



Justitiedepartementet

Polisenheten

Rådets möte (rättsliga och inrikes frågor) den 9-10 juni 2011

Rådets möte: dagordningspunkt 5

Gemensamma kommittén: dagordningspunkt 3

Rubrik: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex)
= Lägesrapport / kvarstående frågor

Dokument: ordförandeskapet har inte aviserat något dokument för behandlingen i rådet.

Tidigare dokument

Fakta-PM 2009/10: FPM60

KOM (2010) 61 slutlig

10696/11 FRONT 75 CODEC 906 COMIX 362

Tidigare behandling i riksdagen

Förslaget har tidigare behandlats i Justitieutskottet vid en information den 18 mars 2010 och en överläggning den 9 december 2010 samt i Justitieutskottet och EU-nämnden inför RIF-rådets möten den 8-9 november 2010, den 11-12 april 2011 och den 12 maj 2011.

Bakgrund

Som svar på en uppmaning i Stockholmsprogrammet presenterade kommissionen i februari 2010 ett förslag till ändring av Frontexförordningen, i syfte att klargöra Frontex mandat och stärka byråns roll. Förslaget har sedan dess förhandlats i arbetsgrupp och

Coreper. En stor majoritet av medlemsstaterna har nått en samsyn om de flesta delarna av förslaget.

Ordförandeskapet och kommissionen har genomfört trepartssamtal med Europaparlamentets rapportör. Enligt ordförandeskapet ligger fokus på LIBE-utskottets förslag om inrättandet av ett "EU Border Guard System". Diskussionerna fortsätter nu dels mellan medlemsstaterna, dels mellan ordförandeskapet, Europaparlamentet och kommissionen.

Vid RIF-rådets möte den 9-10 juni 2011 står ändringen i Frontexförordningen uppsatt dels som en lägesrapport, dels som behandling av utestående frågor. Inför RIF-rådsmötet kommer förordningen att diskuteras ytterligare varför det ännu är omöjligt att ange vilka frågor som kommer vara utestående vid själva rådsmötet. I Europeiska rådets slutsatser från den 24-25 mars 2011 framförs önskemålet att en överenskommelse om förordningen bör nås senast i juni 2011.

Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artiklarna 74, 77.1 b och 77.1 c i fördraget om EU:s funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet och med kvalificerad majoritet i rådet.

Förslaget

Kommissionen föreslår att Frontex ska inrätta en pool av gränskontrollanter, s.k. Frontex Joint Support Teams, för deltagande i gemensamma operationer. Poolen ska bestå dels av tjänstemän som medlemsstaterna på frivillig basis ställer till förfogande (på samma sätt som idag), dels av tjänstemän som medlemsstaterna ska sekondera till Frontex för högst sex månader under en ettårsperiod. Hur många tjänstemän som medlemsstaterna tillsammans ska anmäla till poolen ska beslutas av Frontex styrelse.

Frontex får rätt att köpa eller hyra gränskontrollutrustning för att användas under gemensamma operationer, pilotprojekt, snabba insatser vid de yttre gränserna (s.k. RABIT-insatser), återsändandeoperationer eller i biståndsprojekt i tredje land. Den befintliga poolen av utrustning som medlemsstaterna förklarat sig villiga att låna ut under begränsad tid förstärks genom att vissa delar av utrustningen måste ställas till Frontex förfogande inom 30 dagar. Sverige har ännu inte anmält någon utrustning till denna pool.

Bestämmelserna gällande de gemensamma återsändandeoperationerna förtydligas, så att det klart framgår att Frontex får organisera gemensamma återsändandeoperationer. Frontex ska vidare utveckla en uppförandekodex, vilken tjänstemännen ska tillämpa under alla

gemensamma återsändandeoperationer. En observatör ska övervaka att kodexen följs, särskilt vad gäller grundläggande rättigheter.

Kommissionen föreslår vidare att Frontex regelbundet ska bedöma medlemsstaternas kapacitet att kontrollera den yttre gränsen. Resultaten ska användas för byråns riskanalyser och för planering av gemensamma operationer.

Slutligen föreslår kommissionen att den regelbundna utvärdering som redan görs av Frontex verksamhet ska omfatta en analys av behovet för byrån att anställa oberoende gränskontrolltjänstemän, som ska agera på order av Frontex.

Under förhandlingarnas gång har dessutom föreslagits att i förordningen förtydliga att Frontex ska ha rätt att behandla de personuppgifter som är nödvändiga för verksamheten.

Europaparlamentets inställning

Europaparlamentets ansvariga utskott, LIBE-utskottet, genomförde den 17 mars 2011 en vägledande omröstning om sitt betänkande.

LIBE-utskottet föreslår inrättandet av ett "EU Border Guard System", som ska omfatta såväl Frontex Joint Support Teams (se ovan under rubriken förslaget) och de befintliga RABIT-teamen. Förslaget syftar till att förenkla nuvarande regelverk, men innebär ingen ändring av villkoren för utplacering av gränskontrollanter eller genomförandet av gemensamma operationer respektive RABIT-insatser. Man stödjer vidare kommissionens förslag att Frontex bör få möjlighet att köpa eller hyra sin egen utrustning.

Enligt LIBE-utskottet bör Frontex få rätt att behandla personuppgifter för bekämpning av gränsöverskridande brottslighet och irreguljär migration, parallellt med lämpliga dataskyddsgarantier. Behandlingen ska ske för personer som misstänks vara inblandade i gränsöverskridande brottslighet, personer som är offer för sådan verksamhet och vars uppgifter kan leda till förövarna samt för personer som ingår i byråns gemensamma återsändandeoperationer.

LIBE-utskottet efterfrågar vidare inrättandet av ett rådgivande forum för grundläggande rättigheter. Detta forum ska bestå av representanter från det europeiska asylstödskontoret (EASO), den europeiska byrån för grundläggande rättigheter (FRA), UNCHR och andra relevanta organisationer. Forumet ska bistå Frontex verkställande direktör och styrelse i frågor gällande grundläggande rättigheter.

LIBE-utskottet föreslår slutligen att den kommande utvärderingen av Frontex verksamhet ska analysera den vidare utvecklingen av "the EU

Border Guard System” (se ovan) och byråns behov av att anställa oberoende gränskontrollanter som agerar på order av byrån.

Svensk standpunkt

Sverige välkomnar generellt kommissionens förslag. Det är bra att Frontex mandat förtydligas och att byrån får förutsättningar att klara de uppgifter den ålagts.

Sverige ställer sig bakom kommissionens förslag om inrättandet av Frontex Joint Support Teams, men förordar att sekonderingen av tjänstemän till Frontex blir frivillig. Vi kan acceptera LIBE-utskottets förslag om sammanslagning av Frontex Joint Support Teams och RABIT-team under ett nytt namn. Vi föredrar dock ordförandeskapets namnförslag ”Frontex Border Guard Pool” framför LIBE-utskottets ”EU Border Guard System”.

Sverige stödjer också att Frontex får köpa eller hyra egen utrustning, vilket dock inte kan ske i sådan omfattning att det ersätter medlemsstaternas egen utrustning. Ett obligatoriskt bidrag till Frontex utrustningsregister är också acceptabelt, så länge det inte påverkar våra gränskontrollerande myndigheters möjlighet att genomföra sina nationella uppdrag.

De utvecklade bestämmelserna om gemensamma återsändanden är viktiga och vi anser att alla återsändanden ska ske i enlighet med återvändandedirektivet. Sverige ställer sig bakom LIBE-utskottets förslag om inrättande av ett rådgivande forum för grundläggande rättigheter. Ett sådant forum kan bidra till att säkerställa att de aktiviteter som samordnas av Frontex genomförs med respekt för de grundläggande rättigheterna.

Sverige anser att Frontex bör ha en roll i utvärderingen av medlemsstaternas kapacitet att kontrollera sina gränser. Vi välkomnar förtydligade skrivningar om hur den uppgiften förhåller sig till den nuvarande Schengenutvärderingsmekanismen och att dubbelarbete ska undvikas.

Sverige anser att byrån bör få behandla de personuppgifter som är nödvändiga för att byrån ska kunna utföra sina arbetsuppgifter, vare sig det gäller riskanalyser, samordning av återsändandeoperationer eller att överföra uppgifter om misstänkt människosmuggling till Europol för fortsatt utredning. Behandlingen av personuppgifter ska dock fokusera på de personer som ligger bakom den organiserade brottsligheten, snarare än på enskilda individer som korsar gränsen på olagligt sätt. Av stor betydelse är förstås att man i detta sammanhang beaktar rätten till privatliv och skydd av personuppgifter. Regleringen av Frontex personuppgiftsbehandling måste således innehålla tydliga

dataskyddsbestämmelser som ger ett adekvat och robust skydd för enskildas personliga integritet. Den tillåtna behandlingen måste alltid stå i proportion till syftet och bestämmelserna måste därför noggrant ange de villkor och begränsningar som gäller för användning av uppgifterna.

När det gäller frågan om den kommande utvärderingen av Frontex verksamhet ska omfatta en analys av behovet för byrån att anställa oberoende gränskontrolltjänstemän, är Sverige fortfarande av uppfattningen att även om gränskontroll är av gemensamt intresse för alla medlemsstater, är det samtidigt primärt ett nationellt ansvar. Vi kan därför inte acceptera att Frontex skulle anställa gränskontrollanter som är oberoende av medlemsstaterna och istället lyder under byrån.

I Stockholmsprogrammet uppmanas kommissionen att inleda en debatt om den långsiktiga utvecklingen av Frontex, inklusive möjligheten att inrätta ett europeiskt system med gränskontrollanter. Kommissionen har förklarat att man som svar på denna uppmaning kommer att göra en genomförbarhetsstudie, oavsett om denna görs inom ramen för den planerade utvärderingen av Frontex eller helt separat. Mot den bakgrunden stödjer Sverige att en analys genomförs inom ramen för den planerade utvärderingen, men att man stryker hänvisningarna till oberoende gränskontrollanter som tar order av byrån och istället anpassar inriktningen efter överenskommelsen i Stockholmsprogrammet.

Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa

Bestämmelser om gränskontroll finns framför allt i Utlänningslagen (2005:716) och Utlänningsförordningen (2006:97). Förslaget om ändring av Frontexförordningen bedöms dock inte påverka svensk lagstiftning.

Ekonomiska konsekvenser

De möjliga ekonomiska konsekvenserna av förslaget är svåra att avgöra, men bedöms bli relativt marginella.

En obligatorisk sekondering av tjänstemän till Frontex skulle kunna medföra en ökad lönekostnad för tjänstemännens hemmamyndigheter, om dessa ersätts av annan personal. Detta är en av anledningarna till att Regeringen föredrar en frivillig sekondering.

Om Frontex får rätt att hyra eller köpa egen utrustning kan detta ställa ökade krav på byråns budget, men det är inte säkert, då byrån redan med nuvarande system ersätter medlemsstaterna för den utrustning som används i gemensamma gränskontroll- och återsändandeoperationer.

Regeringen anser att ändringarna i Frontexförordningen inte får leda till ökade utgifter till Frontex, utan att ambitionsökningarna bör finansieras

genom effektiviseringsvinster, i linje med vad som överenskommits i Stockholmsprogrammet.

Övrigt

Begreppsförklaringar

Gemensamma operationer: Baserat på riskanalys eller förslag från en medlemsstat får Frontex enligt gällande Frontexförordning besluta om att samordna gemensamma gränskontrolloperationer. Medlemsstaternas deltagande i operationerna är frivilligt och beslutas i bilaterala samtal mellan Frontex och varje medlemsstat. Många medlemsstater, dock inte Sverige, ställer samma gränskontrollanter till förfogande från gång till gång och dessa gränskontrollanter ingår i vad som idag kallas gemensamma stödgrupper (Frontex Joint Support Teams – FJST). Detta begrepp förekommer inte i den gällande förordningen, men föreslås ingå i den reviderade versionen.

RABIT-insatser: Om en medlemsstat utsätts för ett allvarligt och exceptionellt migrationstryck, kan den medlemsstaten ansöka om stöd i form av snabba gränsinsatsenheter (Rapid Border Intervention Teams- RABIT). Frontex verkställande direktör ska därefter fatta beslut om att avslå eller godkänna ansökan. Om direktören beslutar att godkänna en ansökan, måste medlemsstaterna delta i insatsen. Alla medlemsstater har anmält till Frontex vilka gränskontrollanter man ställer till förfogande för RABIT-insatser (det är ofta samma personer som för gemensamma operationer). Dessa gränskontrollanter ingår också i de nuvarande gemensamma stödgrupperna.