger vilken teknisk utrustning som behövs i kontrollerna, men inte vilken utrustning regionerna förfogar över. Region Syd anger att regionen inte disponerar över tillräcklig utrustning för att utrusta samtliga gränskontrollställen, varför en omfördelning från övriga regioner skulle behövas om gränskontroller vid inre gräns återinförs i regionen.

Riksrevisionen konstaterar att planerna brister avseende inventering och fördelning av personella och materiella resurser. Konsekvenserna av detta samt avsaknaden av planer i region Stockholm och nationellt är att Polismyndigheten inte har en samlad bild av sin förmåga. Detta har exempelvis yttrat sig i att Noa under hösten 2015 vid två tillfällen gav regionerna i uppdrag att inventera personal och utrustning och se över beredskapen för att återinföra gränskontroll.⁸⁰ Enligt Riksrevisionen påverkar

⁷⁹ Enhetlighet är en central del i strategin för Sveriges yttre gränskontroll och inre utlänningskontroll för 2014–2016 och borde enligt Riksrevisionen vara det även i tillfälliga gränskontroller vid inre gräns.

⁸⁰ Polismyndigheten, *Begäran om underlag från polisens regioner avseende ett eventuellt tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna*, daterad 2015-09-15; Polismyndigheten, *Interna mötesanteckningar från regionmöten inom Alma*. Enligt uppgift från Noa resulterade förfrågningarna enbart i en genomförandeplan från region Syd.

avsaknaden av en samlad bild beredskapen negativt och försvårar snabba omfördelningar av resurser i ett akut läge.

Vidare noterar Riksrevisionen att längre insatser, som den nu aktuella, kan kräva en annan form av kontinuitets- och uthållighetsplanering än normalt vid en särskild händelse.⁸¹ Varken beredskapsplanerna eller rutinerna för särskilda händelser lyfter frågan om särskild planering vid längre insatser.

4.5 Kommunikationskanaler i beredskapsplanerna

Beredskapsplanerna från regionerna Syd och Väst pekar ut en funktion med ansvar för informations-spridning,⁸² men saknar i stort uppgifter om informationskanaler, d.v.s. till vem och hur information ska spridas. Fyra av planerna (Syd, Väst, Nord, Bergslagen) anger till vilka funktioner information ska spridas i det akuta läget. Övriga planer anger varken kommunikationsansvarig eller – kanaler.⁸³ En polis med erfarenhet av stabsledning har påpekat för Riksrevisionen att systemet för informationsutbyte kan förbättras, exempelvis med fasta funktionsbrevlådor och telefonnummer, för att undvika att informationen skickas till specifika individer som riskerar att inte vara i tjänst.⁸⁴

Enligt Riksrevisionen kan bristerna vad gäller kommunikationsansvar och kommunikationskanaler i beredskapsplanerna leda till att viktig information inte sprids och inhämtas, vilket kan skapa en ineffektiv ledning av insatsen. Att informations-spridningen har varit ineffektiv bekräftas också av observationer från polisens bedömandegrupp som utvärderade de tillfälliga gränskontrollerna i region Syd, Polismyndighetens utvärdering av Alma och MSB.⁸⁵

⁸¹ Det har enligt polisinsatschefer också förekommit brister i kontinuitetsplaneringen för ledningsfunktionerna i region Syd (intervju Polismyndigheten: insatschef och operativ personal region Syd 2016-03-09; polisregion Syd, *Logg Region Syd* dnr A381.283/2015 saknr 630, V150010090001). Även region Syds utvärdering av Alma visade problem vad gäller stabsbemanning över längre tid (polisregion Syd, *Utvärdering av insatsen Alma inom polisregion Syd. Reviderad version 2016-08-24*. Dnr A174.095/2016, saknr 273, version 06.00, s. 10).

⁸² En kommunikationsansvarig ingår även i stabsstrukturen för särskilda händelser.

⁸³ Vilka funktioner som information ska spridas till i ett akut läge framgår också av typhändelsekortet.

⁸⁴ Intervju Polismyndigheten: kommanderingsstab region Väst 2016-06-01.

⁸⁵ Bedömandegruppen konstaterade att information har gått förlorad mellan ledning och operativ personal (Polismyndigheten 2016, *Rapport från Bedömandegruppens besök i region Syd 14–15 januari 2016*, s. 2). Under uppföljningsmötet för Alma konstaterades bl.a. att kontaktvägarna och informations-spridningen inom Polismyndigheten var otydliga (Polismyndigheten 2016, *Anteckningar från uppföljningsmöte SH Alma 2016-03-03*). MSB noterade en tröghet i Polismyndighetens förmåga att anpassa sin informationsinhämtning för att följa de regelbundna rapporteringarna till Regeringskansliet (intervju MSB: analytiker 2016-05-20). I övrigt framhåller samtliga samverkansmyndigheter att samverkan i stort har fungerat bra.

4.6 Riksrevisionens sammantagna bedömning

Riksrevisionen konstaterar att flera av de framtagna regionala beredskapsplanerna har betydande brister, främst vad gäller resurser och kommunikation, se Tabell 2 nedan. Två av planerna brister även avseende ansvarsfördelning. Majoriteten av planerna är beroende av rutinerna för särskilda händelser vad gäller ansvarsfördelning. Detta kan bli problematiskt eftersom rutinerna för särskilda händelser inte har uppdaterats efter polisorganisationsreformen, framför allt vad gäller den nya organisationen. Att så inte har skett är enligt Riksrevisionen inte tillfredsställande. För en tydlig ansvarsfördelning måste rutinerna anknyta till organisationen på ett korrekt sätt.⁸⁶

Enligt Riksrevisionen är det rimligt att syfte, arbetsbeskrivning samt resursfördelning preciseras genom kompletterande dokument som tas fram för det specifika fallet och vid behov uppdateras under insatsen. Detta har också gjorts för de aktuella gränskontrollerna avseende syfte och resursfördelning. Planerna saknar dock instruktioner om att sådana preciseringar ska tas fram.

Det saknas även arbetsbeskrivningar för gränskontrollarbete liksom riktlinjer för vilka överväganden som behöver göras vid införande av gränskontroller. Anpassade och kontinuerligt uppdaterade arbetsbeskrivningar och riktlinjer kan vara lämpliga för insatser där en stor del av den operativa personalen saknar kunskaper om arbetet som ska göras.

Bristerna gör att Polismyndigheten inte har en samlad bild av sin förmåga, vilket påverkar beredskapen negativt samt försvårar effektiv kommunikation och snabb omfördelning av resurser i ett akut läge. Bristerna kan också leda till att arbetsuppgifterna blir otydliga för den operativa personalen.

Trots de identifierade bristerna har Polismyndigheten i stort kunnat hantera den akuta situationen i det aktuella fallet.⁸⁷ En möjlig förklaring är att polisen har stor vana av att hantera extraordinära situationer och uppbyggda rutiner för att arbeta med insatser i särskilda händelser. För detta har man bl.a. en utarbetad modell för stabsarbete som sannolikt underlättade den akuta hanteringen som uppstod av de korta tidsramarna mellan beslutet om återinförande och det att gränskontrollerna skulle vara på plats. Rutinerna för särskilda händelser kan utgöra en stomme för att hantera tillfälliga gränskontroller. Däremot kräver tillfälliga gränskontroller särskilda överväganden, och därmed också särskilda beredskapsplaner. Väl utvecklade och förankrade sådana planer hade sannolikt kunnat förenkla exempelvis omfördelning av teknisk utrustning samt tydliggjort vilka preciserande beslut som behövde fattas och av vem.

⁸⁶ Riksrevisionen har dock inte sett några tecken på att detta skulle ha skapat några praktiska problem. Tillämpningen av regelverket tycks ha anpassats efter de nu rådande förutsättningarna.

⁸⁷ Se även kapitel 2 och 3.

För att säkerställa en effektiv och smidig hantering av framtida akuta lägen bör Polismyndigheten enligt Riksrevisionen åtgärda de identifierade bristerna i beredskapsplanerna. De uppdaterade planerna bör även ta hänsyn till kontinuitets- och uthållighetsplanering vid längre insatser. När planerna har uppdaterats bör Polismyndigheten arbeta med förankring av dem för att säkerställa att de är välkända och följs vid behov.

Tabell 2 Polismyndighetens beredskapsplaner för gränskontroll vid inre gräns

PLANEN UPPFYLLER KRAVEN AVSEENDE:			
	Ansvarsfördelning	Resurser	Kommunikation
Syd	Ja , genom rutiner för särskilda händelser.	Delvis , fördelar personella resurser mellan kontrollställen och anger resursbehov. Anger inte hur förstärkningarna bör utses eller tillgänglig teknisk utrustning.	Delvis , anger ansvariga för kommunikation och till vilka funktioner information ska spridas i det akuta läget.
Väst	Ja , genom rutiner för särskilda händelser.	Delvis , fördelar personella resurser mellan kontrollställen och anger resursbehov. Anger inte hur förstärkningarna bör utses eller tillgänglig teknisk utrustning.	Delvis , anger ansvarig för kommunikation och externa kommunikationskanaler. Anger till vilka information ska spridas i det akuta läget.
Nord	Ja , genom rutiner för särskilda händelser.	Nej , anger summariskt antalet tillgängliga personella resurser. Anger inte antalet förstärkningar som behövs, hur de ska utses eller tillgänglig teknisk utrustning.	Delvis , anger till vilka funktioner information ska spridas i det akuta läget men inte vem som ansvarar för det.
Mitt	Nej , anger ej ansvarsfördelning.	Delvis , anger tillgänglig personal och fördelar den mellan kontrollställen. Anger utrustningsbehov men inte tillgänglig utrustning.	Nej , anger inte kommunikationskanaler eller ansvarig för kommunikation.
Bergslagen	Ja , genom rutiner för särskilda händelser.	Delvis , anger tillgänglig personal samt fördelar den och förstärkningar mellan kontrollställen. Anger utrustningsbehov men inte tillgänglig utrustning.	Delvis , anger till vilka funktioner information ska spridas i det akuta läget men ingen ansvarig.
Öst	Nej , anger ej ansvarsfördelning.	Nej , anger inte tillgängliga resurser eller fördelning mellan kontrollställen.	Nej , anger inga kommunikationskanaler eller någon ansvarig.
Stockholm	Saknar plan.	Saknar plan.	Saknar plan.
Noa	Saknar plan.	Saknar plan.	Saknar plan.

5 Polismyndighetens insatser för att minimera negativa effekter på övrig verksamhet

De tillfälliga gränskontrollerna har tagit resurser i anspråk från polisens övriga verksamhet, vilket riskerar att påverka denna negativt. I detta kapitel redogörs för hur Polismyndigheten har arbetat för att minimera negativa effekter på övrig verksamhet vid urval av förstärkningspersonalen.

5.1 Bedömningsgrund

Mot bakgrund av Polismyndighetens viktiga samhällsuppdrag måste eventuella negativa konsekvenser av att personal förflyttas till de tillfälliga gränskontrollerna minimeras. För att undvika ett överuttag av förstärkningar bör Polismyndigheten därför ha bedömt insatsens dimensionering och personalplanering när den inleddes och därefter ett par veckor in i insatsen för att säkerställa att uppskattningen av personalbehovet i inledningen stämde, samt vid förändrade förutsättningar, såsom vid förändringar i antalet anländande migranter.

Förstärkningarna bör ha utsetts utifrån en avvägning mellan påverkan på övrig verksamhet och kompetensbehovet i de tillfälliga gränskontrollerna.⁸⁸ Polismyndigheten bör även ha övervägt möjligheten till förstärkning från Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket för att säkerställa att alla tillgängliga resurser används så effektivt som möjligt.

5.2 Dimensionering och planering av personal

De första dagarna bemannades de tillfälliga gränskontrollerna av varje region för sig. Nationella förstärkningar sattes, efter beslut från Almas nationella ledning, in i region Syd från den 16 november 2015, det vill säga fyra dagar efter att gränskontrollerna återinfördes. Region Syd har kontinuerligt varit förstärkt med 72 till 120 personer från övriga polisregioner. Region Väst har inte haft några nationella förstärkningar.⁸⁹ Regionerna Syd och Väst har även kontinuerligt omfördelat 120 respektive cirka 25 personer av sin personal till Alma.⁹⁰

⁸⁸ Kompetensbehovet i gränskontrollerna diskuteras i avsnitt 3.1.3.

⁸⁹ Polismyndigheten, *Beslutsprotokoll dnr A381.283/2015* d-daterade 2015-11-12, 2015-12-04 och 2016-01-15; Polismyndigheten, *Beslut i stort för den särskilda händelsen ALMA, v 6.0 – Avveckling av insatsen*; intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab Noa 2016-03-09.

⁹⁰ Polismyndigheten 2016, *Information om regional bemanning i Syd*, inkommet till Riksrevisionen 2016-05-24; Polisregion Väst 2015, *Polisinsatsoorder*, V140015730003.

Storleken på förstärkningarna från övriga landet till region Syd utgick från en genomförandeplan för att återinföra gränskontroll vid inre gräns som regionen tog fram i september 2015. Region Syd har inte ändrat personaldimensioneringen för kontrollerna och bedömde att behovet inte ändrades av ett minskat flöde av migranter. Regionen menade att ett minskat antal förstärkningar skulle leda till lägre kvalitet i gränskontrollerna.⁹¹ Från mitten av januari 2016 beviljades regionen ändå färre förstärkningar från övriga landet än begärt. Noa bedömde då att påfrestningarna i övriga regioner började bli för stora samt att region Syd genom den förbättrade personalplaneringen borde klara sig med färre förstärkningar.⁹² Region Väst justerade ned resursen som tilldelats Alma den 30 november 2015 i samband med att en minskning av antalet migranter som anlände noterades.⁹³

Enligt polisregionerna var planeringen för förstärkningarna till region Syd bristfällig inledningsvis eftersom tjänstgöringstiderna var otydliga och förlagda så att de förstärkande regionerna fick svårare att planera sin verksamhet samt ordna samåkning för förstärkningarna. Bristerna ledde också till övertidskostnader och till att förstärkningarna vid hemkomsten inte kunde arbeta då de behövde avtalsenlig vila. Planeringen förbättrades i december 2015 med tydligare veckoschema för förstärkningarna samt överlappning i när förstärkningarna anlände till region Syd.⁹⁴ Region Väst planerade den förstärkande personalens tider på ett sådant sätt att logikostnader skulle hållas nere.⁹⁵

Riksrevisionen noterar att de övervägningar av personaldimensioneringen som har gjorts främst har föranletts av förändrade förutsättningar. Däremot saknas det en inledande utvärdering av huruvida rätt mängd personal har satts in. Polismyndigheten har således inte säkerställt att dimensioneringen har varit rimlig förrän förutsättningarna förändrades.⁹⁶ Detta är enligt Riksrevisionen inte tillfredsställande. Konsekvenserna kan bli såväl onödig belastning på övrig verksamhet som onödiga kostnader, främst för logi och traktamente för den förstärkande personalen.⁹⁷ Riksrevisionen ser

⁹¹ Polismyndigheten 2016, *Rapport från Bedömandegruppens besök i region Syd 14-15 januari 2016*, s. 2; Polismyndigheten region Syd, *Biträdesbegäran/Förstärkning*, daterad 2016-02-04.

⁹² Polismyndigheten, *Beslutsprotokoll dnr A381.283/2015* daterat 2016-01-15,

⁹³ Polisregion Väst, *Dagboksblad för Region Väst ärende 150908 Asyl*.

⁹⁴ Riksrevisionens enkät till polisregionerna; intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommanderingsstab Noa 2016-03-09.

⁹⁵ Intervju Polismyndigheten: kommanderingsstab region Väst 2016-06-01.

⁹⁶ En utvärdering av Alma i region Syd bedömde även att regionen kontinuerligt borde ha utvärderat dimensioneringen av den regionala staben (polisregion Syd, *Utvärdering av insatsen Alma inom polisregion Syd. Reviderad version 2016-08-24*. Dnr A174.095/2016, saknr 273, version 06.00, s. 38).

⁹⁷ Region Syds hotellkostnader för den förstärkande personalen uppgick till 60 000 – 100 000 kronor per dygn (intervju Polismyndigheten gränspolissektion och kommanderingsstab region Syd 2016-05-30).

däremot positivt på att Polismyndigheten har åtgärdat brister i planeringen av personalen.

5.3 Urval av förstärkningspersonal

Polismyndigheten saknade i stort rutiner för urval av förstärkningspersonal när insatsen inleddes; enbart region Stockholm hade då en sådan rutin.⁹⁸

5.3.1 Nationella förstärkningar till region Syd

Kommenderingsledningen för Alma och beredningsenheten på Noa avgjorde hur många personer varje region skulle bistå med. Fördelningen mellan regionerna utgick från en fördelningsplan över antal poliser i landet, regionernas storlek, vilka händelser regionerna skulle hantera och vilka förmågor som efterfrågades i förstärkningen. Förslaget som togs fram stämde av med regionernas planerare innan beslut fattades. Besluten angav hur många personer varje region skulle bistå med, men regionerna avgjorde vilka individer som skulle ingå.⁹⁹

I fem av de sex förstärkande regionerna har urvalet baserats på frivillighet. I två av dessa (Bergslagen och Öst) har en fördelning först gjorts mellan respektive regions polisområden, där frivilliga sedan har fått anmäla sig. I region Öst prioriterades den efterfrågade kompetensen över frivillighet. Bland de frivilliga har enligt uppgift ett urval gjorts baserat på den egna verksamhetens behov och/eller erfarenheter som har bedömts som viktiga för gränskontroll. Region Mitt har dock enbart utgått från frivillighet och efterfrågad kompetens, se Tabell 3.

Tabell 3 Utgångspunkter vid urval av förstärkningar till region Syd

	Frivillighet	Efterfrågad kompetens	Egna behov	Erfarenhet gränskontroller
Bergslagen	X		I viss utsträckning	I viss utsträckning
Mitt	X	X	Inte alls	Inte alls
Nord	X		I viss utsträckning	I viss utsträckning
Stockholm	X	X		I viss utsträckning
Väst			I viss utsträckning	Inte alls
Öst	X	X	I viss utsträckning	I viss utsträckning

Källa: Riksrevisionens enkät till polisregionerna.

⁹⁸ Riksrevisionens enkät till polisregionerna; intervju Polismyndigheten: regionledning Syd 2016-05-30.

⁹⁹ Intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab Noa 2016-03-11; Polismyndigheten, *Interna mötesanteckningar från regionmöten inom Alma*.

Förstärkningarna har hämtats från flera olika delar av verksamheten, men i huvudsak från ingripande verksamheten.¹⁰⁰

Riksrevisionen konstaterar att det inte har funnits något systematiskt arbete inom polismyndigheten för att minska negativa effekter på övrig verksamhet av att förstärkningar skickades till region Syd. I realiteten har liten hänsyn tagits till att minimera negativa effekter på ordinarie verksamhet vid urvalet av förstärkningarna. Enligt Riksrevisionen riskerar det att leda till att Polismyndighetens övriga verksamhet påverkas mer än nödvändigt. Inte heller gränskontrollernas behov tycks ha varit ledande, se även avsnitt 3.1.3.

5.3.2 Regionala omfördelningar i regionerna Syd och Väst

Region Syd tog fram principer för hur de regionala omfördelningarna till Alma skulle göras. Antalet personer som varje polisområde skulle bistå med beräknades utifrån respektive områdes andel av regionens personal. En arbetsgrupp bestående av den strategiska ledningsgruppen, arbetstagarorganisationerna och huvudskyddsombudet tog fram en prioriteringsordning mellan olika verksamhetsgrenar. Varje polisområde fick sedan instruktioner om hur många personer från varje verksamhetsgren de skulle bistå med. Personal hämtades från flera verksamhetsgrenar, men i huvudsak från utryckningsverksamheten, receptionen och polisens kontaktcenter. Utredningsverksamheten var undantagen. Fördelningen ledde till längre väntetider för pass och i växeln.¹⁰¹

Under tiden för de tillfälliga gränskontrollerna förstärkte hela region Väst Alma. Regionkansliet beslutade hur många personer varje polisområde skulle bistå med utifrån deras andel av regionens personal. Polisområdena utsåg sedan vilka anställda som skulle ingå i förstärkningarna. Personal hämtades främst från ingripande verksamheten/ordningspolisen, dialogpolisen och gränspolisen, samt till viss del trafikpolisen.¹⁰²

Riksrevisionen noterar att region Syd har kontrollerat undanträngningseffekterna genom att medvetet styra vilka verksamheter förstärkningarna skulle tas ifrån. Region Väst fördelade effekterna i regionen genom att hämta förstärkningar från fler områden.

¹⁰⁰ Riksrevisionens enkät till polisregionerna; Polismyndigheten 2015, *Det nya normala – resursbehov med anledning av migrantsituationen och förhöjt terrorhot*, dnr A383.968/2015, s. 3.

¹⁰¹ Intervju Polismyndigheten: regionledning Syd 2016-05-30.

¹⁰² Intervju Polismyndigheten: kommenderingsstab region Väst 2016-06-01; Polisregion Väst, *Dagboksblad för Region Väst ärende 150908 Asyl*. Initialt förstärkte bara polisområde Storgöteborg Alma i region Väst. När belastningen i mitten av september blev för tung för Storgöteborg, begärde den regionala kommenderingsstaben förstärkningar även från regionens övriga områden.

5.4 Biträde från andra myndigheter

Tullverket och Kustbevakningen är skyldiga att hjälpa Polismyndigheten vid gränskontroll och Migrationsverket får hjälpa till efter överenskommelse med Polismyndigheten.¹⁰³ Polismyndigheten begärde den 12 november 2015 biträde från Tullverket och Kustbevakningen,¹⁰⁴ som båda biföll begäran.¹⁰⁵ Begäran och besluten innehöll inte några konkreta uppgifter om biträdet. Detta överläts istället till de regionala staberna inom Polismyndigheten att bedöma.¹⁰⁶

I region Syd har Kustbevakningen dagligen biträtt vid hamnen i Helsingborg med fyra personer i vardera dag- och kvällsskiftet från december 2015 till maj 2016.¹⁰⁷ Region Syd har inte begärt något biträde från Tullverket och verket har inte heller varit operativt delaktiga i gränskontrollerna i regionen.¹⁰⁸ Ett nittiototal tulltjänstemän i Malmö deltog däremot under november 2015 till februari 2016 i en interaktiv eller heldagsutbildning i polisens regi i gränskontrollarbete.¹⁰⁹ Migrationsverket har uppgett att de inte fick någon förfrågan om biträde men att de hade kunnat bistå Polismyndigheten i kontrollarbetet, eftersom verket hade två medarbetare vardera vid Hyllie respektive Lernacken.¹¹⁰

I region Väst har Kustbevakningen och Tullverket dagligen biträtt i gränskontrollerna vid Tysklandsfärjan i Göteborgs hamn med fyra tjänstemän vardera från december 2015 till mars 2016.¹¹¹

Enligt Riksrevisionen har region Väst använt biträde från samverkansmyndigheterna i rimlig utsträckning för att minimera negativa effekter på polisen ordinarie verksamhet. Biträdet har inte varit av en sådan omfattning att det har lett till större

¹⁰³ 9 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716).

¹⁰⁴ Polismyndigheten, *Hemställan: Samverkan med Tullverket*, dnr A432.373/2015, 2015-11-12; Polismyndigheten, *Hemställan: Samverkan med Kustbevakningen*, dnr A432.373/2015, 2015-11-12.

¹⁰⁵ Tullverket, *Gällande hemställan om att biträda Polismyndigheten i den inre gränskontrollen*, dnr EXT 2015-838, 2015-11-20; Kustbevakningen, *Samverkan med Kustbevakningen*, A432.373/2015, 2015-11-13.

¹⁰⁶ Intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommanderingsstab Noa 2016-03-11.

¹⁰⁷ Intervjuer Kustbevakningen: huvudkontor och sambandsman hos polisen 2016-05-18, regional ledning Sydväst 2016-06-08.

¹⁰⁸ Intervjuer Tullverket: enheten nationell samordning 2016-05-12, ledning gränsskydd Malmö 2016-05-31.

¹⁰⁹ Tullverket 2016, *Tullverkets svar på begäran om handlingar och uppgift om kontaktperson m.a.a. Riksrevisionens granskning av tillfälliga inre gränskontroller*, dnr UTR 2016-76.

¹¹⁰ Intervju Migrationsverket: regional ledning Syd 2016-05-31.

¹¹¹ Kustbevakningen 2015, *Konsekvensanalys av att avdela regionala resurser för operation Alma* dnr 2015-2268:66.1; intervju Kustbevakningen huvudkontor och sambandsman hos polisen 2016-05-18; Tullverket 2016, *Tullverkets svar på begäran om handlingar och uppgift om kontaktperson m.a.a. Riksrevisionens granskning av tillfälliga inre gränskontroller*, dnr UTR 2016-76; intervju Tullverket: ledning gränsskydd Göteborg 2016-06-01.

negativa effekter för Tullverket eller Kustbevakningen.¹¹² Vad gäller region Syd kan Riksrevisionen inte se några skäl till att operativt biträde från Tullverket inte begärdes. Enligt Riksrevisionen borde en sådan begäran ha gjorts.

5.5 Riksrevisionens sammantagna bedömning

Polismyndigheten har sökt minimera de ekonomiska konsekvenserna genom att planera förstärkningsresurserna så att övertids- och hotellkostnader skulle hållas nere. Riksrevisionen konstaterar dock att Polismyndigheten i övrigt inte har arbetat systematiskt med att minimera negativa effekter av de extra arbetsuppgifter som de tillfälliga gränskontrollerna har medfört. Detta har lett till att Polismyndigheten inte har kunnat kontrollera var undanträngningseffekter har uppstått eller deras omfattning i de olika verksamhetsgrenarna. Region Syd har aktivt försökt kontrollera undanträngningseffekterna på övrig verksamhet genom urvalet av förstärkande personal. Nationella eller regionala rutiner eller principer för urval och planering av personal kan enligt Riksrevisionen underlätta att snabbt fördela personal och minska risken för övertidskostnader. Rutinerna bör ta hänsyn till uthållighet och kontinuitet vid längre insatser.

Enligt Riksrevisionen hade det ansträngda läget inom Polismyndigheten sannolikt kunnat minskas något av att region Syd i större utsträckning hade använt sig av det möjliga biträdet från andra myndigheter, främst från Tullverket vars personal dessutom utbildades av polisen i gränskontrollarbete. Detta hade sannolikt påverkat Tullverkets arbete, men borde liksom i Göteborg ha kunnat ske utan större negativa effekter för verket. Ett mer omfattande biträde hade kunnat minska behovet av polisiära förstärkningar, samt bidra till att hålla nere Polismyndighetens kostnader för logi för förstärkande personal.

¹¹² Intervju Kustbevakningen: regional ledning Sydväst 2016-06-08; intervju Tullverket: ledning gränsskydd Göteborg 2016-06-01.

6 Uppföljning av insatsen

En god uppföljning är centralt för att kunna fatta välgrundade beslut om gränskontrollerna och för att dra lärdomar inför eventuellt kommande insatser. Detta kapitel diskuterar den uppföljning som har gjorts av de tillfälliga gränskontrollerna och Alma.

6.1 Bedömningsgrund

En kontinuerlig uppföljning av insatsen är en förutsättning för att regeringen ska ha ett fullgott underlag inför beslut om förlängning av den. En sådan kontinuerlig uppföljning är också viktig för att Polismyndigheten vid behov ska kunna justera insatsen så att den når målen samt för att anpassa den till förändrade förutsättningar. Detta skulle skapa förutsättning för den flexibilitet i genomförandet som har identifierats som viktig för en effektiv krishantering. Vidare är uppföljning och utvärdering viktigt för att kunna förbättra rutiner och beredskapsplaner inför kommande händelser.¹¹³ För att fungera som beslutsunderlag bör uppföljningen enligt Riksrevisionen omfatta de tillfälliga gränskontrollernas kostnader samt deras effekter på Polismyndighetens övriga verksamhet och på det allvarliga hotet mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten som föranledde dem. Den behöver även följa upp om hotet fortfarande föreligger. Det skulle ge regeringen underlag inför beslut om fortsatta gränskontroller och möjliggöra för Polismyndigheten att kontrollera att insatsen är ändamålsenlig.

Effekterna av gränskontrollerna är svåra att isolera från exempelvis åtgärder som har vidtagits i andra europeiska länder, andra åtgärder som den svenska regeringen har vidtagit och säsongvariationer i migrationen. Enligt Riksrevisionen bör en diskussion om effekter trots detta finnas med i uppföljningen, eftersom gränskontroller vid inre gräns bara får återinföras om dessa kan avhjälpa det allvarliga hotet på ett adekvat sätt.¹¹⁴

6.2 Uppföljning av kostnader

Det har inte gått att separera kostnaderna för gränskontrollerna från övrigt arbete i Alma. Samtliga regioner har månadsvis eller veckovis följt upp kostnader för Alma som helhet genom sina redovisningssystem. Detta rapporterades sedan till Noa, enligt uppgift i huvudsak till den nationella kommenderingsstaben för Alma och/eller till den nationella operativa ledningsgruppen. Det är däremot oklart vad uppgifterna användes till nationellt då ingen som Riksrevisionen har varit i kontakt med på Noa,

¹¹³ t Hart, Boin 2001.

¹¹⁴ Se art. 23 och 23 a kodex om Schengengränserna (art. 25 och 26 i den nya kodexen).

inklusive ekonomienheten, har kunnat klargöra detta.¹¹⁵ Uppföljningarna visade på merkostnader för regionerna, främst från övertid och främst i början av insatsen. Region Syd har också följt upp hotellkostnader för förstärkningarna. Uppföljningarna har inte lett till några åtgärder i regionerna.¹¹⁶ Efter att Alma avslutades summerade ekonomienheten på Noa insatsens samlade kostnader.¹¹⁷ En ögonblicksbild, som rapporterades till Justitiedepartementet, togs också fram i samband med arbetet med budgetunderlaget för 2017–2019.¹¹⁸

Tullverket och Kustbevakningen har följt upp de övertids – och hotellkostnader som följt av insatsen, men har inte gjort det regelbundet.¹¹⁹

Riksrevisionen konstaterar att viss ekonomisk uppföljning har gjorts. Den tycks dock inte ha använts till att under insatsens gång avgöra huruvida insatsen skulle förlängas eller justeras. För att uppföljningen skulle fungera som ett beslutsunderlag till regeringens beslut om förlängning av de tillfälliga gränskontrollerna borde detta enligt Riksrevisionen ha gjorts mer kontinuerligt samt inhämtats av regeringen.

6.3 Uppföljning av effekter på övrig verksamhet

Enligt samtliga polisregioner, utom region Mitt, har förstärkningarna till de tillfälliga gränskontrollerna inneburit undanträngningseffekter på övrig verksamhet. De har däremot svårt att precisera vad som har stått tillbaka mer än att planerade åtgärder har skjutits fram, att färre personer har jobbat varje pass samt att utredningsarbete har prioriterats om.¹²⁰ Tre av regionerna, Nord, Bergslagen och Öst, har uppgett att undanträngningseffekter har följts upp. Uppföljningarna har bestått av enklare avstämningar genom diskussioner på ledningsgruppsmöten, samt på stabsmöten inom Alma. Enbart region Nord har haft rutiner för uppföljning av undanträngningseffekter. Denna har bestått av ett antal frågor som skickande chef har besvarat om den

¹¹⁵ Enligt ekonomienheten lämnades uppgifter endast när Alma avslutades (e-post Polismyndigheten 2016-09-14).

¹¹⁶ Riksrevisionens enkät till polisregionerna; polisregion Syd, *Ekonomi – Uppföljning av gränspoliskontrollen*; intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab region Syd 2016-05-30.

¹¹⁷ Dessa uppgick till 182 miljoner kronor, varav hotellkostnader 18 miljoner kronor och personalkostnader 153 miljoner kronor (e-post Polismyndigheten 2016-09-14).

¹¹⁸ Rikspolischefen konstaterade då i en skrivelse till regeringen att Polismyndigheten behöver resurstillskott på mellan 1,8 och 2,8 miljarder kronor för nyanställningar för att kunna genomföra gränskontroller, inre utlänningskontroller, verkställa avvisningsbeslut och för ordningshållning vid asylboenden. (Polismyndigheten 2016, *Det nya normala – resursbehov med anledning av migrantsituationen och förhöjt terrorhot*, dnr A383.968/2015)

¹¹⁹ Tullverket 2016, *Tullverkets svar på begäran om handlingar och uppgift om kontaktperson m.a.a. Riksrevisionens granskning av tillfälliga inre gränskontroller*, dnr UTR 2016-76; intervju Kustbevakningen regional ledning Sydväst 2016-06-08.

¹²⁰ Det är möjligt att de negativa effekterna är en kombination av att personal har omfördelats samt osäkerhet och inkompleta grupper efter polisens omorganisation. Detta skulle göra det svårare att isolera effekterna av just gränskontrollerna.

personal som har ingått i förstärkningen. I dessa har det ingått att värdera konsekvenserna för gruppens verksamhet samt hur eventuell påverkan ska hanteras.¹²¹

På nationell nivå har Alma och de tillfälliga gränskontrollerna varit en stående punkt på mötena inom Polismyndighetens nationella operativa ledningsgrupp (NOLG). Under de mötena har man enligt företrädare för Polismyndigheten fört en diskussion om hur myndighetens övriga verksamhet påverkats av att resurser har tagits till de tillfälliga gränskontrollerna.¹²² Enligt de mötesanteckningar från NOLG som Riksrevisionen har tagit del av handlade diskussionerna mer om aktuella problem och störningar som kan kopplas till migrantsituationen än om undanträngningseffekter som en följd av gränskontrollerna.¹²³ Polismyndigheten gjorde en bedömning av undanträngningseffekter i en skrivelse till regeringen i januari 2016. Myndigheten konstaterade att den ökade arbetsbelastningen som uppstått med migrantsituationen har lett till att vissa verksamhetsgrenar har påverkats eller prioriterats ned, exempelvis den egeninitierade verksamheten, ingripandeverksamheten och utredningsverksamheten.¹²⁴

Polismyndigheten har på olika sätt utvärderat Alma. Det hölls ett uppföljningsmöte för Alma med samtliga regioner när insatsen avslutades. Detta fokuserade på lärdomar att dra av insatsen.¹²⁵ Region Syd har utvärderat hur regionen har hanterat Alma.¹²⁶ Almas nationella kommenderingsstab tillsatte en bedömandegrupp som i januari 2016 utvärderade de tillfälliga gränskontrollerna i region Syd och hur de skulle kunna inriktas mot att bli en reguljär gränskontroll.¹²⁷ Dessa utvärderingar har således inte studerat effekter på övrig verksamhet.

Kustbevakningen lämnade under insatsen regelbundet korta uppdateringar till Justitiedepartementet om sin medverkan, planeringen framöver och omvärldsbevakning.¹²⁸ Myndigheten har efter bitrådets slut även gjort en enkätundersökning om den bland den operativa personalen.¹²⁹ Tullverket i Göteborg följde efter bitrådets avslut

¹²¹ I de exempel som Riksrevisionen har tagit del av har det inte identifierats något behov av insatser eller omprioriteringar för att täcka frånvaron.

¹²² Intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab Noa 2016-03-11. NOLG sammanträder var fjortonde dag och består av chefen för Noa och samtliga biträdande polisregionschefer.

¹²³ Polismyndigheten, *Mötesanteckningar från NOLG*, 2015-08-15 – 2016-04-20.

¹²⁴ Polismyndigheten 2015, *Det nya normala – resursbehov med anledning av migrantsituationen och förhöjt terrorhot*, dnr A383.968/2015, s. 3. Det är oklart vilket underlag Polismyndigheten har för bedömningen.

¹²⁵ Polismyndigheten, *Anteckningar från uppföljningsmöte SH Alma* 2016-03-03. Diskussionerna berörde flera aspekter, bl.a. kommunikation, resursförstärkningar, samverkan med andra myndigheter, tydligheten i instruktioner och beslut.

¹²⁶ Polisregion Syd, *Utvärdering av insatsen Alma inom polisregion Syd. Reviderad version* 2016-08-24. Dnr A174.095/2016, saknr 273, version 06.00.

¹²⁷ Se Polismyndigheten 2016, *Rapport från Bedömandegruppens besök i region Syd 14–15 januari 2016*.

¹²⁸ Intervju Kustbevakningen: huvudkontor och sambandsman hos polisen 2016-05-18; se e-post Kustbevakningen 2016-05-18 för exempel på rapportering.

¹²⁹ Intervju Kustbevakningen: regional ledning Sydväst 2016-06-08.

upp dess effekter på övrig verksamhet.¹³⁰ Migrationsverket region Syd har följt upp arbetet med migrantsituationen genom en utvärderingsenkät som skickades till samtliga medarbetare. Resultaten från den ligger till grund för en ändring i beredskapsplaneringen.¹³¹

Riksrevisionen konstaterar att det i stort har saknats en kontinuerlig och systematisk uppföljning av eventuella undanträngningseffekter som har uppstått av att personal har omfördelats till att arbeta med de tillfälliga gränskontrollerna. Detta har dels försvärat för myndigheterna att göra eventuella justeringar för att minska eller styra negativa effekter. Dels har det lett till brister i beslutsunderlaget som regeringen och beslutsfattare inom de operativa myndigheterna har haft tillgång till. Samtliga berörda operativa myndigheter har däremot i efterhand utvärderat insatsen. Riksrevisionen ser positivt på detta eftersom det möjliggör att lärdomar dras som kan förbättra myndigheternas arbete.

6.4 Uppföljning av hotet som ska avvärjas och gränskontrollernas effekter på det

Regeringen har enligt uppgift inte gjort någon egen uppföljning av det allvarliga hotet mot allmän ordning och inre säkerhet som de tillfälliga gränskontrollerna skulle avvärja. Inför besluten om förlängning har det aktuella läget muntligen stämts av med Polismyndigheten och Migrationsverket.¹³² Det har också funnits löpande avstämningar med Polismyndigheten.¹³³

MSB har sammanställt nationella lägesbilder avseende hela migrantsituationen, som regelbundet har rapporterats till Justitiedepartementet. Dessa har mer karaktär av att ge en bild av det aktuella läget än att fungera som en utvärdering av hotbilden.¹³⁴

¹³⁰ Intervju Tullverket: ledning gränsskydd Göteborg 2016-06-01.

¹³¹ Intervju Migrationsverket: regional ledning Syd 2016-05-31.

¹³² Intervju Justitiedepartementet: polisenheten 2016-03-02.

¹³³ Synpunkter från Polismyndighetens och Justitiedepartementets faktagranskning av rapporten. Justitiedepartementet anger i faktagranskningen att Regeringskansliets uppföljning inte har fokuserat på effekter av gränskontrollerna, men att minskningen av antalet asylsökande efter att gränskontrollerna återinfördes torde kunna härledas till kontrollerna. Detta har underförstått varit en del av bedömningen vid besluten om förlängning. Justitiedepartementet framhåller vidare att uppföljning av hotet bland annat har skett i Regeringskansliets regelbundna samlade lägesbilder. Riksrevisionen har gått igenom de lägesbilder som togs fram under november och december 2015. Dessa ger en bild av det allmänna läget, utvecklingen av antalet asylsökande, myndigheternas och Regeringskansliets arbete samt nationell och internationell medierapportering. Att det föreligger ett sådant hot som krävs för tillfälliga gränskontroller nämndes enbart i samband med beslutet att återinföra gränskontroller, men inte i samband med besluten om förlängning. Hotet konkretiseras inte mer än i beslutet att återinföra gränskontroller.

¹³⁴ Intervju MSB: analytiker 2016-05-20.

Inom Polismyndigheten har det aktuella läget och problembilden främst följts upp genom nationella lägesbilder samt regelbundna möten mellan Almas nationella kommenderingsstab och regionerna.¹³⁵ Även på Polismyndighetens stabsorienteringar med Kustbevakningen, Tullverket, Migrationsverket och Säpo har aktuella händelser diskuterats.¹³⁶ I de mötesanteckningar och lägesbilder som Riksrevisionen har tagit del av diskuteras inte huruvida det föreligger ett allvarligt hot enligt kodex om Schengengränserna eller hur det påverkas av gränskontrollerna. Polismyndigheten har ansett att ansvaret för en sådan bedömning ligger hos regeringen, som har beslutat om tillfälliga gränskontroller vid inre gräns. Enligt uppgift har Polismyndigheten inte blivit tillfrågad av regeringen om huruvida kraven för tillfälliga gränskontroller vid inre gräns fortfarande är uppfyllda, även om löpande kontakter har förekommit för att följa det allmänna läget.¹³⁷

Den operativa personalen vid gränskontrollerna har, på uppdrag av Noa, fört statistik över exempelvis antal asylärenden som har överlämnats till Migrationsverket, direktavvisade, frivilligt återvändande m.m. Uppgifterna har sammanställts dygnsvis av polisinsatschefen, som har rapporterat dem vidare till respektive regional kommenderingsstab för Alma. De har i sin tur rapporterat dem vidare till Noa och i viss utsträckning till respektive regionledning. Statistiken har på Noa sammanställts av gränspolissektionen och har varit en av källorna till de nationella lägesbilderna som Noa kontinuerligt tagit fram under insatsen.¹³⁸ Det har under granskningen inte framkommit något som tyder på att statistiken har använts till att utvärdera insatsens ändamålsenlighet eller dimensionering eller att den har rapporterats vidare till eller efterfrågats av regeringen som underlag till besluten om förlängning av gränskontrollerna.¹³⁹

Riksrevisionen konstaterar att det inte har gjorts någon systematisk uppföljning av huruvida det fortsatt föreligger ett sådant allvarligt hot som avses i kodex om Schengengränserna eller av gränskontrollernas effekter på hotet. Detta utgör enligt Riksrevisionen en brist i det underlag som regeringen hade tillgång till inför sina beslut om förlängning av de tillfälliga gränskontrollerna. För Polismyndigheten har detta också begränsat möjligheten att säkerställa att kontrollerna utförs på ett ändamålsenligt sätt.

¹³⁵ Polismyndigheten, *Interna mötesanteckningar från regionmöten inom Alma*.

¹³⁶ Polismyndigheten, *Interna mötesanteckningar från stabsorientering inom Alma*.

¹³⁷ Intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab Noa 2016-09-05; e-post Polismyndigheten 2016-09-07; Polismyndighetens synpunkter vid faktagranskningen av rapporten.

¹³⁸ Intervjuer Polismyndigheten: insatschef och operativ personal region Syd 2016-03-09, regionledning Syd 2016-05-30, gränspolissektion och operativ personal region Väst 2016-06-01, gränspolissektion och kommenderingsstab Noa 2016-09-05. Kvalitén i den insamlade statistiken är inte säkerställd och den kan innehålla brister.

¹³⁹ Regeringen har vid två tillfällen under hösten 2016 bl.a. rapporterat antalet kontroller och antalet påträffade asylsökande till EU-kommissionen. Rapporterna faller inte inom tidsavgränsningen för Riksrevisionens granskning.

6.5 Riksrevisionens sammantagna bedömning

Riksrevisionen bedömer att uppföljningen inte har varit tillräcklig för att fungera som ett fullgott beslutsunderlag för förlängning av de tillfälliga gränskontrollerna eller för justeringar i urval av förstärkningspersonal eller utformningen av kontrollerna. Myndigheterna har följt upp förändringar i flöden av migranter samt vissa kostnader. De har däremot inte på ett systematiskt sätt följt upp om kraven för tillfälliga gränskontroller vid inre gräns är uppfyllda eller de tillfälliga gränskontrollernas effekter, vare sig på hotet som ska avväjas eller på de operativa myndigheternas övriga verksamhet. Avsaknaden av dessa aspekter i uppföljningen gör det enligt Riksrevisionen svårt för beslutsfattare att

- göra välavvägda bedömningar av behovet och nyttan av gränskontroller,
- göra välavvägda bedömningar av vilka verksamhetsgrenar förstärkande resurser bör hämtas från för att effektivt minimera negativa undanträngningseffekter på övrig verksamhet,
- vid behov planera om kontrollernas lokalisering och utformning,
- dra lärdomar från arbetet under arbetets gång.

Polismyndigheten borde enligt Riksrevisionens bedömning ha tillsett att det fanns en betryggande uppföljning av insatsen för att kunna genomföra eventuella justeringar av den. Även regeringen borde, som beslutsfattare, ha tagit ett större ansvar för att säkerställa att det funnits fullgoda beslutsunderlag och tillräcklig uppföljning av insatsen. Bristerna i regeringens underlag gör att det i viss mån framstår som oklart vad besluten har grundats på.

7 Avslutande diskussion

Detta kapitel behandlar övergripande observationer och reflektioner vid granskningen. Redogörelsen börjar med en genomgång av ett antal brister av mer genomgående karaktär. Härfter behandlas det faktum att gränskontrollerna i det stora hela har genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Kapitlet avslutas med ett framåtblickande avsnitt med förslag på åtgärder för att effektivisera ett eventuellt framtida återinförande av gränskontroller.

7.1 Övergripande iakttagelser avseende bristerna

7.1.1 Regeringens agerande

En övergripande observation vid granskningen är att regeringen inte har vidtagit åtgärder för att säkerställa kontrollernas genomförande och resultat. Granskningen visar att regeringens beslut medger flera olika tolkningar av syftet med att införa gränskontrollerna, och regeringen konkretiserade varken det allvarliga hot som skulle avväjas eller hur tillfälliga gränskontroller skulle bidra till det. Beslutet gav därför inte någon egentlig vägledning vid Polismyndighetens genomförande av gränskontrollerna. Regeringen har inte heller tillsett att den har fått en tillfredsställande rapportering av de tillfälliga gränskontrollernas funktion och resultat inför besluten om förlängning. Ingenting i granskningen tyder på att regeringen hade någon närmare kännedom om hur kontrollerna genomfördes.¹⁴⁰

Riksrevisionen har inte något underlag för att bedöma de eventuella överväganden och motiv som låg bakom regeringens handlande i denna del. Att regeringen beslutade om återinförande och förlängning utan ordentlig styrning och uppföljning av gränskontrollerna medförde dock stora risker.¹⁴¹ Detta särskilt som det har handlat om en större polisinsats i en för Polismyndigheten redan ansträngd situation, tillämpningen av en restriktiv undantagsregel, och att gränskontroller kan få stora konsekvenser för enskilda personer. Kontrollerna riskerade såväl att inte vara tillräckliga (och därför inte på ett adekvat sätt avhjälpa hotet som föranledde dem), som att vara alltför omfattande (och därmed överskrida vad som var absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet och därmed strida mot kodexen om Schengen-gränserna).

¹⁴⁰ Riksrevisionens underlag pekar däremot på att regeringen har haft en tillfredsställande och kontinuerlig rapportering om migrantsituationen i stort.

¹⁴¹ Noterbart är också att Polismyndigheten inte bara avstod från att begära att gränskontroller skulle införas, utan också motsatte sig detta. Ordningen, som regleras i utlänningsförordningen, där den ansvariga myndigheten framställer om återinförda gränskontroller frångicks alltså av regeringen.

7.1.2 Brister i ledning och kommunikation inom Polismyndigheten

Granskningen har visat att det inom Polismyndigheten i flera avseenden har förekommit en långtgående delegering av beslut. Delegeringen har gällt tillämpningen av relevanta artiklar i kodex om Schengen gränserna, kontrollernas praktiska genomförande, ansvar för uppföljning och insamling av statistik, samt grunder för urval av förstärkningspersonal.

Riksrevisionen har också noterat att den nationella kommenderingsstaben inom Polismyndigheten inte har haft vetskap om hur de tillfälliga gränskontrollerna har utformats. Exempelvis ska resenärer enligt Polismyndighetens information till allmänheten kontrolleras slumpmässigt eller när det finns en konkret anledning.¹⁴² Denna bild framförde även företrädare för Noa till Riksrevisionen.¹⁴³ I realiteten har, som nämnts i avsnitt 0, samtliga resenärer kontrollerats.

Vidare har det förekommit otydligheter i kommunikationen mellan den regionala och nationella nivån som bland annat har inneburit att regionerna har uppfattat instruktioner på olika sätt. Exempelvis har regionerna olika uppfattningar om huruvida information om undanträngningseffekter har efterfrågats av Noa eller ej.¹⁴⁴ Flera regioner har heller inte svarat på uppdrag från Noa om exempelvis inventering av förmåga att återinföra gränskontroller.¹⁴⁵

Den bristande ledningen har inneburit otydligheter för polisregionerna och den operativa personalen vid gränskontrollerna. Enligt Riksrevisionen borde Almas nationella ledning, med stöd av gränspolissektionen på Noa, ha tagit ett större ansvar, i synnerhet för utformningen av de tillfälliga gränskontrollerna.¹⁴⁶ Denna typ av brister i ledning och kommunikation riskerar att leda till att insatsen inte genomförs på ett ändamålsenligt och rättssäkert sätt. Om den bristande styrningen leder till att gränskontrollerna oavsiktligt genomförs med olika ambitionsnivå vid olika gränskontrollplatser, utan att detta uppmärksammas, kan det även leda till oönskade förändringar i resmönster. De som vill undvika kontroll kan då välja att resa in i landet via en gränskontrollplats med en lägre ambitionsnivå. Detta skulle kunna medföra att gränskontrollerna som helhet inte blir ändamålsenliga.¹⁴⁷

¹⁴² Artikel på Polismyndighetens hemsida 2015-11-12: *Polisen utför gränskontroller i Syd och Väst*. Hämtad 2016-02-24; intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab Noa 2016-03-11.

¹⁴³ Intervju Polismyndigheten: gränspolissektion och kommenderingsstab Noa 2016-03-11. Noa gav dock en annan bild i september 2016 som stämmer överens med Riksrevisionens iakttagelser vid de tillfälliga gränskontrollerna samt de uppgifter som har lämnats från polisregionerna.

¹⁴⁴ Riksrevisionens enkät till polisregionerna.

¹⁴⁵ Samtal med Polismyndigheten: gränspolissektion Noa 2016-08-31.

¹⁴⁶ Noa har ett processansvar för gränskontrollfrågor. Se även avsnitt 2.4.

¹⁴⁷ Det har inte framkommit något som tyder på större förändringar i resmönster. Regeringskansliet noterade att rederiernas identitetskontroller vid påstigning på färjor från Tyskland från den 17 november 2015 ökade trycket på Öresundsbron, samt att ett mindre antal migranter efter gränskontrollernas återinförande anlände via Finland. Annars minskade antalet migranter i Syd och Väst parallellt. (Regeringskansliets lägesrapporter från 2015-11-27, 2015-12-04 och 2015-12-16)

7.1.3 Bristerna förstärker varandra

De brister som Riksrevisionen har identifierat förstärker ofta varandra. De negativa effekterna av den bristande utvärderingen av personaldimensioneringen blir exempelvis större av avsaknaden av ett systematiskt arbete för att minimera negativa undanträngningseffekter på övrig verksamhet. Bristerna i uppföljning av insatsen försvårar justeringar i utformningen av de tillfälliga gränskontrollerna och kontinuerligt lärande av erfarenheterna. Det riskerar att leda till att effektivisering av genomförandet inte genomförs trots att detta skulle vara både möjligt och motiverat. En bättre beredskap, inklusive rutiner för urval och planering av personal, hade även kunnat hålla de initialt högre kostnaderna för förstärkningspersonalen nere samt minska osäkerheten av de otydliga besluten.

Riksrevisionen ser även bristen på kompetens inom gränskontrollarbete bland den operativa personalen som särskilt problematisk när utformningen av gränskontrollerna till stor del delegerades till den operativa personalen. När denna saknar adekvat kunskap om den rättsliga regleringen finns det en betydande risk för att gränskontrollerna blir för omfattande, för begränsade eller i övrigt genomförs på ett felaktigt sätt.

7.2 Ett ändamålsenligt operativt genomförande

Riksrevisionen konstaterar att Polismyndigheten i stort har genomfört gränskontrollerna på ett ändamålsenligt sätt utifrån syftet som myndigheten angav för dem. Detta beror till stor del på det arbete som bedrivits regionalt och, framför allt, lokalt vid gränskontrollplatserna. Granskningen visar att regionerna Väst och Syd, och den operativa personalen vid gränskontrollerna, har tagit ett stort ansvar för att upprätta ändamålsenliga gränskontroller utifrån de lokala förutsättningarna.

I region Väst, som har haft ett begränsat inflöde av migranter, tycks gränspolisens delaktighet i kontrollernas uppbyggnad ha borgat för ett fullgott genomförande. I region Syd har flödet av resande varit mycket stort. Trots ett otydligt uppdrag och bristande kunskap om och erfarenhet av gränskontrollarbete, har man vidtagit i huvudsak rätt åtgärder för att i den akuta situationen genomföra ändamålsenliga gränskontroller. Som det tycks tack vare personal med generell erfarenhet av ingripande verksamhet, och i tillräckligt antal. Däremot har man i regionen inte övervägt om utformningen skulle justeras när antalet migranter som anlände minskade. Enligt Riksrevisionen borde detta ha gjorts för att säkerställa ändamålsenlighet genom hela insatsen.

7.3 Åtgärder för en effektivare hantering i framtiden

Riksrevisionen konstaterar att de tillfälliga gränskontrollerna vid inre gräns hade kunnat upprättas på ett effektivare sätt. De brister som Riksrevisionen har identifierat vad gäller otydlig ledning och instruktioner, bristande beredskap, otillräcklig

uppföljning samt utnyttjade möjligheter till biträde, har på olika sätt bidragit till detta. Vid granskningen har Riksrevisionen också uppmärksammat några åtgärder som skulle förbättra förmågan att upprätta tillfälliga gränskontroller vid inre gräns mer effektivt och med högre kvalitet:

- Regeringen bör se över utlänningslagens och utlänningsförordningens bestämmelser i syfte att förtydliga ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Polismyndigheten vid överlämning av asylärenden.
- Polismyndigheten bör ha en plan för hur potentiella kontrollplatser för tillfälliga gränskontroller vid behov kan anpassas för att möjliggöra effektiva gränskontroller. Detta gäller inte minst förutsättningarna för kontroller vid platser med stora flöden av resande. Polismyndigheten bör även säkerställa att nödvändig teknisk utrustning finns tillgänglig eller snabbt kan införskaffas samt kan användas vid kontrollplatserna.
- Polismyndigheten bör uppdatera och förtydliga de befintliga beredskapsplanerna för tillfälliga gränskontroller vid inre gräns, samt ta fram en nationell plan och en plan för region Stockholm. Planerna bör bland annat innehålla en komplett resursinventering, instruktioner för när icke-polisiär personal kan och bör övervägas, tydliga kommunikationskanaler, rutiner för uppföljning, och en tydlig ansvarsfördelning, inklusive ansvar för att ta fram preciseringar avseende syfte, lokalisering, utformning och arbetsrutiner. Vad planerna som ett minimum ska innehålla bör specificeras av Noa i uppdraget till polisregionerna.¹⁴⁸ Myndigheten bör även uppdatera rutinerna för särskilda händelser så att de stämmer med Polismyndighetens organisation och titelstruktur.
- Polismyndigheten bör ta fram principer för urval av förstärkningspersonal som tar hänsyn till både kortare och längre insatser. Eftersom urvalet kan behöva anpassas till det aktuella läget kan rutiner för detta sannolikt inte detaljera alla steg i urvalsprocessen. Däremot kan de ge vägledning i vilka principer som ska styra, såsom efterfrågad kompetens, påverkan på övrig verksamhet etc., och hur dessa ska bedömas.
- Polismyndigheten bör genomföra en bredare utbildningsinsats inom myndigheten avseende utlänningsrätt som en grund för både inre utlänningskontroller och eventuell förstärkning i tillfälliga gränskontroller.

¹⁴⁸ Detta var otydligt i det tidigare uppdraget.

Referenslista

Litteratur

Asp V. m.fl. (2015), *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishantering under skogsbranden i Västmanland 2014*. FHS/Crismart, Stockholm.

Boin A. och 't Hart P. (2010), *Organising for Effective Emergency Management: Lessons from Research*. Australian Journal of Public Administration.

Deverell, E. (2010), *Flexibility and Rigidity in Crisis Management and Learning at Swedish Public Organizations*. Public Management Review, vol. 12:5, 679-700.

Drennan L. m.fl. (2015), *Risk and crisis management in the public sector. Second edition*. Routledge, New York.

McConnell A. (2011), *Success? Failure? Something in-between? A framework for evaluating crisis management*. Policy and Society 30 (2011).

Roux-Dufort, C. och Vidaillet, B. (2003), *The Difficulties of Improvising in a Crisis Situation*. International Studies of Management and Organisation, vol. 33:1.

't Hart, P., Boin A. (2001), "Between Crisis and Normalcy: The Long Shadow of Post-Crisis Politics", i Rosenthal, U., Boin, A., Comfort, L. (eds.) *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield: Charles C Thomas

Utredningar

SOU 2005:104, *Sverige och tsunamin-granskning och förslag*.

Riksrevisionen har granskat om Polismyndigheten upprättade de tillfälliga gränskontrollerna vid inre gräns som återinfördes i november 2015 på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Granskningen har visat att instruktionerna för hur de tillfälliga gränskontrollerna skulle genomföras och deras syfte har varit otydliga. Både regeringens beslut att återinföra gränskontroller, och därmed uppdraget till Polismyndigheten, och polisens interna beslut och instruktioner har varit otydliga. Styrningen och uppföljningen av insatsen har generellt varit bristfällig. Regeringen borde enligt Riksrevisionen som beslutsfattare ha tagit ett större ansvar för gränskontrollernas utformning och för att säkerställa att de fick önskad effekt. Granskningen har även visat på brister i Polismyndighetens beredskap för att återinföra tillfälliga gränskontroller vid inre gräns.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att de tillfälliga gränskontrollerna upprättades på ett ändamålsenligt sätt. Däremot hade de kunnat upprättas på ett effektivare sätt.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-420-9

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE