

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 58/2006 rd

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

Till stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 9 februari 2006 en kompletterande skrivelse 1. SM 02.02.2007 i ärende U 48/2006 rd till förvaltningsutskottet för eventuella åtgärder.

- överinspektör Katriina Laitinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Ilari Hannula, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- inrikesminister Kari Rajamäki

Samband med andra handlingar

Utskottet har tidigare lämnat utlåtande FvUU 36/2006 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 bestående 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. Förslaget kom försenat, den 19 juli 2006, och därför har den nationella behandlingen påskyndats.

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 be-

hövs 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

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 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 förvaltningens 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 förtroga

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 driftskostnaderna 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 ord-

ningen 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.

Förändringar i behandlingsläget

På gränsarbetsgruppens första möte under Tysklands ordförandeskap framgick det att medlemsländerna eventuellt kommer att bli skyldiga att delta i snabbinsatsteam. Det skulle alltså inte vara frivilligt så som det var meningen i kommissionens ursprungliga förordningsförslag. Ordföranden har föreslagit att medlemsländerna ska bli tvungna att utse medlemmar till teamen och ställa dem till byråns förfogande på begäran av verkställande direktören. Byråns styrelse avgör antalet team och deras sammansättning på förslag av verkställande direktören och med tre fjärdedels majoritet av de givna rösterna. Finland har preliminärt bedömt att antalet finländska medlemmar i teamen kommer att bli litet.

Det finns vissa bakgrundsfaktorer till den här principiella ändringen. Rapportören i Europaparlamentet ställer sig positiv till ett tvång och anser att det kommer att bli en särskilt viktig fråga i parlamentet. Ordföranden kommer att få veta parlamentets hållning den 5 februari 2007. Medlemsländerna har preliminärt förhållit sig positiva till ordförandens förslag och en del av dem har arbetat aktivt i frågan.

Det nya förslaget avviker från frivillighetsprincipen, som tidigare var uppe i ministerrådet. Finland har framhållit att alla stater med yttre gränser i EU bör ordna effektiv och adekvat gränsbevakning enligt 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 medlemslän-

derna i de fall där medlemslandet har skött sin bevakning av de yttre gränserna väl men ändå råkar ut för ett oskäligt och okontrollerbart tryck t.ex. till följd av illegal invandring.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet har den 22 september 2006 lämnat utlåtande om statsrådets U-skrivelse om förordningsförslaget (FvUU 36/2006 rd — U 48/2006 rd). I utlåtandet godkänner utskottet 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.

Samtidigt framhåller utskottet att förslaget bör ändras på många punkter under beredningens lopp. 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. 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 finns därför ett behov att precisera bestämmelserna om befogenheter och ansvar. Befogenheterna bör avgränsas så att de bara omfattar det som är nödvändigt för att tjänstemännen ska kunna utföra sina uppgifter. Det bör tydligare framgå att snabbinsatsteam sänds till medlemslandet endast på begäran av medlemslandet och att medlemsländerna alltid fattar separata beslut om att sända ut tjänstemän.

Utskottet upprepar även i övrigt sitt tidigare utlåtande FvUU 36/2006 rd.

Medverkan i snabba insatser

Läget har förändrats avsevärt både politiskt och juridiskt efter vårt ordförandeskap, åtminstone i fråga om medverkan i snabba insatser. Kommissionens ursprungliga förslag utgår från att det är frivilligt för medlemsländerna att medverka. Men nu har det föreslagits att medlemsländerna ska bli skyldiga att medverka, utse medlemmar till teamen och ställa dem till byråns förfogande på begäran av verkställande direktören. Byråns styrelse avgör antalet team och deras sammansättning på förslag av verkställande direktören och med tre fjärdedels majoritet av de givna rösterna.

Skyldigheten att medverka leder till att samarbetet mellan gränssäkerhetsmyndigheterna i medlemsländerna får övernationella drag, anser utskottet. Ändringen har betydelse för vår suveränitet och vårt nationella spelrum överhuvudtaget. Ökade övernationella drag står i strid med det grundläggande målet, som även Finland förespråkar, att samarbetet inom gränsbevakningen inte är tänkt att utvecklas till en övernationell gränsbevakningsmyndighet. Utskottet lyfter fram principen att medlemsländerna i första hand nationellt har hand om gränsbevakningen och att säkerhetsintressena blir tillgodosedda genom organiserad samverkan, men på frivillig basis. Sakkunniga har ansett att slutresultatet av det förändrade förhandlingsläget kommer att innebära ett stort steg mot gemensam bevakning av EU:s yttre gränser.

Förvaltningsutskottet ser det som nödvändigt att grundlagsutskottet får yttra sig om förordningsförslaget. I anknytning till frågan om obligatorisk medverkan måste det i varje fall klargöras om förpliktelsen kan anses sedvanlig i modernt internationellt samarbete så som avses i motiven till 1 § 3 mom. i grundlagen (RP 1/1998

rd) eller ens i samarbetet inom unionens ram (se GrUU 9/2003 rd, GrUU 21/2003 rd, GrUU 36/2006 rd).

Om medlemsländerna blir skyldiga att medverka kräver det naturligtvis en bedömning av om den rättsliga grunden är adekvat. Den rättsliga grunden är artikel 62.2 punkt a och artikel 66 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (artikel 62.2 punkt a gäller förfaranden som medlemsstaterna ska följa när de utför personkontroller vid de yttre gränserna, artikel 66 föreskriver att rådet kan vidta åtgärder för att säkerställa samarbete mellan de relevanta enheterna i medlemsstaternas förvaltningar samt mellan dessa enheter och kommissionen i fråga om visering, asyl, invandring och annan politik som rör fri rörlighet för personer och som behandlas i avdelning IV i fördraget).

Enligt utredning har den rättsliga grunden varit svag ända från början. Det blir allt mer problematiskt om medlemsländerna i fortsättningen ska vara skyldiga att delta. Det bör också noteras att artikel 64.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen ger uttryck för tanken att den nationella gränsbevakningen kommer i första hand.

Samma rättsliga grund har redan tidigare använts åtminstone för rådets förordning om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (EG/2007/2004 den 26 oktober 2004). Det föreliggande förslaget går delvis ut på att ändra den här förordningen, som också innehåller bestämmelser om byråns "gemensamma stödgrupper". Enligt utskottet är det klart att den tidigare förordningen inte kan vara den rättsliga grunden för det föreliggande förslaget. Detta måste få en relevant rättslig grund i EU-rätten på högre nivå, alltså i fördragsbestämmelserna. Det ska inte på något sätt kunna ifrågasättas att den rättsliga grunden är adekvat.

En eventuell skyldighet att delta i snabba insatser förutsätter dessutom en klarläggning av huruvida en samverkan enligt förordningsförslaget ligger i linje med principen i artikel 64.1 i fördraget att bestämmelserna i fördragets avdel-

ning IV inte ska "påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten". Det bör tydligare anges i förslaget hur den föreslagna mekanismen förhåller sig till upprätthållandet av lag och ordning, skyddet av den inre säkerheten och brottsbekämpningen. Det är alltså fråga om hur förordningsförslaget förhåller sig till den grundläggande principen i artikel 64.1.

I och med ändringen i förordningsförslaget blir det allt mer påkallat att värna de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna i samverkan mellan de nationella gränssäkerhetsmyndigheterna, påpekar utskottet. Förslaget utgår från motiverade principer — EU:s samt medlemsländernas och deras myndigheters behov och intressen. Men mindre uppmärksamhet har fästs vid det faktum att de höga tillströmningar av invandrare som leder till ett behov av snabbinsatsteam faktiskt ofta består av människor som inte lämnat sina hemtrakter frivilligt utan av tvingande skäl så som krig, svält, naturkatastrofer osv. Utskottet vill därför påminna om målet, som Europeiska rådet konstaterade vid sitt möte i Tammerfors, att trygga de mänskliga rättigheterna i EU-projekt mot illegal invandring.

Den konstitutionella bedömningen i statsrådets skrivelse

Utskottet ser det som positivt att regeringen snabbt har informerat riksdagen om det förändrade läget genom sin kompletterande skrivelse U 48/2006 rd.

En brist är dock att regeringen har åsidosatt den konstitutionella bedömningen och frågan om rättslig grund i sin ursprungliga skrivelse och i den kompletterande skrivelsen. Grundlagsutskottet har i olika sammanhang pekat på behovet av konstitutionell bedömning i U-skrivelserna. Att förslaget eventuellt kommer att granskas i konstitutionellt hänseende i riksdagen, främst i grundlagsutskottet, betyder inte att regeringen kan underlåta att bedöma förslagen till EU-rättsakter med hänsyn till Finlands grundlag.

Regeringens ståndpunkt

Av den kompletterande skrivelsen U 48/2006 rd framgår inte klart hur regeringen förhåller sig till förordningsförslaget i fråga om det förändrade läget.

I avsnittet om det förändrade läget sägs att Finland har framhållit att alla stater med yttre gränser i EU bör ordna effektiv och adekvat gränsbevakning enligt 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 har skött sin bevakning av de yttre gränserna väl men ändå råkar ut för ett oskäligt och okontrollerbart tryck t.ex. till följd

av illegal invandring. Utskottet har ingenting att anmärka på de här ståndpunkterna.

Med hänvisning till de synpunkter som beskrivs ovan i utlåtandet noterar utskottet som sammanfattning att utskottet inte har kunnat förorda ändringen som innebär att medlemsländerna blir skyldiga att delta i snabba insatser och att det alltså inte längre är frivilligt för dem att delta. Utskottet utgår från att behandlingen fortsätter med utgångspunkt i det läge som var aktuellt under det finländska ordförandeskapet och att de frågor och problem som utskottet nämnt i det här utlåtandet och i sitt tidigare utlåtande FvUU 36/2006 rd utreds.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar

att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt med anmärkningarna ovan.

Helsingfors den 13 februari 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent

Lauri Kähkönen /sd
Kari Kärkkäinen /kd
Heli Paasio /sd
Satu Taiveaho /sd
Tapani Tölli /cent
Ahti Vielma /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.