



Europeiska gränsövervakningssystemet EUROSUR

Justitiedepartementet

2012-01-18

Dokumentbeteckning

KOM (2011) 873

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättandet av Europeiska gränsövervakningssystemet (EUROSUR)

Sammanfattning

Syftet med förordningen är att etablera ett gemensamt regelverk för informationsutbyte mellan medlemsstaterna och Europeiska byrån för förvaltningen av yttre gränser (Frontex) för att förbättra kunskapen om situationen vid EU:s yttre land- och sjögränser och förbättra reaktionsförmågan att hantera uppkomna situationer vid dessa gränser. Genom att ta fram övergripande lägesbilder av vad som händer vid och utanför EU:s yttre land- och sjögränser skapas förutsättningar för en bättre resursfördelning hos medlemsstaterna.

Varje medlemsstat ska inrätta ett nationellt koordineringscenter för gränsövervakning. Centrets uppgift ska vara att säkerställa att alla berörda nationella myndigheter får del av relevant information om situationen vid gränserna för att på så vis förbättra samarbetet mellan myndigheterna. Centret ska även utbyta information med nationella koordineringscenter i andra medlemsstater samt med Frontex. Inom ramen för EUROSUR ska situationsbilder upprättas och utbytas, dels på nationell nivå, dels på europeisk nivå. Varje situationsbild ska bestå av tre lager av information – händelser, operativa uppgifter och analyser.

Varje medlemsstat ska dela upp sina yttre land- och sjögränser i olika sektioner. Varje gränssektion ska förvaltas av ett lokalt eller regionalt koordineringscenter som ska ansvara för effektiv fördelning av gränsövervakningsresurser. Frontex ska gradera i vilken utsträckning händelser relaterade till olaglig invandring och gränsöverskridande

brottslighet påverkar de olika gränssektionerna. Medlemsstaterna ska fördela sina övervakningsresurser i enlighet med påverkansgraderna. För de sektioner med hög påverkansgrad ska det nationella koordineringscentret, och när det så begär även Frontex, ge de lokala eller regionala koordineringscentrens gränsövervakning allt nödvändigt stöd, inklusive personal, resurser och information.

Regeringen är positiv till utvecklingen av Eurosur. När det gäller kommissionens förslag om att inrätta EUROSUR så behöver detta analyseras ytterligare innan regeringen kan ta slutlig ställning. Systemet måste baseras på det faktiska behovet och utgångspunkten måste vara att åtgärder ska leva upp till kraven på proportionalitet, rättssäkerhet, integritet, dataskydd och iakttagande av mänskliga rättigheter.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade 2006 meddelandet Förstärkt förvaltning av Europeiska unionens södra sjögränser i vilket det bland annat föreslogs att det skulle inrättas ett europeiskt gränsförvaltningssystem vid de södra gränserna. Samma år slog Europeiska rådet fast att arbetet med ett europeiskt gränsförvaltningssystem vid de södra gränserna skulle prioriteras. Sedan 2008 har arbete pågått för att inrätta ett europeiskt gränsförvaltningssystem på basis av kommissionens färdplan för EUROSUR. Prioriteringen av EUROSUR bekräftades vid Europeiska rådets möte i juni 2011, där man begärde att systemet ska vidareutvecklas som en prioriterad fråga för att bli operativt senast 2013. I november 2011 upprättade Frontex på försöksbasis länkar till sex nationella samordningscentraler¹ via ett skyddat kommunikationsnät. Övriga nationella samordningscentraler i medlemsstaterna kommer att anslutas under 2012 och 2013.

Den 12 december 2011 presenterade kommissionen ett förslag till förordning om att inrätta ett europeiskt gränsövervakningssystem EUROSUR. Syftet är att förbättra samordningen inom och mellan medlemsstaterna för att förebygga och bekämpa olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet samt dödsolyckor till havs när båtar med migranter och flyktingar kapsejsar.

1.2 Förslagets innehåll

Syftet med förordningen är att etablera ett gemensamt regelverk för informationsutbyte mellan medlemsstaterna och Frontex för att förbättra

¹ Finland, Frankrike, Italien, Polen, Slovakien och Spanien.

I. Förbättra kunskapen om situationen vid de yttre land- och sjögränserna

EUROSUR ska vara ett system för medlemsstaterna och Frontex bestående av följande komponenter:

- nationella koordineringscenter för gränsövervakning
- kommunikationsnätverk
- nationella situationsbilder
- europeiska situationsbilder
- gemensam underrättelsebild om situationen i det geografiska området utanför medlemsstaternas yttre gräns
- gemensam tillämpning av övervakningsverktyg

1. Nationella koordineringscenter för gränsövervakning

För att bättre samordna den nationella och den europeiska gränsövervakningen ska varje medlemsstat inrätta ett nationellt koordineringscenter för gränsövervakning. Centrets uppgift ska vara att säkerställa att alla berörda nationella myndigheter får del av relevant information om situationen vid gränserna för att på så vis förbättra samarbetet mellan myndigheterna. Centret ska även utbyta information med nationella koordineringscenter i andra medlemsstater samt med Frontex. Centret ska vara bemannat dygnet runt, året runt.

2. Kommunikationsnätverket

Ett nytt kommunikationsnätverk ska skapas för att garantera ett säkert informationsutbyte mellan de olika nationella koordineringscentren och mellan de nationella koordineringscentren och Frontex. Utbyte, behandling och lagring av uppgifter ska ske i enlighet med principerna i kommissionens beslut 2001/844/EC om säkerhetsbestämmelser.

Inom ramen för EUROSUR ska situationsbilder upprättas och utbytas, dels på nationell nivå, dels på europeisk nivå. Varje situationsbild ska bestå av tre lager av information. Det första informationslagret ska bestå av *händelser* relaterade till olaglig invandring, gränsöverskridande brottslighet och krissituationer. Det andra informationslagret ska bestå av *operativa uppgifter* om tillgängliga myndighetsresurser, pågående operationer samt terräng och väderförhållanden. Det tredje informationslagret ska bestå av *analyser* med strategisk information, riskbedömningar, underrättelser och kartor.

På nationell nivå ska det nationella koordineringscentret upprätta en nationell situationsbild som ska skickas till berörda nationella myndigheter så att de ska kunna förebygga olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet. Den nationella situationsbilden ska tas fram med hjälp av information från olika källor, bl.a. från nationella övervakningssystem, nationella myndigheter, Frontex och medlemsstaternas koordineringscentra. Delar av den nationella situationsbilden ska även delges medlemsstatens grannländer.

På europeisk nivå ska Frontex upprätta en europeisk situationsbild som ska skickas till de nationella koordineringscentren. Den europeiska situationsbilden ska tas fram med hjälp av information från bl.a. de nationella situationsbilderna, Frontex och andra relevanta europeiska och internationella organisationer. Den europeiska situationsbilden ska vara mer selektiv än de nationella situationsbilderna och bestå av uppgifter av större relevans.

4. Gemensam underrättelsebild av situationen i det geografiska området utanför medlemsstaternas yttre gräns

Frontex ska upprätta en gemensam underrättelsebild av situationen i det geografiska området utanför medlemsstaternas yttre gräns som inte omfattas av någon medlemsstats gränsövervakning. Underrättelsebilden ska delges de nationella koordineringscentren. Den gemensamma underrättelsebilden ska tas fram med hjälp av information från bl.a. de nationella koordineringscentren, Frontex, tredje land, andra relevanta europeiska och internationella organisationer samt medlemsstaternas migrations-sambandsmän i tredje land. Den gemensamma underrättelsebilden får innehålla information som är relevant för övervakning av luftgräns och kontroller vid gränsövervakningsställen. Liksom den europeiska situationsbilden ska den gemensamma underrättelsebilden bestå av uppgifter av större relevans.

5. *Gemensam tillämpning av övervakningsverktyg*

Frontex ska underlätta medlemsstaternas användning av olika övervakningsverktyg. Frontex ska kunna kombinera och analysera uppgifter inhämtade från satelliter, fartygsrapporteringssystem och sensorer och överlämna dessa till de nationella koordineringscentren.

Frontex ska på begäran av ett nationellt koordineringscentrum ge information om den medlemsstatens yttre gräns eller området bortanför statens yttre gräns. Sådan typ av information kan ha inhämtats genom exempelvis övervakning av tredje lands hamn och kust eller spårande av ett misstänkt fartyg.

II. Förbättra reaktionsförmågan att hantera uppkomna situationer

Varje medlemsstat ska dela upp sina yttre land- och sjögränser i olika sektioner. Varje gränssektion ska förvaltas av ett lokalt eller regionalt koordineringscenter som ska ansvara för effektiv fördelning av gränsövervakningsresurser. Frontex ska gradera belastningen på de olika gränssektionernas utifrån Frontex egen riskanalys och efter konsultation med den berörda medlemsstaten. Belastningen ska graderas som låg, medelstor eller hög påverkansgrad beroende på i vilken grad händelser relaterade till olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet påverkar gränssäkerheten. Gränssektionernas graderingar ska anges i den europeiska situationsbilden.

Medlemsstaterna ska fördela sina övervakningsresurser i enlighet med påverkansgraderna. För sektioner med låg påverkansgrad ska de lokala eller regionala koordineringscentren arrangera regelbunden gränsövervakning. För sektioner med medelstor påverkansgrad ska det nationella koordineringscentret tillfälligt stödja de lokala eller regionala koordineringscentrens gränsövervakning med personal och resurser. För de sektioner med hög påverkansgrad ska det nationella koordineringscentret och när det så begär även Frontex, stödja de lokala eller regionala koordineringscentrens gränsövervakning med allt nödvändigt stöd, inklusive

III. Samarbete med tredje land och EU-myndigheter

Frontex ska samarbeta med andra EU-myndigheter. När Frontex sammanställer den europeiska situationsbilden, ska information särskilt utbytas med Europeiska polisbyrån Europol, Centrumet för analys av maritim underrättelseverksamhet beträffande narkotika (MAOC-N) och samordningscentret för bekämpning av narkotika i Medelhavet (CeCLAD-M) samt kommissionen, övriga relevanta EU-myndigheter och internationella organisationer. När Frontex ska underlätta medlemsstaternas användning av olika övervakningsverktyg ska samarbete ske med Europeiska unionens satellitcentrum (EUSC), Europeiska byrån för sjösäkerhet (EMSA) och EU:s kontrollorgan för fiske.

Medlemsstaterna får ingå bilaterala och multilaterala avtal om informationsutbyte med närliggande tredje land. Information får inte utbytas med tredje land om informationen kan användas för att identifiera en person eller en grupp personer som riskerar tortyr, inhuman behandling eller annat brott mot grundläggande rättigheter. Information som har erhållits från en medlemsstat som inte ingår i avtalet eller nätverket med tredje land får endast utbytas med tredje land om den medlemsstaten godkänner det.

IV. Praktiskt genomförande

Kommissionen ska i samarbete med medlemsstaterna och Frontex ta fram en praktisk handbok för genomförandet och förvaltningen av EUROSUR. Frontex ska övervaka att EUROSUR fungerar tekniskt och operativt i förhållande till syftena att förbättra kunskapen om situationen vid de yttre land- och sjögränserna och förbättra reaktionsförmågan att hantera uppkomna situationer. Frontex ska lämna en rapport om hur EUROSUR fungerar den 1 oktober 2015 och vartannat år därefter. Kommissionen ska lämna en övergripande utvärdering av EUROSUR till rådet och Europaparlamentet den 1 oktober 2016 och vart fjärde år därefter.

Förordningen ska tillämpas från den 1 oktober 2013. De medlemsstater som befinner sig med sydlig yttre sjögräns och östlig yttre landgräns ska ha sina nationella koordineringscenter på plats från den 1 oktober 2013. Övriga medlemsstater, däribland Sverige, ska ha sina nationella koordineringscenter på plats från den 1 oktober 2014.

EUROSUR kommer att ta sikte på EU:s yttre land- och sjögräns och därför är det endast sjögräns som är aktuellt för svensk del. För att skapa förståelse för hur systemet kan tänkas se ut kan man dra parallellen till det redan existerande nationella Sjöbasis som är ett system där sjöläges- och sjöinformation från elva myndigheter samlas². Kustbevakningen är förvaltare. I systemet regleras också tillgången till den samlade informationen, både på myndighetsnivå och på användarnivå. Syftet är att tillhandahålla informationen betydligt snabbare än idag. Det torde innebära att Sverige till viss del redan har den information som efterfrågas till EUROSUR.

Förändringar i sekretesslagstiftningen skulle kunna bli aktuella för att de svenska myndigheterna ska kunna samarbeta på ett optimalt sätt både på nationell och europeisk nivå.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

EUROSUR kommer att genomföras av Frontex och medlemsstaterna gemensamt. Nationellt kan kostnaderna för teknikutvecklingen initialt bli höga och bemanningen av det nationella kontaktcentret kommer att medföra kostnader. Regeringen avser att återkomma om finansieringsfrågan.

Enligt kommissionens konsekvensanalys beräknas kostnaderna för EUROSUR totalt att uppgå till 338 miljoner euro. När det gäller de nationella koordineringscentren kommer medlemsstaterna att kunna söka finansiellt stöd från Gränsfonden för perioden 2012-2013 och från den planerade Interna säkerhetsfonden för perioden 2014-2020. Det sjunde ramprogrammet för forskning och utveckling kommer att kunna användas för den service som ska finnas för den gemensamma tillämpningen av övervakningsverktyg. Åtgärder i tredje länder kommer att stödjas av det tematiska programmet för asyl och migration.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positiv till utvecklingen av EUROSUR. När det gäller kommissionens förslag om att inrätta EUROSUR så behöver detta analyseras ytterligare innan regeringen kan ta slutlig ställning. Systemet måste baseras

² Försvarsmakten, Sjöfartsverket, Fiskeriverket, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Transportstyrelsen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, SMHI, Naturvårdsverket och Sveriges Geologiska Undersökning. Polisen bidrar i dagsläget med information om försvunna och efterlysta båtar.

på det faktiska behovet och utgångspunkten måste vara att åtgärder ska leva upp till kraven på proportionalitet, rättssäkerhet, integritet, dataskydd och iakttagande av mänskliga rättigheter. Dessutom behöver nyttan med systemet överstiga de kostnader som systemet medför. EUROSUR ska utvecklas med beaktande av pågående arbete i andra relevanta fora, t.ex. inom den europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA).

Förslaget innehåller delar som behöver analyseras närmare, bland annat gränsdragningen mellan personkontroll och varukontroll.

Även om syftet med EUROSUR inte är att utbyta personuppgifter kan det inte uteslutas att det nuvarande förslaget till förordning skulle kunna innebära att vissa personuppgifter kan komma att utbytas. I sådant fall måste detta noga regleras av förordningen. Vidare får inte den legala migrationen försvåras.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter om förslaget till förordning är inte kända. Europeiska rådet antog i juni 2011 slutsatser om att utvecklingen av EUROSUR skulle prioriteras i syfte att få systemet operativt senast 2013.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionen är förslagsställare och verkar för att EUROSUR ska vara operativt senast 2013. Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

Regeringen uppdrog den 28 oktober 2010 åt Rikspolisstyrelsen att analysera och förbereda en svensk anslutning till EUROSUR. En styrning i direktiven var att befintliga tekniska lösningar och strukturer borde utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt för att främja kostnadseffektivitet och undvika dubbelarbete. I juni 2011 lämnade Rikspolisstyrelsen över en redovisning av uppdraget till regeringen. Rikspolisstyrelsen föreslog att Sverige skulle ansluta sig till EUROSUR eftersom en anslutning skulle innebära ett mervärde för berörda myndigheters verksamhet, såväl nationellt som internationellt. Rikspolisstyrelsen föreslog vidare att Polisen, Tullverket och Kustbevakningen skulle vara de myndigheter som utgjorde stommen i den svenska anslutningen och att Polisen skulle tilldelas huvudansvaret.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 77 (2) (d) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Europaparlamentet och rådet beslutar gemensamt om förordningen i enlighet med ordinarie lagstiftningsförfarande och med kvalificerad majoritet i rådet.

Det behöver analyseras närmare huruvida den rättsliga grunden som kommissionen föreslår (politik som gäller gränskontroll, asyl och invandring) även kan sägas omfatta det brottsbekämpande samarbetet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kärnan i förslaget är att koppla samman redan befintliga gränskontrollmyndigheter och gränsövervakningssystem för att få en bättre bild av vad som händer vid EU:s yttre land- och sjögränser. En bättre gemensam lägesbild ska i sin tur förbättra förmågan att förhindra olaglig invandring, gränsöverskridande brottslighet och dödsolyckor till havs när båtar med migranter och flyktingar kapsejsar. För att säkerställa övervakningen och säkerheten vid EU:s yttre gräns krävs samarbete på EU-nivå. Systemet är delvis decentraliserat i och med att de nationella koordineringscentren står för huvuddelen av informationsinhämtningen och de operativa åtgärderna. Regeringen anser att förslaget balanserar behovet av samordning på EU-nivå med medlemsstaternas behov av att självständigt styra över sina myndigheter. Medlemsstaterna är fortsatt nationellt ansvariga för gränskontrollen vilket varken förändras eller lämnas över till någon annan med anledning av inrättandet av EUROSUR.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Hösten 2008 tillsattes en expertgrupp under ledning av kommissionen för att bistå i utvecklingen av EUROSUR. Sverige är representerat i expertgruppen. Den 18 mars 2010 gav kommissionen Frontex i uppdrag att inleda ett pilotprojekt om inrättandet av ett nätverk för EUROSUR, vilket inleddes i juli 2010. Sverige deltar som observatör i projektet. Förslaget till förordning kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för gränsfrågor med start i början av 2012. Kommissionens målsättning är att förordningen ska tillämpas från 1 oktober 2013.