



Förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning 2018/19:FPM10

Justitiedepartementet

2018-10-17

Dokumentbeteckning

COM(2018) 631

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om den europeisk gräns- och kustbevakningen och om upphävande av rådets gemensamma åtgärd nr 98/700/RIF, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1052/2013 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624

Sammanfattning

Kommissionens förordningsförslag om en europeisk gräns- och kustbevakning innehåller framförallt ett inrättande av en stående gränskontrollstyrka om 10 000 personer. Den ska bestå i dels av personal anställd direkt av den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, idag kallad Frontex, dels av lång- och korttidsseksunderad 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 Schengenområdet 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 ska säkerställa en effektivare och mer flexibel utplacering av den stående gränskontrollstyrkan genom att ge den verkställande direktören ett större mandat att besluta var långtidsseksunderad personal ska utplaceras och om dessa behöver omplaceras. 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.

2018/19:FPM10

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.

Regeringen välkomnar idén om ett utökat mandat för den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån i de delar där ett tydligt europeiskt mervärde kan påvisas. Det är emellertid centralt att medlemsstaterna behåller det grundläggande ansvaret för sin respektive gränskontroll och att ett utökat mandat för byrån får inte underminera denna princip.

Så länge det inte finns ett finansieringsförslag som är förenligt med regeringens övergripande prioriteringar i förhandlingen om nästa fleråriga budgetram (MFF) –avser regeringen ifrågasätta storleksordningen på kostnaderna för förslaget genomförande. Det behöver också säkerställas att förslaget går att finansiera inom ramen för den nuvarande budgetramen (2019–2020).

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen som trädde i kraft den 6 oktober 2016 svarade mot 2015 års migrationskris inom EU. För att ytterligare förbättra och effektivisera gränsförvaltningen av EU:s yttre gräns, värna den inre säkerheten i unionen, samtidigt som den fria rörligheten säkerställs har kommissionen föreslagit en ny förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen.

I rådets slutsatser från den 28 juni 2018 bekräftades behovet av en effektivare kontroll av EU:s externa gränser. Detta ska ske genom att stärka den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns stödjande roll till medlemsstaterna i form av ett ökat samarbete med tredjeländer, utökade resurser och ett utökat mandat.

I Europaparlamentets resolution från den 30 maj, 2018, avseende den årliga rapporten av funktionssättet för Schengenområdet, uttrycker Europaparlamentet en oro över medlemsstaters bristande implementering av den integrerade gränsförvaltningsstrategin.

1.2 Förslagets innehåll

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 (Eurosur).

2018/19:FPM10

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 korttidsseksunderad personal från medlemsstaternas gränskontrollmyndigheter. Avsikten är att svara mot en diskrepans mellan å ena sidan byråns behov av resurser och å andra sidan medlemsstaternas förmåga att tillhandahålla dessa.

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 på återvändandeområdet. 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).

Beslutsrätten för var och när långtidsseksunderad personal ska utplaceras läggs hos den verkställande direktören. Det innebär enligt kommissionen 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 Schengenområdets 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 den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån kan införskaffa egen utrustning i högre grad. Byrån har redan idag en möjlighet att införskaffa och äga utrustning men förslaget stärker den 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).

2018/19:FPM10

Samarbete med tredjeländ

Förslaget ger den europeiska gräns- och kustbevakningen en större roll i tredjeländ 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 (den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken) (artikel 3 (g) och 72-79).

Återvändande

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

Byrån föreslås även få genomföra återvändande från ett tredjeländ till ett annat, grundat på direktiv i den strategiska fleråriga policycykeln. Bistånd ska kunna ges vid tillfällen där ett tredjeländ 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 bland annat för informationsutbyte och samverkan inom den europeiska gränsförvaltningen (artikel 18, ff.).

Det föreslås att medlemsstaterna ska ange och hålla ett nationellt samordningscenter operativt dygnet runt. 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 lokalkontor. 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 föreslås, 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).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

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

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

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 UO27 EU-avgiften 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. Riksdagen har vid Sveriges EU-inträde beslutat om principer om neutralitet för statens budget (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Samarbetet inom EU om vår gemensamma säkerhet är en viktig fråga. Utvecklingen de senaste åren har tydligt visat att EU behöver en förbättrad kontroll av sina yttre gränser. Det är inte minst viktigt för att människor ska kunna resa fritt inom unionen.

Regeringen välkomnar idén om ett utökat mandat för den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån i de delar där ett tydligt europeiskt mervärde kan påvisas. Regeringen ser positivt på ett ökat stöd till medlemsstaterna avseende återvändande och anser att det är bra med ett ökat samarbete med tredjeland. Det är emellertid centralt att medlemsstaterna behåller det grundläggande ansvaret för sin respektive gränskontroll och att ett utökat mandat för byrån får inte underminera denna princip.

Förslaget skulle innebära ökade kostnader med 640 miljoner kronor per år. Regeringen kommer därför att be kommissionen att ytterligare förklara mervärdet i den del av förslaget som rör en stående gränskontrollstyrka (10 000 personer) och hur det motiverar den betydande kostnaden för förslaget. Om inte ett tydligt mervärde kan påvisas kommer Sverige att driva ett mindre kostsamt genomförande.

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 att ifrågasätta storleksordningen på kostnaderna för förslagets 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.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flertalet medlemsstater har välkomnat förslaget. Det starkare stödet till medlemsstaterna avseende återvändandeoperationer och det närmare samarbetet med tredjeland har särskilt lyfts fram. Överlag har också framförts att ytterligare analyser är nödvändiga avseende det utökade mandatet, storleken på den stående styrkan samt den utökade befogenheten för byråns egen personal.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats

3.1 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.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

I ett område utan inre gränser påverkas alla medlemsstater i fall av irreguljär migration över en av medlemsstaternas yttre gräns. Ett område utan inre gränser fungerar därför bara vid effektiv kontroll av hela den yttre gränsen. Kommissionen menar att medlemsstaterna inte själva i tillräcklig utsträckning kan uppnå en effektiv kontroll av den yttre gränsen, utan att detta uppnås bättre på unionsnivå. De i förordningen föreslagna unionsåtgärderna är därför i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

Förslaget syftar till ett korrekt och fullständigt genomförande av EU:s regelverk om förvaltningen av den yttre gränsen, däribland att kunna ingripa på ett tidigt stadium och vidta nödvändiga åtgärder för att undvika krissituationer. Det är enbart om en situation fortsätter att vara kritisk, som omedelbart beslut om direkta insatser i berörd medlemsstat föreslås kunna fattas på unionsnivå. Kommissionen anser därför att också principen om proportionalitet är uppfylld.

Regeringen delar i huvudsak kommissionens uppfattning. Alla medlemsstater är beroende av att förvaltningen av den yttre gränsen fungerar och sköts i enlighet med EU-regelverket. Det är därför rimligt att fatta beslut på EU-nivå om regler och åtgärder för att upprätthålla en god förvaltning av den yttre gränsen. Regeringen kommer dock att bevaka att artikel 4 i EU-fördraget inte kringgås, det vill säga att medlemsstaternas ansvar enligt fördraget att hävda territoriell integritet, upprätthålla lag och ordning samt att skydda den nationella säkerheten inte undergrävs.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har behandlats två gånger i rådsarbetsgruppen för gränsfrågor och vid europeiska rådets möte den 20 september, 2018 samt vid RIF-rådet den 12 oktober. Det österrikiska ordförandeskapets målsättning är att nå en politisk överenskommelse i rådet före årets slut och en överenskommelse med parlamentet under våren 2019.

