



2018-09-27

Justitiedepartementet

Polisenheten

Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den 11–12 oktober 2018

Dagordningspunkt 2 (rådets möte)

Dagordningspunkt 1 (Gemensamma kommittén)

Rubrik: Förslag till ny förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning

Dokument: Det har ännu inte presenterats något dokument för behandlingen i rådet.

Tidigare dokument: KOM (2018) 631

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om den europeiska gräns- och kustbevakningen och upphävandet av rådsbeslut nr 98/700/RIF, förordning (EU) nr 1052/2013 av Europaparlamentet och rådet och förordning (EU) nr 2016/1624 av Europaparlamentet och rådet.

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: -

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: -

Bakgrund

Kommissionen presenterade den 12 september 2018 ett förslag till förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning. Förslaget innehåller framförallt inrättande av en stående gränskontrollstyrka om 10 000 personer. Den stående gränskontrollstyrkan ska bestå i dels egen anställd personal från den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), dels lång- och korttidsutplacerad personal från

medlemsstaternas gränskontroll- och kustbevakningsmyndigheter. Syftet med förslaget är att uppnå en effektiv gräns- och migrationsförvaltning och värna den inre säkerheten i unionen, samtidigt som den inre rörligheten säkerställs.

Förslaget har behandlats den 1-2 oktober 2018 i rådsarbetsgruppen för gränsfrågor och vid Europeiska rådets informella möte den 20 september 2018. Det österrikiska ordförandeskapets ambition är att nå en allmän inriktning i rådet före årets slut och en överenskommelse med Europaparlamentet under våren 2019.

Vid rådsmötet den 11–12 oktober avses en riktlinjedebatt. Ordförandeskapet har ännu inte presenterat några frågor inför debatten.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget baseras på Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF), och särskilt artikel 77 (2)(b) och (d) samt artikel 79(2)(c). Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet av rådet och Europaparlamentet gemensamt och med kvalificerad majoritet i rådet.

Svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar, i linje med tidigare svensk ståndpunkt, förslaget och idén om ett utökat mandat för den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån. Regeringen ser positivt på ett ökat stöd till medlemsstaterna avseende återvändande och anser att det är bra med ett ökat samarbete med tredjeländ. Ett ökat mandat till byrån måste dock ske utan att medlemsstaterna lämnar över det grundläggande ansvaret för gränskontrollen till EU. Angående den stående gränskontrollstyrkan (10 000 personer) har regeringen efterfrågat information om vad som legat till grund för kommissionens förslag innan närmare ställning tas till detta.

Så länge det inte finns ett finansieringsförslag som är förenligt med regeringens övergripande prioriteringar i förhandlingen om nästa fleråriga budgetram (MFF) – dvs. en minskad EU-budget som inte överstiger 1 % av medlemsstaternas samlade BNI genom att tillräckliga neddragningar görs inom traditionella politikområden med begränsat EU-mervärde samt en stabiliserad svensk EU-avgift – avser regeringen ifrågasätta storleksordningen på kostnaderna för förslagens genomförande. Det behöver också säkerställas att förslaget går att finansiera inom ramen för den nuvarande budgetramen (2019–2020).

Regeringen kan stödja den nya policycykeln som ska lägga grunden till en europeisk strategi för integrerad gränsförvaltning.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

Förslaget

Sammanfattning

Kommissionens förordningsförslag om en europeisk gräns- och kustbevakning innehåller framförallt inrättande av en stående gränskontrollstyrka om 10 000 personer. Den ska bestå i dels egen anställd personal från den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), dels lång- och korttidsutplacerad personal från medlemsstaterna.

Enligt förordningsförslaget är huvudregeln att medlemsstaterna ska vara ansvariga för att säkerställa förvaltningen i sina respektive delar av den yttre gränsen. Om en medlemsstats gränskontroll bedöms vara så ineffektiv att den utgör en risk för Schengenområdets funktion, ska dock kommissionen kunna fatta beslut om nödvändiga åtgärder. Ett sådant beslut fattas idag av rådet.

Vidare föreslås att personal i den stående gränskontrollstyrkan ska kunna verka som gränspoliser i medlemsstaterna med samma befogenheter som den nationella gränspolisen i respektive medlemsstat. Förordningsförslaget ger också den verkställande direktören ett större mandat att besluta var långtidsseksunderad personal ska utplaceras, och om dessa behöver omplaceras. Förordningen ska säkerställa en effektivare och mer flexibel utplacering av den stående gränskontrollstyrkan. Den europeiska gräns- och kustbevakningen ges även en större roll i tredjeland med möjliga operativa insatser. Insatser ska kunna genomföras i alla tredjeländer, förutsatt ett godkännande från respektive tredjeland.

Den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån kommer också att kunna biträda medlemsstaterna i en högre utsträckning med ett förstärkt återvändandemandat. Mandatet innebär att byrån på ett mer självständigt sätt ska kunna genomföra verkställigheter och dessutom kunna genomföra återvändande från ett tredjeland till ett annat.

Förslaget

Förslaget innehåller en revidering av förordningen om en europeisk gräns- och kustbevakning samt upphäver rådsbeslut nr 98/700/RIF om inrättandet av ett europeiskt system för arkivering av bilder (Fado) och förordning (EU) nr 1052/2013 om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosir).

Stående gränskontrollstyrka

Förslaget omfattar en stående gränskontrollstyrka om 10 000 personer till år 2020. Den stående gränskontrollstyrkan ska bestå i dels egen anställd personal, dels lång- och korttidsutplacerad personal från medlemsstaternas gränskontrollmyndigheter.

Förordningen kommer att ge personal i den stående gränskontrollstyrkan mandat att verka som gränspolis i medlemsstaterna med samma befogenheter som den nationella gränspolisen i respektive medlemsstat. Byråns egna anställda personal ges dock inte fullt ut samma befogenheter. De ska dock inkluderas i styrkan och ha nödvändiga befogenheter för att kunna utföra gränskontroll och uppgifter inom återvändande. Personal i den stående styrkan ska alltid verka under ledning av den aktuella medlemsstatens gränspolis och lyda under såväl nationell som EU- och internationell rätt (artikel 55).

Besluten om var och när långtidsseklunderad personal ska utplaceras hamnar hos den verkställande direktören. Det innebär ett effektivare användande av resurser och en större flexibilitet vid utsändande av den stående gränskontrollstyrkan (artikel 57).

Situationer vid de yttre gränserna som kräver omedelbara åtgärder

Medlemsstaterna ska vara ansvariga för att säkerställa förvaltningen i sina respektive delar av den yttre gränsen (artikel 7). Om en medlemsstats gränskontroll bedöms vara så ineffektiv att den utgör en risk för Schengenrådets funktion, ska dock kommissionen kunna fatta beslut om nödvändiga åtgärder. Ett sådant beslut fattas idag av rådet. Den verkställande direktören ska därefter, i samverkan med medlemsstaten, upprätta en gemensam operativ plan för en insats (artikel 43).

Anskaffning och hyra av teknisk utrustning

Förslaget innebär också att Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån kan införskaffa egen utrustning i högre grad. Byrån har redan idag möjlighet att införskaffa och äga utrustning men förslaget stärker denna genom ett öronmärkt anslag (artikel 63).

Flerårig policycykel för en europeisk integrerad gränsförvaltning

En ny strategisk policycykel föreslås med vilken kommissionen och byrån gemensamt ska kunna säkerställa effektiviteten i den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Policycykeln ska fastställa hur utmaningarna inom ramen för gräns- och kustbevakning inom EU ska adresseras på ett sammanhängande, integrerat och systematiskt sätt (artikel 8).

Samarbete med tredje länder

Förslaget ger den europeiska gräns- och kustbevakningen en större roll i tredjeland med möjliga operativa insatser. Insatserna ska kunna ske även i tredjeländer som inte är EU:s grannländer, med deras godkännande. Den nya rollen innebär ett djupare samarbete och bättre samverkan med GUSP-insatser (artikel 3 (g) och 72-79).

Återvändande

Den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån föreslås kunna biträda medlemsstaterna i en högre utsträckning med ett förstärkt återvändandemandat. Frontex bistår redan idag medlemsstaterna med såväl förberedelser som genomförande av återvändanden men förslaget ger byrån ett större mandat att mer självständigt kunna genomföra verkställigheter efter att en medlemsstat har beslutat om av- eller utvisning (artikel 51).

Byrån ska få genomföra återvändande från ett tredjeland till ett annat, grundat på direktiv i den strategiska fleråriga policycykeln. Bistånd ska kunna ges vid tillfällen där ett tredjeland är i behov av tekniskt eller operativt stöd med hänsyn till den egna förmågan att genomföra återvändandeinsatser (artikel 54).

Eurosur (det europeiska gränsövervakningssystemet)

Eurosurförordningen föreslås lyftas in i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen. Den etablerar Eurosur som ett integrerat ramverk för gränsförvaltning inom ramen för den europeiska gräns- och kustbevakningen. Eurosur används bl.a. för informationsutbyte och samverkan inom den europeiska gränsförvaltningen (artikel 18, ff.).

Det föreslås att medlemsstaterna ska ange, och hålla ett nationellt samordningscenter operativt 24/7. Det nationella samordningscentret ska vara medlemsstatens kontaktpunkt för utbyte av information inom ramen för den europeiska gränsförvaltningen, för samordningen med andra medlemsstater och med byrån (artikel 21).

Satellitkontor

I samverkan med en medlemsstat föreslås den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån kunna sätta upp ett s.k. satellitkontor i medlemsstaterna. Ett sådant kontor ska sättas upp för att underlätta och förbättra samverkan i en operativ insats och för att säkerställa ett effektivt nyttjande av byråns resurser (artikel 60).

Uniformer

Utstationerad personal från byrån samt långtidsseksunderad personal från medlemsstaterna ska, där så är lämpligt, bära en gemensam uniform. Kottidsseksunderad personal kan bära sin egen uniform. Samtliga tjänstgörande i den stående gränskontrollstyrkan ska dessutom bära en blå armbindel med den Europeiska Unionens och den Europeiska gränskontrollbyråns insignier (artikel 83.4).

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Förordningsförslaget rör främst organisation och befogenheter för en europeisk gräns- och kustbevakning. Några genomgripande förändringar i svensk lagstiftning är inte att förutse.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget är kopplat till kommissionens förslag om EU:s fleråriga budgetram (MFF) 2021–2027, i vilket kommissionen särskilt nämner den stående styrkan med 10 000 gränskontrollanter men där indikerar att den ska vara på plats först 2027 istället för redan 2020. Sverige driver att EU-

budgetens storlek behöver minska i nästa MFF (och inte uppgå till mer än 1 % av medlemsstaternas samlade BNI) till följd av Brexit, men gränskontroll är inom ramen för denna position ett prioriterat område. Det går utöver utgifterna som förslaget innebär för utgiftsområde 27 (Avgiften till Europeiska unionen) inte att utesluta ytterligare nationella budgetära konsekvenser, men de torde bli marginella.

Kostnaden för genomförandet uppgår enligt kommissionen till 11,3 miljarder euro 2021-2027 och 577 miljoner euro under 2019-2020. För Sverige innebär detta utgifter för statsbudgeten på ca 4,5 miljarder kronor under perioden 2021-2027 och ca 185 miljoner kronor under perioden 2019-2020. Sverige driver att EU-budgetens storlek behöver minska i nästa MFF (2021-2027) till följd av Brexit och att den svenska EU-avgiften ska stabiliseras, men gränskontroll är inom ramen för denna position ett prioriterat område. Sveriges prioriteringar på detta område ska finansieras genom minskningar av EU:s budgetram i övrigt, för att uppnå Sveriges mål om en stabiliserad EU-avgift.

Övrigt

-