



Riksrevisionens rapport om upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår ett yrkande i en följdmotion.

Utskottet gör ingen annan bedömning än regeringen om att Riksrevisionens granskning inte ger anledning till några särskilda åtgärder från regeringens sida.

I betänkandet finns en reservation (V).

Behandlade förslag

Skrivelse 2016/17:118 Riksrevisionens rapport om upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns.

Ett yrkande i en följdmotion.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens rapport om upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns	5
Reservation	15
Riksrevisionens rapport om upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns (V)	15
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	16
Skrivelsen	16
Följdmotionen	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens rapport om upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns

Riksdagen avslår motion

2016/17:3663 av Linda Snecker m.fl. (V) och
lägger skrivelse 2016/17:118 till handlingarna.

Reservation (V)

Stockholm den 8 juni 2017

På justitieutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Annika Hirvonen Falk (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Krister Örnfjäder (S), Crister Spets (SD) och Sultan Kayhan (S).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2016/17:118 Riksrevisionens rapport om upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och slutsatser som framgår av Riksrevisionens rapport Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns (RIR 2016:26).

Riksrevisionen har i rapporten granskat dels Polismyndighetens upprättande av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns under perioden november 2015 till och med maj 2016, dels de beslut om återinförande och förlängning av gränskontroll som fattades av regeringen under denna period.

En motion har väckts med anledning av skrivelsen. Förslaget i motionen finns i bilaga 1.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår ett motionsyrkande om att regeringen bör lämna förslag på åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport och lägger skrivelsen till handlingarna.

Jämför reservationen (V).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund

Inom Schengensamarbetet ska det i princip inte förekomma gränskontroll vid passage av gränserna mellan medlemsstaterna, s.k. inre gräns. Under hösten 2015 ökade migrationen till Sverige. Regeringen beslutade i november 2015 att tillfälligt återinföra gränskontroller vid inre gräns. Detta är tillåtet vid ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat (art. 23 och 25 i den dåvarande kodexen om Schengengränserna, se även art. 25 och 28 i den nya kodexen¹).

Riksrevisionen har granskat upprättandet av de tillfälliga gränskontrollerna. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns (RIR 2016:26). Syftet med granskningen var att bedöma om gränskontrollerna hade upprättats på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Granskningen avsåg i första hand Polismyndigheten. Regeringen omfattades vad gällde uppdraget till Polismyndigheten och uppföljningen av insatsen, och Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket vad gällde deras delaktighet i gränskontrollerna.

Granskningen behandlade tiden fram till maj 2016 och utgick från fem revisionsfrågor:

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?

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer respektive Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer.

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 omfattade inte identitetskontrollerna av resenärer med tåg, buss eller passagerarfartyg från Danmark till Sverige som infördes den 4 januari 2016.

I det följande avsnittet redovisas ett sammandrag av Riksrevisionens iakttagelser.

Riksrevisionens bedömning och slutsatser

Tydlighet i uppdraget

Riksrevisionen konstaterar att 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 uppdraget. För att regeringens uppdrag till Polismyndigheten skulle vara tydligt krävdes enligt Riksrevisionen att beslutet antingen angav var kontrollerna skulle genomföras och vilka regler som skulle tillämpas vid dem, eller att detta kunde avgöras med ledning av det hot som skulle avvärjas genom dem. En förutsättning för det senare var att hotet konkretiserades.

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att gränskontroll vid inre gräns skulle genomföras 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 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Migrationsverket och Polismyndigheten 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.

De tillfälliga gränskontrollerna förlängdes därefter kontinuerligt. Några förändringar eller förtydliganden avseende det hot som skulle avvärjas, gränskontrollernas utformning eller lokalisering fanns inte i besluten om förlängning. I de underrättelser om återinförd gränskontroll som regeringen lämnade till EU-kommissionen, Europeiska rådet och övriga medlemsstater nämndes samma hotbild som i besluten. Regeringen tillade också att gränskontroller kan hjälpa till att slussa migranter till rätt samhällsfunktion samt att förebygga och upptäcka brott. Vad gäller genomförandet av gränskontrollerna framgick det inte av regeringens beslut vilka bestämmelser i kodexen om Schengengränserna som bedömdes tillämpliga eller hur kontrollerna skulle genomföras. Detta överläts i stället åt Polismyndigheten att avgöra.

Riksrevisionen konstaterar att regeringens beslut inte konkretiserade vare sig det allvarliga hot som skulle avvärras eller hur tillfälliga gränskontroller skulle bidra till det. Enligt Riksrevisionen kunde gränskontrollernas syfte tolkas på flera olika sätt eftersom beslutet var mycket allmänt hållet vad gäller hotet som skulle avvärras, utöver att det rörde migrantsituationen. Regeringens uppdrag till Polismyndigheten var därför enligt Riksrevisionens bedömning otydligt i denna del.

Vad beträffar Polismyndighetens beslut om gränskontroller noterar Riksrevisionen att kommenderingschefen för Alma (den nationella s.k. särskilda händelse som hanterade den ökade migrationen hösten 2015) beslutade var gränskontrollerna skulle genomföras. Riksrevisionen bedömer därför att uppdraget till tjänstemännen som hade att genomföra gränskontrollerna var tydligt i denna del. Genomförandet i övrigt bedömdes emellertid som en operativ fråga som fick lösas av insatscheferna och de enskilda anställda som tjänstgjorde vid kontrollerna. Uppdraget till den operativa personalen i fråga om genomförandet av gränskontrollerna var därför otydligt, enligt Riksrevisionen.

Sammanfattningsvis anför Riksrevisionen följande. 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 togs det inte heller fram några övergripande beslut eller riktlinjer för hur kodexen om Schengengränserna skulle tillämpas vid kontrollerna, vare sig av den nationella kommenderingschefen för den särskilda händelsen Alma eller av de regionala kommenderingscheferna i de bägge berörda polisregionerna. Detta betraktades i stället som en operativ fråga för den operativa insatsledningen att lösa. I praktiken överläts alltså en juridiskt komplicerad, och för gränskontrollernas funktion avgörande, fråga utan närmare vägledning till de polisinsatschefer och enskilda anställda som hade att genomföra kontrollerna. Resultatet blev att beslut om hur kontrollerna skulle genomföras kom att delegeras från regeringen ända ned till lägsta operativa nivå. Detta innebär att det saknades styrning över att kontrollerna genomfördes på ett ändamålsenligt sätt och i enlighet med gällande regelverk.

Gränskontrollernas genomförande

Riksrevisionen konstaterar att gränskontrollerna lokaliserades till de platser där migranter huvudsakligen reste in i Sverige och bedömer vidare att kontrollerna i stort var ändamålsenligt utformade för att nå sitt syfte. Det borde dock ha övervägts om inte utformningen av kontrollerna vad gäller bemanning och noggrannhet skulle ha justerats när antalet migranter som anlände minskade.

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. och
- praktiska rutiner för tillfälliga gränskontroller vid inre gräns.

Enligt Riksrevisionen har Polismyndigheten och Migrationsverket haft olika uppfattningar om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna vad gäller övergången av ansvaret för asylsökande. 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 den asylsökandes ansökan formellt hade registrerats och alla moment i en sådan registrering slutförts. Detta löstes i den praktiska tillämpningen, men meningsskiljaktigheterna medförde enligt Riksrevisionen en risk för att personer som uppger sig vilja ansöka om asyl skulle kunna komma in i landet utan att formellt ansöka om asyl. Frågan blir, menar Riksrevisionen, 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 avvísning, 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. Det är enligt Riksrevisionen otillfredsställande att myndigheterna haft olika uppfattningar om när ansvaret för de asylsökande övergår från Polismyndigheten till Migrationsverket. För att undanröja denna situation i framtiden bör lagstiftningen enligt Riksrevisionen förtydligas.

Polismyndighetens beredskap att återinföra gränskontroll

Det är enligt Riksrevisionen inte rimligt att kräva att Polismyndigheten skulle ha haft en planering för att hantera just det slags migrationsströmmar som förekom hösten 2015. Mot bakgrund av att det finns ett regelverk för att återinföra tillfälliga gränskontroller vid inre gräns, och att sådana beslut hade fattats tidigare, borde emellertid Polismyndigheten ha haft en rimlig beredskap inför ett nytt beslut om gränskontroller. En sådan beredskapsplan bör enligt Riksrevisionen ange:

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

Riksrevisionen konstaterar att det i dag finns framtagna regionala beredskapsplaner, men att dessa har betydande brister. 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 tydliga för den operativa personalen. Trots de identifierade bristerna kunde Polismyndigheten överlag hantera den akuta situationen i det aktuella fallet. För att säkerställa en effektiv och smidig hantering av framtida akuta lägen bör Polismyndigheten enligt Riksrevisionen åtgärda bristerna i beredskapsplanerna. När planerna har uppdaterats bör Polismyndigheten arbeta med att förankra dem för att säkerställa att de är välkända och följs vid behov.

Polismyndighetens insatser för att minimera negativa effekter på övrig verksamhet

Polismyndigheten försökte enligt Riksrevisionen att minimera de ekonomiska konsekvenserna genom att planera förstärkningsresurserna så att övertids- och hotellkostnader skulle hållas nere. Riksrevisionen konstaterar dock att Polismyndigheten i övrigt inte arbetade systematiskt med att minimera de negativa effekterna av de extra arbetsuppgifter som de tillfälliga gränskontrollerna medförde. Detta ledde till att Polismyndigheten inte kunde kontrollera var undanträngningseffekter uppstod eller deras omfattning i de olika verksamhetsgrenarna. Enligt Riksrevisionen hade det ansträngda läget inom Polismyndigheten sannolikt kunnat minskas något om Polisregion Syd i större utsträckning hade använt sig av möjligheten till biträde från andra myndigheter, främst från Tullverket.

Uppföljning av insatsen

En kontinuerlig uppföljning var enligt Riksrevisionen en förutsättning för att regeringen skulle ha ett fullgott underlag inför sina beslut om förlängning av insatsen. En sådan kontinuerlig uppföljning var också viktig för att Polismyndigheten vid behov skulle kunna justera insatsen och anpassa den till förändrade förutsättningar. Vidare var uppföljning och utvärdering viktigt för att kunna förbättra rutiner och beredskapsplaner inför kommande händelser. För att fungera som beslutsunderlag borde uppföljningen enligt Riksrevisionen omfatta de tillfälliga gränskontrollernas kostnader och deras effekter på Polismyndighetens övriga verksamhet samt på det allvarliga hotet mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten som föranledde dem. Det behövde även följas upp om hotet fortfarande förelåg.

Riksrevisionen konstaterar att det överlag saknades en kontinuerlig och systematisk uppföljning av eventuella undanträngningseffekter som uppstod genom att personal omfördelades till att arbeta med de tillfälliga gränskontrollerna. Dels försvårade detta för myndigheterna att göra eventuella justeringar för att minska eller styra negativa effekter, dels ledde det till brister i det beslutsunderlag som regeringen och beslutsfattare inom de operativa myndigheterna hade tillgång till. Samtliga berörda operativa myndigheter utvärderade däremot i efterhand insatsen.

Regeringen gjorde enligt Riksrevisionen inte någon egen uppföljning av det allvarliga hotet mot allmän ordning och inre säkerhet som de tillfälliga gränskontrollerna skulle avvärja. Inför besluten om förlängning stämdes det aktuella läget muntligen av med Polismyndigheten och Migrationsverket. Det

fanns också löpande avstämmningar med Polismyndigheten. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap sammanställde nationella lägesbilder avseende hela migrantsituationen, som regelbundet rapporterades till Justitiedepartementet. Dessa hade, enligt Riksrevisionen, mer karaktär av att ge en bild av det aktuella läget än att fungera som en utvärdering av hotbilden.

Riksrevisionen konstaterar att det inte gjordes någon systematisk uppföljning av huruvida det fortsatt fanns ett sådant allvarligt hot som avses i kodexen om Schengengränserna eller av gränskontrollernas effekter på hotet. Riksrevisionen bedömer att uppföljningen inte var tillräcklig för att fungera som ett fullgott beslutsunderlag för regeringens beslut om förlängning av de tillfälliga gränskontrollerna, eller för justeringar från polisens sida i fråga om urval av förstärkningspersonal eller utformningen av kontrollerna.

Polismyndigheten borde enligt Riksrevisionens bedömning ha sett till 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 fanns 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. Inget tyder enligt Riksrevisionen på att regeringen hade någon närmare kännedom om hur kontrollerna genomfördes. Det innebar stora risker att besluta om förlängning utan ordentlig styrning och uppföljning eftersom besluten avsåg en större polisinsats i en för Polismyndigheten redan ansträngd situation, det rörde tillämpningen av en restriktiv undantagsregel och 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 Schengengränserna).

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen har utöver sina observationer och slutsatser även uppmärksammat åtgärder som enligt revisionen skulle förbättra förmågan att i framtiden upprätta tillfälliga återinförda gränskontroller vid inre gräns mer effektivt och med högre kvalitet. Dessa åtgärder är följande:

- Regeringen bör se över utlänningslagen och utlänningsförordningen i syfte att förtydliga ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Polismyndigheten vid överlämning av asylärenden.
- 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 Polisregion 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 inom myndigheten genomföra en bredare utbildningsinsats avseende utlänningsrätt.

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning

Regeringen redogör i skrivelsen till riksdagen för sina ställningstaganden kring Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen noterar att Riksrevisionen har synpunkter i två avseenden, samt en rekommendation, som riktar sig mot regeringen.

Tydlighet i uppdraget

Den första synpunkten innebär att regeringens beslut om de tillfälliga gränskontrollerna enligt Riksrevisionen var otydligt. Regeringen anför till bemötande av detta att dess styrning av myndigheterna bl.a. kommer till uttryck genom resultatstyrning, där regeringen anger ett mål men överlämnar till myndigheterna att avgöra hur målet ska uppnås. Beslutet om att återinföra tillfälliga gränskontroller vid inre gräns utgjorde enligt regeringen inget undantag från denna princip. Det framgick av beslutet att det fanns ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet. Det framgick vidare av skälen för beslutet, där myndigheternas bedömningar redovisades, dels vad hotet bestod i, dels vad som var syftet med återinförandet. Det är därför regeringens uppfattning att det klart framgick av beslutet vad det allvarliga hotet bestod i och att det skulle bemötas genom återinförandet av gränskontroll vid inre gräns. Polismyndigheten mottog även en mer detaljerad och exemplifierad beskrivning genom de brev som i samband med beslutet sändes till EU-kommissionen, EU:s råd och övriga EU- och Schengenmedlemsstater. Detta är enligt regeringen helt i överensstämmelse med hur regeringen i allmänhet styr myndigheter. Beslutets utformning gav även Polismyndigheten den nödvändiga friheten att genomföra kontrollerna på det sätt som myndigheten ansåg vara mest ändamålsenligt utifrån sin bedömning av hur hotet rent konkret skulle kunna bemötas. Den föränderliga situationen medförde dessutom ett stort behov av flexibilitet och möjlighet till snabba omprövningar i hur kontrollerna skulle genomföras.

Regeringen instämmer således inte i Riksrevisionens bedömning att regeringens beslut om att återinföra gränskontroller var otydligt. Enligt regeringen har den fattat ett beslut om att det ska återinföras gränskontroller och Polismyndigheten har verkställt beslutet.

Uppföljning av gränskontrollernas kostnader och effekter

Den andra synpunkten som riktar sig mot regeringen rör uppföljningen av insatsen. Regeringen anför i skrivelsen att den under den period som föregick dess beslut att återinföra gränskontroll, samt inför besluten om förlängning, höll fortlöpande kontakter med såväl Polismyndigheten som Migrationsverket. Utöver dessa kontakter, som bl.a. skedde i form av regelbundna samtal och avstämningar med Polismyndighetens nationella

kommenderingsledning och tjänstemän vid Nationella operativa avdelningens (Noa) gränspolissektion, inhämtade Regeringskansliet lägesbilder från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Det är regeringens uppfattning att införandet av gränskontroll vid inre gräns hade avsedd effekt eftersom den gav överblick och information om vilka det var som kom till Sverige och vad deras avsikter var. Denna slutsats, tillsammans med den fortlöpande dialog i fråga om bedömning och uppdatering av situationen som inkom från berörda myndigheter, utgjorde enligt regeringen grund för varje bedömning och beslut om förlängning av gränskontrollerna. Under den period som Riksrevisionens rapport avser sågs även en nedgång i inströmningen av migranter. Regeringen delar därför inte Riksrevisionens uppfattning om att uppföljningen av beslutet om att återinföra gränskontroll var bristfällig. Regeringen anför att den har haft en god bild av hur kontrollerna har genomförts samt vilken effekt de har haft. Denna bild har sedan, enligt regeringen, tjänat som ett fullgott beslutsunderlag inför varje beslut om förlängning.

Översyn av lagstiftning

Regeringen bemöter Riksrevisionens bedömning att det finns ett behov att se över utlänningslagen och utlänningsförordningen på följande sätt.

De generella bestämmelserna om handläggning av ärenden och samverkan mellan myndigheter finns bl.a. i förvaltningslagen (1986:223). Av utlänningslagen och utlänningsförordningen framgår de specifika bestämmelser som gäller vid handläggningen av utlänningsärenden. Av bestämmelserna följer bl.a. att en ansökan om asyl ska ges in till Migrationsverket. Även om en person saknar tillstånd för inresa ska personen enligt bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna medges att komma in i landet om han eller hon framför en önskan om att ansöka om asyl. Något krav på att en asylansökan formellt ska ha registrerats innan inresa medges finns inte. I 8 kap. 17 § utlänningslagen finns bestämmelser om beslutande myndigheter i ärenden om avvisning. Migrationsverket ska pröva frågan om avvisning bl.a. om utlänningen ansöker om asyl här. Om Polismyndigheten anser det tveksamt om en utlänning bör avvisas, ska ärendet lämnas över till Migrationsverket. Av 7 kap. 2 § utlänningsförordningen framgår att Polismyndigheten omedelbart ska underrätta Migrationsverket om det uppkommit en fråga om avvisning som ska prövas av verket. Vilken myndighet som blir handläggande myndighet i fråga om förvar och uppsikt och när detta ansvar övergår från Polismyndigheten till Migrationsverket och vice versa framgår av 10 kap. 13–14 §§ utlänningslagen.

Regeringen anser inte att regleringen i utlänningslagen med tillhörande förordning är otydlig när det gäller övergången av ansvar från Polismyndigheten till Migrationsverket för en person som uppger sig vilja ansöka om asyl. Den översyn som förordas av Riksrevisionen är därför, enligt regeringen, inte nödvändig.

Regeringens slutsats

Mot bakgrund av det som har redovisats i skrivelsen uppger regeringen att den inte avser att vidta några särskilda åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport. Regeringen anser att Riksrevisionens rapport i och med skrivelsen är slutbehandlad.

Motionen

I motion 2016/17:3663 av Linda Snecker m.fl. (V) begär motionärerna ett tillkännagivande om att regeringen bör återkomma med förslag på åtgärder utifrån Riksrevisionens rekommendationer i rapporten. Motionärerna anför att Riksrevisionen har riktat allvarlig kritik mot regeringen. Regeringen instämmer emellertid inte i någon del av kritiken och anger i skrivelsen att den inte avser att vidta några särskilda åtgärder med anledning av rapporten eller Riksrevisionens förslag på åtgärder i denna. Det finns dock enligt motionärerna starka skäl som talar för att åtgärder bör vidtas utifrån Riksrevisionens rekommendationer. Detta gäller särskilt i fråga om en förtydligad ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten vid överlämning av asylärenden och rekommendationen som rör polisens beredskapsplanering.

Utskottets ställningstagande

Migrantsituationen under hösten och vintern 2015 innebar att det svenska samhället och dess myndigheter ställdes inför utmaningar och påfrestningar som i många avseenden var unika. Det var för att bemöta det allvarliga hot som denna situation kom att innebära som regeringen fattade beslut om att återinföra tillfälliga gränskontroller vid inre gräns.

Regeringen har till bemötande av Riksrevisionens kritik om att beslutet om att återinföra tillfällig gränskontroll var otydligt anført att dess styrning av myndigheterna bl.a. kommer till uttryck genom resultatstyrning där regeringen anger ett mål men överlämnar till myndigheterna att avgöra hur målet ska uppnås, och att även beslutet om att återinföra de inre gränskontrollerna fattades i enlighet med denna princip. När det gäller kritiken om att den uppföljning som gjorts inte varit tillräcklig för att fungera som ett fullgott beslutsunderlag för regeringens beslut om förlängning av kontrollerna menar regeringen att man, bl.a. mot bakgrund av de regelbundna samtal som fördes med bl.a. Polismyndigheten och Migrationsverket och den effekt kontrollerna gav när det gäller överblick och information om vilka som kom till Sverige, hade tillräcklig grund för sina beslut. Regeringen instämmer således inte i Riksrevisionens bedömningar. Utskottet gör i denna del inte någon annan bedömning än regeringens.

Även när det gäller rekommendationen om en översyn av utlänningslagen och utlänningsförordningen delar utskottet regeringens bedömning att någon översyn inte är nödvändig.

Som framgår har Riksrevisionen även uppmärksammat vissa åtgärder som skulle kunna förbättra förmågan att i framtiden upprätta tillfälliga återinförda gränskontroller vid inre gräns mer effektivt och med högre kvalitet. Dessa rekommendationer som riktar sig till Polismyndigheten berörs inte närmare i regeringens skrivelse. Utskottet utgår dock från att regeringen kommer att följa myndighetens arbete på området och att Riksrevisionens iakttagelser utgör en del av detta arbete.

Sammanfattningsvis saknas från utskottets sida anledning till något initiativ till åtgärder med anledning av Riksrevisionens rekommendationer. Utskottet avstyrker därmed motion 2016/17:3663 (V) och föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

Utskottet vill avslutningsvis framhålla att det i detta betänkande inte har tagit ställning till lämpligheten i att införa gränskontroller, utan endast behandlat de rekommendationer och den kritik som Riksrevisionen vid sin granskning riktat mot regeringen.

Reservation

Riksrevisionens rapport om upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns (V)

av Linda Snecker (V).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2016/17:3663 av Linda Snecker m.fl. (V) och lägger skrivelse 2016/17:118 till handlingarna.

Ställningstagande

De tillfälliga gränskontrollerna vid inre gräns borde enligt min mening aldrig ha införts. Riksrevisionen har nu också riktat allvarlig kritik mot regeringen som, enligt Riksrevisionen, borde ha tagit ett större ansvar för att säkerställa att det fanns fullgoda beslutsunderlag och tillräcklig uppföljning av insatsen vid beslut om återinförande och förlängning av tillfälligt återinförda gränskontroller. Vidare visar granskningen att det i viss mån framstår som oklart vad regeringens beslut grundat sig på. Riksrevisionens slutsats att det inte finns någonting som tyder på att regeringen haft någon närmare kännedom om hur kontrollerna genomfördes eller det underlag som låg till grund för dessa är uppseendeväckande. Riksrevisionens rapport bekräftar således flera av de farhågor som fanns inför införandet av kontrollerna.

Jag anser att det finns starka skäl som talar för att regeringen bör vidta åtgärder utifrån Riksrevisionens rekommendationer. Detta gäller särskilt frågan om att förtydliga ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och Polismyndigheten vid överlämning av asylärenden. Regeringen bör därför återkomma med förslag på åtgärder i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2016/17:118 Riksrevisionens rapport om upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns.

Följdmotionen

2016/17:3663 av Linda Snecker m.fl. (V):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör återkomma med förslag på åtgärder utifrån rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i granskningsrapporten Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns (RiR 2016:26) och tillkännager detta för regeringen.