

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 4/2007 rd

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

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 4 maj 2007 en kompletterande skrivelse 2. SM 25.04.2007 i ärende U 48/2006 rd till förvaltningsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Katriina Laitinen, inrikesministeriet.

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare lämnat utlåtandena FvUU 36/2006 rd och FvUU 58/2006 rd i ärendet.

UTREDNINGEN

Förslagets huvudsakliga innehåll

I Haagprogrammet, som ingår i Europeiska rådets slutsatser den 4 och 5 november 2004, anges de främsta målen för den kommande utvecklingen av området med frihet, säkerhet och rättvisa. Där uppmanas rådet att, "på grundval av ett förslag från kommissionen [...] om de lämpliga behörigheterna för och finansieringen av grupper med nationella experter som kan tillhandahålla snabbt tekniskt och operativt stöd åt de medlemsstater som begär det, inrätta sådana grupper efter det att en lämplig riskanalys har gjorts av och inom ramen för gränsförvaltningsbyrån".

I sina slutsatser från mötet den 15 och 16 december 2005 har Europeiska rådet bett kommissionen att "senast under våren 2006 lägga fram ett förslag om att skapa snabbinsatsgrupper be-

stående av nationella experter, som i enlighet med Haagprogrammet skall kunna ge snabb teknisk och operativ hjälp under perioder med en hög tillströmning av migranter". Kommissionens förordningsförslag från juli 2006 är utarbetat på grund av den här begäran från rådet. Kommissionen lämnade sitt förslag den 19 juli 2006.

Erfarenheterna av samordnade operationer vid medlemsländernas yttre gränser har visat på ett konkret behov av den här typens regler. Behovet av gemensamma operationer samt utbildning i och utbyte av bästa metoder ökar hela tiden på grund av att det blir en allt svårare och mer omfattande uppgift att bekämpa gränsöverskridande brottslighet, illegal invandring och terrorism. Det är inte en uppgift som enskilda länder eller myndigheter klarar av ensamma och det är fråga om väsentliga säkerhetsfrågor i EU

och i medlemsländerna. Tyskland är ett av de få länder som i sin nationella lagstiftning tydligt har fastställt befogenheterna för tjänstemän från andra medlemsländer. Befogenheterna är nästan lika omfattande som för tyska tjänstemän. Många länder har ett flertal bilaterala och multilaterala avtal om befogenheter och informationsutbyte, också Finland. Regleringen är överhuvudtaget inte samordnad i medlemsländerna. Det finns ett behov att göra den mer enhetlig för att de gemensamma operationerna ska få bättre genomslag och bli mer ändamålsenliga och kostnadseffektiva. Förordningsförslaget är också avsett att befästa solidariteten mellan medlemsländerna genom att möjliggöra en effektiv hjälp till de medlemsländer där invandringstrycket är hårt eller landet inte är kapabelt att ensamt få kontroll över läget.

Målet med förordningsförslaget är att:

1) inrätta RABIT, ett team med nationella experter

dvs. ett system där medlemsländer som ställs inför stora utmaningar till följd av illegal invandring och som har det ytterst svårt att bevaka sina gränser har möjlighet att tillfälligt använda sig av expertis och yrkeskompetens från andra medlemsländer i situationer som kräver snabba reaktioner.

2) föreskriva om uppgifter och kostnader

dvs. det fastställs vilka gränsbevakningsuppgifter (gränskontroller och gränsbevakning) som kan handhas av de tjänstemän på vilka förordningen är tillämplig och hur kostnaderna för verksamheten ska fördelas.

3) ändra rådets förordning (EG) Nr 2007/2004 om en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser.

Oberoende av RABIT har byrån tagit fram systemet Frontex Joint Support Team (FJST), vars verksamhet regleras delvis i det här förordningsförslaget. Systemet är till för byråns regelbundna gemensamma operationer och försöksprojekt. Avsikten är att få know-how som behövs i speciella situationer eller vid olika problem (t.ex. stora internationella evenemang i

medlemsländerna) som byrån förutsett och beaktat i sina årliga planer.

Förordningsförslaget tillämpas inte på bilaterala samarbetsavtal mellan medlemsländerna, t.ex. daglig samverkan inom gränsbevakningen.

Regeringens ståndpunkt

Enligt det ursprungliga förordningsförslaget som lämnades under Finlands ordförandeskap skulle det vara frivilligt att delta i team och snabba insatser.

Tyskland lade fram ett bearbetat förslag den 25 januari 2007. Enligt detta förslag ska det vara obligatoriskt att delta. Förslaget är formulerat så att medlemsländerna ska bli tvungna att utse medlemmar till teamen och på begäran av Frontex (byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser) ställa dem till förfogande. Byråns styrelse avgör antalet team och deras sammansättning på förslag av verkställande direktören och med tre fjärdedelsmajoritet av de givna rösterna.

Finland har framhållit att gränsbevakningen bygger på nationellt ansvar och nationella befogenheter. Alla medlemsländer bör ordna effektiv och adekvat gränsbevakning enligt det gemensamma regelverket och den samordnade gränssäkerhetsstrategin som blev godkänd under det finländska ordförandeskapet.

Principen bör alltså vara att alla medlemsstater med yttre gränser i EU ska ha sin gränsbevakning i ordning och följa gemenskapslagstiftningen fullt ut.

Finland har också talat för solidaritet och en fördelning av arbetsbördan mellan medlemsländerna i de fall där medlemslandet trots egna åtgärder råkar ut för ett oskäligt och okontrollerbart tryck t.ex. till följd av illegal invandring. För att solidariteten ska kunna förverkligas har två instrument tagits fram. Europeiska fonden för de yttre gränserna gör det möjligt att i förväg bereda sig och förbereda sig inför vissa situationer. Dessutom har EU beslutat inrätta Frontex, vars främsta uppgifter är att ordna och samordna gemensamma insatser. I samband med invandringskrisen i EU:s sydliga havsområden på som-

maren 2006 fick byrån mycket kritik på grund av den obetydliga medverkan i insatserna.

Finland anser att Tysklands nya förslag är en konsekvent fortsättning på det arbete som startade under det finländska ordförandeskapet. Arbetet med förordningen har gått effektivt framåt och lett till att de gemensamma insatserna kan få bättre genomslag. Erfarenheterna från sommaren visar att resultaten av insatserna blir mycket knapphändiga om det är frivilligt att delta. En obligatorisk medverkan garanterar att Frontex faktiskt har personal att tillgå när det uppstår behov av gemensamma insatser vid de yttre gränserna. På så sätt blir de gemensamma insatserna automatiskt effektivare.

Det ligger i alla medlemsländers intresse att effektivt behålla kontrollen över de yttre gränserna. Därför bör alla medlemsländer, inte bara de mest aktiva, visa sitt stöd för de länder som står inför en oskäligt svår och okontrollerad situation vid gränserna. På dessa grunder anser Finland det vara operativt sett behövt att införa obligatorisk medverkan i teamen. Det är också viktigt att medlemsländerna har rätt att vägra så som det nu står i förslaget. Medlemslandet har rätt att vägra att ställa tjänstemän till byråns förfogande i undantagsfall där detta skulle inverka väsentligt på de nationella uppgifterna. Enligt en rättslig bedömning gjord av rådets rättstjänst har medlemslandet fri prövningsrätt i dessa fall. Ytterligare noterar rättstjänsten att medlemslandet har rätt att vägra att ställa gränsbevakare till teamens förfogande om det finns risk för att landet inte klarar av att hantera sin inre säkerhet. Rättstjänsten anser alltså att förslaget är förenligt med artikel 64 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

Medlemslandet bestämmer självt över valet av personal och utplaceringstiden. Från det finländska gränsbevakningsväsendet kommer bara ett fåtal personer att medverka i teamen, så det kommer inte att uppstå problem.

I detaljmotiven till propositionen om grundlagsreformen (RP 1/1998 rd) sägs att statens suveränitet i tider av intensiva internationella kontakter inte kan vara obegränsad, utan den internationella rätten och Finlands internationella förpliktelser innebär betydande begränsningar av Finlands handlingsfrihet på olika områden. Likaså bör Finlands medlemskap i flera internationella organisationer beaktas vid tolkningen av bestämmelsen om Finlands suveränitet. Även om medlemskap i internationella organisationer från en rent formell utgångspunkt alltid kan anses begränsa en stats suveränitet, är en sådan tolkning inte motiverad mot bakgrunden av den pågående internationaliseringsprocessen. En stats faktiska möjligheter att påverka beslut som rör den själv beror väsentligt på dess deltagande i det internationella samarbetet. Grundlagsutskottet har t.ex. karaktäriserat den faktiska betydelsen av Finlands EU-medlemskap med tanke på suveräniteten så att Finland som EU-medlem utövar en del av sin suveränitet tillsammans med andra suveräna medlemsstater till nytta för det europeiska samarbetet (GrUU 14/1994 rd).

Finland har lämnat en granskningsreservation om obligatorisk medverkan.

Men med beaktande av att en samordnad mekanism för bevakning av EU:s yttre gränser är viktig för oss återtar Finland sin reservation och godkänner förslaget till förordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förslaget till förordning bygger på Europeiska rådets slutsatser och Haagprogrammet. Syftet är att inrätta ett system där medlemsländer som ställs inför stora utmaningar till följd av illegal invandring och som har det ytterst svårt att beva-

ka sina gränser får möjlighet att tillfälligt använda sig av expertis och yrkeskompetens från andra medlemsländer i situationer som kräver snabba reaktioner. I förslaget anges också de uppgifter (gränskontroller och gränsbevakning)

som snabbinsatsteamen med nationella experter kan ha hand om.

Behandlingen av förslaget började under det finländska ordförandeskapet. Som ordförandeland siktade vi på en lösning som möjliggör gemensamma snabba insatser vid gränserna och samtidigt befäster det samordnade gränsförvaltningssystemet. Förvaltningsutskottet har tidigare godkänt 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 snabba insatser (FvUU 36/2006 rd).

Under det tyska ordförandeskapet ändrades förslaget så att medlemsländerna skulle bli skyldiga att medverka i snabbinsatsteamen. Det skulle alltså inte längre vara frivilligt att delta. Därför ansåg förvaltningsutskottet att grundlagsutskottet bör inkomma med ett utlåtande i fråga om statens suveränitet (FvUU 58/2006 rd). Dessutom menade förvaltningsutskottet att regleringen av invandring och gränsbevakning har betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna och därför bör granskas ur konstitutionell synvinkel.

I sitt utlåtande GrUU 1/2007 rd noterar grundlagsutskottet att förordningsförslagets räckvidd är avgränsad till ett slags tillfällig nödhjälp med gränskontroller och gränsbevakning. Ett medlemsland kan få hjälp på egen begäran. Det rör sig om att förbättra samverkan i bevakningen av EU:s yttre gränser inom ramen för befogenheterna enligt EG-fördraget. I utlåtandet kommer grundlagsutskottet fram till att förslaget inte medför några problem med avseende på grundlagen. Enligt utredning anser rådets rättstjänst dessutom inte att den EG-rättsliga grunden blivit problematisk i och med att medverkan blivit obligatorisk.

Utskottet ser det som viktigt att gränsbevakningen och gränskontrollerna bygger på nationellt ansvar och nationella befogenheter. Principen bör alltså vara att alla medlemsstater med yttre gränser i EU ska ha sin gränsbevakning i ordning och följa gemenskapslagstiftningen fullt ut. Utskottet vill också tala för solidaritet och en fördelning av arbetsbördan mellan medlemslän-

derna i de fall där medlemslandet trots egna åtgärder råkar ut för ett oskäligt och okontrollerbart tryck t.ex. till följd av illegal invandring. En obligatorisk medverkan garanterar att Frontex faktiskt har resurser att tillgå när det uppstår behov av gemensamma insatser vid de yttre gränserna.

Utskottet framhåller att förslagets aktuella ordalydelse innebär att medlemslandet faktiskt har rätt att vägra. Det kan komma på fråga i undantagsfall där de nationella uppgifterna kan riskeras. Enligt en bedömning gjord av rådets rättstjänst har medlemslandet fri prövningsrätt i dessa fall. Enligt den kompletterande skrivelsen som behandlas i riksdagen ska medlemslandet sända ut tjänstemän om inte de nationella uppgifterna är mer brådskande.

Medlemslandet bestämmer självt över valet av personal till teamen. Från det finländska gränsbevakningsväsendet kommer bara ett fåtal personer att medverka i teamen, så det kommer inte att uppstå problem. Det är frivilligt för tjänstemännen att delta i teamen. Gränsbevakningsväsendet bereder för närvarande en nationell expertpool med tjänstemän som kan anlitas för olika slags internationella uppdrag, bl.a. i EU.

Förvaltningsutskottet understryker att tjänstemän från andra medlemsländer bör följa den finländska lagstiftningen och de finländska myndigheternas anvisningar när de arbetar på finländskt territorium. Förordningen medför alltså inte utvidgade befogenheter på grundval av den nationella lagstiftningen. Liksom grundlagsutskottet lyfter förvaltningsutskottet också fram betydelsen av grundläggande fri- och rättigheter samt mänskliga rättigheter vid tillämpningen av förordningen. Det är positivt att den nyaste versionen av förslaget innehåller en bestämmelse om att förordningen inte begränsar rättigheterna för flyktingar eller personer som anhåller om internationellt skydd. Dessutom betonar utskottet vikten av att tjänstemännen från de olika medlemsländerna får utbildning och förbereder sig noga.

Utifrån en utredning tillstyrker utskottet förslaget till förordning och förordar att Finland återtar sin granskningsreservation.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar

att utskottet förordar att Finland återtar sin granskningsreservation.

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt i ärendet och

Helsingfors den 25 maj 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tapani Tölli /cent
vordf. Tapani Mäkinen /saml
medl. Maarit Feldt-Ranta /sd
Rakel Hiltunen /sd
Heli Järvinen /gröna
Oiva Kaltiokumpu /cent
Elsi Katainen /cent
Timo Korhonen /cent

Valto Koski /sd
Outi Mäkelä /saml
Petri Pihlajaniemi /saml
Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Unto Valpas /vänst
Tuula Väättäinen /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.