

## Behövs en europeisk gräns- och kustbevakning?

I samarbete med Europeiska kommissionens representationskontor i Sverige, arrangerade Sieps ett seminarium på temat EU:s yttre gränser och Europeiska kommissionens förslag till förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning. Följande text sammanfattar innehållet i en av paneldebatterna och belyser några viktiga frågeställningar i ämnet. Medverkande i seminariet: Helena Ekelund, lektor i statsvetenskap, Linnéuniversitetet; Martin Ratcovich, doktorand i folkrätt, Stockholms universitet; Ulrika Mörth, professor i statsvetenskap, Stockholms universitet; Daniel Tarschys, professor i statsvetenskap, Stockholms universitet, och Patrik Engström, chef för gränspolis-sektionen vid polisens Nationella operativa avdelning.

Vad säger EU:s fördrag om unionens yttre gränser? I det avsnitt i fördraget om Europeiska Unionens funktions sätt som reglerar EU:s politik för gränskontroll, asyl och invandring anger artikel 77.1 att Unionen ska utforma en politik med syftet att:

- a) Säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer, oavsett deras medborgarskap, när de passerar de inre gränserna.
- b) Säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av de yttre gränserna.
- c) Stegvis införa ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna mellan medlemsländerna.

Det finns således här angivet ett mål om att införa en integrerad gränsförvaltning.

Som en följd av flyktingsituationen och det faktum att flera medlemsstater har återinfört interna gränskontroller, har EU:s stats- och regeringschefer uppmanat

Europeiska kommissionen att komma med förslag till hur kontrollen av den yttre gränsen kan skärpas. I december förra året presenterade också kommissionen ett förslag till förordning om en europeisk gräns- och kustbevakning<sup>1</sup>. Något förenklat säger förslaget att den nuvarande EU-gränskontrollmyndigheten Frontex ska få utökat mandat och bilda en ny EU-myndighet för gräns- och kustbevakning, Frontex+. Den nya EU-myndigheten och de nationella gränsmyndigheterna ska enligt förslaget tillsammans bilda en europeisk gräns- och kustbevakning. Det som framför allt har fått mycket uppmärksamhet i media och i den offentliga debatten, är möjligheten för Frontex+ att under vissa förutsättningar vidta åtgärder utan en medlemsstats samtycke. Hur förslaget kommer att se ut i slutändan är dock oklart. Ministerrådet och Europaparlamentet ska fatta beslut i frågan enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, sannolikt redan nu under våren.

---

<sup>1</sup>[http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/whatwedo/policies/securingeborders/legaldocuments/docs/regulation\\_on\\_the\\_european\\_border\\_and\\_coast\\_guard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/homeaffairs/whatwedo/policies/securingeborders/legaldocuments/docs/regulation_on_the_european_border_and_coast_guard_en.pdf)

## Myndigheters mandat

Grundproblemet med Dublin-förordningen är att EU:s medlemsstater Myndigheters mandat Helena Ekelund har studerat Frontex<sup>2</sup> och menade att myndigheten med sitt nuvarande mandat inte främjar solidaritet mellan medlemsstaterna. Detta eftersom ansvaret för gränsbevakningen ligger kvar på medlemsstatsnivå.

– Om målet med förslaget om Frontex+ är att få till ett mer trovärdigt åtagande för solidaritet och samarbete kring gränsbevakning, kommer förslaget att kunna bidra med detta, och betonade att det krävs ett starkt och självständigt mandat för att en myndighet ska vara trovärdig.

## Ingen allmän rätt till asyl

Martin Ratcovich påpekade att frågor om flyktingar och gränskontroll aktualiserar en rad folkrättsliga regler, inte minst frågan om gränskontroller till sjöss. Som viktiga rättsområden i sammanhanget nämnde han havsrätten, internationella flyktingrätten och mänskliga rättigheter.

– På internationellt vatten består den folkrättsliga grunden för gränskontrollverksamhet inte av en stats territoriella suveränitet, utan istället av havsrättens regelverk. Havsrätten ger emellertid begränsad möjlighet för andra stater än gränsstater att bedriva gränskontroll. Inrättandet av en europeisk gräns- och kustbevakning skulle inte heller påverka detta förhållande, utan endast betyda att medlemsstaternas folkrättsliga möjligheter att bedriva gränskontroll överförs till eller delas med EU, sade Ratcovich.

Martin Ratcovich betonade att det varken i den allmänna folkrätten eller i det europeiska regionala systemet för mänskliga rättigheter finns en allmän rätt till asyl som innebär att stater är skyldiga att ge flyktingar asyl inom sitt territorium.

Om det hade funnits en allmän rätt till asyl enligt folkrätten, hade såväl Dublin-förordningens s.k. förstalandsprincip som uppgörelsen mellan EU och Turkiet varit folkrättsstridiga. Den viktigaste skyddsmekanismen enligt den internationella flyktingrätten är istället snävare och består i ett förbud mot att sända tillbaka flyktingar till en plats där de riskerar att utsättas för förföljelse<sup>3</sup>.

Han påpekade också att återsändande-förbudet innebär att kollektiva utvisningar utan individuell prövning inte är tillåtna enligt folkrätten och att detta är en kritisk punkt i avtalet mellan EU och Turkiet.

Enligt folkrätten finns en skyldighet att rädda den som befinner sig i sjönöd och kuststater måste också ha en organisation för sjöräddning. Folkrätten tillåter att stater bedriver gränskontroll och anger också att de ska sörja för sjöräddningstjänst. När det gäller EU-rätten är förhållandet snarast det motsatta: medlemsstaterna har åtagit sig att samarbeta kring gränskontroll men i princip inte kring sjöräddning.

– Med nuvarande kompetensfördelning inom EU skulle fokus för den europeiska gräns- och kustbevakningen vara gränskontroll och inte sjöräddning. Det skulle således kunna leda till en hårdare gränskontroll men sannolikt inte till en förstärkning av sjöräddningstjänsten. Det innebär en risk för att resurser dubbleras 3 Non-refoulement, artikel 33 i Genevekonventionen, och möjligen kan även samordningsproblem inom medlemsstaternas sjöräddningstjänst uppstå menade Ratcovich, och sade sig inte vara säker på att det är rätt prioritering.

<sup>2</sup><http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07036337.2013.809345#.Vu-jtTj2ZaQ>

<sup>3</sup> Nonrefoulement, artikel 33 i Genevekonventionen, <http://www.unhcr.org/pages/49da0e466.html>

### **Måste vila på en värdegrund**

Ulrika Mörth efterlyste en diskussion mellan medlemsstaterna om värdegrunden för migrationspolitiken.

Om EU ska kunna bli en aktör på området räcker det inte att man bygger upp en beslutsförmåga. Politiken måste också vila på en värdegrund. Hon menade också att EU:s aktörskapacitet byggs upp under kriser, antingen överstatligt genom att exempelvis nya organ bildas eller mellanstatligt genom att stats- och regeringschefer sluter avtal.

– Men den nuvarande migrationskrisen skiljer sig i viss mån från andra kriser genom att den utmanar förtroendet mellan och inom stater och mellan politiker och väljare. Den kris vi ser idag rör demokratiska och mänskliga värden, vilket EU traditionellt inte har arbetat så mycket med.

### **EU-budgeten begränsar insatser**

Daniel Tarschys pekade på att Lissabonfördraget ger möjligheter till gemensamma beslut vad gäller inrikes frågor, men att resursfrågan hämmar samarbetet.

– Större delen av EU:s budget går tillbaka till medlemsstaterna och endast en liten del kan användas till gemensamma angelägenheter. När EU:s politiska ledare nu försöker vidga EU:s aktiviteter på olika sätt måste det undersökas vilka resurser som kan mobiliseras.

Nuvarande sjuårsbudget löper fram till 2020 och under den perioden har EU begränsade möjligheter att vidta nya åtgärder. Men den budgetöversyn som inletts inför nästa sjuårsperiod kommer att innehålla diskussioner om huruvida EU behöver mer resurser för kriser, omprioriteringar och nya frågor som dyker upp på den politiska dagordningen, påpekade Tarschys.

### **Frontex+ får egna operativa resurser**

Patrik Engström pekade på att Frontex har förändrats sedan bildandet. Det som en följd av att organisationen inte har kunnat leva

upp till medlemsstaterna och EU:s förväntningar.

– Frontex lider inte av brist på resurser. Problemet är istället medlemsstaternas oförmåga att ställa upp med mer resurser och personal.

Han avfärdade också en rad myter kring Frontex.

– Uppdraget är inte att hindra folk från att komma till Europa, det handlar istället om att identifiera och registrera dessa personer. Frontex medverkar inte till att underminera respekten för grundläggande rättigheter i gränskontrollarbetet, tvärtom finns strategier och särskilda tjänstemän för att se till att respekten för grundläggande rättigheter finns med i allt operativt arbete. Personal verksamma i Frontexoperationer är också skyldiga att anmäla uppgifter om brott mot de grundläggande rättigheterna.

Enligt Engström får Frontex+ mycket större operativt ansvar, men man kan i praktiken inte inleda gränskontrolloperationer mot en medlemsstats vilja.

– Den stora skillnaden är att medan en medlemsstat idag måste begära att Frontex gör en insats, kan Frontex+ självt föreslå detta baserat på en egen analys. Sammanfattningsvis skulle Frontex+ få kraftfulla egna operativa resurser, kortare beslutsvägar och inte behöva vänta på att tillfrågas för att komma med förslag på operativt stöd, sammanfattade Engström.

### **Frågeställningar**

*Det finns en del motstridiga mål vad gäller hanteringen av flyktingkrisen; rädda liv på havet, skydda flyktingar och samtidigt avskräcka irreguljära migranter. Vad vill EU åstadkomma med förslaget?*

Patrik Engström ansåg att förslaget innebär tydligare skyldigheter att ta emot hjälp för de stater som har svag eller problematisk yttre gränskontroll. En annan skyldighet handlar om att medlemsstaterna ska bidra

med resurser och att kravet på att hålla personal i ständig beredskap för Frontex-insatser blir tydligare. Ulrika Mörth menade att ett samarbete som inte kan visa på handlingskraft får problem och att förslaget ska ses i det sammanhanget. Martin Ratcovich ansåg att Frontex+ kan ses som ett första steg mot att inkräkta på en central del av staters territoriella suveränitet nämligen att skydda sina gränser och att det därmed finns ett starkt politiskt signalvärde i förslaget. Helena Ekelund och Daniel Tarschys påpekade att det vid krislägen uppstår en känsla av att agerande krävs.

– Vid krislägen går man tillbaka till gamla förslag och återupplivar dessa, sade Tarschys.

*Solidaritets- och ansvarsprinciperna utmanas idag, och ett tydligt exempel är omfördelningen av flyktingar. Ska solidaritetstanken gälla även för hanteringen av de yttre gränserna? Ska gränshanteringen vara ett gemensamt ansvar för alla medlemsstater och inte bara för de som har yttre gränser?*

Daniel Tarschys diskuterade detta utifrån frågan om vilka instrument som finns för att få medlemsstater att göra vad de har lovat, genomföra fattade beslut.

– Det pågår informella diskussioner kring hur budgeten kan användas, exempelvis indragna strukturfonder och jordbruksstöd, mot de medlemsstater som inte implementerar fattade beslut.

Patrik Engström påpekade att ett Europa med fri rörlighet, trygghet och säkerhet förutsätter att solidaritetsprincipen gäller.

– Det är lätt att anlägga ett svenskt eller nordeuropeiskt perspektiv på vad som är en gemensamhetsfråga. Sverige har en okomplicerad yttre gräns, men vi är samtidigt direkt beroende av vad som händer vid de södra havsgränserna. Det är viktigt att se frågan ur andra länders perspektiv.

Ulrika Mörth upprepade att det är viktigt med en gemensam plattform för att diskutera det gemensamma.

– Medlemsstaterna står långt ifrån varandra i migrationsfrågan och solidariteten prövas idag.

Också Daniel Tarschys ansåg att det är viktigt med forum för att träffas och få den andres perspektiv.

– Det ger en känsla av gemensamt ansvar.

*Vad betyder förslaget för målet om en gemensam asylpolitik? Kan EU ha en gemensam gränspolitik utan att vara överens om vem som får komma in?*

Helena Ekelund pekade på att det när Frontex bildades framfördes kritik mot att migrationsfrågan hanterades i fel ordning, att ett samarbete kring gränsbevakning inleds innan det fanns en samsyn kring hur flyktningbegreppet ska tolkas och vem som ska få komma in i EU.

Patrik Engström menade att det finns andra områden där vi inte heller har gemensam lagstiftning.

– Vi har exempelvis ingen gemensam europeisk straffrätt. I gränsbevakningsarbetet upptäcks brott som faller utanför Schengens gränskodex. Avsaknaden av en gemensam asylpolitik utgör inte ett hinder för att bedriva gemensam gränsövervakning och gräns-kontroll.

Engström betonade också att det inte är Frontex-personal som ska avgöra vem som är flykting.

– Uppgiften är att se till att en person som antas kan vara i behov att söka internationellt skydd ska kunna göra det hos ansvarig myndighet. Det är inte heller Fontex roll att utreda brott som upptäcks vid gränsen.

*Om en medlemsstat inte sköter sin gränsbevakning, ska personal från Frontex+ under vissa förutsättningar kunna agera på den statens mark utan dess samtycke. Är detta en form av överstatlighet som vi inte tidigare har sett?*

Ulrika Mörth påpekade att överstatlighet inte är något nytt, men menade att vi kanske inte har sett det i den här formen tidigare.

Gränsbevakning rör suveränitetens kärna. Frågan är om förslaget uppfattas som ett intrång i landets suveränitet eller som resursförstärkning.

– En stats suveränitet består av flera olika aspekter där den territoriella suveräniteten utgör en del. EU-samarbetet har lett till att medlemsstaterna har gett upp en del av suveräniteten, men inte den territoriella.

– Förslaget är ett första steg mot att även börja gå in på den territoriella suveräniteten. Med tanke på hur central den territoriella suveräniteten är i suveränitetsbegreppet är det ett ganska stort steg, menade Martin Ratcovich.

Patrik Engström betonade att den delen i förslaget är en av de stora förhandlingsfrågorna och där detaljerna kommer att bli avgörande.

– Ur ett operativt perspektiv är det klart att det krävs medlemsstatens samarbete för att kunna utföra arbetsuppgifterna.

*Vilken hatt kommer personal från de nationella gränsbevakningsmyndigheterna ha när de ingår i den europeiska gräns- och kustbevakningen? EU-hatt eller nationell hatt?*

– Det här är en viktig fråga i förhandlingarna om en ny förordning. Det får nämligen aldrig finnas någon oklarhet när det gäller ansvarsförhållandet för en enskild tjänsteman som kan komma att använda tvångsmedel, påpekade Patrik Engström.

Idag har Frontex-personal värdlandets nationella hatt och det är också värdlandets jurisdiktion som gäller i de fall personal behöver tillgripa våld. I den juridiskt bindande operativa plan som värdlandet och deltagande medlemsland enas om finns tvångsmedelsanvändning reglerat, fortsatte Engström.

– Det är viktigt att det råder klarhet i vem som ska pröva, överpröva och utreda anmälningar. I förslaget till förordning finns utökade möjligheter att anföra klagomål.

*Kan ni i några få meningar ge ett par handfasta förslag när det gäller att förbättra kontrollen av EU:s ytter gränser?*

– Jag tror på att bygga en gemensam gränsförvaltning underifrån. Skapa system och förutsättningar där de tjänstemän som skickas ut till olika länder känner igen sig i tekniska lösningar och rutiner, sade Patrik Engström.

– Man måste tänka igenom vad det är EU vill uppnå och vad myndigheten ska vara till för. Är det trovärdigt gemensamt agerande man vill ha, då måste vissa saker till. Då måste en myndighet få ett självständigt mandat, menade Helena Ekelund.

Martin Ratcovich betonade att det krävs en större samsyn mellan medlemsstaterna.

– Folkrådet ger inte svar på alla frågor och skyddet för flyktingar enligt den internationella flyktingrätten når bara upp till en viss nivå. Det behövs därför en politisk samsyn som fyller på från folkrådets nivå till den skyddsnivå för flyktingar som vi önskar.

Ulrika Mörth menade att EU bygger in motsättningar i de beslut som fattas.

– Det är viktigt att dessa inte blir så stora att de inte går att hantera längre fram.

Daniel Tarschys betonade för sin del resursfrågan.

– Så länge vi inte har en ansenlig del av EU-budgeten som kan användas för gemensamma ändamål, kommer mycket av det som kommer från Bryssel att vara löften som varken kan verkställas, kontrolleras eller följas upp.

*Pernilla Wredenfors, Sieps*