

U 2/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar (en europeisk gräns- och kustbevakning)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 15 december 2015 (1) till Europaparlamentets och rådets förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning och om upphävande av förordning (EG) nr 2007/2004, förordning (EG) nr 863/2007 och rådets beslut 2005/267/EG, (2) till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1406/2002 om inrättande av en europeisk sjösäkerhetsbyrå, (3) till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 768/2005 om inrättande av Gemenskapens kontrollorgan för fiske samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 4 februari 2016

Inrikesminister Petteri Orpo

Enhetschef, överstelöjtnant Mika Rytönen

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2015/1723

EU/2015/1715

EU/2015/1742

4.2.2016

FÖRSLAG TILL EN EUROPEISK GRÄNS- OCH KUSTBEVAKNING SAMT TILL ÄNDRING AV FÖRORDNINGARNA OM INRÄTTANDE AV EUROPEISKA SJÖSÄKERHETSBYRÅN OCH GEMENSKAPENS KONTROLLORGAN FÖR FISKE I SYFTE ATT EFFEKTIVISERA SAMARBETET INOM KUSTBEVAKNINGEN

1 Bakgrund

Den 15 december 2015 antog Europeiska kommissionen ett förslag till en europeisk gräns- och kustbevakning (COM(2015) 671 final). Genom förordningen upphävs rådets förordningar (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser och (EG) nr 863/2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsenheter samt rådets beslut om inrättande av ett säkrat webbaserat informations- och samordningsnätverk för de myndigheter och liknande som hanterar migrationsfrågor i medlemsstaterna (2005/267/EG).

Utöver detta antog kommissionen den 15 december 2015 ett förslag till ändring av förordningen om europeiska sjösäkerhetsbyrå (COM (2015) 667 final) och ett förslag till ändring av förordningen om Gemenskapens kontrollorgan för fiske (COM (2015) 669 final). Innehållet i dessa förslag motsvarar innehållet i den proposition som gäller kustbevakningssamarbetet och som ingår i förslaget om en europeisk gräns- och kustbevakning. Ändringsförslagen behandlas samtidigt i rådet.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Europeiska gräns- och kustbevakningen

Kommissionens förslag till en förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning (nedan förslag till förordning) innehåller den europeiska gräns- och kustbevakningen och principen om ett delat ansvar för gränsbevakningen (artikel 3 och 5). Europeiska gräns- och kustbevakningen ska bestå av den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå (nedan byrå), som bygger vidare på EU:s gränsförvaltningsbyrå Frontex, och av de nationella gränsbevakningsmyndigheterna och kustbevakningarna till de delar de utför gränsbevakningsuppgifter.

Europeiska gräns- och kustbevakningen ska ansvara för genomförandet av den europeiska integrerade gränsförvaltningen (artikel 5). Det är första gången man definierar den integrerade gränsförvaltningen i EU-lagstiftningen (artikel 4). Dessutom sätts det upp gemensamma standarder för gränssäkerheten.

Med det delade ansvaret avses att medlemsländerna i normala fall ska ansvara för övervakningen av sina yttre gränser. Byrån ska stödja medlemsstaterna och bedöma situationen och medlemsstaternas kapacitet att utföra sina uppgifter. I krissituationer bär byrån ansvaret för övervakningen av de yttre gränserna, särskilt om Schengenområdet funktion är hotad.

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån

Den nyutnämnda byråns uppgifter utökas (artikel 7). Det föreslås att byrån ska ha en central roll i att säkra att den europeiska integrerade gränsförvaltningen genomförs på ett effektivt sätt samt att byrån ska ha en större roll inom kustbevakningen. Byrån ska inrätta ett centrum för

övervakning och riskanalys som ska upprätthålla en situationsbild av gränssäkerheten och bedöma riskerna i fråga om den och medlemsstaternas kapacitet att sköta sin övervakning av de yttre gränserna (artikel 10).

Byrån kan på basis av riskanalysen och efter att ha konsulterat styrelsen för byrån utplacera en sambandsman till en medlemsstats nationella samordningscentral (artikel 11). Sambandsmannens uppgift är att effektivisera informationsutbytet och samarbetet mellan den berörda medlemsstaten och byrån. Sambandsmännen ska få tillgång till den situationsbild som skapas av den nationella gränsbevakningen samt till övriga behövliga uppgifter.

För att minska sårbarheten i medlemsstaternas övervakning av de yttre gränserna föreslår kommissionen en mekanism med tre steg (artiklarna 12 och 18). I den första fasen förpliktas medlemsstaten att genom beslut av byråns verkställande direktör åtgärda de brister som konstaterats. Om medlemsstaten inte åtgärdar bristerna inom den utsatta tiden, ska beslutet fattas av styrelsen för byrån i den andra fasen. Om bristerna fortfarande inte åtgärdas och om de hotar Schengensystemets funktion, får kommissionen i ett kommittéförfarande efter att ha konsulterat byrån fatta beslut om de åtgärder som byrån behöver vidta. Genom detta beslut förpliktas också medlemsstaten att samarbeta med byrån. Ett sådant beslutsfattande som avses i artikel 18 ska tillämpas även i en situation där ett oproportionerligt stort migrationstryck vid yttre gränsen äventyrar Schengensystemets funktion. För inledandet av en insats föreslås det strikta krav gällande tiden. Senast inom fem dagar från det att beslutet fattats ska de gränsbekare och utrustningar som behövs sändas till området.

Enligt artikel 5 i förslaget till förordning ansvarar byrån för gränsbevakningen under sådana krissituationer där hjälpen är påtvingad, men å andra sidan ändrar förordningen inte de befogenhetsförhållanden som gäller för närvarande (artiklarna 15 och 39) och enligt vilka de enheter vid byrån som utplaceras i den berörda medlemsstatens territorium ska ledas av värdmedlemsstaten, liksom de övriga gränsinsatser som byrån samordnar. Före utplaceringen ska byrån utarbeta en operativ plan i samarbete med den berörda medlemsstaten. Deltagare i enheterna får utöva sina befogenheter endast i närvaro av värdmedlemsstatens gränsbevakningstjänstemän och använda maktmedel endast i närvaro av värdmedlemsstatens gränsbevakningstjänstemän, om inte värdmedlemsstaten lämnat dem tillstånd att agera för dess räkning.

För byråns bruk ska upprättas en snabbreserv med minst 1500 gränsbevakare för vilken medlemsstaterna ska avsätta 2-3 % av deras styrka med gränsbevakare (artikel 19). Vid användningen av snabbreserverna ska medlemsstaterna inte ha möjlighet att neka att ge stöd genom att åberopa en egen svår gränssituation. Dessutom ska man fortfarande kunna använda de europeiska gränsbevakningsinsatserna, reserven för teknisk utrustning och de nya personalreserver som föreslås för att stödja återsändandeinsatser. Att sända personal och utrustning till insatser som inte innefattar snabbreserver ska fortfarande vara frivilligt och basera sig på ett avtal som ingås på basis av årliga förhandlingar mellan byrån och medlemsstaten. I krissituationer ska byrån även kunna be medlemsländerna om sådana gränsbevakningsinsatser och utrustningar som inte ingår i snabbreserven och den årliga planen. Det ska inte vara ett krav att delta i insatserna när det är omöjligt på grund av medlemsstatens eget läge.

Byråns roll vid återsändningar ska stärkas genom att inrätta en återsändandeenhet som ska bistå medlemsstaterna och samordna återsändandeinsatserna (artikel 26). För samarbetet om återsändandeverksamheten inrättas en personalreserv för återsändandeinsatser och hotspotinsatser (artiklarna 28–31). *(Hotspot-insatserna har inte tidigare definierats på EU-nivå, och de definieras inte heller i förslaget till förordning. I allmänhet avses med hotspots registreringscentrum där personer som olagligt reser in i landet identifieras och registreras och behövliga kontroller mot databaser utförs i fråga om dem.)* Medlemsstaterna ska utse sin personal till reserven i enlighet med de uppgiftsbeskrivningar som fastställs av byrån. Ur reserven

placerar byrån ut de personer som behövs för insatserna. Dessutom får byrån en ny roll i fråga om att samordna hotspot-konceptet. I förordningen fastställs inga sådana kvoter för medlemsstaterna som ska tillämpas på de personalreserver som sköter återsändandeinsatser eller på hotspot-insatser. Byrån förpliktas att årligen utarbeta en plan för återsändandeinsatserna.

Byråns möjligheter att samarbeta med tredjeländer ska förbättras (artikel 53). Byrån ska samordna gemensamma insatser med medlemsstaterna och sådana tredjeländer som är grannländer samt starta och finansiera tekniska biståndsprojekt i tredjeländer. Byrån kan också samarbeta i frågor gällande återsändande, inklusive införskaffande av resehandlingar till personer som ska återsändas.

Byrån förpliktas att samarbeta mer intensivt med unionens övriga organ och aktörer i frågor som omfattas av den föreslagna förordningen, särskilt i fråga om bekämpningen av olaglig inresa och gränsöverskridande brottslighet, som t.ex. människosmuggling, människohandel och terrorism (artikel 51). Dessutom förpliktas byrån att samarbeta med kommissionen i frågor gällande tullsamarbetet, som t.ex. riskanalys om tullkontroller.

Byrån ges en möjlighet att upprätta ett informationssystem för att med kommissionen och medlemsstaterna, och i tillämpliga delar med övriga EU-organ, kunna utbyta sådan säkerhets-skyddsklassificerad information som gäller byråns uppgifter (artikel 43).

Byråns befogenheter att behandla personuppgifter utökas så att det blir möjligt att arrangera och samordna insatser och försöksprojekt samt utbyta information med medlemsstaterna, Europeiska stödkontoret för asylfrågor, Europol, Eurojust och övriga organ inom unionen. Enligt förslaget till förordning ska man vid behandling av personuppgifter iakttäta rådets förordning (EG) 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter. Behandlingen av personuppgifter ska ske med iakttagande av proportionalitetsprincipen och vara begränsad till skötseln av de uppgifter som anges i förordningen. Beslut om arrangemangen gällande behandling av personuppgifter fattas av byråns styrelse efter att denna har konsulterat Europeiska datatillsynsmannen (artiklarna 44–48).

För att bistå vid verkställande direktörens beslutsfattande, särskilt vid krissituationer, inrättas en tillsynsnämnd som utöver den vice verkställande direktören ska bestå av fyra andra högre tjänstemän vid byrån och en företrädare för kommissionen från styrelsen (artikel 69).

I och med detta bör byrån kunna sköta den mekanism för klagomål som gäller eventuella kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (artikel 72).

De bestämmelser som gäller planeringen av byråns insatser och befogenheterna hos de personer som deltar i dem samt ordnandet av byråns förvaltning kommer i huvudsak att förbli oförändrade.

Kustbevakningssamarbetet

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA) och Europeiska fiskerikontrollbyrån (EFCA) förpliktas att samarbeta för att stödja de nationella myndigheternas kustbevakningstjänster. Samtidigt ska man göra motsvarande ändring i de förordningar om inrättande som gäller samtliga ovan nämnda organ (artiklarna 7 och 52 i förordningen, 1406/2002 (EMSA) ändring i artikel 2 och en ny artikel 2 b, 768/2005 (EFCA) ändring i artikel 3 och en ny artikel 7a).

Organen ska förpliktas att stödja de nationella myndigheter som tillhandahåller kustbevakningstjänster på nationell nivå och unionsnivå samt, i förekommande fall, på internationell nivå. Samarbetet kan innefatta delning, sammanslagning och analyser av information, tillhandahållande av övervaknings- och kommunikationsteknik samt kapacitetsuppbyggnad och kapacitetsdelning. Dessutom ska organen kunna samordna sådana allmänna insatser som kan tjäna flera av syftena med kustbevakningstjänsterna.

Formerna för den gemensamma verksamheten ska fastställas genom samarbetsavtal.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Som rättslig grund för förordningen om en europeisk gräns- och kustbevakning föreslår kommissionen artikel 77.2 b och d samt artikel 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), och artikel 100.2 för ändringen av förordningen om europeiska sjösäkerhetsbyrån samt artikel 43.2 för ändringen av förordningen om gemenskapens kontrollorgan för fiske.

Enligt artikel 77.2 b och d ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder om kontroll av de personer som passerar de yttre gränserna samt om alla nödvändiga åtgärder för att stegvis upprätta ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna.

Enligt artikel 79.2 c ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder som gäller olaglig invandring, olaglig vistelse och återvändande av personer som vistas olagligt.

Enligt artikel 100.2 får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa lämpliga bestämmelser för sjöfart och luftfart. De fattar sitt beslut efter att de hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén.

Enligt artikel 43.2 ska Europaparlamentet och rådet, i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén, upprätta bestämmelser som behövs för att uppnå målen för den gemensamma politiken för jordbruk och fiskeri.

Statsrådet anser att de rättsliga grunderna i huvudsak är korrekta.

När det gäller utökandet av befogenheterna för Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA) har den rättsliga grund som avses i artikel 100.2 i FEUF inte bedömts i fråga om dess lämplighet för förslaget. I förslaget föreslås ett tillägg till artikel 2 i förordningen om inrättandet av Europeiska sjösäkerhetsbyrån, som enligt ändringsförordningen 100/2013 gäller byråns primära uppgifter. Byrån ska sköta dessa uppgifter enligt artikel 2 för att säkra att de mål som anges i artikel 1 uppnås (en hög, enhetlig och effektiv nivå på sjösäkerheten, sjöfartsskyddet, insatser vid föroreningar från fartyg samt insatser vid föroreningar av havet orsakade av olje- och gasinstallationer).

De uppgifter som förtecknas i artikel 2 hänför sig till genomförandet av unionslagstiftningen samt de förpliktelser som EMSA har enligt lagstiftningen, t.ex. upprätthållandet av unionens system för informationsutbyte, såsom SafeSeaNet och LRIT-datacentret. Den uppgift i fråga om stödjandet av kustbevakningsuppgifterna som föreslås baserar sig inte på unionslagstiftningen, och i förslaget definieras inte vad som avses med kustbevakningsuppgifter.

I artikel 2 a i förordningen om inrättandet av Europeiska sjösäkerhetsbyrån finns bestämmelser om de tilläggsuppgifter som byrån ska utföra för att bistå medlemsstaterna och kommissionen. Bestämmelsernas juridiska karaktär gör att de rimligen ska höra till artikel 2 a.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid artikel 72 i FEUF enligt vilket förslaget inte får påverka på medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Förhållandet mellan förslaget och artikel 72 i FEUF behöver granskas särskilt med tanke på i vilken grad en medlemsstat kan förpliktas att ta emot den hjälp till sitt territorium som samordnas av byrån.

Kommissionen anser att förslagens övergripande mål inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås enbart med åtgärder från medlemsstaterna. Vad gäller kustbevakningssamarbetet har kommissionen som mål att förbättra EU:s reaktionsförmåga vid hot och risker som gäller kustbevakningsverksamheten. För att kunna göra detta på ett ändamålsenligt sätt och utan överlappningar, ska det föreskrivas genom förordning om detta. De föreslagna ändringarna i lagstiftningen når enligt kommissionen inte över den nivå som är nödvändig för att uppnå målen.

Statsrådet anser att förslagen är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Förslagen behandlas i det ordinarie lagstiftningsförfarandet och beslut om antagning fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

4 Förslagets förhållande till förpliktelserna om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter samt grundlagen

Kommissionen anser att förslagen iakttar de rättigheter som definieras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som t.ex. asylrätten och rätten till skydd i samband med återsändning, utvisning och utlämning. Genom den föreslagna förordningen säkerställs iakttagandet av de grundläggande fri- och rättigheterna genom en strategi som utarbetas för byrån i fråga om detta, genom en rådgivande grupp som konsulterar byråns styrelse i frågor om de grundläggande fri- och rättigheterna samt genom en mekanism för klagomål om eventuella kränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Statsrådet kan omfatta kommissionens åsikt enligt vilken förslagen tillgodoser de rättigheter som fastställs i Europeiska unionens stadga, under förutsättning att man i fråga om den rättighet som gäller skyddet av personuppgifter preciserar de syften som ska uppfyllas för att få behandla personuppgifter.

Grundlagsutskottet har tidigare konstaterat att en överföring av bevakningen av de yttre gränserna och gränskontrollerna på en övernationell gränsförvaltningsmyndighet lätt kan bli ett intrång i den statssuveränitet som avses i 1 § i grundlagen. Sådana uppgifter skulle utan tvekan innebära att självständiga befogenheter i anslutning till offentlig maktutövning anförtros den europeiska gränsförvaltningsmyndigheten (GrUU 28/2002 rd, s 2/I). Ett sådant arrangemang kan inte anses vara sedvanligt i modernt internationellt samarbete och inte heller påverka statens suveränitet bara i ringa utsträckning. Senare då arrangemanget med snabbinsatsteam för gränskontroll hade begränsats till tillfällig nödhjälp med gränskontroller och gränsbevakning som ges på medlemsstatens egen begäran, ansåg grundlagsutskottet att arrangemanget eventuellt kan tas i bruk (GrUU 1/2007 rd, GrUU 9/2009 rd, s 2). Arrangemanget betydde inte att självständiga befogenheter i anslutning till offentlig maktutövning måste anförtros en övernationell gränsförvaltningsmyndighet, även om det kunde anses ha övernationella särdrag. Det var fråga om att inom ramen för behörigheten enligt EU-fördraget utveckla samarbetsformer för övervakningen av EU:s yttre gränser. Enligt den gällande lagstiftningen ska sådan verksamhet som utförs i Finland av tjänstemän från en annan medlemsstat inom EU vara tillfällig

och alltid grunda sig på en uttrycklig begäran av Finland. Då en annan EU-medlemsstats tjänsteman utövar befogenheter i Finland, omfattas de av Finlands lagstiftning och av det straffrättsliga ansvaret i Finland. De ska följa anvisningarna för Finlands gränsbevakningsväsende och i regel sköta sina uppgifter så att en finländsk gränsbevakare är närvarande. En utländsk tjänsteman får använda maktmedel endast när en behörig finländsk tjänsteman är närvarande. Dessutom ska åtgärderna vara proportionerliga i förhållande till syftet med åtgärderna. När det gäller myndigheter i en annan medlemsstat som på detta sätt ges klart avgränsade befogenheter att agera på finländskt territorium samt i samband med det utöva offentlig makt som berör Finlands jurisdiktion och individer som uppehåller sig där har utskottet inte sett några problem visavi suveränitetsbestämmelserna i grundlagen (GrUU 1/2007 rd, s. 3/I, GrUU 9/2009 rd, s. 2/II, GrUU 56/2006 rd, s. 3/I).

Vid tolkningen av suveränitetsbestämmelserna har utgångspunkten varit att man bör beakta att Finland är medlem i många internationella organisationer, och att Europeiska unionen är en av de viktigaste (RP 1/1998 rd, s. 71-72, GrUU 36/2006 rd, s. 4/II, GrUU 56/2006 rd, s. 2/II). Sådana internationella förpliktelser som anses vara sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som påverkar statens suveränitet bara i ringa utsträckning kan som sådana inte anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet (RP 1/1998 rd, s. 73/II, GrUU 38/2001 rd, s. 5/I).

Till 1 § 3 mom. i grundlagen fogades genom den ändring som trädde i kraft år 2012 ett omnämnande uttryckligen om Finlands medlemskap i Europeiska unionen. Bestämmelserna i 94 och 95 § i grundlagen preciserades bl.a. i fråga om vad som med tanke på Finlands suveränitet kan anses som betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen. Under behandlingen av ändringen påpekade grundlagsutskottet att man vid granskningen av hur betydelsefull en behörighetsöverföring är måste beakta utskottets nyare tolkningspraxis som innebär att man måste bedöma effekterna av behörighetsarrangemang mer flexibelt och extensivt, särskilt så att i stället för vid formella faktorer fästa större vikt vid den överförda behörighetens materiella betydelse (GrUB 9/2010 rd).

Grundlagsutskottet har betonat att Finland har fri prövningsrätt i beslut om begäran om bistånd (GrUU 1/2007 rd, s. 3/I, GrUU 9/2003 rd, s. 3/I) samt i beslut om huruvida en annan EU-medlemsstats myndighet eller tjänsteman ska ges rätt att utöva offentlig makt i Finland och i så fall på vilka villkor (GrUU 14/2010, s. 4/II, även GrUU 13/2002 rd, s. 3/II, GrUU 21/2003 rd, s. 2-3, GrUU 56/2006 rd, s. 3/I.).

Statsrådet betonar vikten av att medlemsstaterna ska ha det primära ansvaret för sin gränsbevakning i den situation där medlemsstaten förpliktas att ta emot tillfällig hjälp med sina gränsbevakningsuppgifter. Arrangemanget i förordningen betyder inte att gränsbevakningens självständiga befogenheter ska ges till byrån eller till en annan EU-medlemsstats tjänsteman i Finland. De uppgifter och befogenheter för deltagarna i gränsbevakningsenheterna som anges i artikel 39 i den föreslagna förordningen motsvarar i huvudsak de befogenheter som anges i artikel 10 i den nuvarande förordningen om gränsförvaltningsbyrån. Även i fortsättningen ska de enheter som utplaceras av byrån ledas av den mottagande medlemsstaten. Gästande tjänstemän ska iakttä unionens lagstiftning och internationell rätt då de utför sina uppgifter och utövar sina befogenheter samt beakta de grundläggande fri- och rättigheterna och den mottagande medlemsstatens nationella lagstiftning. De får utföra uppgifter och utöva sina befogenheter endast enligt anvisningarna från den mottagande medlemsstaten och i regel endast när den mottagande medlemsstatens gränsbevakare är närvarande. De gästade tjänstemännen ska vid utförandet av sina uppgifter ha rätt att använda maktmedel med tillstånd från hemmedlemsstaten och den mottagande medlemsstaten och i närvaro av den mottagande medlemsstatens gränsbevakare samt i enlighet med den nationella lagstiftningen. På basis av förslaget till förordning kan den mottagande medlemsstaten ge de gästade tjänstemännen rätt att vidta åt-

gärder för dess räkning och att använda maktmedel även när den mottagande medlemsstatens gränsbevakare inte är närvarande. Att ge en sådan rätt krävs dock inte enligt förordningen.

Enligt förslaget till förordning kan kommissionen förplikta en EU-medlemsstat att genom kommittéförfarande ta emot tillfällig hjälp för att utföra sina gränsbevakningsuppgifter. Ett sådant beslut kan fattas förutsatt att det är fråga om en situation som äventyrar Schengensystemets funktion. Med beaktande av medlemsstaternas behörighet vid gränsbevakningen anser statsrådet att det är bättre att sådana frågor avgörs av rådet genom ett beslut med kvalificerad majoritet.

På dessa grunder anser statsrådet att förpliktelsen att vid gränsbevakningen ta emot tillfällig hjälp av Europeiska unionen kan anses som sedvanligt i modernt internationellt samarbete och påverka statens suveränitet bara i ringa utsträckning, och kan som sådan således inte anses strida mot de bestämmelser om suveränitet som finns i 1 § i grundlagen. Förpliktelsen att ta emot tillfällig hjälp för gränssäkerheten gäller inte grundlagen på det sätt som avses i 94 § i grundlagen. Det huvudsakliga syftet med förslaget, dvs. att säkra Schengensystemets funktion i framtiden, är av betydelse för målen för Finlands EU-medlemskap i Europeiska unionen.

Grundlagsutskottet har tidigare bedömt förpliktelsen att delta i EU-myndigheternas praktiska gränskontrollsamarbete ur grundlagens suveränitetsperspektiv (GrUU 1/2007 rd, GrUU 9/2009 rd). Förfarandet begränsar Finlands möjligheter att själv bestämma när och vart finländska gränsbevakare ska utplaceras för gemensamma insatser. Enheternas storlek och huruvida de kan utplaceras alls bedömdes dock nationellt, eftersom en medlemsstat kunde neka att bistå med gränsbevakare, om medlemsstatens avvikande situation i hög grad påverkade utförandet av de nationella uppgifterna. När det gäller deltagandet är det viktigt att Finlands förpliktelser att delta i gränskontrollsamarbete inom Europeiska unionen alltid bestäms i relation till förmågan att trygga den nationella gränsbevakningen (GrUU 1/2007 rd, s. 3/II, GrUU 9/2009 rd, s 2-3).

Enligt förslaget till förordning innebär avsättandet av gränsbevakare för byråns snabbreserv en förpliktelse, och Finlands andel av reserven består av cirka 40 gränsbevakare. Förpliktelsen gäller inte deltagande i övrig verksamhet som samordnas av byrån. Förpliktelsen att delta gäller ett begränsat antal gränsbevakare som kan beaktas vid planeringen av den nationella gränsbevakningen. Förpliktelsen gällande avsättandet av gränsbevakare för byrån begränsar i viss mån riksdagens budgetmakt, men begränsningen är dock inte av avsevärd betydelse. Därför anser statsrådet att den föreslagna förpliktelsen i fråga om deltagande kan anses som sedvanligt i modernt internationellt samarbete och påverka statens suveränitet bara i ringa utsträckning, liksom riksdagens budgetmakt, och kan som sådan således inte anses strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet eller mot bestämmelserna om statsbudgeten. Förpliktelsen att delta i snabbreserven gäller inte grundlagen på det sätt som avses i 94 § i grundlagen.

Den föreslagna förordningen innehåller dock sådana frågor som delvis är tolkningsbara med tanke på suveräniteten, och därför finns det skäl att begära utlåtande av grundlagsutskottet.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för budgeten

Förslaget till förordning får konsekvenser för statsbudgeten.

Förslaget till förordning får ekonomiska konsekvenser på grund av att, oberoende av hurdant det nationella läget är, en del av personalen vid Gränsbevakningsväsendet måste avsättas för

byråns insatser. Den andel på 2 % som kommissionen föreslår för gränsbevakningsstyrkan innebär att det skulle finnas en ständig beredskapsreserv med cirka 40 personer. Om hela snabbreserven ska finnas till förfogande kontinuerligt, behöver man enligt Gränsbevakningsväsendets bedömning ytterligare personal omfattande 50 årsverken (cirka 3,2 mn euro per år).

Förslaget till förordning kan förutom för Gränsbevakningsväsendet få konsekvenser även för övriga myndigheters resurser beroende på bl.a. hur förpliktande de insatser som gäller återvändande och hanteringen av invandringen kommer att bli. Konsekvenserna ska utredas. Beslut om resurserna fattas i samband med planen för de offentliga finanserna samt processen för statsbudgeten.

Konsekvenser för EU:s budget

De nya uppgifter för den europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån som föreslås föranleder år 2017 en ökning på minst 31,5 mn euro i byråns budget (254 mn euro år 2016). Utöver det föreslås det att byråns personal utökas med 602 personer före år 2020. Förslagen kan eventuellt kräva användning av specifika instrument inom budgetramen.

De nya uppgifter för Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån som föreslås föranleder en ökning på cirka 22 mn euro i dess budget, vilket betyder en ökning på sammanlagt 87 mn euro under åren 2017–2020. Av de extra medlen reserveras största delen (cirka 81 mn euro) till ökningen av satellitövervakningen av havsområdena. Dessutom föreslås det att personalen utökas med 17 personer.

För Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån föreslås en ny primär uppgift. Utgångspunkten för byråns budget är att uppgifterna ska skötas genom budgetfinansiering. På basis av den budget som har godkänts för åren 2013–2020 blir EMSA tvungen att skära ned sina utgifter, bl.a. måste personalen minskas med 10 %. Ur förslaget framgår inte exakt hur den föreslagna nya finansieringen ska ordnas och huruvida den påverkar budgeten för 2013–2020, men enligt uppskattningen i förslaget kan en ändring av rubrik 3 i budgetramen behövas. I förslaget ingår inte heller någon bedömning av vilka ekonomiska konsekvenser förslaget kan få för medlemsstaterna.

De nya uppgifter för Europeiska fiskerikontrollbyrån som föreslås föranleder en ökning på cirka 7,5 mn euro i dess budget och en personalökning med 13 personer. Den föreslagna ökningen leder till att anslaget under budgetmomentet för byrån överskrider med sammanlagt 30,148 mn euro under åren 2017–2020.

Utöver de direkta konsekvenserna för budgeten bör man också bedöma de eventuella indirekta konsekvenserna för verksamheten vid de övriga EU-organen och för EU-budgeten och finansieringsramarna i allmänhet.

Konsekvenser för nationell lagstiftning och verksamhet

Den föreslagna förordningen kan föranleda ändringsbehov i fråga om Finlands nationella lagstiftning om det nationella beslutsfattandet i sådana fall när Finland, utan en sådan begäran av statsrådet eller gränsbevakningsväsendet som avses i 15 a och 15 c § i gränsbevakningslagen (578/2005), förpliktas att till sitt territorium ta emot det stöd som samordnas av byrån. De befogenheter för en gästande tjänsteman som avses i 35 a § i gränsbevakningslagen ska utvidgas så att de omfattar även dessa situationer.

Till 39 § 1 mom. i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005) ska fogas en bestämmelse om att den sambandsman som avses i artikel 11 i försla-

get till förordning ska ha tillgång till den nationella situationsbilden av gränsbevakningen samt till övriga behövliga uppgifter. Hänvisningarna till förordningen om gränsförvaltningsbyrån i gränsbevakningslagen och i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet ska ändras så att det hänvisas till den föreslagna förordningen.

Förslaget till förordning kan få konsekvenser för den nationella budgetprocessen.

Förslaget till förordning får ekonomiska konsekvenser på grund av att, oberoende av hurdant det nationella läget är, en del av personalen vid Gränsbevakningsväsendet måste avsättas för byråns insatser. Den andel på 2 % som kommissionen föreslår för gränsbevakarestyrkan innebär att det skulle finnas en ständig beredskapsreserv med cirka 40 personer. Om hela snabbreserven ska finnas till förfogande kontinuerligt, behöver man enligt Gränsbevakningsväsendets bedömning ytterligare personal omfattande 50 årsverken (cirka 3,2 mn euro per år).

Förslaget till förordning kan förutom för Gränsbevakningsväsendet få konsekvenser även för övriga myndigheters resursbehov beroende på bl.a. hur förpliktande de insatser som gäller återsändande och hanteringen av invandringen kommer att bli.

I förslaget bedömer man inte huruvida förslaget påverkar verksamheten vid myndigheterna i medlemsstaterna. Enligt övervakningsdirektivet är medlemsstaterna skyldiga att samla in och utbyta information sinsemellan. Medlemsstaterna äger den information som de samlar in. Den information som medlemsstaterna samlar in är en viktig del av det informationsutbyte som avses i förslaget. I förslaget har man inte heller bedömt hurdana konsekvenser detta kan ha för medlemsstaterna. Inom näringssektorn för sjöfarten förhåller man sig avvaktande till den utveckling som EU:s kustbevakning strävar efter, särskilt gällande de nya administrativa strukturer som detta kan föranleda och konsekvenserna för det nationella beslutsfattandet.

Den övervakning av fartygstrafiken som avses i övervakningsdirektivet har verkställts genom lagen om fartygstrafikservice (623/2005). Enligt 20 a § i den lagen ska VTS-myndigheten (Trafikverket) inrätta och upprätthålla ett nationellt system (SafeSeaNet) och vid utveckling, förvaltning, uppbyggnad, underhåll, åtkomsträttigheter, säkerhet och uppgiftsutbyte i fråga om systemet för hantering av systemet iaktta bestämmelserna i övervakningsdirektivet och dess bilaga III. Det är oklart vilket förhållande den förordning som gäller EMSA:s uppgifter har till det övervakningsdirektiv som är förpliktande för medlemsstaterna.

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 och 34 punkterna i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftning och Gränsbevakningsväsendet.

Enligt 27 § 13 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om handelssjöfarten och farleder inom handelssjöfarten.

Enligt 18 § 16 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om fiske och styrning av fiskerinäringen. Ålands landskapsregering är representerad i fiske-sektionen (EU17).

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen av förslaget i Europeiska unionen

Enligt Europeiska rådets slutsatser den 18 december 2015 bör rådet skyndsamt behandla kommissionens förslag av den 15 december om en europeisk gräns- och kustbevakning, och

rådet bör under Nederländernas ordförandeskap fastställa sin ståndpunkt om den europeiska gräns- och kustbevakningen.

Den 15 januari 2016 har förslaget till förordning behandlats i arbetsgruppen för gränsfrågor och i rådets strategiska kommitté för invandring, gränser och asyl (SCIFA). Rådets ordförandeland har som mål att snabbt gå vidare i behandlingen. Därför bör riksdagens ståndpunkt stå till statsrådets förfogande under februari månad. Kommissionens förslag till förordning har behandlats under tiden 11.–18.1.2016 i EU-sektionerna 6, 7, 15, 17 och 22.

Riksdagen har informerats om kommissionens migrationsagenda genom en E-skrivelse (E 6/2015 rd), som även hänför sig till kommissionens långsiktiga plan för ett europeiskt gräns- och kustbevakningssystem.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder ett intensivare och djupare gränssäkerhetssamarbete mellan medlemsländerna samt stärkandet av Europeiska gränsförvaltningsbyråns roll och befogenheter. Statsrådet understöder inte en övernationell, europeisk gräns- och kustbevakning som förändrar medlemsstaternas ledningsansvar för gränsbevakningen, utan statsrådet anser att systemet för gränssäkerheten även i framtiden ska bygga på medlemsstaternas ansvar för sina egna gränser. Statsrådet anser att det föreslagna inrättandet av den europeiska gräns- och kustbevakningen överensstämmer med Finlands mål i och med att det inte innebär att behörigheten i fråga om den nationella övervakningen av de yttre gränserna överförs till EU:s övernationella gränsförvaltningsmyndighet.

Statsrådet understöder förslaget till förordning när det gäller att byrån eller andra EU-länders tjänstemän inte ska ges självständiga befogenheter inom Finlands territorium, utan att de även i fortsättningen ska agera enligt Gränsbevakningsväsendets anvisningar och i regel endast när en finländsk gränsbevakare är närvarande. Det är viktigt att byråns och de andra EU-ländernas tjänstemän iakttar unionslagstiftningen, den mottagande medlemsstatens nationella lagstiftning och internationell rätt samt respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna.

Statsrådet anser att det är viktigt att byrån ges tillräckliga befogenheter att på ett mångsidigt sätt bedöma sårbarheterna i medlemsstaternas gränsbevakningssystem samt deras kapacitet att sörja för övervakningen av sina yttre gränser samt för den beredskap för olaglig inresa och för gränsoverskridande brottslighet som anknyter till detta. Dessa åtgärder kompletterar verksamheten inom den utvärderingsmekanism som gäller Schengen samt gör det möjligt att förutse reaktionerna i krissituationer. De befogenheter som byrån får ska definieras så tydligt som möjligt.

Statsrådet understöder den rätt att uppmana medlemsstater att råda bot på brister och sårbarheter i gränsbevakningen, som ges byråns verkställande direktör i den första fasen och byråns styrelse i den andra fasen. Händelserna under den senaste tiden har visat att unionen även behöver kraftfullare verktyg för att kunna förplikta en medlemsstat att samarbeta med EU-organ och övriga medlemsstater i sådana situationer där Schengens funktion är hotad. Statsrådet understöder förslaget om att en medlemsstat som har försummat att avhjälpa sina brister eller som har drabbats av en okontrollerbar invandring kan förpliktas att ta emot byråns stöd till sitt territorium genom ett beslut med kvalificerad majoritet i stället för kommissionens beslut genom kommittéförfarande, om det är fråga om en sådan situation som äventyrar Schengensystemets funktion. Statsrådet förutsätter dock att fördelningen mellan EU:s och medlemsstaternas ansvar vid insatser och annat stöd inte heller i dessa situationer ändras. Detta betyder att den personal som byrån placerar ut i en medlemsstats territorium ska agera i enlighet med den

operativa planen under ledning av den mottagande medlemsstatens myndigheter samt i enlighet med den mottagande medlemsstatens lagstiftning och instruktioner.

Statsrådet understöder förslaget om att definiera den integrerade gränsförvaltningen genom en EU-förordning samt att utarbeta strategier både inom EU och nationellt för den integrerade gränsförvaltningen. För att säkerställa att strategierna genomförs på ett enhetligt sätt ska byrån och medlemsstaterna tillsammans fastställa gemensamma standarder för gränssäkerheten.

Finland har i förhållande till sin storlek varit en av de viktigaste medlemsstaterna som deltagit i den verksamhet som samordas av den europeiska gränsförvaltningsbyrån Frontex. Ett av de största problemen byrån har haft är att medlemsstaterna inte i tillräcklig grad har deltagit i den verksamhet som samordnas av byrån. Statsrådet förhåller sig positivt till att alla medlemsstater nu ska förpliktas att delta i snabbreserven, och att deltagandet även i övrig verksamhet som samordnas av byrån ska bli mera förpliktande än hittills när det gäller vissa delar. Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att vi även i Finland kan hamna i en situation där vi behöver det stöd som samordnas av byrån.

I fråga om att utrustning och personal ska utplaceras i insatser som samordnas av byrån anser statsrådet att man kan förplikta medlemsstaterna att delta i byråns snabbreserv med en styrka som bestäms i förhållande till omfattningen av deras gränsbevakningsmyndigheter. Den andel på 2 % som föreslås av kommissionen skulle för Finlands del innebära cirka 40 gränsbevakare. Liksom i fråga om snabbreserven, förutsätter statsrådet att även den mängd personal och utrustning som ska utplaceras i insatser ska basera sig på den årliga plan som utarbetas i samarbete med byrån samt på transparenta grunder, och att mängden ska bestämmas med beaktande av varje medlemsstats gränsläge och resurser. Den årliga planeringen samt grunderna är en förutsättning för att Gränsbevakningsväsendet ska kunna planera sin verksamhet och säkerställa att gränsbevakningen har tillräckliga resurser.

Statsrådet understöder att det krävs att man förutom vid byrån även använder riskanalysmodellen i medlemsstaterna, och att byråns riskanalysverksamhet utvidgas så att den täcker alla dimensioner i den integrerade gränsförvaltningen, inklusive olaglig sekundär förflyttning av invandrare samt gränsoverskridande brottslighet såsom människohandel och terrorism till de delar som anknyter till övervakningen av de yttre gränserna.

Statsrådet understöder att befogenheterna i samband med återsändandeverksamheten stärks, men anser att utplaceringen av återsändandeeexperter för insatser och andra stödåtgärder ska ordnas på samma sätt som utplaceringen av de som deltar i gränsbevakareinsatser, dvs. att de ska basera sig på årliga planer och ske på särskild begäran av byrån. Medlemsstaterna ska också ha möjlighet att neka utplacering av de personer som har utsetts till reserven, om det krävs på grund av situationen i det egna landet. Byråns uppgifter i anknytning till stödfunktionerna för återsändande och invandring ska definieras tydligt och med beaktande av bl.a. uppgiftsfördelningen mellan byrån och Europeiska stödkontoret för asylfrågor.

Statsrådet understöder en utökning av byråns samarbete med övriga organ och aktörer inom unionen samt relevanta internationella organisationer. Vid utvecklandet av samarbetet mellan organen bör man dock beakta den unionslagstiftning som är förpliktande för medlemsstaterna och organen. Vad gäller Europeiska sjösäkerhetsbyrån bör man särskilt beakta det övervakningsdirektiv som gäller fartygstrafiken samt de internationella fördrag som gäller övervakningen av fartygstrafiken.

I samband med behandlingen av förslaget bör man i fråga om Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA) göra en noggrannare bedömning av huruvida det kan bestämmas att den nya uppgiften ska höra till byråns primära uppgifter samt huruvida uppgiften definieras tillräckligt tydligt

med tanke på de unionsbestämmelser och bestämmelser gällande förvaltningen av systemen för informationsutbyte som är förpliktande för medlemsstaterna. Dessutom bör man bedöma hurdana konsekvenser förslaget kan få för skötseln av Europeiska sjösäkerhetsbyråns primära uppgifter i fråga om sjöfarten samt för byråns personal och ekonomi. Enligt statsrådet är det viktigt att EMSA:s huvudsakliga uppgifter med upprätthållandet och förbättrandet av sjöfarts-säkerheten samt förebyggandet av föroreningen av havsmiljön inte äventyras på grund av de nya uppgifterna.

Statsrådet anser att de uppgifter som ligger som grund för det föreslagna behovet av ytterligare resurser 2017–2020 i fråga om Europeiska fiskerikontrollbyrån (EFCA) har presenterats på en mycket allmän nivå. Man borde försöka specificera uppgifternas innehåll noggrannare för att kunna bedöma såväl behovet av dem som dimensioneringen av de ytterligare resurser som eventuellt behövs. Enligt statsrådet ska de eventuella ytterligare resurserna i princip vara tillfälliga. Statsrådet konstaterar att det i fråga om jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde inte finns behov att öka den nationella finansieringen eller personalresurserna på basis av förslaget till ändring av förordningen om inrättandet av Europeiska fiskerikontrollbyrån. Utökningen av EFCA:s uppgifter uppskattas inte och får inte orsaka eller förutsätta sådana nationella åtgärder i Finland som föranleder ytterligare kostnader eller ett behov att öka personalresurserna.

Organens verksamhet ska vara sådan att organen kompletterar och stöder varandra. Utökandet av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns uppgifter får inte leda till överlappningar med övriga organ.

Enligt statsrådet bör man definiera hotspot-konceptet och föreskriva om det i unionslagstiftningen. Konceptet och medlemsstaternas deltagande i genomförandet av konceptet bör granskas som en del av den verksamhet som samordnas av byrån, och inte som en separat fråga. Ansvar och verksamhetsprinciper ska definieras tydligt. Målet för verksamheten ska vara att effektivisera bevakningen av de yttre gränserna så att myndighetsåtgärder gällande de som reser in i landet kan vidtas genast när de har passerat den yttre gränsen. Dessutom bör man garantera att det upprättas tillräckligt många och stora hotspot-center för samtal med och registrering av asylsökande samt se till att de medlemsstater som har sina yttre gränser vid frontlinjen har tillräcklig kapacitet att ta emot asylsökande och ha dem under ständig myndighetsbevakning i alla skeden i processen.

Statsrådet anser att den tillsynsnämnd som föreslås bistå byråns verkställande direktör särskilt i krissituationer inte garanterar att det finns tillräcklig expertis i gränsbevakningsfrågor eller att medlemsstaternas synpunkter beaktas. Med tanke på det beslutsfattande som baserar sig på erfarenheterna av gränsbevakningen är det viktigt att även medlemsstaterna är representerade i tillsynsnämnden.

Statsrådet anser att nämnden bör ges de befogenheter som den behöver för att behandla personuppgifter, och statsrådet stöder kommissionens förslag när det gäller detta. En effektivare användning av uppgifterna skulle förbättra verksamheten mot de brottsliga organisationer som gör sig skyldiga till människosmuggling och människohandel. Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att behandlingen av personuppgifterna bör vara tydligt definierad och avgränsad samt iakttä proportionalitysprincipen.

Statsrådet anser att den mekanism för klagomål i fråga om misstänkta kränkningar av grundläggande fri- och rättigheter som föreslås och som ska förvaltas av byrån inte ska användas för att ändra det nuvarande förfarandet enligt vilket medlemsstaterna själva behandlar de klagomål som gäller deras insatser.

Enligt statsrådet är det viktigt att förordningarna inte ändrar de gällande principerna och förfarandena i fråga om grundläggande fri- och rättigheter, mänskliga rättigheter och dataskydd.

Statsrådet anser att den snabba ökningen av antalet asylsökande innebär stora utmaningar för medlemsstaterna, och att det krävs att man målmedvetet och effektivt vidtar verkningsfulla åtgärder på alla politiksektorer.

Man bör sträva efter att användningen av anslagen ger resultat och att verksamheten är kostnadseffektiv och bygger på faktiska behov. Förslagets ekonomiska konsekvenser för statsbudgeten och EU-budgeten behöver ännu utredas. Utredningen i fråga om EU-budgeten bör göras innan man överväger användningen av de specifika instrument och flexibilitetsinstrument som budgetramarna möjliggör. Statsrådet anser att det är viktigt att försöka sköta finansieringen inom ramen för de statliga finanserna och den nuvarande finansieringsramen för EU och genom att omfördela resurserna vid behov.

Statsrådet understöder ett utökat samarbete inom kustbevakningen, men anser att ansvaret för verkställandet av kustbevakningen fortfarande ska finnas hos medlemsstaterna och att utvecklandet ska bygga på medlemsstaternas egen lagstiftning.

Statsrådet anser att det är viktigt att medlemsstaterna får EU-organens samordnade stöd vid utvecklandet av kustbevakningen och understöder ett intensivare samarbete mellan dessa. Enligt statsrådet ska samarbetsarrangemangen vara tydliga och klara. De befintliga funktioner och nätverk som skapats genom samarbete ska utnyttjas till fullo i utvecklingsarbetet. De gemensamma insatser som samordnas av Europeiska gräns- och kustbevakningen kan utnyttjas för att utveckla den sektoröverskridande kustbevakningen.