



Skapandet av en byrå för förvaltning av de yttre gränserna

Justitiedepartementet

2003-12-17

Dokumentbeteckning

14766/03 FRONT 158 COMIX 690

Rådets slutsatser om huvuddragen i kommissionens förslag till rådets förordning om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid EU-medlemsstaternas yttre gränser

15446/03 FRONT 173 COMIX 732

Förslag till rådets förordning om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna

Sammanfattning

Enligt förslag från kommissionen av den 11 november 2003 skall rådet anta en förordning med innebörden att en byrå för medlemsländernas samarbete i gränskontrollfrågor inrättas den 1 januari 2005 (*förslaget*).

Vid Europeiska rådet den 16-17 oktober 2003 angavs målsättningen att rådet skulle nå politisk enighet om huvuddragen i förslaget före årsskiftet. Vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 27-28 november 2003 enades man om slutsatser innehållande de viktigaste delarna av förslaget om en gemensam gränskontrollbyrå (*rådsslutsatserna*).

Denna PM överensstämmer i stora delar med den PM till riksdagen om gränskontrollbyrån som översändes inför rådet den 27-28 november men har uppdaterats med information om innehållet i slutsatserna från det mötet.

1 Förslaget (och rådsslutsatserna)

I denna del redogörs för förslaget till förordning med de justeringar som rådsslutsatserna antas föranleda. Till specifika bestämmelser i förordningen anges numrerad artikel, till rådsslutsatserna anges numrerad punkt.

2003/04:FPM45

1.1 Innehåll

Bakgrund

EU:s yttre gränssamarbete har under de två senaste åren genomgått en snabb utveckling. Våren 2002 kom kommissionens meddelande (KOM (2002) 233 slutlig) om en gemensam integrerad gränskontroll. Rådet för rättsliga och inrikes frågor antog den 13 juni samma år en handlingsplan för yttre gränser (10019/02 FRONT 58 COMIX 398) och i slutsatserna från Europeiska rådet i Sevilla underströks betydelsen av ett fördjupat gränssamarbete ytterligare.

Ett år efter handlingsplanens antagande inbjöd Europeiska rådet i Thessaloniki den 19-20 juni 2003 kommissionen att undersöka behovet av nya institutionella mekanismer, inbegripet skapandet av en gemensam struktur för att förbättra medlemsstaternas praktiska samarbete.

Vid Europeiska rådet i Bryssel den 16-17 oktober 2003 välkomnades kommissionens avsikter att föreslå en gemensam gränskontrollbyrå och möjliggöra för rådet att nå en politisk överenskommelse om huvuddragen i förslaget före årsskiftet. Den politiska överenskommelsen om förslaget om en gemensam gränskontrollbyrå uppnåddes i form av slutsatser från rådet för rättsliga och inrikes frågor den 27-28 november 2003.

Förslagets syfte

EU:s gränssamarbete syftar till att åstadkomma en integrerad, god och enhetlig personkontroll vid de yttre gränserna och därigenom bidra till skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inom EU. Genom att inrätta en byrå vars huvuduppgift är att förbättra samordningen av medlemsländernas praktiska gränssamarbete skall genomförandet av gemensamma bestämmelser och åtgärder effektiviseras och harmoniseras.

Enligt slutsatserna (p.1) klargörs att ansvaret för gränskontrollen är nationellt och att en byrå därför bör inrättas för att organisera och utveckla

samordningen av det praktiska samarbetet kring kontrollen av de yttre gränserna.

2003/04:FPM45

Byråns uppgifter

Inrättandet av en gemensam byrå är tänkt att leda till en förbättrad samordning av det praktiska gränskontrollarbetet samt ett mer effektivt genomförande av det befintliga regelverket. Byrån skall därför inte ges några policy-skapande, lagstiftande eller genomförandebefogenheter i enlighet med artikel 202 EGF, utan fungera som ett stöd för medlemsländerna vid genomförandet av gemensamma bestämmelser kring yttre gränskontroll.

Byråns huvudsakliga arbetsuppgifter skall vara följande.

Samordna det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna rörande kontroll och övervakning av yttre gränser; godkänna, samordna och samfinansiera gemensamma insatser, pilotprojekt m.m samt utvärdera resultatet (artikel 3)

Utveckla en gemensam modell för riskanalys samt genomföra såväl generella som särskilt anpassade riskanalyser (artikel 4)

Biträda medlemsstaterna vad gäller utbildning genom en gemensam modell för grundutbildning samt genomförande av vidareutbildning (artikel 5)

Bevaka utvecklingen av relevant forskning och vidarebefordra information till kommissionen och medlemsländerna (artikel 6)

Ge stöd i form av teknisk utrustning; inventera bestånd och behov samt kunna tillhandahålla viss utrustning enligt nationella önskemål (artikel 7)

På begäran stödja medlemsländer som tillfälligt behöver tekniskt och operativt stöd med samordning och rådgivning (artikel 8)

Samordna operativt samarbete mellan medlemsstater rörande avlägsnande av personer som olovligt uppehåller sig inom unionen (artikel 9)

Inrätta och fortlöpande utvärdera verksamheten vid särskilda avdelningar för person kontroll vid land-, sjö- och luftgränser (artikel 13)

Slutligen skall byrån verka för att informationsutbytet på området underlättas och den skall även utbyta relevant strategisk information med Europol, myndigheter i tredje land och internationella organisationer (artiklarna 10, 11).

Enligt rådsslutsatserna skall deltagande i gemensamma aktiviteter som gemensamma insatser och pilotprojekt ske på frivillig basis(p. 7).

Byrån skall vara en EU-institution med status som juridisk person. En verkställande direktör skall utses för att självständigt leda och representera byrån (artikel 12).

Beträffande det befintliga nätverket av centrum för gränssamarbete skall byrån överta ansvaret för horisontella frågor som riskanalys, utbildning och utrustning. Byrån skall utvärdera behovet av, och inrätta särskilda avdelningar (*specialised branches*) i medlemsländerna med de senares medgivande. Dagens centrum för kontroll vid landgräns, sjögräns respektive flygplatser kommer att omvandlas till sådana avdelningar som står under byråns ledning och kontroll (artikel 13).

Tjänsteföreskrifter, anställningsvillkor och regler om offentlighet och sekretess inom EU:s institutioner skall gälla för byrån (artiklarna 14, 15, 25).

I enlighet med rådsslutsatserna skall byrån ha en styrelse bestående av en representant från varje medlemsland och representation från kommissionen, och beslut skall fattas med någon form av majoritetsbeslut (p. 7). Styrelsen skall bl.a. ha till uppgift att utse verkställande direktör, anta årsberättelse, årlig handlingsplan och budget.

Norge och Island

I beaktandesatserna (21) och i rådsslutsatserna (p. 6) konstateras att inrättandet av byrån utgör en del i utvecklingen av Schengenregelverket och att Norge och Island därför skall delta i byrån under former som bygger på relevanta delar av samarbetsavtalet från maj 1999¹.

Förenade kungariket och Irland

Frågan om Förenade kungarikets och Irlands deltagande i byråns verksamhet är komplicerad eftersom dessa länder endast deltar i en begränsad del av regelverket om personers fria rörlighet och samarbete kring yttre gränskontroll². I beaktandesatserna (23, 24) till förordningen konstateras att varken Förenade kungariket eller Irland deltar i de delar av

¹ Rådsbeslut 1999/437/EG, OJ L 10.7.1999, sid 31

² Se artikel 14 EGF och protokollet om tillämpning av vissa inslag i artikel 14 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen på Förenade kungariket och Irland, artiklarna 4, 5 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, artikel 3 i protokollet om Förenade kungariket och Irlands rättsliga ställning samt rådsbesluten 2000/365/EG och 2002/192/EG (OJ L 131 1.6.2000, sid 43).

Schengenregelverket, som förordningen anses vara en utveckling av, och att de därmed inte kan delta i beslutet om förordningen eller bindas av detsamma.

Enligt den kompromisstext som återfinns i rådsslutsatserna skall ställningen för dessa länder bestämmas i de kommande förhandlingarna om förordningen och i enlighet med relevanta bestämmelser i fördraget (p. 6).

Finansiella villkor

I artiklarna 26-30 redogörs för budgetens utarbetande och godkännande, genomförande och revision. Byråns direktör skall göra en uppskattning av inkomster och utgifter (budgetförslag) samt sammanställa en etableringsplan (*establishment plan*), som skall godkännas av styrelsen och därefter skickas vidare till EU:s institutioner för vidare behandling. Förslag till budget för byrån skall ingå i kommissionen ordinarie budgetförslag. Budgetmyndigheten, dvs. rådet och parlamentet, skall inom ramen för den ordinarie budgetbehandlingen av kommissionens budgetförslag därefter besluta om budget för byrån. Härefter skall styrelsen anta byråns budget.

Extern kontroll och utvärdering

Byråns verksamhet skall granskas av externa revisorer och av revisionsrätten. EU:s organ för bedrägeribekämpning, OLAF, skall ha rätt att kontrollera verksamheten (artikel 28). Styrelsen skall inom tre år från ikraftträdandet, och därefter vart femte år, överlämna en utvärderingsrapport till rådet (artikel 29).

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Som angetts ovan är avsikten att byrån skall inrättas för att åstadkomma en bättre samordning av det praktiska gränskontrollsamarbetet och ett mer effektivt genomförande av det befintliga regelverket. Byrån skall därför inte ges några policy-skapande, lagstiftande eller genomförandebefogenheter i enlighet med artikel 202 EGF, utan fungera som ett stöd för medlemsländerna vid genomförandet av gemensamma bestämmelser kring yttre gränskontroll.

En uppskattning av kostnaderna för inrättandet av byrån återfinns i förslaget till *Financial statement* (beskrivning av de budgetära konsekvenserna av förslaget).

Budgeten uppskattas uppgå till drygt 6,157 miljoner euro det första året, varav en sjättedel till administrativa kostnader och resten operativa kostnader (såsom finansiering av gemensamma insatser och pilotprojekt). Därefter stiger kostnaderna de tre följande åren (som högst till 15,754 miljoner euro), främst på grund av införskaffande av utrustning. Från år 2009 är tanken att budgeten skall stabiliseras på 8,754 miljoner euro, varav 2,317 miljoner euro i administrativa kostnader och 6,440 miljoner euro i operativa kostnader.

Sveriges inställning är att förslaget inte får leda till en ökning av EU:s budget utan att inrättandet av byrån skall finansieras inom EU:s befintliga budgetramar. Vidare är det viktigt att den samfinansiering som kan ske av gemensamma insatser och projekt samt utlåning av utrustning inte leder till ökade kostnader på den svenska statsbudgeten, utan finansieras genom omprioritering inom befintliga anslag för berörda verksamheter.

De utökade finansiella ramarna efter 2006 kan komma att kräva omfördelningar från andra politikområden för att inte öka den totala omslutningen på EU-budgeten. Sverige har en skeptisk hållning till att teckna in resurser efter 2006 eftersom det riskerar att leda till att budgetförhandlingarna inför nästa perspektiv utgår ifrån en *bottom up*-ansats där en viss lägsta ram krävs för att täcka redan beslutade utgifter i stället för en *top down*-ansats (jfr. ett utgiftstak) med utrymme för nya prioriteringar inom en given ram.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige stöder åtgärder som bidrar till att förbättra unionens gränssamarbete i syfte att effektivisera gränskontrollen och bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Därför har Sverige haft en positiv inställning till att skapa en struktur för bättre samordning och samarbete på området. Dock har Sverige understrukit vikten av att det nationella självbestämmandet beträffande styrning, organisation och genomförande av gränskontroll därigenom inte får

inskränkas samt att medlemsstaternas inflytande över utvecklingen av gränssamarbetet skall bevaras intakt.

2003/04:FPM45

Sverige välkomnar den fördelning av befogenheter som tydliggjorts i rådsslutsatsernas första punkt. Det är även positivt att det råder enighet i rådet om att varje medlemsland skall ha en representant i styrelsen. Vidare är det angeläget att majoritetsregeln i beslutsproceduren utformas på ett sätt som ger medlemsländerna ett reellt inflytande i verksamheten.

Andra frågor som är av vikt för Sverige och som kan komma att behandlas i de fortsatta förhandlingarna om förslaget rör bland annat Europols roll i förhållande till byrån, myndighetsutövning på medlemsländers territorium, inrättandet av nya kanaler för informationsutbyte m.m.

Se ovan, I.3. Budgetära konsekvenser, om svensk inställning till de finansiella villkoren.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

I enlighet med rådsslutsatserna råder en bred enighet bland medlemsländerna om huvuddragen i förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Rådets positiva inställning till kommissionens förslag framgår av rådsslutsatserna.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget till förordning kommer att behandlas inom rådsstrukturen under våren 2004 i sedvanlig ordning.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

2003/04:FPM45

Artikel 66 EGF, enhällighet om beslut fattas före 1 maj 2004.