

Polismyndigheten
Chef för NOA, Gränspolissektionen
106 75 STOCKHOLM

Hemställan om omprövning av gällande regler och rutiner för gränskontroll vid besättningsbyten

Den 19 augusti i år skärptes de svenska rutinerna för gränskontroll vid besättningsbyten efter ett arbete med regelförändringar hos Polismyndigheten, nya begränsningar vad gäller undantagsmöjligheter, samt begränsade öppettider i de utpekade gränskontrollställena. Sjöfarten är en samhällsservice som levererar dygnet runt, året runt, som är helt avgörande för en fungerande svensk export och import. Runt 60 000 fartygsanlöp görs årligen och i många av dessa fall genomförs också underhåll, reparationer och besättningsbyten. Att byta besättning, och att genomföra underhåll i samband med korta hamnuppehåll kräver en stor logistik och planering.

Svensk Sjöfart, samt även andra parter från industrin, uttryckte redan när de nya rutinerna infördes stor oro över dessa nya rutiner när de infördes och tyvärr har dessa farhågor besannats. Ansvariga myndigheter försöker nu göra små anpassningar i ett system som i grunden inte fungerar. Detta har lett till för stora logistik- och affärsmässiga risker för rederierna och många väljer nu bort Sverige som land för besättningsbyten. Detta gäller såväl svenska som utländska rederier. Detta är en mycket oroande utveckling inte minst utifrån kris- och beredskapsperspektivet. Myndigheterna uttrycker själva oro och ber industrin att pröva reglerna genom att överklaga deras beslut. En sådan process är emellertid tidskrävande och ett prejudikat skulle kunna komma om något år eller två. Att överpröva ett regelverk när det finns brister i implanteringen är dessutom inte rätt väg att hantera frågan.

Svensk Sjöfart vill mot denna bakgrund framföra kritik mot hur processen genomförts både avseende beredning, tydlig och konsekvensbedömning i enlighet med *bilagan*. Det framgick inte i regelutvecklingsarbetet hur omfattande förändringar som skulle införas och därmed har dess konsekvenser inte heller analyserats. Sedan införandet har kontakter tagits med Kustbevakningen och Gränspolisens för att lösa de mest akuta vardagliga problem och dessa kontakter fungerar bra. Med hänsyn till att de beslutade reglerna ser ut som de gör löser detta dock inte de grundläggande problemen som regelverket leder till.

Av Förvaltningslagens 5 § följer att *"En myndighet får endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. I sin verksamhet ska myndigheten vara saklig och opartisk. Myndigheten får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot."* Detta stämmer väl överens också med Gränskodexens regler om proportionalitet.

Det måste anses ligga på staten att kunna visa att de åtgärder som införs är proportionerliga mot de kostnader och effekter det får hos enskilda och företag. Detta har inte skett under någon gång i det nya strängare paket för gränspassage som infördes den 19 augusti i år. På så sätt har också samma regelverk implementerats i övriga unionen, även om behoven i olika länder självfallet varierar, exempelvis har vissa EU länder få hamnar medan Sverige har ett stort antal och EU:s längsta kustlinje.

Vi delar inte heller de tolkningar som gjorts av gällande EU-regler. Vi ser ingen regel i EU:s gränskodex som tydligt och rättssäkert säger att reglerna om gränspassage ska gälla svenska medborgare på sin resa in och ut ur Sverige. Vi ser inte heller tydliga och rättssäkra regler som visar att Schengenintern trafik och framför allt inrikes trafik ska omfattas av densamma. Såsom beskrivs i *bilagan* ger de nuvarande tolkningarna att:

- Reglerna gäller alla fartyg som anlöper svenska hamnar oaktat var de kommer ifrån om de inte är undantagna vilket idag enbart gäller regelbunden färjetrafik. Även inrikes trafik har tolkats omfattas.
- Reglerna gäller oaktat nationalitet (trots att sanktion saknas för svenskar).
- Undantag är inte möjliga mer än i väldigt restriktiva fall.
- Gränsövergångarna har begränsade öppettider vilket innebär att staten inte genomför sin uppgift alla tider på dygnet året runt vilket är ett behov från sjöfarten.

Om detta är statens avsikt att reglerna ska tolkas så strikt borde en konsekvensutredning från myndigheterna ha gjorts utifrån dessa parametrar. En sådan utredning hade visat på de stora problem som dessa nya tolkningar innebär för industrin. Detta har dessvärre inte skett.

Svensk Sjöfart delar självfallet uppfattningen att Sverige ska ha en väl fungerande gränskontroll och bidrar aktivt till detta i samarbete med gränskontrollmyndigheterna. Med detta sagt har arbetet med att ta fram nya regler och tolkningar inte utförts på ett korrekt och tydligt sätt som gett industrin möjlighet att innan införandet ta del av konsekvenserna av dessa, så väl som att bidra till en korrekt bedömning av ändringens effekter.

Svensk Sjöfart önskar dessutom understryka att effekterna av de nya reglerna dessutom torde innebära att de begränsade resurser som finns för just gränskontroll används på ett sådant sätt att det riskerar att lyfta fokus från mer angelägna kontroller sett utifrån ett riskbaserat kontrollperspektiv. Med hänsyn till de samhällsutmaningar som finns kopplade till organiserad brottslighet, narkotika och ett förändrat säkerhetspolitiskt läge, är detta en icke önskvärd utveckling.

Avslutningsvis kan Svensk Sjöfart konstatera att regeringen nyligen lämnat uppdrag till flera myndigheter att minska regelbördan, samt tillsatt ett särskilt implementeringsråd som ska verka för att EU-lagstiftning inte ska genomföras över miniminivå i Sverige. Justeringar i dessa delar torde ligga väl i linje med framför allt implementeringsrådets arbete.

Svensk Sjöfart hemställer mot denna bakgrund om att myndigheten snarast ser över och utvärderar implementering av dessa regelverk utifrån dess konsekvenser samt att man tydligt gör tolkning som inte över implementerar gränskodexens regler och att detta samarbete sker i nära samverkan med branschen.

Stockholm 2024-11-28



Anders Hermansson
Vd

Kopia till:

Kustbevakningen (registrator@kustbevakningen.se)

Bristfällig regel- och informationsgivning

De regeländringar och råd som getts ut har inte gett industrin anledning att anta att staten skulle göra så stora förändringar som nu skett. Detta gäller särskilt kravet på att Schengenintern trafik omfattas samt att svenska medborgare ska genomgå gränskontroll vid av och påmönstring.

I november 2022 remissade Polismyndighetens föreskrifter om gränsövergångsställen. Av remissen framgår att det under våren 2021 genomförts nationella gränspolisregionerna en inventering i polisregionerna av Sveriges gränsövergångsställen. Av frågeformuläret till polisregionerna framgår att det är framför allt tredjelandstrafik som avses och har legat till grund för analysen om ett gränsövergångsställe ska bibehållas. Av konsekvensutredningen följer att i flertal fall där myndigheten överväger att ta bort ett gränsövergångsställe att skälet för det är att: *"Det framgick dock inte i inventeringen information om tredjelandstrafik varför det är svårt att göra en analys av behovet att lägga till Bergs oljehamn som ett gränsövergångsställe."*, i ett annat att stället *"föreslogs att tas bort som gränsövergångsställe då det enligt uppgift endast förekommer Schengenintern trafik."* Vidare anges i konsekvensutredningen att:

"Förändringar av gränsövergångsställen kan innebära nya kostnader för t.ex. infrastruktur samt personal för att kunna utföra gränskontroll, men förslaget innebär även att gränsövergångsställen tas bort. Möjligen skulle kostnader för nya gränsövergångsställen kunna öka i det korta perspektivet, men troligen vara lönsamt i det längre perspektivet. Om Sveriges gränsövergångsställen bättre överensstämmer med de platser där det är relevant för Polismyndigheten att bedriva gränskontroll så torde kostnader bli mer förutsägbara och stabila i relation till budgetarbete etc."

Det finns inget här som tyder på att regler om att utöka antalet gränskontroller för svenskar och Schengenintern trafik i kombination med kraftig begränsade öppettider i många av dessa hamnar får stora konsekvenser för näringslivet och sjöfarten såväl ekonomiska som mänskliga sådana. Någon analys över intraintern EU-trafik har i flera fall inte genomförts.

Vidare skickades information den 19 juni från Kustbevakningen i frågan till industrin. Av denna framgick följande: *"All travelling into the European Union must pass a border control point. The consequences for crew from countries outside the EU is that signing on/off a vessel is only possible in Swedish ports with a border control point, and only during the hours this border control point is open."*. Först i mitten av augusti framkommer i Kustbevakningens FAQ att reglerna ska gälla oaktad nationalitet: *"Bestämmelserna om gränspassage vid besättningsbyten gäller oavsett vilken stat fartyget gått från eller ska gå till - schengenstat eller annan stat - och oavsett nationalitet på de berörda besättningsmännen - svenskar, unionsmedborgare eller tredjelandsmåborgare."*

Inte heller sanktionsmöjligheterna ger oss anledning att anta att de nya reglerna ska gälla för svenskar som på- och avmönstrar fartyg i svensk Hamn:

Påföljd vid regelöverträdelse i det fall en utlänning uppsåtligen på ett otillåtet sätt passerar en yttre gräns enligt kodex om Schengengränserna kan denne dömas till böter eller fängelse i högst ett år (20 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716)).

Utfallet av dessa nya tolkningar är då att:

- Reglerna gäller alla fartyg som anlöper svenska hamnar oaktat var de kommer ifrån om de inte är undantagna vilket idag enbart gäller regelbunden färjetrafik. Även inrikes trafik har tolkats omfattas.
- Reglerna gäller oaktat nationalitet (trots att sanktion saknas för svenskar).
- Undantag är inte möjliga mer än i väldigt restriktiva undantagsfall.
- Gränsövergångarna har begränsade öppettider vilket innebär att staten inte genomför sin uppgift alla tider på dygnet året runt vilket är ett behov från sjöfarten.

Om detta är statens avsikt att reglerna ska tolkas borde en konsekvensutredning från myndigheterna ha gjorts utifrån dessa parametrar. En sådan utredning hade visat på de stora problem som dessa nya tolkningar innebär för industrin.