

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 1/2007 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 grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till stora utskottet. Stora utskottet har i samma ärende sänt en kompletterande skrivelse till grundlagsutskottet av den 9 februari 2007 1. SM 02.02.2007 och den 4 maj 2007 en kompletterande skrivelse 2. SM 25.04.2007 för eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Katriina Laitinen, inrikesministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Juha Raitio
- assistent Janne Salminen
- professor Ilkka Saraviita.

SKRIVELSEN

Förslag

Kommissionen lade den 19 juli 2006 fram ett förslag till förordning om uppsättande av snabbinsatsteam för gränskontroll, dvs. en förordning om snabbinsatsteam. Syftet med förslaget är ta i bruk snabbinsatsteam för gränskontroll, som bildas av nationella tjänstemän från medlemsstaterna, för att tillfälligt bistå en medlemsstat som har mycket stora svårigheter att kontrollera sina yttre gränser. I förordningen fastställs de uppgifter i samband med gränskontroll (kontroll och övervakning av de yttre gränserna) som de tjänste-

män som förordningens tillämpningsområde omfattar kan utföra.

I kommissionens ursprungliga förslag var det upp till varje medlemsstat att besluta huruvida den genom att göra tjänstemän tillgängliga för upprättandet av grupper för snabba ingripanden vid gränserna önskar delta aktivt i sådana grupper. Rådets ordförandeland Tyskland lade emellertid den 25 januari 2007 fram ett ändrat förslag vars centrala innehåll var att medlemsstaterna ska utse medlemmar i grupperna och ställa dem till gränskontrollmyndighetens förfogande, ifall byrån ber om det. Gränskontrollmyndighetens förvaltningsråd beslutar med två tredjedels ma-

joritet, på generaldirektörens förslag, om gruppernas sammansättning.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen har i princip förhållit sig positiv till förslaget till förordning. Som rådets ordförandestat 2006 eftersträvade Finland en lösning som fungerar så att operationerna verkligen kan inledas och som samtidigt stärker trovärdigheten och tilliten till ett integrerat gränssäkerhetssystem. Regeringen har sett det som viktigt att man vid behandlingen av förordningsförslaget fäster särskild uppmärksamhet vid rättsskyddet såväl för förvaltningsenhetens kund som för den enskilde tjänstemannen. Regeringen har dessutom betonat att ansvarsfrågan klart bör definieras med avseende på värdmedlemsstaten, den utstationerade tjänstemannen och dennes hemstat samt byrån.

Efter att ordförandelandet framställt ett nytt förslag lämnade Finland en granskningsreservation för de punkter som förpliktar medlemsländerna att delta i snabbinsatsteam. Riksdagens förvaltningsutskott ställde sig kritiskt till det förändrade förhandlingsläget i synnerhet med tanke på en bedömning av om den rättsliga grun-

den är adekvat (FvUU 58/2006 rd), varefter Finland bad att kommissionens och rådets juridiska avdelning yttrar sig om förslaget. Enligt deras bedömning är valet av rättslig grund inte ett problem.

I sitt utlåtande ser förvaltningsutskottet det som nödvändigt att grundlagsutskottet får yttra sig om förordningsförslaget. Enligt utskottet måste det i anknytning till frågan om obligatorisk medverkan i varje fall klarläggas huruvida förpliktelsen strider mot grundlagens bestämmelser om suveränitet. Statsrådet har i sin kompletterande skrivelse 2. SM 25.04.2007 bedömt frågan. Statsrådet anser att förslaget om förpliktelsen är sådant normalt samarbete inom Europeiska unionen som inte strider mot bestämmelserna om suveränitet i grundlagens 1 §.

I sitt senaste ställningstagande anser regeringen att punkter som förpliktar medlemsländerna att delta i snabbinsatsteam behövs. Med stöd av det ovan nämnda och med beaktande av hur viktigt ett integrerat gränssäkerhetssystem för EU:s yttre gränser är för Finland har regeringen ansett att det förnyade förslaget kan godkännas. Därför har regeringen beslutat återta reservationen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Suveränitet

I förordningen föreslås att medlemsstaterna ska ta i bruk snabbinsatsteam för gränskontroll. De kan bistå tjänstemän från medlemsstaternas nationella gränsbevakning i en begärande medlemsstat som står inför en speciellt kritisk situation, i synnerhet då ett stort antal tredjelandsmedborgare anländer till de yttre gränserna och försöker illegalt komma in på Europeiska unionens område. Biståndet ska vara tillfälligt och tillhandahålls när en medlemsstat begär om det. Medlemmarna i grupperna kan i de mottagande medlemsstaterna delta i kontroller och övervakning vid gränserna. Förslaget har betydelse för

vår suveränitet och med tanke på bestämmelserna i grundlagens 1 §.

Grundlagsutskottet har i samband med traditionella internationella förpliktelser ansett att det enligt förarbetena till grundlagen är befogat att utgå från att sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som bara i obetydlig utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt kan anses strida mot bestämmelserna om suveränitet i grundlagens 1 § (RP 1/1998 rd, GrUU 36/2006 rd). När man tolkar bestämmelsen om Finlands suveränitet måste man ta hänsyn till Finlands medlemskap i ett flertal internationella organisationer och framför allt medlemskapet i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, GrUU 36/2006 rd,

GrUU 56/2006 rd). En tolkning av suveränitetsbestämmelserna i grundlagen utgående från Finlands medlemskap i Europeiska unionen innebär enligt utskottets tidigare överväganden att man måste inse att medlemskapet uttryckligen har inneburit inskränkningar i suveräniteten inom olika sektorer av det allmänna.

Grundlagsutskottet har tidigare ansett att en överföring av bevakningen av de yttre gränserna och gränskontrollen på en övernationell gränsförvaltningsmyndighet lätt kan bli ett intrång i statssuveräniteten, eftersom sådana uppgifter utan tvekan skulle innebära att självständiga befogenheter i anslutning till offentlig maktutövning anförtros den europeiska gränsförvaltningsmyndigheten. Allt som allt verkar det vara fråga om ett arrangemang som inte kan anses vara sedvanligt i modernt internationellt samarbete och som inte heller bara i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet (GrUU 28/2002 rd).

I förslaget till förordning har tillämpningsområdet begränsats till ett slags nödhjälp för kontroller och övervakning vid gränserna som tillhandahålls tillfälligt och på begäran av en medlemsstat. Arrangemanget innebär inte överföring av självständiga befogenheter på en övernationell gränsförvaltningsmyndighet, trots att man eventuellt kan upptäcka vissa övernationella drag i det. Det rör sig om att förbättra samverkan i bevakningen av EU:s yttre gränser inom ramen för befogenheterna enligt EG-fördraget. I den bemärkelsen medför förslaget inte några problem med avseende på bestämmelserna om suveränitet i grundlagen.

Snabbinsatsteamet med nationella experter kan ha hand om gränskontroller och gränsbevakning på finländskt territorium. Tjänstemännens verksamhet är i detta fall tillfälligt och baserar sig alltid uttryckligen på en begäran som Finland gjort. Medlemmarna i teamen bör följa den finländska lagstiftningen och de omfattas av den straffrättsliga lagstiftningen i Finland. Utskottet har inte sett några problem visavi suveränitetsbestämmelserna när det gäller klart avgränsade fördragsbestämmelser där myndigheter i en annan medlemsstat ges behörighet att agera också

på finländskt territorium och bitvis på samma sätt som nationella myndigheter samt i samband med det utöva offentlig makt som berör Finlands jurisdiktion och individer som uppehåller sig där (se GrUU 56/2006 rd).

Enligt förordningsförslaget ska en medlemsstat ställa till förfogande för operationerna ett visst antal gränsbevakare som uppfyller de krav byrån fastställt. Byråns styrelse ska med tre fjärdedels majoritet besluta om sammansättningen av och det totala antalet gränsbevakningstjänstemän. Syftet med förpliktelsen om deltagande är att säkerställa att gränsförvaltningsbyrån faktiskt har tillgång till personal. Å andra sidan begränsar förfarandet Finlands möjlighet att själv besluta om vart och när finländska gränsbevakare sänds till gemensamma operationer. En medlemsstat har emellertid rätt att vägra ställa gränsbevakningstjänstemän till byråns förfogande om det i hög grad påverkar fullgörandet av nationella uppgifter. Medlemsstaten bedömer när det är fråga om en sådan exceptionell situation. Dessutom kan Finland självt bestämma valet av personal och hur lång kommanderingen är. Regeringen uppskattar att det antal personer från Finland som deltar i teamen kommer att vara litet. Utskottet ser inte några problem visavi suveränitetsbestämmelserna när det gäller ett klart avgränsat praktiskt samarbete mellan gränsbevakningsmyndigheter inom EU.

De grundläggande fri- och rättigheterna

De befogenheter som tas upp i förslaget till förordning tangerar även de grundläggande fri- och rättigheter som grundlagen tryggar. I samband med gemensamma operationer och gränsöverskridningar kan åtgärder som vidtas av en annan stats tjänstemän innebära ingrepp i exempelvis rätten till personlig frihet och integritet enligt grundlagens 7 § eller skydd för privatlivet, som garanteras i grundlagens 10 §. Tjänstemännen ska emellertid följa finsk lagstiftning och finländska myndigheters anvisningar. Fördraget utvidgar inte de befogenheter som baserar sig på den nationella lagstiftningen. Fördragsarrangemangen är därmed enligt utskottets uppfattning

inte problematiska med avseende på grundrättighetssystemet (GrUU 56/2006 rd).

Förordningen innehåller bestämmelser som är relevanta för de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet understryker därför betydelsen av de grundläggande fri- och rättigheterna när förordningen tillämpas. I den nyaste versionen av förslaget har man tagit hänsyn till detta genom att foga till texten en förtydligande bestämmelse om förbud mot diskriminering och en bestämmelse om att förordningens tillämpande inte ska påverka rättigheterna för flyktingar och personer som ansöker om internationellt skydd, särskilt när det gäller principen om non-refoulement.

Andra omständigheter

Bilagan till den senaste kompletterande skrivelsen till riksdagen är kommissionens ursprungliga förslag till förordning och av den framgår inte de ändringar som gjorts i förslaget. Utskottet påpekar att regeringen ska sända bilagor med rätta uppdaterade uppgifter om unionsärenden för behandling i riksdagen.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

*att utskottet omfattar regeringens
ståndpunkt.*

Helsingfors den 11 maj 2007

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Heli Paasio /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Kimmo Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Elisabeth Naucélér /sv
Ville Niinistö /gröna
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.