



Regler för operativt samarbete vid de yttre sjögränserna

2012/13:FPM99

Justitiedepartementet

2013-05-17

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 197

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler för övervakningen av de yttre sjögränserna inom ramen för det operativa samarbete som samordnas av Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser

Sammanfattning

Rådet antog år 2010 ett rådsbeslut¹ med riktlinjer för sjögränsoperationer som samordnas av Frontex. I september 2012 underkände EU-domstolen rådsbeslutet för att det enligt domstolen utvecklade Schengens gränskodex² och därför borde ha fattats inom ordinarie lagstiftningsförfarande (d.v.s. rådet tillsammans med Europaparlamentet). Med anledning av EU-domstolens dom har kommissionen presenterat det nu aktuella förslaget till förordning om regler för övervakning av de yttre sjögränserna inom ramen för operativt samarbete samordnat av Frontex.

Regeringen välkomnar att kommissionen presenterar ett förslag till förordning som bygger på det tidigare rådsbeslutet. Det är viktigt att de medlemsstater som deltar i Frontex sjöoperationer har gemensamma regler för hur sjöräddning och landsättning ska ske. Alla nödställda personer ska undsättas i enlighet med gällande konventioner och ingen ska landsättas eller

¹ Rådets beslut av den 26 april 2010 om komplettering av kodexen om Schengengränserna vad gäller övervakningen av de yttre sjögränserna inom ramen för det operativa samarbete som samordnas av Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (2010/252/EU)

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Varje medlemsstat ansvarar för att bevaka sina yttre gränser för att se till att gränspassage inte sker på andra platser än vid särskilda gränsovergångsställena. Med yttre gräns menas landets gränser mot länder utanför Schengen och flygplatser och hamnar med förbindelser med länder utanför Schengen.

I Sverige har polisen det huvudsakliga ansvaret för gränskontrollverksamheten och Kustbevakningen har huvudansvaret för kontroll av den yttre gränsen till sjöss och ansvarar för kontrollen av sjötrafik.

Eftersom migrationstrycket ser olika ut vid olika delar av EU:s yttre gräns finns det ett behov av en flexibel samordning av medlemsstaternas resurser på EU-nivå. För att underlätta medlemsstaternas samordning skapades år 2005 Frontex, EU:s byrå för medlemsstaternas operativa samarbete vid de yttre gränserna.

Frontex främsta uppgift är att samordna det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna när det gäller förvaltningen av de yttre gränserna. En medlemsstat kan genom Frontex be att andra medlemsstater bistår med utrustning och personal i en gemensam operation. Under gemensamma operationer vid de yttre sjögränserna är det viktigt att det finns tydliga regler för hur tjänstemännen från de olika medlemsstaterna ska agera vid olika situationer, särskilt då det kan uppstå akuta nödsituationer till havs.

År 2009 efterfrågade Europeiska rådet i mötesslutsatser tydliga insatsregler för genomförandet av gemensamma operationer till sjöss och för landsättning av undsatta personer. Europeiska rådet upprepade sin begäran i Stockholmsprogrammet år 2009.

Rådet antog år 2010 ett rådsbeslut med riktlinjer för sjögränsoperationer som samordnas av Frontex. Riktlinjerna handlar om hur tjänstemän på ett fartyg som deltar i en gemensam operation ska agera när de påträffar ett fartyg som misstänks medföra irreguljära migranter, bl.a. för att garantera säkerhet för de personer som söker internationellt skydd och de som befinner sig i sjönöd..

I september 2012 underkände EU-domstolen rådsbeslutet för att det enligt domstolen utvecklade Schengens gränskodex³ och därför borde ha fattats

inom ordinarie lagstiftningsförfarande (d.v.s. rådet tillsammans med Europaparlamentet). Med anledning av EU-domstolens dom måste kommissionen presentera ett förslag till nytt beslut som ska fattas genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det gamla rådsbeslutet gäller till dess ett nytt har antagits.

Den 12 april 2013 presenterade kommissionen ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om regler för övervakning av de yttre sjögränserna inom ramen för operativt samarbete samordnat av Frontex.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Förslagets syfte och omfattning

Förordningen omfattar medlemsstaternas operativa samarbete som samordnas av Frontex vid de yttre sjögränserna. Förordningen slår fast att åtgärder som vidtas inom ramen för sådant operativt samarbete aldrig får riskera säkerheten för de personer som stoppas eller räddas eller för de tjänstemän som deltar i samarbetet.

1.2.2 Skydd av grundläggande rättigheter och principen om *non-refoulement*

Enligt förordningen får ingen person landsättas eller överlämnas till en stat där personen löper en allvarlig risk att utsättas för dödsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Ingen person får heller landsättas eller överlämnas till en stat där personen löper en allvarlig risk att föras vidare till en annan stat i strid med principen om *non-refoulement*. Principen om *non-refoulement* innebär att ingen får återsändas till ett område där hon eller han känner välgrundad fruktan för förföljelse, eller löper risk att straffas med döden, eller att utsättas för tortyr eller någon annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Förordningen stadgar att samtliga enheter som deltar i en Frontexsamordnad operation måste bedöma situationen i ett tredje land före beslut fattas om landsättning eller överlämning till det landet. Om enheterna utifrån bedömningen kommer fram till att personer kan landsättas i ett tredje land måste de också göra individuella bedömningar av varje persons situation före landsättning. Personerna ska få information om vart de ska landsättas och ges möjlighet att framföra om de anser att en landsättning på den platsen skulle strida mot principen om *non-refoulement*. Enheterna ska under hela sjöoperationen inrikta sig på särskilda behov hos barn, offer för människohandel, personer i behov av internationellt skydd och andra personer som befinner sig i särskilt sårbara situationer. Personal som deltar i

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna)

1.2.3 Upptäckt och ingripande

När en enhet upptäcker ett fartyg som de misstänker har passerat eller avser passera den yttre sjögränsen olovligen ska de enligt förslaget observera fartyget på lämpligt avstånd och skicka information om fartygets identitet och nationalitet till det internationella koordineringscenter i det värdland som samordnar sjöoperationen. Om fartyget har passerat en yttre sjögräns som tillhör en medlemsstat som inte ingår i sjöoperationen ska det internationella koordineringscentret vidarebefordra denna information till den medlemsstatens nationella koordineringscenter för gränsövervakning. Om ett fartyg misstänks för olaglig verksamhet utöver det uppdrag som den specifika sjöoperationen har ska även sådan information skickas till det internationella koordineringscentret.

Reglerna för när och hur ett ingripande ska ske mot ett fartyg skiljer sig i förordningen beroende på om fartyget befinner sig på en medlemsstats territorialhav, angränsande zon eller på det fria havet.

Enligt FN:s havsrättskonvention har varje stat rätt att fastställa sitt *territorialhav* ut till en gräns av högst 12 nautiska mil från en bestämd baslinje. Territorialhavet är statens eget havsområde och staten utövar suveränitet över såväl havet som dess botten och dess luftrum. En kuststats *angränsande zon* ligger utanför territorialhavet ut till en gräns av högst 24 nautiska mil från baslinjen. Inom den angränsande zonen får staten utöva nödvändig kontroll för att hindra och bestraffa överträdelser i statens territorialhav. Det *fria havet* är öppet för alla stater och omfattar alla delar av havet som inte hör till någon stats ekonomiska zon, territorialhav eller inre vatten eller till en arkipelagsstats arkipelagvatten.

När det finns skälig misstanke att ett fartyg har personer ombord som försöker passera en gräns olovligen *eller* att fartyget smugglar människor och fartyget *befinner sig på ett territorialhav eller en angränsande zon* som tillhör en medlemsstat som ingår i sjöoperationen ska ett antal åtgärder vidtas under godkännande av och instruktion från den medlemsstaten. Åtgärderna kan exempelvis vara att stoppa och gå ombord på fartyget, be om identifikation, informera passagerare ombord om att de inte får passera gränsen olovligen och att beordra fartyget att lämna territorialhavet eller att köra till en medlemsstats kust.

När det finns skälig misstanke att ett fartyg har personer ombord som försöker passera en gräns olovligen *eller* att fartyget smugglar människor och fartyget befinner sig på ett territorialhav eller en angränsande zon som tillhör en medlemsstat som *inte* ingår i sjöoperationen ska inga åtgärder vidtas utan godkännande av och instruktion från den medlemsstaten.

När det finns skäligen misstanke att ett fartyg smugglar människor och fartyget *befinner sig på det fria havet* krävs att staten vars flagg fartyget bär, godkänner att åtgärder vidtas. Under tiden som ett godkännande avvaktas ska inga åtgärder vidtas mot ett misstänkt fartyg utan endast observeras. (Förutom åtgärder som krävs för att rädda liv eller åtgärder som regleras i bilaterala eller multilaterala överenskommelser.) Om flaggstaten godkänner att åtgärder vidtas kan samma åtgärder vidtas som på ett territorialhav enligt stycket ovan och fartyg eller personer ombord får även föras eller överlämnas till ett tredje land.

När det finns skäligen misstanke att ett flagglöst fartyg smugglar människor och fartyget *befinner sig på det fria havet eller i en angränsande zon* får fartyget stoppas för att verifiera dess nationalitet. Om fartyget saknar statstillhörighet kan åtgärder vidtas i enlighet med nationell och internationell rätt. Om det visar sig att misstankar om människosmuggling på det fria havet var ogrundade men det finns misstankar om att fartyget har personer ombord som försöker passera en gräns olovligen saknas jurisdiktion på det fria havet och fartyget ska observeras och information om fartyget ska förmedlas till den medlemsstat dit fartyget är på väg.

1.2.4 Sjöräddning

Enheter som deltar i en sjöoperation ska bistå fartyg i sjönöd oavsett omständigheter och fartygets nationalitet. Nödsituationerna delas in i tre kategorier som beskrivs utförligt i förslaget till förordning: ovisshet, beredskap och nödläge. Ett nödläge kan föreligga utan att fartyget ber om hjälp och trots att personer ombord vägrar ta emot hjälp. Enheterna ska bedöma ett fartygs situation och informera Joint Rescue Coordination Centre, JRCC (Sjö- och flygräddningscentralen) om sin bedömning. Enheterna ska avvakta vidare instruktioner från JRCC men dock vidta de åtgärder som krävs för att säkerställa personers säkerhet.

1.2.5 Landsättning

Regler för landsättning av personer som stoppats eller räddats ska finnas i sjöoperationens operativa plan. Medlemsstater som inte ingår i sjöoperationen ska inte ha några skyldigheter om de inte själva har godkänt att åtgärder ska vidtas mot ett fartyg som befinner sig på dess territorialhav eller dess angränsande zon. Om medlemsstaten har givit sitt godkännande för ingripande ska personer landsättas i den medlemsstaten.

Om åtgärder har vidtagits mot ett fartyg som befinner sig på ett territorialhav eller en angränsande zon som tillhör en medlemsstat som ingår i sjöoperationen ska personer landsättas i den medlemsstaten eller i den medlemsstat som är värd för sjöoperationen.

Om åtgärder har vidtagits mot ett fartyg som befinner sig på det fria havet får personerna landsättas i det tredje land som fartyget kom ifrån, i enlighet med förordningens bestämmelser om grundläggande rättigheter. Om det inte är möjligt att landsätta i det tredje landet ska landsättning ske i den medlemsstat som är värd för sjöoperationen.

I sjöräddningssituationer ska enheterna i samarbete med det ansvariga regionala räddningssamordningscentret hitta en lämplig säker plats för de personer som har räddats. Om enheterna inte blir avlösta inom en rimlig tid från sin skyldighet att bistå fartyg i sjönöd ska personer landsättas i den medlemsstat som är värd för sjöoperationen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regler om gränskontroll finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer ("gränskodexen"), i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97).

Sveriges skyldigheter i förhållande till EU:s gränsbyrå Frontex regleras i Rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1168/2001 om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser.

Bestämmelser om sjöräddning finns framför allt i det internationella regelverket (SOLAS och SAR-konventionerna). Frågor om nationellt ansvar för sjöräddning regleras främst i lagen (2003:778) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor.

Då kommissionens förslag begränsas till riktlinjer för de gemensamma operationer som samordnas av Frontex, bedöms de nationella reglerna inte påverkas av förslaget.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bedöms inte ha några budgetära konsekvenser.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen var positiv till det rådsbeslut som antogs 2010 och välkomnar att kommissionen nu presenterar en förordning som bygger på det rådsbeslutet. Det är viktigt att de medlemsstater som deltar i Frontex sjöoperationer har gemensamma regler för hur sjöräddning och landsättning ska ske. Alla nödställda personer ska undsättas i enlighet med gällande konventioner och ingen ska landsättas eller på annat sätt överlämnas till annan stats myndigheter i strid med principen om non-refoulement.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Eftersom förslaget till förordning bygger på ett tidigare antaget rådsbeslut förväntas medlemsstaterna vara positiva.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Förslaget till förordning har inte börjat diskuteras ännu.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund är artikel 77.2.d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Enligt artikel 77.1 ska EU utforma en politik för att säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av de yttre gränserna. Unionen ska stegvis införa ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna.

Enligt artikel 77.2.d ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om alla nödvändiga åtgärder för att stegvis upprätta ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna. Förordningen kommer därför att beslutas av Europaparlamentet och rådet. Beslut i rådet kommer att kräva kvalificerad majoritet.

Regeringen gör bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Förordningen omfattar de gemensamma operationer vid yttre sjögräns som samordnas av Frontex och kan därför inte regleras separat på nationell nivå i de olika medlemsstaterna. Målet med förslaget kan alltså bara uppnås på EU-nivå och inte på medlemsstatsnivå, vilket är det som prövas vid en subsidiaritetsprövning.

Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt. Förslagets omfattning begränsas till det operativa samarbete som samordnas av Frontex. De regler som föreslås är nödvändiga för att nå en samsyn mellan medlemsstaterna om tolkning och tillämpning av EU-rätt och internationell rätt vid detta samarbete. Regeringen gör därför bedömningen att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa en effektiv gränsövervakning av de yttre gränserna och därför är i enlighet med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att presenteras av kommissionen i rådsarbetsgruppen för gränsfrågor under maj 2013 och därefter kommer förhandlingar att påbörjas i rådsarbetsgruppen.

4.2 Fackuttryck/termer

Principen om non-refoulement: ingen får återsändas till ett område där hon eller han känner välgrundad fruktan för förföljelse, eller löper risk att straffas med döden, eller att utsättas för tortyr eller någon annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning.

Territorialhav: en stats eget suveräna havsområde som bestäms till en gräns av högst 12 nautiska mil från en bestämd baslinje.

Angränsande zon: zonen utanför en stats territorialhav, ut till en gräns av högst 24 nautiska mil från baslinjen. Inom den angränsande zonen får staten utöva nödvändig kontroll för att hindra och bestraffa överträdelse i statens territorialvatten.

Det fria havet: omfattar alla delar av havet som inte hör till någon stats ekonomiska zon, territorialhav eller inre vatten eller till en arkipelagsstats arkipelagvatten.