



Subsidiaritetsprövning av förslaget om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur)

Sammanfattning

Utskottet prövar i detta utlåtande kommissionens förslag om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur), KOM(2011) 873. Syftet med den föreslagna 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 situationer som uppkommer vid dessa gränser. Genom att ta fram övergripande lägesbilder av vad som händer vid och utanför EU:s yttre land- och sjögränser skapas enligt kommissionen förutsättningar för en bättre resursfördelning hos medlemsstaterna.

Utskottet anser att förslaget i dess helhet strider mot subsidiaritetsprincipen och föreslår därför att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till EU med den innebörden. Bedömningen grundas bl.a. på att utskottet anser att kommissionens förslag om att inrätta Eurosur är så oklart och ofullständigt att det inte med tillräcklig tydlighet framgår att målen för åtgärderna inte kan nås på nationell nivå. Utskottet anser även att vissa regler i förslaget om hur medlemsstaterna ska fördela sina gränsövervakningsresurser innebär en så långtgående utökning av Frontex befogenheter att det inte kan anses acceptabelt ur subsidiaritetssynpunkt. Vidare anser utskottet att förslaget i de delar det avser de åtgärder som medlemsstaterna ska vidta vid olika effektnivåer är alltför detaljerade, och att medlemsstaterna borde ges större utrymme att inom en något vidare ram själva bestämma de närmare åtgärder som ska vidtas.

Till utlåtandet har två reservationer lämnats (M, FP, KD) och (SD).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Bakgrund	4
Förslagets huvudsakliga innehåll	4
Utskottets prövning	6
Kommissionens bedömning	6
Regeringens bedömning	6
Utskottets ställningstagande	7
Reservationer	8
1. Subsidiaritetsprövning av förslaget om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur) (M, FP, KD)	8
2. Subsidiaritetsprövning av förslaget om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur) (SD)	9
<i>Bilaga 1</i>	
Behandlat förslag	11
<i>Bilaga 2</i>	
Yttrande från konstitutionsutskottet	12
<i>Bilaga 3</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	14
<i>Bilaga 4</i>	
Motiverat yttrande från Sveriges riksdag	15

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Subsidiaritetsprövning av förslaget om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur)

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 3.

Reservation 1 (M, FP, KD)

Reservation 2 (SD)

Stockholm den 1 mars 2012

På justitieutskottets vägnar

Morgan Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Caroline Szyber (KD), Kent Ekeröth (SD), Carl-Oskar Bohlin (M), Pia Hallström (M), Roger Haddad (FP), Agneta Börjesson (MP) och Marianne Berg (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksdagen har getts möjlighet att lämna ett motiverat yttrande över kommissionens förslag om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur). Kammaren hänvisade den 23 januari 2012 kommissionens förslag till justitieutskottet. Fristen för att avge ett motiverat yttrande går ut den 19 mars 2012.

Den 18 januari 2012 överlämnade regeringen en faktapromemoria (2011/12:FPM88) till riksdagen. Regeringens bedömning av subsidiaritetsfrågan framgår av faktapromemorian.

Utskottet ställde vid ett sammanträde den 14 februari 2012 frågor till konstitutionsutskottet om vilken inställning i subsidiaritetsfrågan som kan utgöra grund för utskottet att lämna ett utlåtande med förslag till ett motiverat yttrande. Konstitutionsutskottet lämnade den 23 februari 2012 svar på frågorna, se *bilaga 2*.

Bakgrund

Kommissionen presenterade 2006 meddelandet Förstärkt förvaltning av Europeiska unionens södra sjögränser i vilket det bl.a. föreslogs att det skulle inrättas ett europeiskt gränsförvaltningssystem vid de södra gränserna. Samma år beslutade Europeiska rådet att arbetet med ett europeiskt gränsförvaltningssystem vid de södra gränserna skulle prioriteras. Sedan 2008 har arbete pågått för att inrätta ett europeiskt gränsförvaltningssystem baserat på kommissionens färdplan för Eurosaur. Prioriteringen av Eurosaur 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 samordningscentraler 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 (Eurosaur).

Förslaget huvudsakliga innehåll

Syftet med den förordning som kommissionen föreslagit är att etablera ett gemensamt regelverk för informationsutbyte mellan medlemsstaterna och Europeiska byrån för förvaltningen av yttre gränser (Frontex). Avsikten är att förbättra kunskapen om situationen vid EU:s yttre land- och sjögränser och förbättra reaktionsförmågan att hantera situationer som uppkommer

vid dessa gränser. Genom att ta fram övergripande lägesbilder av vad som händer vid och utanför EU:s yttre land- och sjögränser skapas förutsättningar att möjliggöra en bättre resursfördelning hos medlemsstaterna.

Enligt förslaget 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 och 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 enligt förslaget 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. Genom att tilldela sektionerna olika effektnivåer ska Frontex gradera i vilken utsträckning händelser relaterade till olaglig invandring och gränsöverskridande brottslighet påverkar de olika gränssektionerna. Medlemsstaterna ska fördela sina övervakningsresurser i enlighet med de tilldelade effektnivåerna. För de sektioner som har hög effektnivå 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.

Utskottets prövning

Subsidiaritetsprincipens tillämpning

Kommissionens bedömning

Kommissionen anför att eftersom inrättandet av Eurosur inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och det därför, på grund av åtgärdens omfattning och verkningar, bättre kan genomföras på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen. I enlighet med proportionalitetsprincipen går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå förordningens mål.

Kommissionen anför vidare i finansieringsöversikten till förslaget att Eurosur i enlighet med subsidiaritetsprincipen följer ett decentraliserat tillvägagångssätt, där de nationella samordningscentralerna för gränsövervakning bildar stommen i Eurosursamarbetet. Genom att sammanlänka befintliga nationella och europeiska system och utveckla ny kapacitet gör Eurosur det möjligt för medlemsstaternas gränskontrollmyndigheter och Frontex att kommunicera och utbyta information för att få en bättre situationsmedvetenhet vid de yttre gränserna, vilket skapar ett verkligt mervärde för gränsövervakningen. Ett bättre informationsutbyte kommer att bidra till en säkrare identifiering av mål, exempelvis båtar som används för irreguljär migration och gränsöverskridande brottslighet, vilket kommer att medföra att den tillgängliga utrustningen för ingripande kan användas snabbare och mer målinriktat och kostnadseffektivt. Detta är ett mål som inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och bättre kan uppnås på unionsnivå.

Regeringens bedömning

Regeringen konstaterar att 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 därför enligt regeringens bedömning 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 fortfarande nationellt ansvariga för gränskontrollen, vilket varken förändras eller lämnas över till någon annan med anledning av inrättandet av Eurosur.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att kommissionens förslag om att inrätta Eurosur är så oklart och ofullständigt att det inte med tillräcklig tydlighet framgår att målen för åtgärderna inte kan nås på nationell nivå. Det framgår inte heller att målen för åtgärderna bättre kan uppnås genom att åtgärderna vidtas på unionsnivå. Det faktum att regeringen inte klart har uttalat sin åsikt i subsidiaritetsfrågan bidrar ytterligare till oklarheten. Utskottet menar att regeringen borde ha utrett dessa oklarheter så att riksdagen kunde ha haft ett fullgott beslutsunderlag.

Kommissionens förslag innebär bl.a. att medlemsstaterna ska fördela sina gränsövervakningsresurser i enlighet med effektnivåer som fastställs av Frontex (artikel 14). Enligt förslaget blir det således Frontex som ytterst ska avgöra hur medlemsstaterna ska fördela sina övervakningsresurser. Detta är enligt utskottet en alltför långtgående utökning av Frontex befogenheter, och det är inte acceptabelt ur subsidiaritetssynpunkt.

Utskottet anser även att förslaget i de delar det avser de åtgärder som medlemsstaterna ska vidta vid olika effektnivåer (artikel 15) är alltför detaljerat. Målen med dessa åtgärder kan uppnås lika bra om medlemsstaterna ges större utrymme att inom en något vidare ram själva bestämma de närmare åtgärder som ska vidtas.

Utskottet anser sammanfattningsvis att kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur), KOM(2011) 873, i dess helhet strider mot subsidiaritetsprincipen. Riksdagen bör lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i *bilaga 3*.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer.

1. **Subsidiaritetsprövning av förslaget om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur) (M, FP, KD)** av Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Jan R Andersson (M), Patrick Reslow (M), Caroline Szyber (KD), Carl-Oskar Bohlin (M), Pia Hallström (M) och Roger Haddad (FP).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen beslutar att lämna ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i bilaga 4.

Ställningstagande

Enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen ska riksdagen pröva om ett utkast till en lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Kammaren ska hänvisa ett utkast till berört utskott, som sedan har i uppgift att pröva om utkastet i någon del strider mot subsidiaritetsprincipen och, om det anser att så är fallet, lämna ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande till EU.

Konstitutionsutskottet har uttalat att subsidiaritetsprövningen i huvudsak är en lämplighetsprövning. Det handlar om att fastställa på vilken nivå, unionsnivå eller någon nationell nivå, den föreslagna åtgärden ska ske, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska vidtas eller inte (se bet. 2009/10: KU2 s. 13).

Den metod som ska användas har kommit att kallas tvåstegsmetoden (bet. 2010/11:KU18 s. 22). Den innebär att först ställs frågan om det är möjligt att uppnå målen för den föreslagna åtgärden genom att den företas på nationell, regional eller lokal nivå. Om svaret är nekande ska åtgärden vidtas på unionsnivå. Om svaret är jakande ska frågan ställas om målen för åtgärden kan uppnås bättre genom att den företas på unionsnivå.

Vi anser att kommissionens förslag om att inrätta Eurosur innehåller flera delar som behöver analyseras ytterligare innan det går att närmare ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Eftersom förslaget delvis är oklart och ofullständigt framgår det enligt vår mening inte med tillräcklig tydlighet att målen för åtgärderna inte kan nås på nationell nivå. Det framgår inte heller att målen för åtgärderna bättre kan uppnås genom att åtgärderna vidtas på unionsnivå.

Vi anser vidare att kommissionens motivering i subsidiaritetsfrågan borde vara mer utförlig och innehålla ett tydligare resonemang om hur man kommer fram till att den föreslagna förordningen är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Detsamma gäller kommissionens motivering avseende förslaget förenlighet med proportionalitetsprincipen.

Vi vill mot denna bakgrund framhålla vikten av att subsidiaritetsprincipen följs i den fortsatta processen med att upprätta Eurosur. Det är därvid viktigt att systemet baseras på det faktiska behovet. Utgångspunkten måste också vara att alla åtgärder ska leva upp till kraven på proportionalitet, rättssäkerhet, integritet, dataskydd och iakttagande av mänskliga rättigheter. Dessutom måste nyttan med systemet överstiga de kostnader som systemet medför. Vid utvecklandet av Eurosur bör man därför beakta de arbeten som pågår i andra relevanta forum, t.ex. inom den europeiska sjösäkerhetsbyrån (Emsa).

Vidare framgår visserligen att syftet med Eurosur inte är att utbyta personuppgifter utan snarare information om händelser och avpersonifierade objekt. Det framgår emellertid att personuppgifter i undantagsfall kan ingå i de uppgifter som medlemsstaterna lämnar till byrån. Vi anser att det är viktigt att ett sådant utbyte är noggrant reglerat. Möjligheten att söka asyl får inte försvåras. Om ett nytt gränsövervakningssystem inrättas krävs en absolut respekt för mänskliga rättigheter och internationellt skydd.

Det aktuella utkastet till förordning är alltså i flera delar så oklart att det är svårt att uttala sig om det är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Redan nu anser vi emellertid att förslaget i de delar det avser de åtgärder som medlemsstaterna ska vidta vid olika effektnivåer (artikel 15) är alltför detaljerade. Målen med dessa åtgärder kan uppnås lika bra om medlemsstaterna ges större utrymme att inom en något vidare ram själva bestämma de närmare åtgärder som ska vidtas.

Mot bakgrund av det anförda anser vi att kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur), KOM(2011) 873, i den angivna delen strider mot subsidiaritetsprincipen. Vi föreslår att riksdagen lämnar ett motiverat yttrande till Europaparlamentets, rådets och kommissionens ordförande med den lydelse som anges i *bilaga 4*.

2. Subsidiaritetsprövning av förslaget om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur) (SD)

av Kent Ekeröth (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Ställningstagande

Jag anser inte att kommissionens förslag om ett europeiskt gränssystem strider mot subsidiaritetsprincipen och anser således inte att det finns någon grund för att lämna ett utlåtande med förslag till ett motiverat yttrande.

Generellt och principiellt sett är jag negativ till den byråkratiska överstatlighet som EU utgör. Utvecklingen med "ökad integration", som det kallas, hotar de fria europeiska nationernas suveränitet och demokrati. Utvecklingen är snarare pådriven av vissa politiska toppskikt än av unionsstaternas samlade folkviljor.

Dock är det nuvarande EU-projektets beskaffenhet en realitet och vi är redan bundna av bl.a. Schengensamarbetet.

Vi ser t.ex. Sydeuropas oförmåga att hantera stora strömmar av illegala immigranter. Immigranter som kommer sjövägen och antingen förolyckas eller bidrar till en ohållbar situation på platser som Malta och Lampedusa och sedan vidare genom Schengens lättforcerade inre gränser ända fram till oss i Nordeuropa.

Vi ser det lidande som narkotikabruket medför, vilket har möjliggjorts av fungerande smuglingsruttor in i unionen.

Vi ser ökade skottlossningar och dödsskjutningar i vårt eget land som genomförs med vapen insmuglade från platser öster om unionens yttre gränser.

På grund av den situation Sverige är satt i av tidigare politiska beslut ser vi dessvärre behovet av en gränsförvaltning av unionens sjö- och landgränser med i det här fallet Frontex hjälp. Frontex har, av den information jag erhållit, dessutom visat sig ta sitt uppdrag att hindra illegala invandrare, smuggling m.m. på ett professionellt sätt och har bl.a. hjälpt till att styra upp invandringsströmmarna till exempelvis Grekland och de sydliga länderna.

Tar man dessutom i beaktande hur Sveriges regeringar hanterat illegala invandrare, med s.k. flyktigamnesti eller gratis sjukvård, blir behovet av informationsutbyte och gemensamma insatser för att hindra sådan invandring än större. I korthet ser vi sverigedemokrater med andra ord, på grund av den situation som Sverige befinner sig i, ett behov av gemensam information samt samarbete för att hindra denna typ av gränsöverskridande problematik.

BILAGA 1

Behandlat förslag

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur), KOM (2011) 873.

BILAGA 2

Yttrande från konstitutionsutskottet

*Utdrag ur konstitutionsutskottets protokoll 2012-02-23,
utskottssammanträde 2011/12:27*

Konstitutionsutskottet vill inledningsvis hänvisa till vad utskottet tidigare anfört om att subsidiaritetsprövningen är en lämplighetsprövning och att prövningen handlar om att fastställa på vilken nivå – unionsnivå eller någon nationell nivå – den föreslagna åtgärden ska vidtas, inte huruvida den föreslagna åtgärden ska företas eller inte (bet. 2009/10: KU2 s. 13).

Av artikel 6 i protokollet om tillämpningen av subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna (förkortas, protokollet) följer att varje parlament får lämna ett motiverat yttrande med skälen till att det anser att ett utkast till lagstiftningsakt *inte* är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Några formkrav i övrigt för vad ett motiverat yttrande ska innehålla anges inte i protokollet.

Enligt 10 kap. 6 § riksdagsordningen ska riksdagen pröva om ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen. Om ett utskott anser att ett utkast till lagstiftningsakt strider mot subsidiaritetsprincipen ska utskottet avge ett utlåtande till kammaren med förslag till ett motiverat yttrande. I annat fall ska utskottet genom protokollsutdrag anmäla till kammaren att utkastet inte strider mot subsidiaritetsprincipen. Av ordalydelsen i protokollet och i riksdagsordningen följer enligt utskottets mening att ett förslag till ett motiverat yttrande bör innehålla ett klart ställningstagande till om förslaget strider mot subsidiaritetsprincipen.

Mot bakgrund av att vissa länders parlament inom ramen för subsidiaritetsprövningen avger s.k. positiva yttranden har konstitutionsutskottet tidigare uttalat att motiverade yttranden bör förbehållas sådana fall som tas upp i protokollet, dvs. motiverade yttranden som innehåller skäl till att man anser att ett utkast till lagstiftningsakt *inte* är förenligt med subsidiaritetsprincipen (bet. 2011/12:KU5 s. 28). Eftersom vissa länder avger positiva yttranden anser utskottet det vara av särskild vikt att det tydligt framgår av förslaget till motiverat yttrande att utskottet anser att utkastet strider mot subsidiaritetsprincipen. Ett klart ställningstagande kan få betydelse vid sammanräkningen av de avgivna motiverade yttrandena.

Utskottet vill framhålla möjligheten att subsidiaritetspröva delar av ett förslag. En subsidiaritetsprövning är inte begränsad till en bedömning av förslaget i sin helhet, utan kan innefatta en prövning av förslagets skilda delar. Ett utskott kan således pröva olika delar av ett förslag och komma fram till att vissa delar av förslaget inte är förenliga med subsidiaritetsprincipen, medan andra delar är förenliga med subsidiaritetsprincipen (jfr. bet. 2011/12:KU4 s. 23).

Enligt protokollet får varje parlament inom åtta veckor *från den dag* då ett utkast till lagstiftningsakt *översänds* lämna ett motiverat yttrande. En ordagrann tolkning av protokollet ger vid handen att motiverade yttranden endast kan lämnas över *översända* befintliga utkast. Någon möjlighet att ange att förslaget i en senare utformning *kan komma att* strida mot subsidiaritetsprincipen torde därmed inte finnas.

Tilläggas kan att om minst en tredjedel (i vissa fall är tröskeln en fjärdedel) av det totala antalet röster som tilldelats de nationella parlamenten står bakom motiverade yttranden om att ett utkast till lagstiftningsakt inte är förenligt med subsidiaritetsprincipen ska utkastet omprövas av förslagsställaren. Efter omprövningen kan förslagsställaren välja att vidhålla, ändra eller dra tillbaka förslaget. Beslutet ska motiveras. Även ändrade utkast till lagstiftningsakter ska översändas till de nationella parlamenten för subsidiaritetsprövning.

Utskottet vill även framhålla vikten av att subsidiaritetsprincipen följs i samtliga skeden av unionslagstiftningens beslutfattande process. Varje ändring av ett kommissionsförslag, antingen av Europaparlamentet eller av rådet och som innebär ett mera omfattande eller intensivt ingripande av gemenskapen, ska åtföljas av en motivering enligt subsidiaritetsprincipen. Riksdagsutskotten och EU-nämnden har en möjlighet att i överläggningar och samråd med regeringen uppmärksamma subsidiaritetsfrågan i samband med rådets ändringar av kommissionsförslag (bet. 2010/11:KU26 s. 20).

BILAGA 3

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Riksdagen anser att kommissionens utkast till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur), KOM(2011) 873, i dess nuvarande utformning är så oklart och ofullständigt att det inte med tillräcklig tydlighet framgår att målen för åtgärderna inte kan nås på nationell nivå. Det framgår inte heller att målen för åtgärderna bättre kan uppnås genom att åtgärderna vidtas på unionsnivå. Förslaget måste därför i sin helhet anses strida mot subsidiaritetsprincipen.

Kommissionens förslag innebär bl.a. att medlemsstaterna ska fördela sina gränsövervakningsresurser i enlighet med effektnivåer som fastställs av Frontex. Det blir således Frontex som ytterst ska avgöra hur medlemsstaterna ska fördela sina övervakningsresurser. Riksdagen anser inte att detta är acceptabelt ur subsidiaritetssynpunkt.

Riksdagen vill även framhålla att den delen av förslaget som avser de åtgärder som medlemsstaterna ska vidta vid olika effektnivåer (artikel 15 i förordningen) är alltför detaljerad. Målen för dessa åtgärder kan uppnås lika bra om medlemsstaterna ges större utrymme att inom en något vidare ram själva bestämma de närmare åtgärder som ska vidtas.

BILAGA 4

Motiverat yttrande från Sveriges riksdag

Mot bakgrund av prövningen av subsidiaritetsprincipens tillämpning i kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur), KOM(2011) 873, som redovisas i justitieutskottets utlåtande 2011/12:JuU29, anser riksdagen att förslaget i de delar det avser de åtgärder som medlemsstaterna ska vidta vid olika effektnivåer (artikel 15 i förordningen) är alltför detaljerade. Målen med dessa åtgärder kan uppnås lika bra om medlemsstaterna ges större utrymme att inom en något vidare ram själva bestämma de närmare åtgärder som ska vidtas. Riksdagen anser således att förslaget i denna del strider mot subsidiaritetsprincipen.

Riksdagen gör följande övervägande om det ovan nämnda förslaget att inrätta Eurosur. Den förordning som kommissionen har föreslagit om att inrätta Eurosur innehåller flera delar som behöver analyseras ytterligare innan det går att närmare ta ställning till om förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Eftersom förslaget delvis är oklart och ofullständigt framgår det inte med tillräcklig tydlighet att målen för åtgärderna inte kan nås på nationell nivå. Det framgår inte heller att målen för åtgärderna bättre kan uppnås genom att åtgärderna vidtas på unionsnivå.

Vidare bör kommissionens motivering i subsidiaritetsfrågan vara mer utförlig och innehålla ett tydligare resonemang om hur man kommer fram till att den föreslagna förordningen är förenlig med subsidiaritetsprincipen. Detsamma gäller kommissionens motivering avseende förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen.

Riksdagen vill mot denna bakgrund framhålla vikten av att subsidiaritetsprincipen följs i den fortsatta processen med att upprätta Eurosur. Det är därvid viktigt att systemet baseras på det faktiska behovet. Utgångspunkten måste också vara att alla åtgärder ska leva upp till kraven på proportionalitet, rättssäkerhet, integritet, dataskydd och iakttagande av mänskliga rättigheter. Dessutom måste nyttan med systemet överstiga de kostnader som systemet medför. Vid utvecklandet av Eurosur bör man därför beakta de arbeten som pågår i andra relevanta forum, t.ex. inom den europeiska sjösäkerhetsbyrån (Emsa).

Vidare framgår visserligen att syftet med Eurosur inte är att utbyta personuppgifter utan snarare information om händelser och avpersonifierade objekt. Det framgår emellertid att personuppgifter i undantagsfall kan ingå i de uppgifter som medlemsstaterna lämnar till byrån. Riksdagen anser att det är viktigt att ett sådant utbyte är noggrant reglerat. Möjligheten att söka asyl får inte försvåras. Om ett nytt gränsövervakningssystem inrättas krävs en absolut respekt för mänskliga rättigheter och internationellt skydd.

Sammantaget anser riksdagen således att förslaget till förordning i flera delar är så oklart att det är svårt att uttala sig om det är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Redan nu, som framgår ovan, anser riksdagen emellertid att förslaget i den del som anges ovan (artikel 15 i förordningen) strider mot subsidiaritetsprincipen.