

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2002 rd

Statsrådets utredning med anledning av kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet "En framtida integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser"

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 31 maj 2002 statsrådets utredning med anledning av kommissionens meddelande till rådet och Europaparlamentet "En framtida integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser" (E 60/2002 rd) till förvaltningsutskottet för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Pekka Järviö, inrikesministeriet
- kommandör Jukka Savolainen, Gränsbevakningsväsendet.

STATSRÅDETS UTREDNING

Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionens meddelande om förvaltning av unionens yttre gränser utgör en fortsättning på kommissionens meddelanden om invandring och asyl och en gemensam politik om olaglig invandring. På basis av det sistnämnda har en strategi mot olaglig invandring utarbetats som rådet antog den 28 februari 2002.

Bevakningen av de yttre gränserna i Europeiska unionen och särskilt gränsbevakningens operativa kapacitet har utvecklats kraftfullt sedan Europeiska rådet i Tammerfors. Diskussionen har under den senaste tiden kulminerat i tanken om en europeisk gränsförvaltningsmyndighet. Slutsats nr 42 från Europeiska rådet i Laeken behandlar gränsbevakningen i två perspektiv. Europeiska rådet bad rådet och kommissionen att fastställa mekanismer för samarbete mellan

medlemsstaternas myndigheter för gränskontroll och utreda förutsättningarna för en gemensam gränsövervakningsmekanism eller gemensamma myndigheter för kontroll av gränserna.

För närvarande pågår två projekt som väntas besvara slutsats nr 42 från Laeken. Under Italiens ledning utförs en genomförbarhetsstudie om en europeisk gränsbevakningsmyndighet. Österrike, Finland och Belgien har utrett praktiska samarbetsmetoder för ett närmare samarbete vid gränserna i Europeiska unionen. Resultaten av dessa två utredningar skall presenteras den 30 maj 2002 vid ett ministermöte i Rom.

Det nu publicerade meddelandet från kommissionen om förvaltning av de yttre gränserna bör ses som en del av den helhet som syftar till att utveckla säkerheten vid EU:s gränser.

Meddelandet är indelat i tre delar. I inledning- en redogörs för kommissionens syn på utma- ningarna och målsättningarna för medlemssta- terna. Den andra delen innehåller en översikt över gemenskapslagstiftningen och den vägen påvisas utvecklingsbehovet. Tredje kapitlet ger ett svar på en jämförelse mellan behov och nulä- ge. I fjärde kapitlet presenteras en kombination av kommissionens utvecklingsförslag med en övernationell europeisk gränsförvaltningsmyn- dighet som mål.

Enligt kommissionens tolkning finns det tre särskilda svagheter i säkerheten vid EU:s grän- ser. Den första svagheten är att gränsbevakning- en utgår endast från nationella utgångspunkter och tar sig uttryck i att medlemsstaterna isolerar sig från samarbete på EU-nivå. En annan svag- het är oförmågan att ta emot gemenskapsfinan- siering. En tredje svaghet är att man tar avstånd från andra metoder att bekämpa olaglig invand- ring, särskilt de instrument som kan ingå som en del i den gemensamma utrikes- och säkerhetspoli- tiken.

Kommissionen föreslår fem helheter som kan anses uppfylla det yttersta målet, en övernation- ell europeisk gränsförvaltningsmyndighet. Dessa är

- ett gemensamt regelverk
- en gemensam mekanism för operativt samarbete
- en gemensam och integrerad riskanalys
- harmoniserad utbildning och utrustning och
- fördelning av bördan både i fråga om eko- nomi och personal.

Det gemensamma regelverket anses innebära en omarbetning av den gemensamma handboken (Schengen). Dessutom har kommissionen som målsättning att de bästa metoder som samlats särskilt inom ramen för Schengen blir bindande normer. Kommissionen anser att de som utför den praktiska gränsbevakningen behöver till- gång till en elektronisk handledning som snabbt låter ta fram normerna i en praktisk kontrollsitu- ation. Dessutom bör regelverket om lokal gräns- trafik enligt kommissionen uppdateras. Avslut- ningsvis anser kommissionen att det finns anled-

ning att utreda den rättsliga och institutionella grunden när det gäller personal vid den tänkta europeiska gränsförvaltningsmyndigheten.

Den andra helheten består av ett förslag till en gemensam mekanism i två delar för operativt samarbete. De föreslagna beståndsdelarna är en gemensam instans för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna och en gemensam mekanism för operativt samarbete. Kommissio- nen föreslår att det inrättas en gemensam instans för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna bestående av cheferna för gränsför- valtningsmyndigheterna. Den kommer med största sannolikhet att utvecklas ur gränschefs- mötet som sammanträder inom ramen för strate- giska kommittén för invandring, gränser och asyl. Den skall enligt kommissionen leda den ge- mensamma politiken för förvaltning av de yttre gränserna och utföra riskanalyser. Som en andra uppgift ser kommissionen ledningen av gemen- samma gränsbevakningsoperationer särskilt i kritiska situationer. Dessutom är den gemensam- ma instansen i en nyckelroll när det gäller kom- patibiliteten i medlemsstaternas utrustning och personal. Kommissionen föreslår dessutom en möjlighet för den gemensamma instansen att ut- öva sin kompetens i kontroller som görs inom medlemsstaternas områden särskilt i speciella si- tuationer. Omfattande Schengenanalyser av de nya medlemsstaterna anses vidare höra till upp- gifterna för arbetsgruppen för utvärdering av Schengensamarbetet.

Ett permanent system för utbyte och behand- ling av information och upplysningar (PROSE- CUR) föreslås bli inrättat som ett förfarande el- ler en uppförandekod och utvecklat och lett av den gemensamma instansen. Delar av det existe- rar redan och vissa delar skall skapas. Det före- slås att systemet skall bygga på sådana nationel- la kontaktpunkter som samordnar alla myndig- heter för säkerheten vid de yttre gränserna inklu- sive nationella underrättelsetjänster. Kommis- sionen har som mål att få en EU-rättslig grund för systemet som skall garantera engagemanget för systemet.

Kommissionens mål är en europeisk gränsför- valtningsmyndighet (European Corps of Border

Guards). Den kan bli verklighet efter det att konstitutionella problem har överbryggats. I en första fas skall en gemensam reserv bildas för exceptionella situationer. Denna reserv skall styras av ett gemensamt organ för gränsbevakning. Principen är att den anlitas för att stödja gränsbevakningen i de medlemsstater som behöver hjälp. I början skall bevakningsuppgifterna gälla landgränser och sjöområden. Det slutliga målet skall dock vara kontrolluppgifter vid gränsövergångarna. Enligt kommissionen står det dock klart att myndigheten inte direkt kommer att kunna överta de nationella myndigheternas roll när det gäller att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten i den mottagande medlemsstaten (detta skulle strida mot artikel 64.1 i EG-fördraget).

Gränsbevakningstjänstemän som deltar i gemensamma operationer behöver fullständiga befogenheter för gränskontroll: befogenheter för kontroll av personuppgifter, utfrågning vid inresa, bordning av fartyg och gripande av personer. Dessa befogenheter skall gälla endast i en noggrant definierad zon nära gränsen.

Statsrådets ståndpunkt

Kommissionens meddelande om förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser ger en god grund för en organiserad utveckling av EU-medlemsstaternas samarbete för gränsbevakning. Meddelandet har utarbetats med sakkunskap och det täcker alla delområden i modellen för säkerheten vid de yttre gränserna enligt Schengenregelverket. Kommissionens tankar om gränsbevakningens horisontella och områdesöverskridande natur motsvarar i stor utsträckning Finlands uppfattning. Finland anser att huvuddelen av de åtgärder som kommissionen föreslår innebär en högre nivå av säkerhet vid unionens gränser.

Tillämpningsområdet för meddelandet begränsas att gälla endast de stater som tillämpar Schengensystemet. Finland anser att Förenade kungariket och Irland om möjligt skall ingå i strukturen.

Finland vill utveckla säkerheten vid EU:s gränser från operativa utgångspunkter. Effekti-

viteten i gränsbevakningen är i nyckelställning. Finland anser inte att en europeisk gränsförvaltningsmyndighet med övernationella befogenheter behövs eller att det under rådande förhållanden finns förutsättningar för att inrätta den. Frågan bör granskas ur konstitutionell synvinkel. Finland ser inte vilka praktiska fördelar en europeisk gränsförvaltningsmyndighet med övernationella befogenheter kan föra med sig. Utgångspunkten för utveckling av säkerheten vid Europeiska unionens gränser bör däremot vara att gemensamma säkerhetsintressen tillvaratas genom ett organiserat samarbete.

Finland understöder alla åtgärder som syftar till ett effektivare samarbete mellan EU:s medlemsstaters, Norges och Islands nationella gränsförvaltningsmyndigheter i enlighet med slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors och Laeken. Effekterna av EU:s utvidgning beskrivs på ett slående sätt i meddelandet. Att kandidatländerna så tidigt som möjligt engageras i samarbetsmekanismen är av största vikt med tanke på det ömsesidiga förtroendet. Finland kan alltså omfatta kommissionens uppfattning om utveckling av det gemensamma regelverket, inrättande av en gemensam mekanism för samråd och operativt samarbete, ökat samarbete i utbildning av gränsbevakningsmyndigheterna och bättre kompatibilitet i gränsbevakningsutrustningen. Kommissionens tankar om fördelningen av medlemsstaternas börda genom ekonomiska instrument är likaså värda att bygga på.

Kommissionens åtgärder för utveckling av ett gemensamt regelverk kan i det stora hela understödjas. En omfattande och systematisk omarbetning av den gemensamma handboken motsvarar helt och hållet de åtgärder och målsättningar som aviserades redan under det finländska ordförandeskapet. Kommissionens initiativ till en praktisk handledning för gränsbevakningspersonal är angeläget särskilt med tanke på utbildningen och utvidgningen.

Kommissionens förslag om att personalens rättsliga och institutionella ställning vid en eventuell europeisk gränsförvaltningsmyndighet bör slås fast anses inte vara angeläget eftersom inrättandet av en övernationell gränsförvalt-

ningsmyndighet inte anses vara ett genomförbart alternativ. Om utredningsarbetet inleds bör det absolut inte ses som ett ställningstagande för en övernationell gränsförvaltningsmyndighet.

Vid den fortsatta behandlingen av frågan utifrån meddelandet bör behandlingen av asylsökande lyftas starkare fram. Rätten att söka asyl är en viktig del av flyktingens rättigheter och baserar sig på den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna. I förberedelserna för gränsbevakningen är det viktigt att lyfta fram rätten att söka asyl för att man inte skall bryta mot återsändningsförbudet i flyktingkonventionen eller med hänsyn till övriga konventioner om mänskliga rättigheter. Här har gränsmyndigheterna en viktig roll.

Kommissionens förslag om *en gemensam instans för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna* är nästan identiskt med det förslag som Finlands statsminister lade den 20 september 2001 för Europeiska rådets extramöte om EU:s forum för de yttre gränserna. Kommissionens tankar om instansens uppgifter kan således godkännas. Finland understöder kommissionens tanke om att instansens uppdrag skall utsträckas till att gälla alla aspekter av säkerheten vid de yttre gränserna — inte alltså enbart gränskontroller och gränsbevakning vid de yttre gränserna. Samtidigt skall man dock hålla fast vid principen att instansen i enlighet med Finlands initiativ till forum för de yttre gränserna består av cheferna för de nationella gränsförvaltningsmyndigheterna.

Enligt kommissionens förslag (punkt 29 i meddelandet) skall instansen också ha ansvar för

skapande av förbindelser för de ansvariga i medlemsstaterna för säkerheten vid gränserna (samordningen av samarbetet). I punkten uppräknas myndigheter som utfärdar viseringar, polis-, tull- och rättsmyndigheter samt Europol. Finland understöder förslaget under förutsättningen att inrättandet av instansen och dess verksamhet inte innebär ändringar i EU-institutionernas befogenheter när det gäller lagstiftningsförslag och frågor för gemensam politik och inte heller ändringar i Finlands nationella myndigheters uppgifter och befogenheter. Enligt Finlands tolkning har detta också varit kommissionens utgångspunkt.

Finland tillstyrker en fördelning av bördan mellan medlemsstaterna genom ekonomiska instrument. I inledningsfasen bör existerande finansieringsmekanismer (t.ex. ARGO-programmet) utnyttjas effektivt. Ökat operativt samarbete bör utgå från operativa behov. Därför är den gemensamma instansen och den gemensamma riskanalysen i nyckelställning.

Den europeiska gränsförvaltningsmyndigheten bör ses som ett arbetsnamn för medlemsstaternas organiserade samarbete där kärnan utgörs av gränsbevakning baserad på nationella befogenheter och ett nationellt ansvar, ett organiserat operativt samarbete på basis av EU-regelverket, en gemensam gränsbevakningskultur genom ökat samarbete i utbildningen och fördelning av bördan genom stegvis ökad gemenskapsfinansiering. Finland understöder en utredning av de finansiella arrangemangen för gränsbevaknings- och tullmyndigheterna i sin helhet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet konstaterar att kommissionens meddelande i och för sig utgör en bra grund för utveckling av gränsbevakningssamarbetet mellan EU:s medlemsstater.

Åtgärderna i meddelandet kommer att bidra till en högre nivå av säkerhet vid gränserna. Utskottet tillstyrker ett ökat samarbete till exempel

genom att inrätta en gemensam instans för personer som arbetar med frågor om de yttre gränserna. Instansens arbetsfält skall omfatta hela spektret av säkerhet vid gränserna — inte enbart gränskontroller och gränsbevakning vid de yttre gränserna. Däremot anser utskottet att en gränsförvaltningsmyndighet med övernationella befo-

genheter inte behövs utan understryker betydelsen av att gränsbevakningen sköts nationellt.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt.

Helsingfors den 5 juni 2002

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
medl. Janina Andersson /gröna
Rakel Hiltunen /sd
Esko Kurvinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Paula Lehtomäki /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Pekka Ravi /saml
Petri Salo /saml
Arto Seppälä /sd
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

biträdande sekreterare Jukka Savola.