

U 10/2010 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (*ändring av Frontexförordningen*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska gemenskapernas kommissions förslag av den 24 februari 2010 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förord-

ning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex) samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 22 april 2010

Inrikesminister *Anne Holmlund*

Gränssäkerhetsexpert Mika Rytönen

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
EU/2010/0727**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV RÅDETS FÖRORDNING (EG) NR 2007/2004 OM INTRÄTTANDE AV EN EUROPEISK BYRÅ FÖR FÖRVALTNINGEN AV DET OPERATIVA SAMARBETET VID EUROPEISKA UNIONENS MEDLEMSSTATERS YTTRE GRÄNSER (FRONTEX)****1 Allmänt**

Europeiska gemenskapernas kommission lade den 24 februari 2010 fram ett förslag om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex) (KOM(2010) 61 slutlig). Förordningen har ändrats år 2007 genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsenheter. Syftet med förslaget är att komplettera förordningen för att säkerställa att byrån fungerar smidigt och korrekt under kommande år. Målet är att ändra förordningen samt att klarlägga byråns befogenheter med beaktande av de utvärderingar som gjorts av Frontex (nedan även byrån) verksamhet, brister som konstaterats och praktiska erfarenheter.

Frontex inrättades år 2004 och inledde sin operativa verksamhet år 2005. I enlighet med Haagprogrammet lämnade kommissionen den 13 februari 2008 ett meddelande om utvärderingen och den framtida utvecklingen av Frontex (KOM(2008) 67 slutlig), vilket åtföljes av en konsekvensbedömning. Meddelandet innehöll rekommendationer på kort till medellång sikt samt idéer för byråns utveckling på längre sikt. Meddelandet välkomnades av rådet och Europaparlamentet, som delade kommissionens bedömning att Frontex fungerat väl sedan den inrättades och att dess roll ytterligare borde stärkas. Denna målsättning har konstaterats i flera av rådets och Europeiska rådets slutsatser, i Europeiska paktens om invandring och asyl samt i Stockholmsprogrammet som efterlyste att byråns roll stärks och att dess rättsliga ram ses över. Det råder en stark samsyn mellan institutionerna om byråns ställning för EU:s

gemensamma gränssäkerhetssystem och dess framtida utveckling.

År 2008 gjordes dessutom en utomstående utvärdering av Frontex i enlighet med artikel 33 i Frontexförordningen. Utgående från denna utvärdering föreslog Frontex styrelse flera ändringar i byråns rättsliga grund för kommissionen. I detta förslag har man beaktat rekommendationerna i meddelandet från 2008 och styrelsens rekommendationer, med undantag av vissa specialfall.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Det föreslås att Frontex uppgifter ska inkludera utvärdering av medlemsstaternas gränsförvaltningskapacitet och utveckling och underhåll av informationssystemen (innehåller bl.a. systemen ICONET och EUROSUR). Samordningen av medlemsstaternas gränssäkerhetssamarbete kvarstår givetvis som byråns huvuduppgift.

Avsikten med förslaget är att förnya bestämmelserna om utplacering av medlemsstaternas utrustning i gemensamma insatser så att de är mera bindande än för närvarande. Dessutom ska Frontex gradvis ges rätt att hyra eller köpa egen utrustning på basis av behovs- och kostnadsbedömningar. I det nuvarande registret över utrustning ska även byråns egen utrustning ingå. Medlemsstaterna ska meddela sin utrustning till registret och det ska vara obligatoriskt att placera ut den i en gemensam insats på begäran av byrån. Byråns styrelse ska fatta beslut om de lägsta och största mängderna inom kategorierna i registret över utrustning samt bl.a. om ersättning av kostnader.

Även bestämmelserna om utplacering av medlemsstaternas personal i insatser ändras så att de blir mera bindande. Detta innebär att den för närvarande inofficiella verksamheten i Frontex gemensamma stödgrupper (gästän-

de tjänstemän) görs till ett officiellt arrangemang genom vilket personal tas till insatser. Byråns styrelse beslutar om verksamheten i Frontex gemensamma stödgrupper på samma sätt som i fråga om snabba gränsinsatsenheter (förordningen om upprättande av snabba gränsinsatsenheter). Beslutsfattandet gäller således det totala antalet och profilerna på gränsbevakningstjänstemännen som hör till reserven för en viss enhet. Reservan för Frontex gemensamma stödgrupper kunde även innehålla Frontex egen personal inklusive den tillfälliga personal (semi-permanent) som medlemsstaterna placerar ut för sex månader. Medlemsstaterna blir i enlighet med mekanismen för upprättande av snabba gränsinsatsenheter skyldiga att i insatser placera ut sin personal i reserven för Frontex gemensamma stödgrupper. Frontex står för de kostnader som en insats medför.

Frontex ställning vid ordnande av gemensamma insatser stärks och dess skyldigheter ökas genom att detaljerade bestämmelser om planering och utvärdering av samt rapportering om insatserna görs upp. Insatsplanen för en gemensam insats som samordnas av Frontex blir en officiell handling. Det ska även finnas bestämmelser om insatsplanens uppbyggnad och innehåll. Byrån ska också ha rätt att avbryta en insats, om den inte genomförs i enlighet med planen. Byrån blir även skyldig att utarbeta en utvärderingsrapport inom 60 dagar efter det att insatsen avslutats.

Frontex får rätt att finansiera och genomföra projekt för tekniskt bistånd i tredjeland samt att placera ut kontaktpersoner i tredjeland. Byrån kan således inleda projekt för tekniskt bistånd i tredjeland och använda EU:s finansiella instrument för detta. Frontex kan även bjuda in representanter för tredjeland till insatserna.

Det har inte framförts något konkret förslag till en artikel om begränsad rätt att behandla personuppgifter för att bekämpa kriminella nätverk som organiserar olaglig invandring, vilket föreslogs i dokumentet om konsekvensbedömning. Kommissionens avsikt är att återkomma till denna fråga senare år 2010 i samband med den övergripande strategin för informationsutbyte.

Frontex ges rätt att samordna returflyg. Genom förordningen strävar man efter att

klargöra Frontex nuvarande ställning när det gäller insatser för återsändande. En insatsplan ska i fortsättningen även göras upp för gemensamma insatser för återsändande. I samband med dessa insatser ska byrån också ha rätt att samarbeta med tredjeland.

Frontex riskanalysverksamhet utvidgas så att byrån ges rätt att bedöma riskerna med och handlingsförmågan hos medlemsstaternas gränsförvaltning.

I förslaget ingår det dessutom flera mindre ändringar vars syfte närmast är att effektivisera förvaltningen och korrigera funktionella brister som konstaterats i förordningen. Med förslaget till förordning strävar man bl.a. efter att lösa problemet med överenskommelse om säte som pågått i fem år. Genom förordningen förpliktas den mottagande medlemsstaten nu att ingå överenskommelsen i fråga.

3 Europeiska unionens behörighetsgrunder

Förslaget grundar sig på artiklarna 74 och 77.1 b och 77.1 c i fördraget om Europeiska unionen funktionssätt. Statsrådet har inget att anmärka på i fråga om behörighetsgrunden som nämns i förslaget.

4 Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

Genom förslaget ökas den tvingande karaktären för medlemsstaternas skyldighet att ställa personal och utrustning till Frontex förfogande i gemensamma insatser och pilotprojekt. Om byrån i enlighet med statsrådets ståndpunkt ges begränsad rätt att behandla personuppgifter, inverkar det troligen på bestämmelserna om behandling av personuppgifter. På grund av den ståndpunkt statsrådet föreslagit bedöms nedan preliminärt även de konsekvenser som omfattar lagstiftningen till denna del.

Riksdagens grundlagsutskott har i sina utlåtanden (GrUU 9/2009 rd, s. 2/I och GrUU 28/2002 rd, s. 2/I) tidigare ansett att en överföring av bevakningen av de yttre gränserna och gränskontrollerna till en överstatlig gränsbevakningsmyndighet lätt betyder ett intrång i suveräniteten enligt 1 § i grundlagen. Riksdagens förvaltningsutskott har i sitt

utlåtande till kommissionens s.k. gränspaket (FvUU 5/2008 rd) betonat vikten av en effektiv och täckande gränsbevakning vid Europeiska unionens yttre gränser, men även understrukit dess betydelse för bl.a. bekämpning av olaglig invandring och människohandel, skapande av ett gemensamt europeiskt asylsystem, samarbete med tredjeland, främjande av laglig invandring samt de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna och internationellt skydd. Dessutom instämde förvaltningsutskottet i statsrådets ståndpunkt om att ansvaret för övervakningen av de yttre gränserna ska skötas av medlemsstaterna och att Finland själv ska kunna ange kvaliteten på och mängden resurser som används för gränssäkerheten. Ledningsansvaret för gränssäkerhetsuppgifter ska även alltid innehas av myndigheten i den medlemsstat på vars område man agerar i fallet i fråga.

Det nu föreslagna arrangemanget innebär inte en total överföring av gränsbevakningsuppgifterna, trots att den tvingande karaktären ökar, och förslagen kan till denna del inte anses ha avsevärd betydelse. Bestämmelsernas tillämpningsområde är såsom hittills begränsat till tillfälligt bistånd och bistånd som ges på Finlands egen begäran vid fullgörande av gränsbevakningen. Utländska tjänstemäns rätt att utöva befogenheter föreslås inte heller ändras. Arrangemanget möjliggör således fortfarande inte att befogenheter som utövas självständigt överförs till en utländsk gränsbevakningsenhet, utan det är till sin natur ett sådant internationellt samarbete som Finland enligt 1 § 3 mom. i grundlagen deltar i för att säkerställa fred och mänskliga rättigheter. Att öka den tvingande karaktären så att hanteringen av resursanvändningen överförs till en överstatlig institution kan dock utgöra ett konstitutionellt problem. Den föreslagna regleringen kommer inte att bli konstitutionellt problematisk, om statsrådets nedan föreslagna ståndpunkt genomförs vid den fortsatta behandlingen. Även regeringens proposition om ändring av lagstiftningen om gränsbevakning (RP 219/2008 rd) behandlas som bäst i riksdagen. Denna proposition gäller bl.a. ändring av gränsbevakningslagen med anledning av Frontexförordningen och förordningen om upprättande av snabba gräns-

insatsenheter. Förslaget om ändring av Frontexförordningen som nu behandlas kan innebära att vissa bestämmelser i gränsbevakningslagen behöver ändras. Detta gäller främst den föreslagna 15 c §.

Enligt 10 § 1 mom. i Finlands grundlag är vars och ens privatliv tryggt. Enligt detta moment utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottet har ansett att det med tanke på skyddet för personuppgifter är viktigt att vid en registrering reglera åtminstone dess syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål inbegripet uppgifternas tillförlitlighet, uppgifternas förvaringstid samt den registrerades rättsskydd. Regleringen i lag ska vara omfattande och detaljerad. Kravet på reglering i lag omfattar också möjligheten att överföra uppgifterna via en teknisk anslutning (T.ex. GrUU 51/2002 rd). Grundlagens 10 § 1 mom. ställer således krav på att informationsutbytet är nödvändigt, proportionerligt, exakt och väl avgränsat när det gäller behandling av personuppgifter. Dessutom har grundlagsutskottet betonat en tillräcklig nivå på uppgiftsskyddet (se t.ex. GrUU 27/2006 rd, s. 3/II och GrUU 25/2009 rd, s. 2/II) och principen att uppgifterna ska användas för avsett ändamål (se t.ex. GrUU 14/2009 rd och GrUU 25/2009 rd). Av betydelse med tanke på grundskyddet av de grundläggande fri- och rättigheterna är åtminstone artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, rättspraxisen vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt Europarådets konvention från 1981 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter. Frontex begränsade rätt att behandla personuppgifter kan medföra att bestämmelserna om behandling av personuppgifter, särskilt lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005), behöver ändras. De eventuella ändringarna av bestämmelserna om behandlingen av personuppgifter är tills vidare svåra att bedöma, eftersom förslaget inte innehåller ett konkret förslag till en artikel som gäller behandling av personuppgifter.

5 Ekonomiska konsekvenser

Ändringen av förordningen torde inte öka Finlands deltagande i den verksamhet som Frontex samordnar, vilket betyder att ändringarna troligen inte medför betydande tilläggskostnader. Kostnaderna kan dock tills vidare inte bedömas exakt.

Förslaget har inga konsekvenser för privat-hushåll, företag, samhällsekonomin eller den offentliga ekonomin.

6 Konsekvenser för myndigheterna

Förslaget medför att Frontex samarbete med myndigheter i medlemsstaterna och tredjeländer samt övriga aktörer ökar. I Finland har förslaget däremot inte några konsekvenser för relationerna mellan myndigheterna. Förslaget ökar planmässigheten för samt utvärderingen, rapporteringen och övervakningen av olika gemensamma insatser och pilotprojekt, vilket innebär att förslaget skulle medföra att förfarandena blir mera exakta. I Finland har förslaget inga betydande konsekvenser för myndigheternas uppgifter eller förfaranden.

Finland deltar redan nu mycket aktivt i Frontex verksamhet och utvecklingen av den. Finlands deltagande ökar troligen inte i och med förslaget. Därmed blir konsekvenserna för Gränsbevakningsväsendets organisation och personal mindre än i vissa andra medlemsstater. Förslaget torde sålunda inte öka behovet av att utöka personalen vid myndigheterna. När det gäller tjänstemännens rättsliga ställning kan tillfälliga och gästande tjänstemän hamna i situationer där man gör intrång i de grundläggande mänskliga rättigheterna, men samtidigt tryggas dessa rättigheter även vid insatserna. Detta medför dock ingen ändring av den nuvarande i situationen. Förslaget ökar inte de administrativa uppgifterna eller kostnaderna för dem i Finland.

7 Miljökonsekvenser

Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för miljön.

8 Övriga samhällseliga konsekvenser

I flera av artiklarna i förslaget betonas respekten för och beaktandet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Som exempel kan nämnas beaktandet av dessa rättigheter vid utbildningen av gränsbevakningstjänstemän. En förutsättning för deltagande i byråns operativa uppdrag är att man fått utbildning. Detta har dock redan beaktats i EU:s gemensamma utbildningsprogram för gränsbevakningstjänstemän som även har blivit en del av utbildningssystemet för gränsbevakningstjänstemän i Finland. I vissa insatser som utförs utomlands måste man göra intrång i de grundläggande mänskliga rättigheterna, men samtidigt tryggas rättigheterna också. Dessa konsekvenser kommer i praktiken inte att beröra Finland annat än när det gäller ovan nämnda tjänstemäns rättsliga ställning, vilket dock inte ändrar nuläget. Vid den föreslagna utvecklingen av riskanalysen och den eventuella behandlingen av personuppgifter finns det risk för s.k. etnisk profilering, vilket man har varit medveten om då förslaget utarbetats.

Förslaget har inga konsekvenser för relationerna mellan människor eller beslutsfattande som gäller dem, och samma gäller för medborgarnas möjligheter att delta eller påverka i samhället. Förslaget har inte heller några konsekvenser för människors psykiska eller fysiska hälsa, välfärd eller fördelningen av välfärd i Finland, och inte heller för lika-behandling, icke-diskriminering eller för barns ställning annat än till den del en förbättring av Frontex funktionsförmåga effektiviserar bekämpningen av olaglig invandring och människohandel. Förpliktelserna som gäller beviljande av internationellt skydd har beaktats i flera olika punkter i förslaget till förordningen. När det gäller könsrelaterade konsekvenser främjar respekten för de grundläggande mänskliga rättigheterna, som betonas i flera punkter i förslaget, för sin del jämställdhet mellan könen. Förslaget inverkar inte på sysselsättningen eller arbetslivet.

Förslaget stöder brottsbekämpning i fråga om olaglig invandring och bekämpning av människohandel, och främjar Frontex möjligheter att samarbeta med bl.a. Europol. En

översyn av byråns uppgifter och roll förbättrar allmänt taget EU-medlemsstaternas inre säkerhet och detta har positiva konsekvenser även för Finland.

I Finland har förslaget inga konsekvenser för den regionala utvecklingen och inte heller för informationssamhället.

9 Ålands behörighet

Enligt 27 § 1 mom. 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör ärenden som gäller Gränsbevakningsväsendet med beaktande av vad som stadgas i 12 § till rikets behörighet.

10 Andra medlemsstaters ståndpunkt

Vid behandlingen i rådets arbetsgrupp för gränser den 9-10 mars 2010 stödde majoriteten av medlemsstaterna allmänt taget kommissionens förslag. Medlemsstaterna lämnade olika förbehåll som främst gällde en eventuell överlappning i fråga om Frontex riskanalys och Schengens utvärderingssystem, skyldigheterna i fråga om reserven för personal och utrustning och att ge Frontex en alltför betydande roll. Dessutom framförde flera medlemsstater kritik mot att man i förslaget inte hade tagit upp en möjlighet för Frontex att behandla personuppgifter.

Behandlingen av förslaget fortsätter i rådets arbetsgrupp för gränser åtminstone den 24 mars 2010 och den 8 april 2010.

11 Institutionernas ståndpunkter

Rådet eller Europaparlamentet har ännu inte behandlat förslaget.

12 Behandling av förslaget i Finland och i Europeiska unionen

Förslaget har behandlats i sektionen för invandrar-, asyl- och integrationsärenden (sektion 6) den 15 mars 2010 samt i ett skriftligt förfarande i sektionen för rättsliga och inrikesfrågor (sektion 7) den 18 mars 2010.

13 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder förbättringen av Frontex funktionsförmåga och stärkningen av dess ställning som en del av utvecklingen av Europeiska unionens integrerade gränsförvaltning (IBM).

Åtgärder för att effektivisera den operativa verksamheten ska dock inte leda till en överstatlig kontroll av medlemsstaternas resurser för gränssäkerheten, och de får inte heller ifrågasätta medlemsstaternas entydiga ansvar att övervaka de yttre gränserna. Genom de ändringar som görs kan medlemsstaternas skyldigheter att delta i den verksamhet som Frontex samordnar ökas när det gäller personal och utrustning så att medlemsstaternas lika förhandlingsposition kvarstår och deras egna resurser som används till gränsförvaltningen tryggas.

Statsrådet stöder den föreslagna möjligheten för Frontex att helt eller delvis köpa utrustning som behövs vid gränsförvaltningen samt möjligheten att fördjupa samarbetet med tredjeland t.ex. genom att genomföra insatser som baserar sig på avtal och projekt för tekniskt bistånd på områden som tillhör tredjeland samt genom att placera ut kontaktpersoner i tredjeland.

Utvidgningen av Frontex riskanalys så att den omfattar även utvärdering av medlemsstaternas gränsförvaltningsförmåga ska stödas, men riskanalysen ska inte överlappa Schengens utvärderingssystem utan komplettera och stöda detta system.

Frontex ska ges tillräckligt omfattande rättigheter att behandla personuppgifter genom vilka Frontex fullskaliga deltagande i bekämpningen av kriminella nätverk som organiserar människohandel och olaglig invandring möjliggörs i samarbete med medlemsstaterna och Europeiska unionens övriga brottsbekämpande myndigheter. Byråns rätt att behandla personuppgifter som är nödvändiga med tanke på byråns ovan nämnda uppgifter ska vara noga avgränsad och exakt definierad i lag.