



2010-11-24

Justitiedepartementet

Polisenheten

Överläggning med Justitieutskottet den 9 december 2010

Förslag till ändring av Frontexförordningen

Dokument

KOM (2010) 61 slutlig – Kommissionens förslag

12744/10 FRONT 118 CODEC 741 COMIX 543 – Ordförandeskapets senaste kompromissförslag

2010/0039 (COD) – Europaparlamentets utkast till betänkande

Faktapromemoria 2009/10:FPM60

Justitiedepartementet har tidigare informerat Justitieutskottet om det rubricerade förslaget den 18 mars 2010 och inför RIF-rådets möte 8-9 november 2010.

Bakgrund

Som svar på en uppmaning i Haagprogrammet antog kommissionen i februari 2008 ett meddelande om Frontex framtida utveckling, vilket välkomnades av både rådet och Europaparlamentet. I januari 2009 redovisades dessutom en oberoende utvärdering av Frontex verksamhet, vilken bl.a. resulterade i att Frontex styrelse till kommissionen lämnade ett antal rekommendationer om ändringar i Frontexförordningen. Även Stockholmsprogrammet innehåller en begäran att kommissionen senast i början av år 2010 ska lägga fram ett förslag för att klargöra Frontex

mandat och stärka byråns roll. Kommissionen presenterade därför den 24 februari 2010 ett förslag till ändring av Frontexförordningen.

Förslaget har sedan dess förhandlats i rådsstrukturen och en gemensam ståndpunkt har nåtts om de flesta delarna av förslaget. Vid RIF-rådets möte den 8-9 november 2010 informerade ordförandeskapet om tre av de frågor som man betraktar som utestående, nämligen eventuell överlappning mellan Frontex riskanalysarbete och den befintliga Schengenutvärderingsmekanismen, Frontex möjlighet att behandla personuppgifter och frågan om huruvida den kommande utvärderingen av Frontex verksamhet ska omfatta en analys av byråns behov av att anställa oberoende gränskontrollanter som ska lyda under byrån. Den behöriga rådsarbetsgruppen, gränsgruppen, fortsätter förhandlingarna om dessa frågor.

Den 12 november 2010 levererade Europaparlamentets rapportör, Simon Busuttil/EPP, sitt utkast till betänkande om kommissionens förslag. Det ansvariga utskottet, LIBE-utskottet, har ännu inte behandlat utkastet.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artiklarna 74, 77.1 b och 77.1 c i fördraget om EU:s funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och med kvalificerad majoritet i rådet.

Förslaget

Kommissionen föreslår att Frontex ska inrätta en pool av gränskontrollanter, s.k. Frontex Joint Support Teams, för deltagande i gemensamma operationer. Poolen ska bestå dels av tjänstemän som medlemsstaterna på frivillig basis ställer till förfogande (på samma sätt som idag), dels av tjänstemän som medlemsstaterna ska sekondera till Frontex för högst sex månader under en ettårsperiod. Hur många tjänstemän som medlemsstaterna tillsammans ska anmäla till poolen ska beslutas av Frontex styrelse.

Frontex får rätt att köpa eller hyra gränskontrollutrustning för att användas under gemensamma operationer, pilotprojekt, snabba insatser vid de yttre gränserna (s.k. RABIT-insatser), återsändandeoperationer eller i biståndsprojekt i tredje land. Den befintliga poolen av utrustning som medlemsstaterna förklarat sig villiga att låna ut under begränsad tid förstärks genom att vissa delar av utrustningen måste ställas till Frontex förfogande inom 30 dagar. Sverige har ännu inte anmält någon utrustning till denna pool.

Bestämmelserna gällande de gemensamma återsändandeoperationerna förtydligas, så att det klart framgår att Frontex får organisera gemensamma återsändandeoperationer. Frontex ska vidare utveckla en uppförandekodex, vilken tjänstemännen ska tillämpa under alla gemensamma återsändandeoperationer. En oberoende observatör ska övervaka att kodexen följs, särskilt vad gäller grundläggande rättigheter.

Kommissionen föreslår vidare att Frontex regelbundet ska bedöma medlemsstaternas kapacitet att kontrollera den yttre gränsen. Resultaten ska användas för byråns riskanalyser och för planering av gemensamma operationer.

Frontex ska utveckla och förvalta ett informationssystem med kapacitet att utbyta sekretessbelagd information med kommissionen och medlemsstaterna. Enligt kommissionens förslag ska systemet inte omfatta utbyte av personuppgifter. (Under förhandlingarnas gång har frågan väckts om Frontex möjlighet att behandla personuppgifter för genomförandet av sina arbetsuppgifter, vilket nu får stöd av såväl kommissionen som en majoritet av medlemsstaterna.)

Frontex får också rätt att utplacera sambandsmän i tredje land, dock bara i de länder vars gränskontrollarbete följer miniminormer för mänskliga rättigheter. Sambandsmännen ska där upprätthålla kontakt med de relevanta myndigheterna i syfte att bidra till bekämpningen av olaglig invandring och återsändandet av olagliga invandrare.

Slutligen föreslår kommissionen att den regelbundna utvärdering som redan görs av Frontex verksamhet ska omfatta en analys av behovet för byrån att anställa oberoende gränskontrolltjänstemän, som ska agera på order av Frontex.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentets rapportör har presenterat sitt utkast till betänkande, men eftersom parlamentet ännu inte har röstat om detta, är det fortfarande osäkert om parlamentets inställning kommer att överensstämma med rapportörens. Med denna reservation redovisas här huvuddragen i rapportörens utkast till betänkande.

Rapportören föreslår inrättandet av ett "EU Border Guard System", som ska omfatta såväl Frontex Joint Support Teams (se ovan under rubriken förslaget) och de befintliga RABIT-teamen. (Rapportören skriver att deltagandet i detta system skulle vara obligatoriskt, vilket dock inte verkar överensstämma med de berörda artiklarna.)

Rapportören stödjer kommissionens förslag att Frontex bör få möjlighet att köpa eller hyra sin egen utrustning.

Frontex bör bistå medlemsstaterna med samordning och organisering av självmant återvändande (där man idag har denna roll endast vid återsändande med tvång).

Byrån ska få rätt att behandla personuppgifter för bekämpning av gränsöverskridande brottslighet och irreguljär migration, parallellt med lämpliga dataskyddsgarantier. Behandlingen ska ske för personer som misstänks vara inblandade i gränsöverskridande brottslighet, personer som är offer för sådan verksamhet och vars uppgifter kan leda till förövarna samt för personer som ingår i byråns gemensamma återsändandeoperationer.

Rapportören föreslår slutligen att den kommande utvärderingen av Frontex verksamhet ska analysera den vidare utvecklingen av "the EU Border Guard System" (se ovan) och byråns behov av att anställa oberoende gränskontrollanter som agerar på order av byrån.

Regeringens ståndpunkt

Regeringen välkomnar generellt kommissionens förslag. Det är bra att Frontex mandat förtydligas och att byrån får förutsättningar att klara de uppgifter den ålagts. Det är samtidigt viktigt att dubbelarbete undviks. Alla ambitionsökningar ska finansieras genom effektiviseringar, i enlighet med vad som anges i Stockholmsprogrammet.

Regeringen ställer sig bakom kommissionens förslag om inrättandet av Frontex Joint Support Teams, men driver aktivt ståndpunkten att sekonderingen av tjänstemän till Frontex blir frivillig. Vi behöver mer information om EP-rapportörens förslag om inrättande av ett "EU Border Guard System" innan vi kan ta slutlig ställning till det. Regeringen stödjer också att Frontex får köpa eller hyra egen utrustning, dock i en begränsad utsträckning. Ett obligatoriskt bidrag till utrustningsregistret är också acceptabelt, så länge det inte påverkar våra gränskontrollerande myndigheters möjlighet att genomföra sina nationella uppdrag.

De utvecklade bestämmelserna om gemensamma återsändanden med respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna är viktiga. I den större frågan om hur vi bäst bekämpar olaglig invandring och människosmuggling samtidigt som vi främjar laglig migration är ett utökat samarbete med tredje land naturligtvis också en central del.

Regeringen anser att Frontex bör ha en roll i utvärderingen av medlemsstaternas kapacitet att kontrollera sina gränser, men efterfrågar en större tydlighet i hur den uppgiften förhåller sig till den nuvarande Schengenutvärderingsmekanismen.

Beträffande Frontex möjlighet att behandla personuppgifter anser regeringen att byrån bör få behandla de personuppgifter som är nödvändiga för att byrån ska kunna utföra sina arbetsuppgifter, vare sig det gäller riskanalyser, samordning av återsändandeoperationer eller att överföra uppgifter om misstänkt människosmuggling till Europol för fortsatt utredning. Behandlingen av personuppgifter ska dock fokusera på de personer som ligger bakom den organiserade brottsligheten, snarare än på enskilda individer som korsar gränsen på olagligt sätt. Av stor betydelse är förstås att man i detta sammanhang beaktar rätten till privatliv och skydd av personuppgifter. Regleringen av Frontex personuppgiftsbehandling måste således innehålla tydliga dataskyddsbestämmelser som ger ett adekvat och robust skydd för enskildas personliga integritet. Den tillåtna behandlingen måste alltid stå i proportion till syftet och bestämmelserna måste därför noggrant ange de villkor och begränsningar som gäller för användning av uppgifterna.

När det gäller frågan om den kommande utvärderingen av Frontex verksamhet ska omfatta en analys av behovet för byrån att anställa oberoende gränskontrolltjänstemän, är regeringen fortfarande av uppfattningen att även om gränskontroll är av gemensamt intresse för alla medlemsstater, är det samtidigt primärt ett nationellt ansvar. Vi kan därför inte ställa oss bakom att Frontex skulle anställa gränskontrollanter som är oberoende av medlemsstaterna och istället lyder under byrån.

I Stockholmsprogrammet uppmanas dock kommissionen att inleda en debatt om den långsiktiga utvecklingen av Frontex, inklusive möjligheten att inrätta ett europeiskt system med gränskontrollanter. Kommissionen har förklarat att man som svar på denna uppmaning kommer att göra en genomförbarhetsstudie, oavsett om denna görs inom ramen för den planerade utvärderingen av Frontex eller helt separat. Mot den bakgrunden stödjer regeringen att en analys genomförs inom ramen för den planerade utvärderingen.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Bestämmelser om gränskontroll finns framför allt i Utlänningslagen (2005:716) och Utlänningsförordningen (2006:97). Förslaget om ändring av Frontexförordningen bedöms dock inte påverka svensk lagstiftning.

Ekonomiska konsekvenser

De möjliga ekonomiska konsekvenserna av förslaget är mycket svåra att avgöra, men bedöms bli relativt marginella.

En obligatorisk sekondering av tjänstemän till Frontex skulle kunna medföra en ökad lönekostnad för tjänstemännens hemmamyndigheter, om dessa ersätts av annan personal. Detta är en av anledningarna till att Regeringen föredrar en frivillig sekondering.

Om Frontex får rätt att hyra eller köpa egen utrustning kan detta ställa ökade krav på byråns budget, men det är inte säkert, då byrån redan med nuvarande system ersätter medlemsstaterna för den utrustning som används i gemensamma gränskontroll- och återsändandeoperationer.

Regeringen anser att ändringarna i Frontexförordningen inte får leda till ökade utgifter till Frontex, utan att ambitionsökningarna bör finansieras genom effektiviseringsvinster, i linje med vad som överenskommits i Stockholmsprogrammet.

Övrigt

-