

U 95/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (den europeiska gräns- och kustbevakningen)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 12 september 2018 till (1) Europaparlamentets och rådets förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen och (2) om upphävande av rådets gemensamma åtgärd nr 98/700/RIF om ett europeiskt system för arkivering av bilder, (3) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 om ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur) och (4) Europaparlamentets och rådets förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 25 oktober 2018

Inrikesminister Kai Mykkänen

Enhetschef, överstelöjtnant Matti Pitkaniitty

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
15.10.2018

EU/2018/1528

FÖRSLAG OM DEN EUROPEISKA GRÄNS- OCH KUSTBEVAKNINGEN SAMT TILL UPPHÄVANDE AV RÅDETS GEMENSAMMA ÅTGÄRD OM ETT EUROPEISKT SYSTEM FÖR ARKIVERING AV BILDER, FÖRORDNINGEN OM ETT EUROPEISKT GRÄNSÖVERVAKNINGSSYSTEM (EUROSUR) OCH FÖRORDNINGEN OM EN EUROPEISK GRÄNS- OCH KUSTBEVAKNING

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen lade den 12 september 2018 fram ett förslag till förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen (COM(2018) 631 final). Samma förordning upphäver rådets gemensamma åtgärd nr 98/700/RIF om inrättandet av ett europeiskt system för arkivering av bilder (Fado), förordning (EU) nr 1052/2013 om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur) och förordning (EU) 2016/1624 om en europeisk gräns- och kustbevakning.

Förslaget, som gäller den europeiska gräns- och kustbevakningen (nedan kallat förslaget till förordning), syftar till att effektivisera den befintliga europeiska gräns- och kustbevakningen och åtgärda bristerna i den förordning som trädde i kraft 2016. Förslaget syftar till att stärka Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (nedan kallad byrån) funktionsförmåga, effektivisera återvändandeverksamheten, skapa bättre förutsättningar att agera i tredjeländer utanför unionen, integrera det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur) i den europeiska gräns- och kustbevakningen samt till att överföra ansvaret för förvaltningen av databasen för falska och äkta handlingar till byrån.

2 Huvudsakligt innehåll

Förordningens tillämpningsområde utökas i syfte att öka effektiviteten i den gemensamma återvändandepolitiken, som är en central komponent i en hållbar migrationshantering (artikel 1). Den europeiska gräns- och kustbevakningen ska fortfarande vara det övergripande begreppet för alla myndigheter med ansvar för gränsförvaltning i medlemsstaterna och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån. (Unionens behörighet omfattar inte övervakningen av den territoriella integriteten eller skyddet av den inre säkerheten, som anknyter till staternas suveränitet och i Finland är en del av gränsförvaltningen.) Kommissionen föreslår att även de nationella myndigheter som ansvarar för återvändande i fortsättningen ska höra till den europeiska gräns- och kustbevakningen (artikel 4).

Kommissionens förslag innebär ingen ändring i den princip om delat ansvar som godkändes 2016. Enligt principen är ansvaret för kontroll och övervakning av de yttre gränserna delat mellan byrån och medlemsstaterna, men medlemsstaterna ska alltså vara huvudansvariga för att förvalta sina avsnitt av de yttre gränserna. Verkställigheten av beslut om återvändande är en ny explicit angiven skyldighet för medlemsstaterna (artikel 7).

Genomförandet av den europeiska integrerade gränsförvaltningen, vars huvudsakliga innehåll förblir oförändrat (artikel 3), effektiviseras genom att det införs en flerårig strategisk policycykel (artikel 8) för att styra bl.a. medlemsstaternas operativa planering, beredskapsplanering och planering av kapacitetsutvecklingen (artikel 9). Den strategiska policycykeln grundar sig

på en strategisk riskanalys som utarbetas av byrån. Kommissionen ska fastställa prioriteringar och strategiska riktlinjer för de följande fyra åren på grundval av riskanalysen. Baserat på riktlinjerna ska byrån ta fram sin tekniska och operativa strategi som utgör grunden för medlemsstaternas nationella strategier. Den integrerade planeringen av förvaltningen av de yttre gränserna och återvändandeverksamheten förpliktar medlemsstaterna till gemensam operativ planering tillsammans med byrån samt till att förse byrån med en kapacitetsutvecklingsplan för gränsförvaltning och återvändande, dvs. planer för rekrytering och utbildning av personal, förvärv och underhåll av utrustning samt behövlig forsknings- och utvecklingsverksamhet och motsvarande finansiella aspekter (artiklarna 20 och 67). Byrån ska upprätta en sammanfattning av projekten och identifiera möjligheter till samarbete inom ramen för planerna. På grundval av sammanfattningen ska byrån upprätta en plan för utveckling av unionens personal- och utrustningsresurser (artikel 63).

Byråns uppgifter i fråga om återsändande av tredjelandsmedborgare ska utökas. Nya uppgifter för byrån är att övervaka medlemsstaternas operativa behov i samband med genomförandet av återvändanden och tillhandahålla ett mer omfattande stöd för återvändandeverksamheten, utnyttja den permanenta kåren som stöd för kontrollen av de yttre gränserna och återvändandeverksamheten samt att utveckla sina egna personalresurser och tekniska resurser (artikel 10). Byrån tar också över ansvaret för databasen för äkta rese- och uppehållshandlingar och förfalskningar av dessa handlingar (artikel 80).

Genom förslaget upphävs den separata förordningen om det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur) och Eurosur integreras i den europeiska gräns- och kustbevakningen (artikel 18). Nya förpliktande element i systemet med situationsbilder är informationsutbyte som gäller kontroller vid gränsövergångsställen och luftgränsövervakning (artikel 19) och irreguljära sekundära förflyttningar inom Schengenområdet (artikel 25). Med övervakning av luftgränser avses i förordningen övervakning av flygtrafik med bemannade eller obemannade luftfartyg och deras passagerare och/eller gods till eller från medlemsstaternas territorier (artikel 2). Förordningen påverkar inte kommissionens och medlemsstaternas respektive befogenheter på tullområdet (skäl 12).

Kvaliteten på kontrollen av de yttre gränserna ska bedömas med hjälp av både sårbarhetsanalyser (artikel 33) och utvärderings- och övervakningsmekanismen för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket enligt förordning (EU) nr 1053/2013. I förslaget utökas sårbarhetsanalysen till att omfatta medlemsstaternas kapacitetsutvecklingsplaner och medlemsstaterna åläggs en skyldighet att regelbundet rapportera om genomförandet av de rekommendationer som byråns verkställande direktör utfärdar på grundval av sårbarhetsanalysen. Informationsutbytet mellan sårbarhetsanalysen och utvärderingsmekanismen för Schengen ska förbättras genom ett effektivare informationsutbyte mellan kommissionen och byrån (artikel 34).

En ytterligare fjärde ”kritisk” påverkansgrad införs i de yttre gränsavsnittens påverkansgrader (artikel 35). Denna påverkansgrad innebär att incidenterna vid det relevanta gränsavsnittet är av en sådan omfattning och karaktär att de äventyrar Schengenområdets funktion. Byrån ska tilldela påverkansgraderna på grundval av byråns riskanalys och sårbarhetsanalys i överenskommelse med medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska säkerställa att de myndigheter som ansvarar för ett gränsavsnitt med påverkansgraden hög får det stöd de behöver. Dessutom kan medlemsstaterna föreslå att byrån ska inleda en gemensam insats eller en snabb gränsinsats, om de övriga förutsättningarna är uppfyllda.

Byrån ska omedelbart underrätta kommissionen om ett gränsavsnitt har tilldelats påverkansgraden kritisk, och byråns verkställande direktör kan rekommendera medlemsstaten att gemensamma insatser eller snabba gränsinsatser ska inledas (artiklarna 36 och 42). Medlemssta-

ten ska svara på rekommendationerna inom fem dagar. Om svaret är negativt ska den verkställande direktören utan dröjsmål meddela svaret till kommissionen, som genom en genomförandeakt kan besluta om de åtgärder som byrån och medlemsstaten ska vidta för att minska riskerna (artikel 43). Om en medlemsstat inte följer genomförandeakten inom 30 dagar, kan kommissionen vidta de åtgärder som anges i kodexen om Schengengränserna (EU) 2016/399 för att återinföra kontroller vid de inre gränserna i medlemsstaten.

Bestämmelserna om operativt stöd från byrån förblir huvudsakligen oförändrade. Med undantag för ovan nämnda situationer där ineffektivitet äventyrar Schengenområdets funktion inleds de operativa insatserna på begäran av en medlemsstat. Världmedlemsstaten är fortfarande skyldig att ge anvisningar om verksamheten. Medlemmar i enheterna får endast utföra uppgifter och utöva befogenheter i enlighet med anvisningar från och, i regel, endast i närvaro av världmedlemsstatens behöriga myndigheter (artiklarna 44 och 83). Byrån kan också inrätta lokalkontor för att stödja och samordna den operativa verksamheten (artikel 60).

Återvändandeverksamheten ska effektiviseras på olika sätt. Det stöd som byrån ger utökas till att gälla beredning av beslut om återvändande, identifiering av tredjelandsmedborgare och andra åtgärder i samband med återvändande, inklusive kontakt med tredjeländer. Dessutom ska byrån utveckla en referensmodell för nationella system för hantering av återvändande och utveckla unionens centrala system för hantering av återvändande och den därtill hörande kommunikationsinfrastrukturen som används för utbyte av information mellan de nationella systemen och det centrala systemet (artikel 49). Byrån kan på eget initiativ inleda en normal eller brådskande återvändandeintervention som stöder medlemsstater under högt migrationstryck. Byrån kan också genomföra återvändandeinterventioner i tredjeländer (artiklarna 54 och 75). Förslaget innehåller en definition av kontrollerat centrum, som avser ett centrum som inrättats på begäran av medlemsstaten, där relevanta unionsbyråer till stöd för världmedlemsstaten och med deltagande medlemsstater skiljer mellan tredjelandsmedborgare i behov av internationellt skydd och tredjelandsmedborgare som inte behöver sådant skydd, samt tillämpar snabba förfaranden för internationellt skydd och/eller återvändande (artikel 2). Stödenheter för migrationshantering kan förutom vid nuvarande hotspot-områden också användas vid kontrollerade centrum. (artiklarna 37 och 42).

Byrån får tillgång till den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta kår som omfattar 10 000 medlemmar i den operativa personalen. Kåren ska bestå av följande tre personalkategorier: 1) byråns operativa personal, 2) personal som utstationeras från medlemsstaterna till byrån för en längre tid och 3) personal från medlemsstaterna som tillhandahålls byrån för kortvarig utplacering. Kåren ersätter de reserver som byrån för närvarande har tillgång till och som, med undantag av reserven för snabba insatser, bygger på medlemsstaternas frivilliga deltagande. Det som sågs ovan gäller inte reserven med övervakare av påtvingat återvändande, vars verksamhet fortsätter som tidigare (artiklarna 55 och 52).

Den operativa personal som byrån rekryterar får även utföra alla gränskontroll- eller återvändandeuppgifter som kräver verkställandebefogenheter (artikel 55). De uppgifter som byråns personal får utföra anges i bilaga II. Uppgifterna omfattar bl.a. utförande av gränskontroller och nekande av inresa i enlighet med kodexen om Schengengränserna, utfärdande av viseringar, gränsövervakning inklusive avbrytande/gripande, kontakt med tredjeländer bl.a. i syfte att identifiera personer samt eskort vid återvändande med tvång. Byrån ska ge sin personal både grundläggande utbildning och fortbildning. Byråns personal har också rätt att använda maktmedel när den utför sina uppgifter. Principerna för användning av maktmedel ingår i förslaget (artikel 83 och bilaga V).

Medlemsstaterna åläggs att utstationera gränsbevakningstjänstemän och annan relevant personal till den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta kår för såväl långvariga uppdrag som kortvariga uppdrag som pågår högst fyra månader per år. Den totala mängden personal som utstationeras under en längre tid är 1 500 år 2020 och ökar till 3 000 år 2027. Den totala mängden personal som utplaceras vid byrån under en kortare tid är sammanlagt 7 000 år 2020 och minskar till 4 000 år 2027. Medlemsstaterna får ersättning för den ytterligare personal som utstationeringarna och utplaceringarna medför på grundval av det faktiska antalet. Ersättningen för personer som utstationeras under en längre tid är 100 procent av den årliga lönen för den referenstjänst som fastställs i förordningen (den årliga grundlönen för en kontraktssanställd i tjänstegrupp III grad 8 löneklass 1 som omfattas av en korrigeringskoefficient som tillämpas för den berörda medlemsstaten). Vid kortvariga utplaceringar är ersättningen högst 30 procent av den årliga lönen för referenstjänsten. Ersättningen betalas ut efter utgången av kalenderåret. (artiklarna 55, 57–58 och 61 samt bilagorna III och IV) Byråns styrelse beslutar årligen på förslag av den verkställande direktören om de specifika antal och profiler av operativ personal per medlemsstat som ska utstationeras. I ingressen föreslår kommissionen att den operativa kåren ska vara tillgänglig från och med den 1 januari 2020. Styrelsen ska inom sex veckor från och med förordningens ikraftträdande besluta om profilerna för den permanenta kårens personal och medlemsstaterna ska utnämna personal till den permanenta kåren inom tolv veckor från och med förordningens ikraftträdande (skäl 57).

Personal som utstationeras till kåren för en längre tid ska omfattas av byråns arbetsledningsrätt och byråns styrelse ska med kommissionens godkännande besluta om de regler som gäller för personalen (artikel 94). Byråns verkställande direktör ska besluta var personalen utstationeras och för vilka insatser. Byråns egen operativa personal och medlemsstaternas personal som utstationeras för en längre tid ska bära uniformen för den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta kår (artikel 83). Om en utstationerad person inte kan fullgöra sitt uppdrag på grund av force majeure är medlemsstaten skyldig att ersätta denne med en annan person som passar in i samma operativa profil. Utplaceringstiden för personer som utplaceras för en kortare tid ska fastställas i årliga bilaterala förhandlingar mellan byrån och medlemsstaterna. I regel pågår en enskild utplacering minst 30 dagar och på årsnivå är den maximala sammanlagda längden på utplaceringarna fyra månader. Mängden personal som utplaceras för en kortare tid ska halveras om risk- eller sårbarhetsanalysen visar att utstationering av personalen i betydande grad försvagar en medlemsstats kapacitet att utföra sina nationella uppgifter (artiklarna 57–58).

Byrån ska de till att de gränsbevakningstjänstemän och andra personer som medlemsstaterna utnämner till den permanenta kåren får tillräcklig utbildning om unionslagstiftningen och den internationella lagstiftningen. Byrån ska fastställa gemensamma utbildningskrav som medlemsstaterna ska införliva i den utbildning de ger sina nationella gränsbevakningstjänstemän och personal som arbetar med återvändande (artikel 62). Världmedlemsstatens nationella särskilda anvisningar införlivas i den operativa planen för insatsen och i medlemsstatens anvisningar för enheterna (artiklarna 39 och 44).

Förutom en effektivare återvändandeverksamhet och kontroll och övervakning av de yttre gränserna är syftet med förslaget också ett effektivare samarbete med tredjeländer. Byrån ska samarbeta med tredjeländer för att främja integrerad gränsförvaltning och migrationspolitik, inklusive återvändande (artikel 72). Samarbetet samordnas med unionens politik för yttre förbindelser, unionens delegationer och vid behov med den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens uppdrag och insatser. Till skillnad från tidigare praxis ska byrån kunna utföra uppgifter som kräver verkställande befogenheter även i tredjeländer. (artikel 74) Insatser i tredjeländer ska genomföras i enlighet med en gemensamt utarbetad operativ plan, och om det är fråga om en gemensam gräns mellan ett tredjeland och en medlemsstat i unionen förutsätter

genomförandet av insatsen ett godkännande av medlemsstaten. Byrån ska också utveckla egna lednings- och kontrollstrukturer som kan användas vid insatser inom tredjeländers territorium (artikel 55).

Medlemsstaterna kan fortsätta sitt bi- eller multilaterala samarbete med tredjeländer också när det gäller uppdrag som anges i förordningen. I nya bi- eller multilaterala avtal ska dock införas bestämmelser om informationsutbyte och samarbete inom ramen för Eurosur (artiklarna 73 och 76). Dessutom ska medlemsstaterna till kommissionen anmäla nya bi- eller multilaterala avtal som omfattas av förordningen innan de ingås för att kommissionen ska kunna kontrollera om de är förenliga med förordningen. När ett avtal har ingåtts ska medlemsstaten anmäla detta till kommissionen, som ska informera Europaparlamentet, rådet och byrån om detta. (artikel 77) Deltagande i byråns insatser i tredjeländer ska vara frivilligt för medlemsstaterna, med undantag för den personal som är utstationerad till byrån för en längre eller en kortare tid och som är skyldig att även delta i insatser som genomförs i tredjeländer (artikel 75).

Byrån behandlar personuppgifter i såväl den operativa verksamheten som vid skötseln av administrativa uppgifter. I den operativa verksamheten behandlar byrån personuppgifter bl.a. för att utföra sina uppgifter i samband med gemensamma insatser samt för att utföra sina egna uppgifter, t.ex. att stödja medlemsstater och tredjeländer med åtgärder inför och i samband med återvändande. När byrån behandlar personuppgifter ska den tillämpa Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter (dataskyddsförordningen för institutioner) (artikel 87). [Bestämmelser om behandling av personuppgifter med anknytning till EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240.] Byrån får överföra personuppgifter till tredjeländer i den mån en sådan överföring är nödvändig för att byrån ska kunna utföra sina uppgifter på området för återvändandeverksamhet (artikel 87). Byrån får också behandla personuppgifter i fall där överföring av dem till relevanta medlemsstater, tredjeländer eller internationella organisationer är nödvändig i syfte att identifiera en person, erhålla resehandlingar eller stödja återvändande (artikel 89).

Genomförandet av ovannämnda uppgifter förutsätter att personalstyrkan vid byrån utökas. För stödjande funktioner i samband med inrättandet av den permanenta kåren, ledning av dess insatser samt för anskaffande av byråns egen utrustning får byrån rekrytera en personalstyrka som motsvarar 4 procent av den operativa personalen (artikel 55). Kommissionen föreslår att byråns styrelse får bevilja en månatlig differentierad betalning till byråns ordinarie personal som beräknas som en procentsats av lönen (artikel 94).

Byråns förvaltning ska effektiviseras och dess rutiner harmoniseras med andra byråer. Antalet vice verkställande direktörer för byrån kommer att utökas från en till tre och styrelsen ska besluta om dessa på förslag av kommissionen (artiklarna 98 och 105).

Genom förslaget ges kommissionen beslutanderätt. Kommissionen ska genom en delegerad akt besluta om prioriteringarna i den fleråriga strategiska policycykel som avses i artikel 8 (artikel 118). Kommissionen ska dessutom anta genomförandeakter för att på det sätt som anges i artikel 80 besluta om de tekniska detaljerna och hanteringen av uppgifter i Fado-systemet samt om situationer enligt artikel 43 som kräver omedelbara åtgärder. Vad gäller genomförandet av förordningen föreslår kommissionen att en kommitté för den europeiska gräns- och kustbevakningen ska inrättas. Frågor som rör Fado-systemet ska enligt förslaget behandlas av den ”artikel 6-kommitté” som inrättats genom förordning (EG) nr 1606/2002 (artikel 117).

3 Förslagens rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Som rättslig grund för förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen föreslår kommissionen artikel 77.2 b och d samt artikel 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

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.

Statsrådet anser att de rättsliga grunderna är korrekta. Förslagen behandlas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och beslut om antagandet fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

Förslaget syftar till att säkerställa ett effektivt genomförande av europeisk integrerad gränsförvaltning vid de yttre gränserna för att effektivt kunna hantera migrationen, säkerställa en hög nivå av inre säkerhet inom unionen och garantera en fri rörlighet utan störningar för personer inom unionen. Kommissionen anser att målen för förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna.

Förslaget är avsett att svara på de nya utmaningar och politiska realiteter som unionen står inför. Det stärker den europeiska gräns- och kustbevakningens resurser, i synnerhet genom att det ska inrättas en operativ kår bestående av 10 000 personer, vilket är en förutsättning för att man ska kunna svara på utmaningarna i samband med yttre gränskontroll och återvändande. Med hjälp av den fleråriga strategiska policycykeln säkerställs att den integrerade gränsförvaltningen genomförs fullt ut och på ett riktigt sätt av medlemsstaterna. Kommissionen anser att förslaget endast innehåller de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå dessa mål.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid artikel 72 i FEUF enligt vilket förslaget inte får påverka 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 avseende på huruvida en medlemsstat kan förpliktas att inom sitt territorium ta emot det stöd som samordnas av byrån och med avseende på de befogenheter personalen i byråns permanenta kår ska få.

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

Kommissionen anser att förslagen är förenliga med de rättigheter som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, såsom rätt till asyl (artikel 18), skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel 19), skydd för personuppgifter (artikel 8) och rätt till effektiva rättsmedel (artikel 47). Förslaget syftar till att säkerställa att de grundläggande rättigheterna efterlevs genom att föreskriva om byråns strategi för grundläggande rättigheter, ett ombud för grundläggande rättigheter och ett system för klagomål avseende eventuella kränkningar av de grundläggande rättigheterna.

Kommissionens förslag innehåller vissa bestämmelser som bör tas i beaktande vid bedömningen av överensstämmelse med suveränitetsbestämmelserna i grundlagens 1 §. Till dessa hör i synnerhet de bestämmelser som ålägger medlemsstaterna att ställa gränsbevakningstjänstemän och annan relevant personal till den europeiska gräns- och kustbevakningens förfogande och de bestämmelser som ålägger medlemsstaterna att ta emot tillfällig hjälp för sina gränsbevakningsuppgifter.

Till 1 § 3 mom. i grundlagen fogades genom den ändring som trädde i kraft år 2012 ett uttryckligt omnämnande av Finlands medlemskap i Europeiska unionen. Enligt grundlagsutskottet har suveränitetsbestämmelserna i grundlagen dock inte helt förlorat sin betydelse när man granskar sådana förslag till unionslagstiftning som av tradition anknyter till statens suveränitet, vilket ju även lagstiftningen om gräns- och sjöbevakningssystemet på unionsnivå gör. När Finland utformar sin ståndpunkt till den föreslagna unionslagstiftningen är det enligt grundlagsutskottet således fortfarande befogat att ta hänsyn till suveränitetsbestämmelserna i grundlagens 1 §. Således gäller särskilt de målsättningar för det internationella samarbetet som anges i grundlagens 1 § 3 mom. också Finlands verksamhet som medlem av Europeiska unionen. (GrUU 3/2016 rd, RP 60/2010 rd, s. 34–35).

När suveränitetsbestämmelserna i grundlagen tolkas är det redan etablerad praxis att ta hänsyn till Finlands medlemskap i flera internationella organisationer och särskilt i Europeiska unionen (RP 1/1998 rd, s. 71 – 72, GrUU 56/2006 rd, s. 2/II och GrUU 1/2007 rd, s. 2/II, GrUB 9/2010 rd, s. 10/I). En tolkning av suveränitetsbestämmelserna i grundlagen utgående från Finlands medlemskap i Europeiska unionen innebär enligt utskottets tidigare överväganden att man måste inse att medlemskapet uttryckligen har inneburit inskränkningar i suveräniteten inom olika sektorer av det allmänna (GrUU 1/2007 rd, s. 2–3, GrUU 36/2006 rd, s. 5/I). I praktiken har denna tolkning inverkat så att förpliktelser med kopplingar till EU i princip ansetts vara oproblematiska med avseende på suveränitetsbestämmelserna (GrUB 9/2010 rd, s. 10/I).

Grundlagsutskottet har i sina tidigare utlåtanden behandlat Europeiska unionens lagstiftning om gränsbevakning (GrUU 3/2016 rd, GrUU 9/2009 rd, GrUU 1/2007 rd och GrUU 28/2002 rd). De bestämmelser i förslaget till förordning som ska bedömas med avseende på grundlagen motsvarar i huvuddrag de bestämmelser som behandlats tidigare. Till de nya förslagen hör inrättandet av den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta kår med 10 000 operativa anställda samt rätten för byråns personal att utföra alla uppgifter inom gränsbevakning och återvändande som förutsätter befogenheter.

Statsrådet betonar vikten av att medlemsstaterna ska ha det primära ansvaret för sin gränsbevakning också i en 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 tjänstemän i Finland. De föreslagna uppgifterna och befogenheterna för medlemmarna i gräns- och kustbevakningens permanenta kår motsvarar i huvudsak de befogenheter som anges i den gällande förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen. Även i fortsättningen ska de enheter som utplaceras av byrån ledas av värdmedlemsstaten. 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 värdmedlemsstatens nationella lagstiftning. De får utföra uppgifter och utöva sina befogenheter endast enligt anvisningarna från värdmedlemsstaten och i regel endast när värdmedlemsstatens gränsbevakare är närvarande. De gästade tjänstemännen ska vid utförandet av sina uppgifter ha rätt att använda maktmedel med tillstånd från hemmedlemsstaten och värdmedlemsstaten och i närvaro av värdmedlemsstatens gränsbevakare samt i enlighet med den nationella lagstiftningen. Försla-

get innebär inga avsevärda ändringar i det civil- eller straffrättsliga ansvaret för de tjänstemän som deltar i den operativa verksamheten. Vad gäller straffrättsligt ansvar ska enhetsmedlemmarna behandlas på samma sätt som värdmedlemsstatens tjänstemän. Vad gäller civilrättsligt ansvar ska värdmedlemsstaten ansvara för skada som enhetsmedlemmarna orsakar i tjänst, om inte skadan orsakats genom grov vårdslöshet eller avsiktlig försummelse.

Förslaget innebär inte någon ändring av den gällande förordningens regler om användning av maktmedel i värdmedlemsstaten. Medlemmar i enheterna får, när de utför sina uppgifter och utövar sina befogenheter, bära tjänstevapen, ammunition och utrustning i enlighet med hemmedlemsstatens nationella rätt. Värdmedlemsstaten får förbjuda bärandet av vissa typer av tjänstevapen, ammunition eller utrustning, under förutsättning att samma regler gäller enligt medlemsstatens lagstiftning för dess egen personal. Varje medlemsstat föreskriver nationellt om myndigheternas rätt att använda maktmedel och om vilken utbildning myndigheterna förutsätts ha. Exempelvis finns bestämmelser om finländska gränsbevakningstjänstemäns rätt att använda maktmedel i gränsbevakningslagen (578/2005) och bestämmelser om tjänstemännens utbildning och maktmedels- och skyddsredskap i statsrådets förordning om gränsbevakningsväsendet (651/2005). Användning av den föreslagna byråns egen personal för operativa insatser förutsätter att byråns personal har motsvarande kapacitet att använda maktmedelsredskap som medlemsstaternas tjänstemän. Som maktmedelsredskap för byråns operativa personal anges i bilagan till förslaget skjutvapen och bland icke-dödliga vapen batonger, tårgas (t.ex. pepparsprej) och handbojor. I bilagan föreskrivs också om allmänna principer för användning av maktmedel, om allmänna och särskilda praktiska regler, om en kontrollmekanism, inkl. utbildning, samt om tillhandahållande av tjänstevapen. I samtliga fall är rätten för enhetsmedlemmar att använda maktmedel kopplad till de förutsättningar som anges i värdmedlemsstatens lagstiftning.

Enligt förslaget kan kommissionen genom kommittéförfarande ålägga en EU-medlemsstat att 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. Grundlagsutskottet har också ansett att beslut om att förplikta en medlemsstat att ta emot temporär hjälp för sina gränsbevakningsuppgifter bör fattas i rådet och inte genom kommittéförfarande. Detta är också motiverat för att trygga riksdagens möjligheter att påverka (GrUU 3/2016 rd).

Utskottet har i ett utlåtande om den gällande förordningen ansett att lagstiftningen främst handlar om vidareutveckling av samarbetsformerna för övervakning av EU:s yttre gränser. Trots den tydliga ökningen av övernationella drag ansåg utskottet att det är klart att när man handlar inom ramen för de befogenheter som ges i fördraget om Europeiska unionen är lagstiftning av detta slag inte problematisk med tanke på suveränitetsbestämmelserna i grundlagen (GrUU 3/2016 rd). Statsrådet anser att också de föreslagna nya skyldigheterna och befogenheterna är vanliga i modernt internationellt samarbete och påverkar statens suveränitet bara i liten utsträckning, och de strider därmed inte i sig mot de bestämmelser om suveränitet som finns i 1 § i grundlagen. Det huvudsakliga syftet med förslaget, dvs. att säkerställa Schengensystemets funktion i framtiden, är av betydelse för målen för Finlands EU-medlemskap i Europeiska unionen. Skyldigheten att ställa personal till förfogande för byrån begränsar i viss mån riksdagens budgetmakt, men begränsningen kan inte anses vara särskilt betydande om den betraktas som en separat fråga.

I förslaget nämns att ett centralt system för förvaltning av återvändande ska inrättas, men det framgår inte om användningen av systemet inbegriper behandling eller lagring av personuppgifter. Förslaget innehåller också en skyldighet att utbyta information som syftar till att säker-

ställa att byrån och de nationella myndigheterna med ansvar för gränsförvaltning och återvändande kan utföra sina uppgifter. Av förslaget framgår inte om skyldigheten att utbyta information också gäller behandling av personuppgifter.

Det föreslås att byråns tekniska och operativa stöd till tredjeländer ska utökas. Det föreslås dessutom en möjlighet för byrån att tillhandahålla stöd för återvändandeverksamhet i tredjeländer och bl.a. organisera återvändandeinsatser där personer återsänds från detta tredjeland till ett annat tredjeland. Det föreslås att unionen, under omständigheter där enheternas verksamhet i ett tredjeland förutsätter utövande av befogenheter, ska ingå ett statusavtal med det berörda tredjelandet. Avtalet ska säkerställa full respekt för grundläggande rättigheter under dessa insatser. Av förslaget framgår inte om tillhandahållandet av operativt stöd inbegriper behandling av personuppgifter.

Det föreslås att byrån ska ha möjlighet att bistå medlemsstaterna med ett mer omfattande tekniskt och operativt stöd för att återsända tredjelandsmedborgare. Stödet gäller bl.a. identifiering av tredjelandsmedborgare. För denna uppgift kan de centrala europeiska in- och utresesystemen utnyttjas, t.ex. in- och utresesystemet (EES), som inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226. Närmare bestämmelser om användning av systemen bl.a. för att verifiera identiteten hos tredjelandsmedborgare finns i de förordningar som gäller systemen. Förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen innebär inte en utökad användning av centrala informationssystem. I övrigt föreslås inte någon mer omfattande behandling av biometriska uppgifter än tidigare, förutsatt att behandlingen av uppgifterna inte sker i systemet för förvaltning av återvändande eller i den operativa verksamheten i tredjeländer.

Enligt vad som sägs ovan kan förslaget innebära ett större ingrepp än tidigare i skyddet för privatliv och personuppgifter, som garanteras i unionsrätten, särskilt i artiklarna 7 och 8 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. I artikel 8.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Enligt artikel 8.2 ska uppgifterna behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. Till den del behandlingen av personuppgifter omfattar behandling av biometriska uppgifter innebär det, förutom behandling av särskilda kategorier av personuppgifter enligt artikel 9 i EU:s allmänna dataskyddsförordning, också behandling av känsliga personuppgifter enligt grundlagsutskottets tolkningspraxis, och sådan behandling kan gälla en stor mängd personuppgifter. Enligt grundlagsutskottet kan behandling av känsliga personuppgifter anses beröra själva kärnan i skyddet för personuppgifter (GrUU 1/2018 rd, GrUU 37/2013 rd, s. 2/I). När det gäller behandling av sådana personuppgifter är det särskilt viktigt att säkerställa att begränsningar av skyddet för privatlivet är nödvändiga och proportionella.

Enligt artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Unionens gränsbevaknings- och invandringspolitik gäller personer, och därför innehåller förslaget till förordning ett flertal bestämmelser om verksamhet där personuppgifter behandlas.

Som personuppgifter betraktas också de identifieringsnummer för fartyg och luftfartyg som ingår i situationsbilden. De eventuella begränsningar av skyddet för privatliv och personuppgifter som följer av förslaget grundar sig på lag, eftersom de anges på lagnivå i den föreslagna förordningen. Förordningen syftar till att säkerställa ett effektivt genomförande av europeisk integrerad gränsförvaltning vid de yttre gränserna, en effektiv hantering av migrationsströmmar, en hög nivå av inre säkerhet inom unionen och en fri rörlighet utan störningar för personer inom unionen. Dessa mål kan anses vara förenliga med de allmänintressen som erkänns i unionsrätten. För att de eventuella begränsningar av skyddet för privatliv och personuppgifter som följer av förslaget ska kunna betraktas som berättigade i ljuset av de rättigheter som garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna bör de dessutom anses vara förenliga med proportionalitetsprincipen. Eventuella begränsningar ska därmed vara nödvändiga så att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med dem.

I sin bedömning av bestämmelser av det här slaget har grundlagsutskottet brukat anse att bestämmelserna måste granskas mot 10 § i grundlagen. Enligt den paragrafens 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottets vedertagna praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i samma moment som skyddet för privatlivet. På det hela taget handlar det om att lagstiftaren måste tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna överlag (se t.ex. GrUU 13/2016 rd s. 3–4). Den centrala frågan i förslaget med tanke på skyddet för privatliv och personuppgifter gäller behandlingen av biometriska kännetecken (se GrUU 33/2016 rd, s. 4, GrUU 29/2016 rd, s. 4–5 och den rättspraxis som nämns där). Det är av relevans att omfattande databaser med biometriska kännetecken kan vara förknippade med allvarliga informationssäkerhetsrisker och risker för missbruk av uppgifter, och att det i sista hand kan vara en persons identitet som är hotad (GrUU 13/2016 rd, s. 4, GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Grundlagsutskottet har också förutsatt att det bör finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt (se t.ex. GrUU 13/2017 rd, s. 5 och GrUU 3/2017 rd, s. 5). Enligt statsrådets bedömning framgår det inte tydligt om förslaget leder till en utökad behandling av känsliga personuppgifter, och i så fall i vilken utsträckning (biometriska uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter enligt EU:s allmänna dataskyddsförordning). Förslaget till förordning omfattar också bl.a. verksamhet som anknyter till återvändande av tredjelandsmedborgare, inbegripet stöd till medlemsstaterna för att erhålla resehandlingar. I sin praxis har grundlagsutskottet också ställt sig avvisande till att lämna ut sådana uppgifter till tredjeländer, men ansett att uppgifter som lagrats med stöd av återvändandeförordningen under vissa förutsättningar kan lämnas ut till ett tredjeland, om det är fråga om en återvändande tredjelandsmedborgare som vistats olagligt i landet när syftet är identifiering och utfärdande av identitets- eller resehandlingar (se t.ex. GrUU 13/2017 rd, GrUU 28/2016 rd, s. 7 och de utlåtanden som nämns där).

Dessutom har särskilt bestämmelserna om återvändandeverksamheten ett nära samband med inte bara artiklarna 18, 19 och 47 utan även artiklarna 3.1 och 6 (rätt till integritet och rätt till frihet och säkerhet) i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

Byråns utökade uppdrag innebär ett mer omfattande informationsutbyte som också inbegriper behandling av personuppgifter. Därtill bör det noteras att hänvisningarna till den övriga EU-lagstiftningen i den föreslagna förordningen delvis gäller rättsakter som kommer att ändras så att de bl.a. tillåter en mer omfattande behandling av biometriska personuppgifter. Statsrådet anser att de begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som förslaget innebär bör bedömas noggrant vid behandlingen av den föreslagna förordningen för att säkerställa att systemet för förvaltning av återvändande inte inskränker de grundläggande fri- och rättigheterna mer än vad som krävs för att uppnå syftet med förordningen, och att begränsningarna står

i rätt proportion till det eftersträlvade målet. Dessutom bör man i fråga om de bestämmelser som handlar om behandling av personuppgifter se till att lagstiftningen så långt som möjligt stämmer överens med EU:s allmänna dataskyddslagstiftning, inklusive dataskyddsförordningen för institutioner. Artikel 10 om särskilda kategorier av personuppgifter i den gällande dataskyddsförordningen för institutioner gäller inte biometriska uppgifter. Dataskyddsförordningen för institutioner kommer inom en snar framtid att ersättas av en ny förordning där bestämmelserna har preciserats. Det krävs närmare bedömningar av huruvida bestämmelserna är tillräckliga med avseende på känsliga personuppgifter. Det bör i synnerhet säkerställas att behandlingen av uppgifter är proportionell.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för statsbudgeten

Förslaget till förordning har konsekvenser för statsbudgeten.

I förslaget åläggs Finland att ställa 30 personer till byråns förfogande genom långvarig utstationering år 2020. Antalet långvariga utstationeringar ökar till 60 personer från och med år 2025. Dessutom ska Finland år 2020 ställa 140 personer till byråns förfogande för kortvariga utplaceringar, högst fyra månader per år. Antalet kortvariga utplaceringar minskar till 80 personer från och med år 2025. Den föreslagna skyldigheten för Finland motsvarar år 2020 en insats på cirka 86 årsverken, som medför en kostnad på cirka 6,02 miljoner euro, om medelkostnaden för ett årsverke är 70 000 euro. Den skyldighet som föreslås för Finland år 2025 motsvarar en insats på cirka 92 årsverken, som medför en kostnad på cirka 6,44 miljoner euro. Enligt förslaget ska Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån ersätta den utstationerade personal som byrån använder, men inte den personal som medlemsstaterna ställt till byråns förfogande. Den föreslagna lösningen innebär att de finländska myndigheternas personal måste utökas med motsvarande mängd årsverken från och med 2020 för att Finland ska kunna tillhandahålla det stöd som föreslås utan att de nationella uppgifterna äventyras.

För den europeiska gräns- och kustbevakningens operativa insatser kan användas personal från Gränsbevakningsväsendet, Polisen, Migrationsverket och Tullen som har utbildning för gränskontrolluppgifter och återvändandeverksamhet. År 2017 bidrog Gränsbevakningsväsendet som enda finländska myndighet till insatser som samordnades av byrån med totalt cirka 31 årsverken. År 2018 bidrar Gränsbevakningsväsendet med cirka 20 årsverken och dessutom bidrar Polisen och Tullen med cirka 0,4 årsverken var. Det går för närvarande inte att bedöma hur förslagets resursmässiga konsekvenser fördelas nationellt mellan olika myndigheter, eftersom beslut om vilka profiler som behövs ska fattas av styrelsen efter att förordningen trätt i kraft. Mot bakgrund av vad som sagts ovan kan det dock bedömas att det huvudsakligen är Gränsbevakningsväsendet som kommer att bidra till den europeiska gräns- och kustbevakningens insatser. Diskrimineringsombudsmannens byrå utser personer till reserven av övervakare av påtvingat återvändande och ser till att övervakarna utstationeras vid byrån i enlighet med de årliga planerna.

Utöver det ovannämnda medför förslaget enligt en preliminär bedömning ett behov av ytterligare 5–10 årsverken vid Gränsbevakningsväsendet. Den administration som det ökade antalet utstationeringar ger upphov till kräver två årsverken. Arbetet med situationsbilden, som ska vara tillgänglig dygnet runt och mer omfattande än tidigare, kräver tre årsverken. Dessutom medför personalens nationella operativa verksamhet kostnader för Gränsbevakningsväsendet, om byrån inte använder alla resurser som reserverats för den. Om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån i sina materielanskaffningar eller personalutbildningar förlitar sig på Fin-

land, medför dessa uppgifter ett ytterligare behov av cirka 5 årsverken vid Gränsbevakningsväsendet. De ovannämnda kalkylerna beaktar inte en ökning av mängden icke-operativ personal, vilket kan medföra att ett större antal tjänster ledigförklaras för medlemsstaternas personal och därmed att antalet finländare som deltar i byråns verksamhet ökar.

Förslaget medför också kostnader för Polisen, Migrationsverket, Tullen och Diskrimineringsombudsmannens byrå. Indirekta kostnader föranleds bl.a. av utbildningen av den personal som deltar i den permanenta kåren samt av personalförvaltningen och det närmare samarbetet kring situationsbilden. Kostnadernas storlek kan dock bedömas först när det finns närmare information om hur uppdragen fördelas mellan olika myndigheter.

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns verksamhet kan också medföra besparingar i statsbudgeten, i synnerhet om man på nationell nivå kan utnyttja det tekniska och operativa stöd som byrån tillhandahåller i återvändandeinsatser. Dessa besparingar beror i hög grad på det nationella läget och prioriteringarna i byråns verksamhet.

I samband med planen för de offentliga finanserna och statsbudgetprocessen bedöms om ändringarna förutsätter extra anslag för vissa myndigheter eller om åtgärderna på unionsnivå medför anslagsminskningar i budgeten.

Konsekvenser för EU:s budget

De uppgifter som föreslås för den europeiska gräns- och kustbevakningen medför en betydande ökning av byråns budget. Kostnadskonsekvenserna för EU:s budget under åren 2019–2020 uppgår till totalt 632,4 miljoner euro. De nya och mer omfattande uppgifter som föreslås för byrån innebär att ett belopp på 577,5 miljoner EUR måste läggas till byråns budget för 2019 och 2020 inom den nuvarande fleråriga budgetramen. Dessutom anvisas sammanlagt 52,5 miljoner euro från instrumentet för gränser och visering inom ramen för fonden för inre säkerhet för utveckling av Eurosur åren 2019–2020. För administrativa utgifter under samma period föreslår kommissionen cirka 2,4 miljoner euro. Enligt kommissionen kan de ekonomiska behoven för åren 2019–2020 förutsätta användning av de särskilda finansieringsinstrument som definieras i rådets förordning nr 2017/1123 (EU, Euratom). Det bör utredas närmare vad den eventuella användningen av särskilda finansieringsinstrument innebär. Byråns budget under 2019–2020 beräknas uppgå till cirka 1,22 miljarder euro.

Förslaget till förordning ingår i kommissionens förslag till ny flerårig budgetram för åren 2021–2027. De ekonomiska konsekvenserna preciseras som en del av budgetramförhandlingarna och resultatet framgår först när förhandlingarna avslutas.

Den totala kostnaden av kommissionens förslag för EU:s budget 2021–2027 uppgår till totalt cirka 11,93 miljarder euro. Kommissionen föreslår en total budget på 11,27 miljarder euro för 2021–2027 för byrån. Dessutom anvisas sammanlagt 52,5 miljoner euro från instrumentet för gränser och visering inom ramen för fonden för inre säkerhet och 647,5 miljoner euro från fonden för integrerad gränsförvaltning (BMVI) för utveckling av Eurosur. För administrativa utgifter under 2021–2027 föreslår kommissionen dessutom cirka 8,6 miljoner euro.

Den permanenta kåren, som inleder sin verksamhet vid ingången av 2021, medför en kostnad på totalt 5,83 miljarder euro i gängse priser. Anskaffning, underhåll och användning av utrustning i byråns operativa verksamhet medför kostnader på 2,2 miljarder euro. Återvändandeverksamheten medför kostnader på 1,75 miljarder euro, dvs. 250 miljoner euro årligen. De lokalkontor som är avsedda att effektivisera den operativa verksamheten medför kostnader på 1,5 miljoner euro under 2019–2020 och 11,3 miljoner euro under nästa fleråriga budgetram.

Fado-systemet medför informationssystemkostnader på 1,5 miljoner euro för byrån under 2019–2020 och 10,5 miljoner euro under nästa fleråriga budgetram.

Stärkandet av Eurosur-systemet medför kostnader på 20 miljoner euro under 2019–2020 och 140 miljoner euro under nästa fleråriga budgetram. För utveckling av Eurosur åren 2019–2020 anvisas dessutom sammanlagt 52,5 miljoner euro från instrumentet för gränser och visering inom ramen för fonden för inre säkerhet, och 647,5 miljoner euro från fonden för integrerad gränsförvaltning under nästa fleråriga budgetram. Utöver detta rekryterar byrån 100 personer för verksamhet som anknyter till Eurosur. Den ovannämnda personalstyrkan ingår i byråns totala personalstyrka. För stöduppgifter inom den permanenta kåren kan användas 4 procent av kårens totala omfång.

Konsekvenser för nationell lagstiftning och verksamhet

Den föreslagna förordningen kan medföra behov av ändringar i Finlands nationella lagstiftning om det nationella beslutsfattandet i sådana fall när Finland, utan en sådan begäran av statsrådet eller Gränsbevakningsväsendet som avses i 15 och 15 c § i gränsbevakningslagen (578/2005), förpliktas att till sitt territorium ta emot det stöd som samordnas av byrån. De befogenheter för gästande tjänstemän som avses i 35 a § i gränsbevakningslagen bör utökas så att de omfattar även dessa situationer och beslut om nekande av inresa. Den föreslagna förordningen förutsätter dessutom att hänvisningsbestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005) ses över. Eventuella behov av ändringar i tjänstemannalagstiftningen bör utredas.

6 Ålands behörighet

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

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Enligt Europeiska rådets slutsatser av den 28 juni 2018 bör medlemsstaterna säkerställa en effektiv förvaltning av unionens yttre gränser genom ekonomiskt stöd och materiellt stöd. Dessutom bör antalet återvändanden ökas avsevärt. I båda avseendena bör Frontex stödjande roll, även i samarbetet med tredjeländer, ytterligare förstärkas genom ökade resurser och ett utökat mandat.

Förslaget till förordning har behandlats i arbetsgruppen för gränsfrågor 14.9.2018 och 1–2.10.2018, i ständiga representanternas kommitté 17.9.2019, i den inofficiella Strategiska kommittén för invandring, gränser och asyl (Scifa) 20.9.2018 och i rådet (rättsliga och inrikes frågor) 11.10.2018. Rådets ordförande har som mål att prioritera behandlingen av förslaget. Därför bör riksdagens ståndpunkt stå till statsrådets förfogande före årsskiftet.

Kommissionens förslag till förordning har behandlats i EU-sektionerna 6 och 7 5–10.10.2018.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder förslaget om att stärka förvaltningen av de yttre gränserna och återvändandepolitiken. Detta främjar såväl de yttre gränsernas som Schengenområdets funktion.

Det bör säkerställas att det finns tillgång till effektiva medel för kontroll av unionens yttre gränser. De behöriga nationella myndigheterna och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån har en central roll här. Systemet för gränsförvaltning ska även framöver grunda sig på att medlemsstaterna har det primära ansvaret för förvaltningen av sina avsnitt av de yttre gränserna. Även på unionsnivå behövs effektiva mekanismer för att säkerställa en störningsfri verksamhet inom området för fri rörlighet.

Man måste hitta en balanserad lösning som tar hänsyn till att de gränsavsnitt som medlemsstaterna ansvarar för avviker från varandra.

Statsrådet anser att storleken på den föreslagna permanenta kåren är överdimensionerad. I samband med behandlingen av förslaget krävs ytterligare bedömningar av byråns behov, kårens storlek och lösningens kostnadseffektivitet. Den permanenta operativa kåren, som byrån föreslås ha tillgång till, bör i första hand bestå av utstationerad personal från medlemsstaterna.

Statsrådet ser det som positivt att byråns verksamhet i samband med återvändande utökas, och understöder förslaget om att stödenheterna för migrationshantering ska kunna bistå medlemsstaterna vid registrering av personer som anländer till de yttre gränserna och tillhandahålla stöd i samband med screening och återvändandeprocessen.

När det gäller behandling av personuppgifter i återvändandeverksamheten samt begränsningar av skyddet för privatlivet och andra grundläggande fri- och rättigheter bör man under förhandlingarna säkerställa att hänsyn tas till kraven i EU:s dataskyddslagstiftning och stadgan om de grundläggande rättigheterna, och att begränsningarna är proportionella.

Målet bör vara att säkerställa kostnadseffektivitet. Förslaget till förordning påverkar EU:s fleråriga budgetram 2021–2027 och förslaget till denna. Förslaget till förordning hänger särskilt samman med förslaget om en fond för integrerad gränsförvaltning. Förslagen bör behandlas gemensamt. Detta förslag till förordning kan inte föregripa beslut om unionens kommande budgetram.

Detaljerade ståndpunkter

Den europeiska gräns- och kustbevakningen

Statsrådet stöder förslaget om att stärka förvaltningen av unionens yttre gränser. Förslaget är en del av ett övergripande migrationspaket. Systemet för gränsförvaltning ska även framöver grunda sig på att medlemsstaterna har det primära ansvaret för förvaltningen av sina avsnitt av de yttre gränserna. Det bör inte inrättas något överstatligt gränskontrollsystem inom EU. Utökningen av den operativa behörigheten enligt förslaget innebär inte att behörigheten i fråga om kontrollen av de yttre gränserna eller återvändandeverksamheten överförs till en överstatlig myndighet, vilket således överensstämmer med Finlands mål.

Enligt statsrådet är det av central betydelse att byråns eller andra medlemsstaters tjänstemän inte ges självständiga befogenheter inom Finlands territorium, utan att de även i fortsättningen ska agera enligt anvisningar från myndigheterna i värdmedlemsstaten och i regel endast när en

tjänsteman från värdmedlemsstaten är närvarande. På det praktiska planet är det dock viktigt att säkerställa att bl.a. återvändandeverksamheten och verksamheten i kontrollerade centrum kan ordnas på ett effektivt sätt. Byråns och de andra medlemsstaternas utstationerade personal ska följa såväl unionsrätten som värdmedlemsstatens nationella rätt och internationell rätt samt iakttä de grundläggande rättigheterna.

Statsrådet stöder förslaget om att stärka den gemensamma återvändandepolitiken. Ett effektivt återvändandesystem som fungerar utan fördröjningar är ett centralt inslag i en hållbar migrationshantering. Att återvändandeverksamheten och återvändandemyndigheterna inkluderas i förordningens tillämpningsområde medför konsekvenser som bör utredas närmare under förhandlingarna och beaktas i förordningstexten.

Statsrådet stöder den föreslagna fleråriga strategiska policycykeln, med vars hjälp byråns och medlemsstaternas nationella strategier för integrerad gränsförvaltning upprättas. En effektiv europeisk integrerad gränsförvaltning och unionens gemensamma stödmekanismer förutsätter att byråns verksamhet och de nationella systemen är kompatibla. Beslut om de strategiska prioriteringarna och riktlinjerna för policycykeln bör dock fattas i rådet genom kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen, och inte genom delegerade akter av kommissionen som det nu föreslås.

Statsrådet stöder förslaget om att utveckla byråns och medlemsstaternas enhetliga planeringsmekanismer, men anser att fokus i första hand bör ligga på medlemsstaternas förberedelser på att ta emot stöd som samordnas av byrån eller på att ställa resurser till byråns förfogande. I Finland fattas beslut om de nationella resurserna i samband med planen för de offentliga finanserna samt processen för statsbudgeten.

Den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta kår och dess behörighet

Statsrådet kan godta att det inrättas en effektiv och mer flexibelt tillgänglig kår som ställs till byråns förfogande. Den föreslagna styrkan på 10 000 personer förefaller dock vara överdimensionerad. Exempelvis Finlands andel av den permanenta kåren skulle motsvara en insats på cirka 90 årsverken. I samband med behandlingen av förslaget krävs närmare bedömningar av byråns behov, kårens storlek och lösningens kostnadseffektivitet. Enligt statsrådet är det positivt att reserven med övervakare av påtvingat återvändande på grund av verksamhetens natur fortsätter att vara ett separat arrangemang.

Den lösning som väljs för att inrätta den permanenta kåren bör garantera en hög kompetens bland personalen och att systemet är kostnadseffektivt. Användning av byråns egen personal för operativa insatser kan accepteras, men det vore bättre om den permanenta kåren som byrån ska ha tillgång till bildas av personer som utstationerats vid byrån från medlemsstaterna.

Statsrådet anser att byrån behöver tillgång till resurser som den själv flexibelt kan fördela efter behov. För detta ändamål bör man kunna utstationera ett förutbestämt antal tjänstemän för en längre tid vid byrån, som kan besluta om hur de används under utstationeringen. Statsrådet kan också godkänna den skyldighet som föreslås för medlemsstaterna att utplacera personal vid byrån för kortare tider. Mängden personal som utstationeras eller utplaceras för en längre eller en kortare tid ska grunda sig på behov. Dessutom bör särskild vikt fästas vid anställningsvillkoren för den personal som utstationeras eller utplaceras vid byrån från medlemsstaterna. Dessa frågor bör bedömas under förhandlingarnas gång. Dessutom förutsätter statsrådet att tillsynen över byråns verksamhet och effektivitet motsvarar de resurser och befogenheter som tilldelas byrån.

Statsrådet anser att storleken på den permanenta operativa kåren bör utökas stegvis. Myndigheterna bör kunna planera sina personalbehov på lång sikt. Detta förutsätter att det personalantal som behöver ställas till byråns förfogande fastställs i den aktuella förordningen. Förslaget medför en bestående personalkostnad för de nationella myndigheterna, som medlemsstaterna bör ersättas för. Statsrådet kan godkänna den princip för ersättning av personalkostnader som kommissionen föreslår, men anser att man i fråga om kortvariga utplaceringar bör sträva efter en något högre maximal ersättningsnivå än den föreslagna. Medlemsstaterna bör ha möjlighet att justera antalet personer som utstationeras vid byrån till en rimlig nivå, om läget vid deras nationella gränser försvåras avsevärt.

Statsrådet anser att det är bättre att befogenheterna för personalen i den permanenta kåren inte utökas, men kan godkänna de föreslagna befogenheterna. I samband med behandlingen av förslaget bör frågorna om befogenheterna och ansvaret för tjänstemännen i den operativa kåren samt förutsättningarna för att bevilja rättigheter kopplade till befogenheterna utredas närmare, med målet att lagstiftningen ska vara konstitutionellt godtagbar i alla avseenden. Dessutom bör kompetensnivån hos den del av byråns operativa personal som har dessa befogenheter upprätthållas och utvärderas regelbundet.

Uppföljning av de yttre gränsernas funktion och insatser vid de yttre gränserna

På unionsnivå bör man kunna utvärdera kontrollen av de yttre gränserna på ett tillförlitligt och transparent sätt. Statsrådet stöder förslaget om att Eurosur och överföringen av information inom ramen för systemet ska integreras med den europeiska gräns- och kustbevakningen. Utöver land- och havsgränserna bör systemet också omfatta händelser vid gränsövergångsställena. Situationsbilden för luftgränsövervakningen bör grunda sig på information från civila myndigheter och brottsbekämpande myndigheter. Statsrådet ser det som positivt att informationsutbytet mellan sårbarhetsanalysen och utvärderingsmekanismen för Schengen utökas. I samband med behandlingen av förslaget bör de rapporteringsskyldigheter som uppstår för olika myndigheter utredas närmare.

Statsrådet stöder förslaget om att i de yttre gränsavsnittens påverkansgrader införa en fjärde ”kritisk” påverkansgrad som utgör grunden för att utlösa unionens mekanismer. Utgångspunkten bör dock vara att ett enskilt gränsavsnitt endast tillfälligt kan tilldelas denna påverkansgrad, som innebär att incidenter vid gränsavsnittet äventyrar hela Schengenområdets funktion. Det centrala målet för unionens åtgärder bör vara att sänka påverkansgraden till normal eller högst till hög. Enligt statsrådet är det viktigt att byrån fastställer påverkansgraderna tillsammans med den berörda medlemsstaten. Statsrådet kan godkänna att byråns verkställande direktör kan lämna en rekommendation om genomförande av snabba gränsinsatser eller andra åtgärder av byrån, om en kritisk påverkansgrad tilldelas ett yttre gränsavsnitt. Det är motiverat att kommissionen ska kunna vidta de åtgärder som anges i artikel 29 i kodexen om Schengen-gränserna för att tillfälligt återinföra kontroller vid de inre gränserna, om en medlemsstat utan vägande skäl vägrar vidta åtgärder och situationen vid de yttre gränserna äventyrar hela Schengenområdets funktion.

Statsrådet anser att det i en situation där ineffektiv kontroll av de yttre gränserna hotar att äventyra Schengenområdets funktion kan godkännas att en medlemsstat blir skyldig att ta emot stöd av byrån. Även i dessa situationer bör ansvarsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna hållas oförändrad, dvs. den operativa planen ska upprättas i samarbete med värdmedlemsstaten och den personal som deltar i verksamheten får endast sköta uppgifter och utöva befogenheter i enlighet med anvisningar från värdmedlemsstaten och i regel endast när en tjänsteman från värdmedlemsstaten är närvarande. Ett beslut som förpliktar en medlemsstat

bör fattas med kvalificerad majoritet och inte av kommissionen genom kommittéförfarande såsom nu föreslås.

Enligt statsrådet är det viktigt att byråns operativa åtgärder i medlemsstaterna, inklusive återvändandeinterventioner, i regel ska inledas på initiativ av och i samarbete med medlemsstaten. Det som sägs ovan gäller också inledande av brådskande återvändandeinterventioner. Syftet med unionens åtgärder bör vara att stödja medlemsstaten och säkerställa att Schengenområdet fungerar utan störningar. Byråns arbete kan stödjas genom att lokalkontor för en viss tid inrättas.

Effektivisering av återvändandeverksamheten

Statsrådet stöder förslaget om att förbättra byråns möjlighet att ge tekniskt och operativt stöd vid screening, registrering av personer och genomförandet av åtgärder som rör verkställighet av beslut om återvändande. Det är emellertid viktigt att det även i fortsättningen är medlemsstaterna som ska ansvara för beslut om återvändande och åtgärder som rör förvar av personer som är föremål för ett beslut om återvändande. Samtidigt bör man säkerställa att byråns återvändandeverksamhet, hotspot-områdena och de kontrollerade centrumen fungerar effektivt. Byråns personal bör följa nationell rätt, unionsrätt och internationell rätt samt respektera de grundläggande rättigheterna. Bestämmelserna om medlemsstatens roll och byråns åtgärder i samband med återvändandeinterventioner och annan återvändandeverksamhet i medlemsstaterna bör förtydligas. Unionen bör också kunna stödja återvändandeverksamhet i tredjeländer, om dessa stater är under ett betydande genomresetryck och stödet till den berörda staten främjar en hållbar migrationshantering i unionen. Det är motiverat att byrån också ska kunna stödja återvändanden mellan tredjeländer.

Statsrådet anser att förslagets bestämmelser om systemet för hantering av återvändande inte är tillräckligt tydliga, om personuppgifter ska behandlas och lagras i systemet. Frågorna om systemets funktion och hur uppgifterna i systemet ska användas bör klargöras under förhandlingarnas gång. Dessutom bör utvecklingen av systemet ske med beaktande av unionens övriga arbete med att utveckla informationssystemen.

Övriga frågor

Statsrådet stöder förslaget om att byrån ska ta över ansvaret för förvaltningen och utvecklingen av systemet för falska och äkta handlingar (Fado). Statsrådet kan godkänna att kommissionen ges rätt att genom en genomförandeakt föreskriva om systemets tekniska detaljer och verifiering av den information som lagras.

Statsrådet anser att byrån bör ges de befogenheter att behandla personuppgifter som den behöver i dess uppgifter. En effektivare användning av uppgifterna förbättrar effektiviteten i återvändandeverksamheten. Statsrådet påpekar att behandlingen av personuppgifter bör vara tydligt definierad och avgränsad samt iakttä proportionalityprincipen och nödvändighetsprincipen.

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

Statsrådet kan godkänna att de gränsförvaltningsenheter och återvändandeenheter som bildas från den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta kår utplaceras till tredjeländer, också för sådana uppdrag som förutsätter utövande av befogenheter. Operativa insatser i tredjeländer bör vara nära förknippade med genomförandet av unionens integrerade gränsförvalt-

ning och/eller migrationspolitik. Dessutom bör byråns verksamhet i tredjeländer samordnas som en del av unionens övriga verksamhet. Särskild vikt bör fästas vid anställningsvillkoren och arbetarskyddet för den personal som utplaceras till tredjeländer.

Statsrådet anser att den föregripande granskningsskyldighet avseende avtal med tredjeländer som föreslås för kommissionen inte är ändamålsenlig, och att bi- eller multilaterala avtal inte automatiskt bör innehålla bestämmelser om Eurosurs. Stärkandet av unionens och byråns verksamhet bör inte innebära att befogenheterna i fråga om samarbete mellan medlemsstater och tredjeländer begränsas, om samarbetet sker i enlighet med unionslagstiftningen och internationella avtal.

Med beaktande av de betydande ekonomiska konsekvenserna av kommissionens förslag betonar statsrådet att målet bör vara att användningen av anslagen ger resultat och att verksamheten är kostnadseffektiv och bygger på faktiska behov. Det är väsentligt att finansieringen för åren 2019–2020 sköts inom ramen för de statliga finanserna och EU:s nuvarande finansieringsram, vid behov genom att resurserna omfördelas. Statsrådet tar separat ställning till den totala finansieringen av kommissionens förslag, med beaktande av både den innevarande och den kommande budgetramen. Förslaget till förordning hänger särskilt samman med förslaget om en fond för integrerad gränsförvaltning (U 81/2018 rd). Förslagen bör behandlas gemensamt. Detta förslag till förordning kan inte föregripa beslut om den nationella budgeten eller unionens kommande budgetram. Ställningstagandet till kommissionens förslag till budgetram för 2021–2027 sker separat som en del av budgetramförhandlingarna.