

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 36/2006 rd

Statsrådets skrivelse om förslaget till förordning av Europaparlamentet och rådet (förordning om snabbinsatsteam)

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagens talman sände den 15 september 2006 statsrådets skrivelse om förslaget till förordning av Europaparlamentet och rådet (förordning om snabbinsatsteam) (U 48/2006 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet ska lämna utlåtande till stora utskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Katariina Laitinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet.

Dessutom har utskottet fått skriftliga utlåtanden från

— inrikesministeriets polisavdelning och utlänningsavdelning.

SKRIVELSE

Förslagets huvudsakliga innehåll

Förordningsförslaget har som mål att effektivisera de operativa åtgärder som Frontex (byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser) företar och att utveckla medlemsstaternas och gemenskapens inbördes solidaritet med avseende på de yttre gränserna. Förordningen kan i fråga om sin målsättning uppdelas i två delar.

För det första avser förslaget att sätta upp snabbinsatsteam för gränskontroll och genom en ändring av byråförordningen införa bestämmelser varigenom byrån kan sammanställa och stationera snabbinsatsteam bestående av tjänstemän från medlemsstaternas nationella gränsbevakning. Enligt förslaget kunde teamen tempo-

rärt stationeras i en medlemsstat som begärt det och som står inför en speciellt kritisk situation, i synnerhet då ett stort antal tredjelandsmedborgare anländer till de yttre gränserna och illegalt försöker komma in på Europeiska unionens område.

Dessutom föreslås en harmonisering av de uppgifter som gästande tjänstemän från övriga medlemsstaters gränsbevakning kan utföra när de deltar i gemensamma operationer eller ingår som medlemmar i snabbinsatsteam som stationeras i en medlemsstat som begärt det.

I tekniskt hänseende är förslaget uppdelat i en motivering, ett egentligt förordningsförslag och en bilaga med en finansieringsöversikt.

Motiveringsavsnittet omfattar en inledning, bestämmelser om förslaget innehåll, val av rättsgrund, bestämmelser om subsidiaritets- och proportionalitetsprinciper samt förslaget syfte i medlemsstaterna och i tredjeländer som förbundet sig att utveckla Schengenregelverket.

Den egentliga förordningstexten omfattar 13 artiklar. I artikel 12 stadgas om ändringen i byråförordningen. Till artikel 2 fogas ett tillägg, artikel 8 omarbetas och några nya artiklar tas in (8 a—8 h). Artikel 10 stryks.

Regeringens ståndpunkt

Förslaget till förordning presenterades den 24 juli 2006 på det första mötet som rådet för rättsliga och inrikes frågor höll under Finlands ordförandeskap. Målet att främja det praktiska samarbetet mellan gränssäkerhetsmyndigheterna i medlemsländerna är i stor utsträckning godkänt i EU. De viktigaste principerna i det aktuella förordningsförslaget och ett effektivare samarbete mellan gränssäkerhetsmyndigheterna ligger i linje med de mål som avtalats inom unionen eller till exempel ingår i Haagprogrammet. Finland kan i princip omfatta grundtanken bakom kommissionens förordningsförslag om att bilda expertteam för operativt och tekniskt bistånd samt om deras befogenheter och kostnadsfördelningen.

Som ordförandeland siktar vi på en lösning som fungerar så att operationerna verkligen kan inledas och som samtidigt stärker trovärdigheten och tillförlitligheten hos det integrerade gränsförvaltningssystemet. I det här syftet bör förordningen innehålla tillbörliga och noga reglerade befogenheter för enskilda tjänstemän som arbetar i gränsförvaltningen på en annan medlemsstats område. Det här innebär en fullmakt att utföra gränskontrolls- och övervakningsuppgifter i enlighet med kodexen om Schengengränserna och i samband därmed tillämpa omedelbart behövliga tvångs- och kraftåtgärder. Operationerna ska genomföras under värdlandets ledning enligt huvudregeln att en gränsbevakare från värdlandet är närvarande. Finland anser att förordningsförslaget bör behandlas med särskild hänsyn till rättsskyddet såväl för förvalt-

ningens kunder som för de enskilda tjänstemännen. Det är ytterst viktigt att gästande tjänstemän som genom förordningen ges befogenheter att utöva offentlig makt har gjort sig förtrogna med värdlandets lagstiftning på området. Med avseende på lagstiftningen och rättsskyddet överhuvudtaget är det viktigt med en ändamålsenlig, adekvat och kontinuerlig grund- och påbyggnadsutbildning samt regelbundna övningar för tjänstemän som deltar i operationer och pilotprojekt. Viktigt är att uppgifterna och befogenheterna för tjänstemän från andra medlemsländer begränsas till högst den nationella myndighetens befogenheter i fråga om såväl gränskontroll som gränsbevakning. Det är alltid tjänstemän från värdlandet som beslutar om åtgärder av mera bestående natur så som avvisning, kvarhållande och beslagtagande. Ytterligare är det viktigt att förvaltningsbeslut i anslutning till gränskontroll endast kan fattas av tjänstemän i värdlandet.

Med tanke på skadestånd, förvaltningsbesvär och åtal bör ansvaret vara klart angivet i fråga om värdlandet, den utstationerade tjänstemannen och dennes hemstat samt byrån. Likaså är det viktigt att tjänstemän från andra medlemsländer när de utför gemensamma gränssäkerhetsoperationer likställs med tjänstemän i värdlandet både i fråga om brott som begås mot dem och brott som de själva begår. Då omfattas tjänstemännen av den straffrättsliga lagstiftningen om de arbetar i Finland.

Förordningsförslaget bör i mån av möjlighet kompletteras med bestämmelser om driftkostnaderna för en medlemsstats utrustning som används i de gemensamma operationerna. Samordnade bestämmelser om kostnadsfördelningen skulle göra det möjligt att snabbare ta utrustningen i bruk på stationeringsområdet vid plötsliga och oförutsebara hot mot säkerheten vid de yttre gränserna och skulle således ge snabbinsatsteamerna bättre förutsättningar att ingripa i kritiska situationer. Likaså bör förordningsförslaget mer ingående reglera villkoren och anställningsförhållandet för medlemsstaternas tjänstemän samt fördelningen av personalkostnaderna.

Förslaget är klart avgränsat till insatser som byrån samordnar. Förordningen bör inte införa några befogenheter som överlappar de uppgifter som gäller att upprätthålla den allmänna ordningen eller bekämpa brottslighet. Alla rättigheter och skyldigheter som anges i förordningsförslaget anknyter till gränskontroll eller gränsövervakning.

Förslaget avser inte att inrätta en övernationellt behörig gränsmyndighet. En operation avsedd att ge en medlemsstat stöd ska genomföras endast på medlemsstatens initiativ och under dess ledning, så som föreskrivs i förordningsförslaget. Det definitiva beslutet om huruvida de tjänstemän som ställts till byråns förfogande ska delta i de enskilda operationerna ska alltid fattas på nationell nivå.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

I sin skrivelse menar statsrådet att det viktigaste målet för gemenskapspolitiken vid de yttre gränserna är att skapa ett samordnat system för att bevaka säkerheten varigenom en hög och enhetlig nivå garanteras när det gäller personkontroll och gränsövervakning. Det föreliggande förordningsförslaget hänger samman med utvecklingen av ett samordnat system.

Målet att främja det praktiska samarbetet mellan gränssäkerhetsmyndigheterna i medlemsländerna är i stor utsträckning godkänt i EU. De viktigaste principerna i förslaget och en effektiviserad samverkan mellan gränssäkerhetsmyndigheterna ligger i linje med målen i Haagprogrammet. Utskottet godkänner tanken att inrätta expertteam för operativt och tekniskt bistånd samt en reglering av gästtjänstemännens uppgifter i gränsförvaltningen i ett annat medlemsland då de deltar i gemensamma operationer eller snabbinsatsteam. För närvarande är gästtjänstemännens rättsliga status mycket varierande då de arbetar i ett annat medlemsland. Den nyinledda behandlingen av förslaget kan alltså fortsätta.

Samtidigt framhåller utskottet att förslaget berör Finlands suveränitet som fastställs i grundlagens 1 § och en reglering av invandringen och gränsbevakningen. Regleringen har betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna och bör därför granskas ur konstitutionell synvinkel. Förslaget behandlas också av grundlagsutskottet. I varje fall ser förvaltningsutskottet det som klart att förslaget måste ändras under beredningens lopp.

Förslaget avser inte att inrätta en övernationellt behörig gränsmyndighet. Det är fråga om att nationella gränsbevakare tillfälligt ska kunna få hjälp av specialutbildade expertteam med att kontrollera personer och bevaka de yttre gränserna. Det är Frontex som förordnar teamet till uppgift men bara på begäran av värdlandet. Uppgifterna bestäms utifrån en operativ plan som värdlandet godkänner. Teamet leds av värdlandet. Det är viktigt att förordningen inte inför några befogenheter som överlappar de uppgifter som gäller att upprätthålla den allmänna ordningen eller bekämpa brottslighet.

Samverkan mellan de nationella gränssäkerhetsmyndigheterna bör vara organiserad på så sätt att statens suveränitet blir respekterad samtidigt som de grundläggande fri- och rättigheterna, de mänskliga rättigheterna och en god förvaltning blir garanterade. Det bör alltid fattas ett separat nationellt beslut om medverkan i expertteamet och begäran om bistånd, menar utskottet. Verksamheten på finländskt territorium bör stämma överens med finländsk lagstiftning. Utländska tjänstemän arbetar i Finland under ledning och tillsyn av finländska myndigheter. När de arbetar här bör de omfattas av nationellt straffrättsligt ansvar.

Förordningsförslaget behöver justeras på en del enskilda punkter. Utskottet påpekar här att det av förordningen tydligare bör framgå att snabbinsatsteam sänds till medlemslandet endast på begäran av medlemslandet och att medlemsländerna alltid fattar separata beslut om att sända ut tjänstemän.

De utländska tjänstemännens befogenheter är löst reglerade i förslaget och bör preciseras. Befogenheterna för medlemmarna i snabbinsatsteam kan enligt utskottets uppfattning inte vara mer omfattande än befogenheterna för tjänstemännen från värdlandet. Det här framgår inte entydigt av artikel 6. Det är nog heller inte meningen att teammedlemmarna ska ha alla befogenheter som myndigheterna i värdlandet har. Teammedlemmarna bör endast ha de befogenheter de behöver då de har hand om sina uppgifter enligt förordningen.

Förslaget innehåller inga särskilda bestämmelser om rätten att använda militära maktmedel. Principen verkar vara att rätten bestäms enligt värdlandets lagstiftning. Utskottet anser att användningen av militära maktmedel bör regleras uttryckligen.

Utskottet håller med regeringen om att bara tjänstemän från värdlandet ska kunna fatta beslut om avvisning och förvaltningsbeslut överhuvudtaget. Förordningen bör föreskriva att tvångsmedel som beslagtagande och kvarhållande bara kan användas av myndigheterna i värdlandet.

I artikel 11 uppmärksammar utskottet en detalj, nämligen att det i rubriken står "ansvar" fastän det är fråga om straffrättslig ställning. Artikeln förutsätter att strafflagen ändras i Finland.

De medverkande tjänstemännens civilrättsliga och straffrättsliga ställning bör anges tydligt. Det bör vara frivilligt att delta i teamen. De medverkande utländska tjänstemännens straffrättsliga ställning bör vara jämförbar med den straffrättsliga ställningen för tjänstemännen från värdlandet.

I sin skrivelse behandlar statsrådet rätt allmänt förslagets konsekvenser för den nationella lagstiftningen. Under den fortsatta behandlingen bör riksdagen få mer ingående information om förordningens konsekvenser för vår lagstiftning.

Utskottet bör bli informerat om hur behandlingen går framåt och kommer att lämna ett nytt utlåtande senare om det behövs.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar

*att utskottet omfattar regeringens
ståndpunkt med synpunkterna ovan.*

Helsingfors den 22 september 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Janina Andersson /gröna
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml

Lauri Kähkönen /sd
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.