

U 18/2013 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslag till Europaparlamentets och rådets förordningar (systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer, dvs. smarta gränser)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 28 februari 2013 till (1) Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett system för in- och utresa som har till syfte att registrera in- och utreseuppgifter för tredjelandsmedborgare som passerar EU-medlemsstaternas yttre gränser,

(2) Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett program för registrerade resenärer, (3) Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 vad gäller användningen av systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 25 april 2013

Inrikesminister *Päivi Räsänen*

Avdelningschef för gräns- och sjöavdelningen vid gränsbevakningsväsendet,

brigadgeneral Mikko Kirjavainen

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
3.4.2013EU/2013/0710
EU/2013/0718
EU/2013/0709

STATSRÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN OM KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNINGAR – OM INRÄTTANDE AV ETT SYSTEM FÖR IN- OCH UTRESA SOM HAR TILL SYFTE ATT REGISTRERA IN- OCH UTRESEUPPGIFTER FÖR TREDJELANDS-MEDBORGARE SOM PASSERAR EU-MEDLEMSSTATERNAS YTTRE GRÄNSER COM (2013) 95 FINAL – OM INRÄTTANDE AV ETT PROGRAM FÖR REGISTRERADE RESENÄRER COM(2013) 97 FINAL OCH – OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EG) NR 562/2006 VAD GÄLLER ANVÄNDNINGEN AV SYSTEMET FÖR IN- OCH UTRESA OCH PROGRAMMET FÖR REGISTRERADE RESENÄRER COM(2013) 96 FINAL

1 Allmänt och tidigare skeden i behandlingen

Europeiska kommissionen offentliggjorde förslagen den 28 februari 2013. Kommissionen anser att systemet för in- och utresa (Entry/Exit System) och programmet för registrerade resenärer (Registered Traveller Programme) ska tillämpas parallellt, dvs. de har med andra ord synergieffekter för säkerheten och smidigheten i fråga om EU:s yttre gränser. Därför behandlas förslagen till bestämmelser om ett system för in- och utresa och ett program för registrerade resenärer i samma promemoria, och för dem används vid behov det sammanfattande namnet smarta gränser.

Kommissionen föreslog i sitt meddelande av den 13 februari 2008 om att förbereda nästa steg i utvecklingen av Europeiska unionens gränsförvaltning (KOM(2008) 69 slutlig) att det ska införas ett system för in- och utresa (EES) och ett program för registrerade resenärer (RTP).

Det har utarbetats en skrivelse E 9/2008 rd om kommissionens meddelande från 2008. Skrivelsen innehöll kommissionens meddelanden om det s.k. gränspaket i fråga om utvärderingen av verksamheten vid den europeiska gränsförvaltningsbyrån som inledde sin verksamhet 2005 samt ett förslag till utvecklingen av och eventuella nya uppgifter för Frontex, inrättande av ett europeiskt

gränsövervakningssystem (EUROSUR) och förberedande av nästa steg i utvecklingen av EU:s gränsövervakning. Förvaltningsutskottet har med anledning av skrivelsen lämnat utlåtandet FvUU 5/2008 rd. Enligt utlåtandet medför det system för in- och utresa som kommissionen föreslår ett betydande mervärde för utvecklandet av en effektiv övervakning av unionens yttre gränser. Utskottet ansåg i utlåtandet att det är viktigt att statsrådet vid den fortsatta beredningen av systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer särskilt beaktar tryggheten av en tillräcklig nivå på och övervakning av uppgiftsskyddet samt rättssäkerheten för tredjelandsmedborgare. Dessutom är det skäl att noggrant utreda bestämmelserna om biometriska uppgifter samt kostnaderna för de föreslagna systemen.

Enligt Stockholmsprogrammet som antogs av Europeiska rådet i december 2009 ska kommissionen lämna förslag om systemet för in- och utresa i samband med programmet för registrerade resenärer.

Efter Europeiska rådets möte den 23–24 juni 2011 där det begärdes att man skulle påskynda arbetet med smarta gränser offentliggjorde kommissionen den 25 oktober 2011 ett meddelande om alternativen för genomförande av systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer KOM(2011) 680 slutlig. Riksdagen informere-

rades om kommissionens meddelande genom E-skrivelsen 120/2011 rd.

2 Huvudsakligt innehåll

2.1 Systemet för in- och utresa

Systemets syfte, användning, tillämpningsområde samt stater som deltar

Syftet med förordningsförslaget är att inrätta ett system för in- och utresa som ska registrera och lagra uppgifter om tid och plats för in- och utresa för tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna och beviljas inresa för en kortare vistelse på medlemsstaternas territorium, beräkna längden på den tillåtna vistelsen för dessa tredjelandsmedborgare samt generera varningar till medlemsstaterna när den tillåtna vistelsetiden löper ut (artikel 1). Syftet med förordningen är att skapa ett system för in- och utresa och fastställa en rättslig grund för utvecklingen och tillämpningen av det tekniska systemet, fastställa syftet, funktionerna och ansvarsfördelningen för systemet för in- och utresa, och tilldela byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA), nedan byrån, uppgiften att utveckla och sköta den operativa förvaltningen av det centrala systemet. Enligt artikel 3 i förordningsförslaget är förordningen tillämplig på alla tredjelandsmedborgare som beviljats inresa för en kortare vistelse och som omfattas av gränskontroller i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer, nedan kodexen om Schengengränserna, när de passerar medlemsstaternas yttre gränser.

Europeiska kommissionen fäster i sitt förslag som bakgrund uppmärksamhet vid att det i kodexen om Schengengränserna inte finns några bestämmelser om registrering av de resandes gränspassager. För närvarande är det enda sättet att ange datum för inresa och utresa att stämpla resehandlingen. Både gränskontrolltjänstemän och immigrationsmyndigheter kan använda sig av stämplarna för att beräkna längden på en tredjelandsmedborgares vistelse i Schengenområdet.

Användningen av stämplarna försvåras dock av kvaliteten på stämplarna (t.ex. läslighet, tidskrävande beräkning av vistelsens längd och förfalskning) samt av att tredjelandsmedborgare ibland förstör sina handlingar efter inresan till Schengenområdet. Andra sätt och verktyg som finns tillgängliga vid gränsovergångsställena t.ex. databaser (Schengens informationssystem SIS och informationssystemet för viseringar VIS), och som obligatoriskt måste konsulteras vid inresan, men inte utresan, har inte till syfte att registrera gränspassager och har därför inte denna funktion.

Det finns alltså för närvarande ingen enhetlig EU-täckande elektronisk registrering för att tillförlitligt kontrollera var och när tredjelandsmedborgare har rest in i eller ut ur Schengenområdet och hur länge de har vistats i området (enligt de gällande bestämmelserna får längden på en tillåten vistelse inte överstiga 90 dagar under en period på 180 dagar). Kommissionen bedömer att det stora flertalet irreguljära immigranter är personer som lagligen rest in för en kortare vistelse, med visering i tillämpliga fall, men som stannat i EU efter den tillåtna vistelsen. Kommissionen bedömer även i ljuset av tillgängliga uppgifter att i nuläget grips endast ett litet antal av personerna som stannar efter den tillåtna vistelsen.

Enligt kommissionens konsekvensbedömning blir det i och med systemet för in- och utresa enklare att kontrollera att den tillåtna vistelsen inte överskrider och gränskontrollerna effektiviseras när systemet tas i drift, eftersom systemet ersätter den långsamma och otillförlitliga stämplingen av pass och möjliggör tillförlitlig beräkning av vistelsetiden. Det är skäl att observera att det först i och med systemet för in- och utresa blir möjligt att när stämplingen av pass frångås införa helt automatiska gränskontroller för tredjelandsmedborgare i enlighet med de villkor som anges i förslaget till ett program för registrerade resenärer och förslaget till ändring av kodexen om Schengengränserna.

Enligt konsekvensbedömningen får även resenärerna i och med systemet exakt information om den maximala längden på den tillåtna vistelsen. Dessutom stöder exakt information om vem som stannar längre än den maximalt tillåtna vistelsen kontrollerna inom

Schengenområdet och gripande av irreguljära immigranter. Eftersom biometriska uppgifter för alla personer som inte omfattas av viseringskrav lagras i systemet för in- och utresa och de biometriska uppgifterna för viseringsinnehavare lagras i VIS kommer medlemsstaternas myndigheter att kunna identifiera alla irreguljära papperslösa migranter som upptäcks inom territoriet och som passerat den yttre gränsen lagligt. Detta kommer i sin tur att underlätta återsändandeprocessen. De analyser som systemet genererar kommer även att möjliggöra en evidensbaserad utveckling av Schengenområdets gränssäkerhets- och viseringspolitik.

Den föreslagna förordningen om systemet för in- och utresa omfattar när det gäller medlemsstaterna inte Förenade kungariket och Irland, eftersom förordningen baserar sig på Schengenregelverket och de ovannämnda länderna inte deltar i kodexen om Schengen-gränserna. I enlighet med artikel 1 och 2 i det protokoll (nr 22) om Danmarks ställning som fogats till fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), deltar Danmark inte i åtgärder som rådet antar i enlighet med avdelning V, kapitel 3 i EUF-fördraget. Eftersom denna förordning baserar sig på Schengenregelverket ska Danmark i enlighet med artikel 4 i protokollet inom sex månader efter det att rådet har beslutat om denna förordning besluta huruvida landet ska genomföra den i sin nationella lagstiftning. Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein kommer att omfattas av förordningen. I fråga om Cypern, Bulgarien och Rumänien konstateras det att förordningen om inrättande av ett system för in- och utresa ersätter skyldigheterna att verifiera vistelsens längd och att stämpla passen för tredjelandsmedborgare. Dessa bestämmelser ska tillämpas av anslutande medlemsstater från och med anslutningen till Europeiska unionen.

Systemets tekniska utformning och förvaltning

In- och utresesystemets tekniska utformning ska bestå av EU:s centrala system, inklusive reservsystem, och nationella system samt gränssnittet mellan dessa. Gränssnittet

ska vara identiskt i alla medlemsstater (artikel 6). Byrån, som inrättades genom förordning (EU) nr 1077/2011, ska ansvara för utvecklingen och den operativa förvaltningen av det centrala systemet och de enhetliga gränssnitten. Den operativa förvaltningen av in- och utresesystemet ska bestå av alla de arbetsuppgifter som krävs för att systemet för in- och utresa ska kunna fungera dygnet runt alla dagar i veckan (artikel 24).

Varje medlemsstat ska ansvara för organisationen, förvaltningen, driften, underhållet och utvecklingen av sitt nationella system samt anslutningen till in- och utresesystemet. Varje medlemsstat ska utse en nationell myndighet som ska ge de behöriga myndigheterna tillgång till in- och utresesystemet, och ansluta myndigheten till nätverkets anslutningspunkter.

Uppgifter som ska föras in i systemet

Enligt förordningsförslaget bör systemet för in- och utresa för att kunna uppfylla målen för systemet behandla de alfanumeriska personuppgifter som anges i artikel 11–15 och, efter en övergångsperiod på tre år, även fingeravtryck som biometriska uppgifter. Kommissionen anser att tagning av fingeravtryck är befogat av två anledningar. Fingeravtryck är den enda tillförlitliga metoden för att identifiera personer som upptäcks inom medlemsstaternas territorium och som inte kan uppvisa resehandlingar eller någon annan form av identifiering, vilket är vanligt förekommande hos irreguljära immigranter. Fingeravtryck ger även en tillförlitligare matchning mellan in- och utreseposterna för legala resanden. För att det ska finnas tillräckligt med uppgifter vid varje tillfälle bör tio fingeravtryck registreras i systemet för in- och utresa.

Införande och användning av uppgifter i systemet för in- och utresa

I kapitel två och tre i förordningsförslaget fastställs vilka myndigheter i medlemsstaterna som ska vara behöriga att ha tillgång till in- och utresesystemet så att de kan föra in, ändra, radera eller inhämta uppgifter i samband med systemet i den utsträckning som är

nödvändig för att de ska kunna utföra sina arbetsuppgifter. Varje medlemsstat ska utse de behöriga myndigheter, inbegripet gräns-, viserings- och immigrationsmyndigheter, vars bemyndigade personal ska ha tillgång till in- och utresesystemet. Varje medlemsstat ska utan dröjsmål överlämna en förteckning över dessa myndigheter till byrån. I denna förteckning ska anges för vilka syften varje myndighet ska ges åtkomst till uppgifterna i in- och utresesystemet.

Personuppgifter för viseringsinnehavare och för tredjelandsmedborgare som är undantagna från viseringskrav ska föras in i systemet av gränsmyndigheterna (artikel 11–13). Gränsmyndigheterna ska dessutom ges åtkomst till in- och utresesystemet för att inhämta uppgifter i den utsträckning som krävs för att en gränskontroll ska kunna genomföras (artikel 15). Viseringsmyndigheterna ska söka i in- och utresesystemet för att pröva viseringsansökningar och fatta beslut om sådana ansökningar samt besluta om huruvida viseringar ska ogiltigförklaras, återkallas eller få förlängd eller förkortad giltighetstid i enlighet med relevanta bestämmelser i viseringskodexen (artikel 16). De behöriga myndigheter som avses i artikel 4 i förslaget till förordning om inrättande av ett program för registrerade resenärer COM(2013) 97 final, i praktiken medlemsstaternas viserings- och gränskontrollmyndigheter, ska inhämta uppgifter ur in- och utresesystemet i syfte att pröva ansökningar om tillträde till programmet för registrerade resenärer och beslut som sammanhänger med dessa ansökningar, inbegripet beslut om att ogiltigförklara, återkalla eller förlänga respektive förkorta giltighetstiden för tillträdet till programmet i enlighet med relevanta bestämmelser i den förordningen (artikel 17).

I syfte att verifiera en tredjelandsmedborgares identitet och/eller om villkoren för inresa till och vistelse inom medlemsstaternas territorium är uppfyllda ska medlemsstaternas behöriga myndigheter ges åtkomst för att kunna göra sökningar i systemet för in- och utresa inom medlemsstaternas territorium (artikel 18). De behöriga myndigheter som ansvarar för kontroller vid gränsövergångsställena vid de yttre gränserna i enlighet med kodexen om Schengengränserna eller inom

medlemsstaternas territorium, av huruvida villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning inom medlemsstaternas territorium är uppfyllda, ska kunna göra sökningar på grundval av en persons fingeravtryck, dock endast för att kunna identifiera varje person som inte uppfyller, eller inte längre uppfyller, villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning inom medlemsstaternas territorium.

I anslutning till användningen av uppgifter nämns det i ingressen till förordningsförslaget (skäl 11 och 23) att eftersom förordningen i framtiden kan komma att ändras så att det blir tillåtet med tillträde till systemet i brottsbekämpande syfte bör denna faktor beaktas vid den tekniska utvecklingen av systemet. En utvärdering av hur systemet bättre skulle kunna användas i kampen mot terroristbrott och allvarliga brott kommer att äga rum två år efter det att systemet tagits i drift. I detta sammanhang bör man ytterligare undersöka villkoren för att ge tillgång till de uppgifter som lagras i systemet, både för brottsbekämpningsändamål och för tredje-länder, samt villkoren för olika lagringsperioder. Vid utvärderingen ska hänsyn tas till resultaten av genomförandet av VIS.

Lagringsperiod för uppgifter

Alla in- och utreseposter (vid varje inresa och utresa ska det skapas en post som ska vara kopplad till personens individuella akt som innehåller de faktiska personuppgifterna) ska lagras i högst 181 dagar.

Varje individuell akt jämte de därtill hörande in- och utreseposterna ska lagras i in- och utresesystemet i högst 91 dagar efter det att den sista utresan registrerats, såvida det inte registrerats en inresa inom 90 dagar efter den sista registrerade utresan.

Uppgifterna lagras under en period av högst fem år efter sista datum för den tillåtna vistelsen, om inte det registrerats en utresa efter det att den tillåtna vistelsen löpt ut (artikel 20).

Datasäkerhet samt rättigheter och övervakning med avseende på uppgiftsskydd

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer

med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter är enligt förslaget tillämplig på medlemsstaternas behandling av personuppgifter enligt förordningen. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter är tillämplig på unionsinstitutionernas och unionsorganens verksamhet när de utför sina uppgifter som ansvariga för driften av in- och utresesystemet.

De oberoende tillsynsmyndigheter som har inrättats i enlighet med artikel 28 i direktiv 95/46/EG bör övervaka att medlemsstaternas behandling av personuppgifter är laglig, medan den europeiska datatillsynsmannen, som inrättades genom förordning (EG) nr 45/2001, bör övervaka unionsinstitutionernas och unionsorganens behandling av personuppgifter. Europeiska datatillsynsmannen och tillsynsmyndigheterna bör samarbeta när det gäller övervakningen av in- och utresesystemet.

I artikel 25.4 i förordningsförslaget föreskrivs om att för att personal vid de myndigheter som har åtkomst till in- och utresesystemet ska kunna bemyndigas att behandla de uppgifter som lagras i in- och utresesystemet måste den först ha getts lämplig utbildning om regler för datasäkerhet och uppgiftsskydd. Byrån ska bidra till denna utbildning (artikel 45). Enligt artikel 26.1 ska varje medlemsstat se till att uppgifterna i in- och utresesystemet behandlas på ett lagligt sätt och särskilt att endast vederbörligen bemyndigad personal har tillgång till uppgifterna för utförande av arbetsuppgifter i enlighet med artikel 15–19 i förordningen. I artikel 26.2 anges byråns ansvar för att garantera säkerheten för systemet.

Uppgifter som lagras i in- och utresesystemet får enligt artikel 27.1 inte överföras till eller göras tillgängliga för tredjeländer, internationella organisationer eller privata aktörer. Enligt artikel 27.2 får dock genom undantag särskilt angivna uppgifter överföras till eller göras tillgängliga för ett tredjeland eller en internationell organisation som finns upptagen på förteckningen i bilagan, om detta är nödvändigt i ett enskilt fall för att bevisa

tredjelandsmedborgares identitet, inbegripet för återsändande. Detta kräver dock att de fyra villkor som anges i artikel 27.2 först är uppfyllda. Ett av dessa villkor är t.ex. kravet på att kommissionen har antagit ett beslut om tillfredsställande skydd av personuppgifter i det aktuella tredjelandet i enlighet med artikel 25.6 i direktiv 95/46/EG.

I artikel 28 i förordningsförslaget finns det detaljerade bestämmelser om medlemsstaternas skyldigheter i fråga om datasäkerhet. Medlemsstaterna ska utarbeta en dataskyddsplan för systemet för in- och utresa och användningen av det samt vidta säkerhetsåtgärder i anslutning till fysiskt skydd av infrastruktur, kontroll vid ingången till anläggningen, kontroll av datamedier och lagrade personuppgifter, uppgiftsinmatning, användarbehörighet, kommunikation och uppgiftsregistrering samt personalprofiler och transport av datamedier. Medlemsstaterna ska dessutom övervaka att ovannämnda åtgärder är verkningsfulla och vidta nödvändiga organisatoriska åtgärder i fråga om inre övervakning för att säkerställa att förordningen efterlevs.

I artikel 29 i förordningsförslaget föreskrivs om medlemsstaternas skadeståndsskyldighet om en person eller medlemsstat har lidit skada till följd av en otillåten behandling eller av något annat handlande som är oförenligt med bestämmelserna i förordningen, eller om en medlemsstats underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen skadar in- och utresesystemet.

För kontroll av att behandlingen av uppgifterna är laglig ur uppgiftsskyddssynpunkt samt för att garantera datasäkerheten ska varje medlemsstat och byrån föra register över all uppgiftsbehandling i in- och utresesystemet samt över den personal som är behöriga att föra in eller hämta uppgifterna (artikel 30).

I artikel 32 i förordningsförslaget föreskrivs om påföljder för överträdelser av datasäkerheten och uppgiftsskyddet. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att se till att effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, inbegripet administrativa och/eller straffrättsliga påföljder enligt nationell lagstiftning, utdöms om upp-

gifter som har lagts in i in- och utresesystemet missbrukas.

I kapitel sex i förordningsförslaget behandlas rättigheter och övervakning med avseende på uppgiftsskydd. I artikel 33 finns bestämmelser om att personer vars uppgifter registrerats i in- och utresesystemet ska underrättas skriftligen om detta samt om meddelandets innehåll. Meddelandet ska innehålla uppgifter om bl.a. den registeransvarige som medlemsstaten utsett, ändamålen med insamlingen av uppgifter, lagringstiden, berörda personers rätt att få tillgång till uppgifter som rör dem samt förfaranden i anslutning till rätten att få information om hur man utövar rättigheter i fråga om oriktiga uppgifter eller olagligen behandlade uppgifter. I artikel 34 föreskrivs om att en person har rätt att ta del av uppgifter om sig själv och begära att uppgifterna rättas eller raderas. Var och en ska ha rätt att få del av uppgifter om honom eller henne i in- och utresesystemet och om vilken medlemsstat som överförde uppgifterna till in- och utresesystemet. Var och en får begära att oriktiga uppgifter om honom eller henne rättas och att uppgifter som registrerats på olagligt sätt raderas. Rättelser och radering ska utföras utan dröjsmål av den ansvariga medlemsstaten, i enlighet med dess förfaranden, lagar och andra författningar, eller så ska den ansvariga medlemsstaten omedelbart lämna en skriftlig förklaring till den berörda personen om varför medlemsstaten inte är beredd att rätta eller radera uppgifter som rör personen. I artikel 35 i förordningen föreskrivs om att medlemsstaterna ska samarbeta för att se till att ovannämnda rättigheter kan göras gällande samt om att medlemsstaternas oberoende tillsynsmyndigheter som utsetts med stöd av artikel 28 i direktiv 95/46/EG ska bistå och ge råd till personer som utövar sin rätt att rätta eller radera uppgifter som rör dem. I varje medlemsstat ska var och en ha rätt att väcka talan vid domstol eller inge klagomål till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som vägrade den berörda personen sådan tillgång till eller rätt att rätta eller radera uppgifter om honom eller henne (artikel 36).

I artikel 37 och 38 i förordningsförslaget föreskrivs om den nationella tillsynsmyndighetens övervakning i medlemsstaterna och

Europeiska datatillsynsmannens övervakning i byrån, granskningsåtgärder i anslutning till övervakningen och rättigheterna att få åtkomst till uppgifter i systemet och tillträde till lokaler i anslutning till systemet. När det gäller behandlingen av personuppgifter i in- och utresesystemet ska varje medlemsstat utse den myndighet som ska fungera som registeransvarig i enlighet med artikel 2 d i direktiv 95/46/EG och som ska ha centralt ansvar för denna medlemsstats behandling av uppgifter. Varje medlemsstat ska meddela kommissionen vilken tillsynsmyndighet som utsetts. I artikel 39 föreskrivs om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna och Europeiska datatillsynsmannen för att säkerställa en samordnad tillsyn av in- och utresesystemet och de nationella systemen.

2.2 Programmet för registrerade resenärer

Programmets syfte och användning

Syftet med förordningsförslaget är att inrätta ett program för registrerade resenärer och fastställa förfaranden och villkor för tillträde till programmet för registrerade resenärer, fastställa vilket ändamål samt vilka funktioner och ansvarsområden som ingår i en informationsbärare samt centralregister som ett system för lagring av uppgifter om registrerade resenärer och att ge byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (nedan byrån), ansvar för att utveckla och operativt förvalta centralregistret och definiera de tekniska specifikationerna för en informationsbärare.

Europeiska kommissionen fäster i sitt förslag som bakgrund till programmet för registrerade resenärer uppmärksamhet vid att de gällande reglerna för tredjelandsmedborgare i kodexen om Schengengränserna kan anses vara en universallösning eftersom samma kontroller tillämpas oberoende av resenärernas riskprofiler eller hur ofta de reser. Detta beror på att gällande lagstiftning inte innehåller undantag från principen om utförliga gränskontroller utom för de kategorier av tredjelandsmedborgare som uttryckligen nämns i kodexen om Schengengränserna el-

ler i förordningen om lokal gränstrafik, så som stats- och regeringschefer, gränsarbetare och gränsboende. Endast en mycket liten andel av de personer som passerar de yttre gränserna kan utnyttja de ovannämnda undantagen (cirka två miljoner personer, vilket motsvarar 0,2 procent av samtliga passagerarna). Mot bakgrund av att passagerarströmmarna vid de yttre gränserna förväntas öka, anser kommissionen att ett alternativt förfarande för gränskontroll bör erbjudas resenärer från tredjeland som reser ofta, varigenom en gradvis övergång sker från landscentrerade till personcentrerade metoder.

I praktiken skulle programmet för registrerade resenärer fungera på följande sätt vid gränsen: en informationsbärare, som består av ett maskinläsbart kort med ett unikt identifieringsnummer (dvs. ansökningsnummer), utfärdas till en registrerad resenär som vid ankomst och avresa vid den yttre gränsen drar informationsbäraren genom en automatisk spär. Spärren läser av resenärernas informationsbärare, resehandling (och eventuellt viseringsnummer) och fingeravtrycken, vilka jämförs med dem som lagrats i centralregistret och andra databaser, inbegripet informationssystemet för viseringar (VIS). Om alla kontroller godkänns, kan resenären passera genom den automatiska spärren. Skulle det uppstå något problem, bistås resenären av en gränskontrolltjänsteman. Även de manuella gränskontrollerna skulle förenklas eftersom gränskontrolltjänstemännen inte skulle behöva ställa ytterligare frågor till registrerade resenärer såsom destination för resan och huruvida de har tillräckliga medel för sitt uppehälle.

För att tredjelandsmedborgare enkelt ska få tillträde till programmet för registrerade resenärer bör de kunna ansöka om tillträde till programmet för registrerade resenärer vid samtliga medlemsstaters konsulat, vid samtliga gemensamma ansökningscentrum eller vid samtliga yttre gränsovergångsställen. Ett eventuellt ansökningsformulär på internet är även godtagbart (artikel 5). Därigenom skulle fler delta i programmet och detta skulle hjälpa medlemsstaterna att hantera passagerarflödena vid de yttre gränsernas gränsovergångsställen.

Den tekniska utformningen och förvaltningen av det system som programmet grundar sig på

Enligt förordningsförslaget ska programmet för registrerade resenärer grundas på ett system för lagring av uppgifter om registrerade resenärer som består av ena sidan av informationsbärare som innehåller av enskilda resenärer och på andra sidan av EU:s centralregister, ett centralt beläget fysiskt lagringsutrymme för uppgifter om registrerade resenärer (artikel 2). Varje medlemsstat har ett enhetligt gränssnitt som grundas på gemensamma tekniska specifikationer. Enligt punkt 3 i samma artikel och artikel 38 har byrån till uppgift att utveckla och operativt förvalta centralregistret, det enhetliga gränssnittet i varje medlemsstat, nätverkets anslutningspunkter och kommunikationsinfrastrukturen mellan centralregistret och nätverkets anslutningspunkter (artikel 2 och 38). Byrån ska också fastställa tekniska specifikationer för informationsbärarna.

Bestämmelser om ansvar på nationell nivå finns i artikel 39 i förslaget. Varje medlemsstat ska ansvara för utvecklingen av det nationella systemet, förbindelsen till centralregistret och utfärdandet av informationsbärare, organisation, förvaltning, drift och underhåll av sitt nationella system, hantering av och åtgärder för de behöriga myndigheternas tillträde till centralregistret i enlighet med denna förordning och upprättande och regelbunden uppdatering av förteckningen över sådan personal och deras profiler. Varje medlemsstat ska utse en nationell myndighet, som ska erbjuda de behöriga myndigheterna tillgång till centralregistret, och ansluta denna myndighet till nätverkets anslutningspunkt. Personalen vid myndigheter som har rätt till tillgång till eller användning av centralregistret, ska innan de tillåts behandla uppgifter som lagras i centralregistret ges lämplig utbildning om regler för datasäkerhet och uppgiftsskydd.

Myndigheter som har behörighet att pröva och besluta om en ansökan om tillträde till programmet för registrerade resenärer

Myndigheter behöriga att pröva och besluta om en ansökan om tillträde till programmet för registrerade resenärer ska vara vederbörligen bemyndigad personal vid viserings- och gränskontrollmyndigheter i samtliga medlemsstater (artikel 5).

Ansökan om tillträde till programmet, prövning av och beslut om ansökningar

I artikel 5–10 i förordningsförslaget föreskrivs om ansökan om tillträde till programmet. När ansökan lämnas in, ska tredjelandsmedborgaren vara minst 12 år, ge in ett ifyllt ansökningsformulär, ge in en resehandling, tillåta att hans eller hennes fingeravtryck upptas, i tillämpliga fall ge in de styrkande handlingar som anges och betala den avgift som anges. Tredjelandsmedborgare kan ansöka om tillträde till programmet för registrerade resenärer vid samtliga medlemsstaters konsulat, vid samtliga gemensamma ansökningscentrum eller vid samtliga yttre gränsövergångsställen. Ett eventuellt ansökningsformulär på internet är även godtagbart.

Bestämmelser om en ansökans prövningssbarhet och prövning av ansökan finns i artikel 11 och 12 i förslaget. Ansökningar, och i förekommande fall intervjuer, får endast prövas av viserings- och gränskontrollmyndigheterna. Vid prövning av en ansökan ska den behöriga myndigheten kontrollera att (artikel 12)

- sökanden uppfyller villkoren för inresa i artikel 5.1 i kodexen om Schengengränserna,
- sökandens resehandling, visering, uppehållstillstånd eller uppehållskort, enligt vad som är tillämpligt, är giltiga och inte del- eller helförfalskade,
- sökanden belägger sitt behov av eller motiverar sin avsikt att resa ofta och/eller regelbundet,
- sökanden inte tidigare har överskridit den maximalt tillåtna längden för vistelse inom medlemsstaternas territorium och att sökanden belägger sin redbarhet och tillförlitlighet, särskilt sin genuina avsikt att lämna territoriet inom föreskriven tid,

- sökandes motivering av syftet och omständigheterna kring de planerade vistelserna,

- sökanden bevisar sin ekonomiska situation i ursprungslandet eller bosättningslandet och har tillräckliga medel för sitt uppehälle både under den planerade vistelsen och för återresan till ursprungslandet eller bosättningslandet, eller att sökanden är i stånd att skaffa sådana medel på laglig väg,

- sökanden inte är registrerad på spärllistan i Schengens informationssystem (SIS),

- sökanden inte anses utgöra ett hot mot medlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser; särskilt när det inte finns någon registrering i medlemsstaternas nationella databaser som syftar till att vägra inresa på grund av dessa skäl,

- sökandes tillträde till programmet för registrerade resenärer tidigare har beviljats, förlängts, nekats eller återkallats.

Bedömningen av en ansökan ska särskilt grundas på äktheten och tillförlitligheten hos de handlingar som inlämnats och på sanningsenligheten och tillförlitligheten hos sökandens utsagor. Om det råder tvivel om sökanden, sökandens utsagor eller de styrkande handlingar som har lämnats in kan den medlemsstat som prövar ansökan samråda med övriga medlemsstater innan beslut om ansökan fattas (artikel 12).

Beslut om ansökningar ska fattas inom 25 kalenderdagar från det att en ansökan lämnas in (artikel 13). Tillträde till programmet för registrerade resenärer ska första gången beviljas i ett år. Tillträdet får på begäran förlängas med två år, varefter det för resenärer som har följt reglerna och bestämmelserna om passage av den yttre gränsen och vistelse i Schengenområdet kan förlängas med ytterligare två år utan ny ansökan, dvs. en ansökan berättigar till tillträde i programmet i högst fem år. Den tillträdesperiod som beviljas får dock inte överskrida giltighetsdatum för resehandlingar, viseringar, och i förekommande fall uppehållstillstånd eller uppehållskort, och ska grundas på den prövning som gjorts i enlighet med artikel 12. Med förbehåll för att de materiella krav som fastställs i förordningen uppfylls, ska tillträde till programmet för registrerade resenärer bevil-

jas utan ytterligare formföreskrifter för innehavare av en visering för flera inresor eller en D-visering med en giltighetstid på minst ett år eller för personer för vilka en sådan håller på att utfärdas, personer med uppehållstillstånd och familjemedlemmar till unionsmedborgare.

Uppgifter som ska införas i systemet och användning av uppgifter

I artikel 25–30 i förordningsförslaget föreskrivs om uppgifter som ska införas i ansökningsakten vid ansökan om tillträde, uppgifter som ska läggas till i centralregistret vid beviljande, nekande, återkallande eller förlängning av tillträde till programmet samt uppgifter som ska införas i informationsbäraren. De uppgifter som ska införas i anslutning till programmet för registrerade resenärer består av alfanumeriska uppgifter samt biometriska uppgifter som ges vid ansökan om tillträde, närmare bestämt fingeravtryck från fyra fingrar. Kapitel sju i förordningsförslaget behandlar användning av uppgifter för prövning av ansökningar samt vid förkomna eller stulna informationsbärare eller vid problem med att underlätta gränspassagen för registrerade resenärer (artikel 31), användning av uppgifter för kontroll vid yttre gränsovergångar (artikel 32) och användning av uppgifter för rapportering och statistik (artikel 33).

Lagringsperiod för uppgifter

Enligt artikel 34 i förordningsförslaget ska varje enskild ansökningsakt lagras i centralregistret i högst fem år, utan att detta påverkar tillämpningen av bestämmelserna om radering enligt vissa andra artiklar eller bestämmelserna om registerföring. Efter utgången av ovannämnda period ska centralregistret automatiskt radera den enskilda ansökningsakten. Den registrerade resenärer får behålla informationsbäraren.

Datasäkerhet samt rättigheter och övervakning med avseende på uppgiftsskydd

Datasäkerhet och ärenden som gäller uppgiftsskydd behandlas i kapitel nio och tio.

Programmet för registrerade resenärer innehåller en täckande mekanism för datasäkerhet och uppgiftsskydd som helt motsvarar den i systemet för in- och utresa.

2.3 Ändring av kodexen om Schengengränserna

Enligt förordningen ska det i kodexen om Schengengränserna göras de ändringar av kodexen som orsakas av de två andra förslagen samt tas in definitioner av automatisk gränskontroll (artikel 2) och en artikel om äkthetskontroll av chipet i resehandlingar som innehåller elektroniskt lagringsmedium (artikel 7).

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Den rättsliga grunden för förslaget till ett system för in- och utresa och förslaget till ett program för registrerade resenärer utgörs av artikel 74 (inrättandet och driften av systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer samt utbyte av information mellan medlemsstaterna) och artikel 77.2 b och 77.2 d (ytterligare specifikationer av åtgärder vid passage av medlemsstaternas yttre gränser och utarbetande av normer och förfaranden som medlemsstaterna ska följa när de utför personkontroller vid dessa gränser) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Den rättsliga grunden för ändringen av kodexen om Schengengränserna utgörs av artikel 77.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förslagen antas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. De föreslagna rättsliga grunderna är ändamålsenliga med tanke på syftet med förslagen.

Målen för förslagen kan inte uppnås i tillräcklig utsträckning endast genom medlemsstaternas åtgärder, eftersom avsikten är att inrätta ett system för in- och utresa och ett program för registrerade resenärer som är gemensamt för medlemsstaterna. Förslagen är förenliga med subsidiaritetsprincipen.

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

I förslagen har deras förhållande till de grundläggande fri- och rättigheterna bedömts. Förslaget till ett system för in- och utresa inverkar särskilt på följande grundläggande rättigheter: skyddet av personuppgifter (artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, nedan stadgan), rätten till frihet och säkerhet (artikel 6), respekten för privatlivet och familjelivet (artikel 7), rätten till asyl (artikel 18) och skyddet vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel 19). Förslaget till ett program för registrerade resenärer kan påverka särskilt skyddet av personuppgifter (artikel 8) och rätten till effektivt rättsmedel (artikel 47).

Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan 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.

Förslagen till ett system för in- och utresa och ett program för registrerade resenärer innehåller skyddsåtgärder när det gäller tillgången till personuppgifter som ska vara tillgängliga endast för ändamål som sammanhänger med förordningarna och de utsedda behöriga myndigheterna. Skyddsåtgärderna vad gäller personuppgifter omfattar rätten att få åtkomst till, rätten att korrigera och rätten att radera uppgifter som används i enlighet med förordningarna. I förordningarna föreskrivs dessutom om rätten till effektivt rättsmedel, dvs. en persons rätt att begära att uppgifter om honom eller henne ändras samt att överklaga ett nekat eller återkallat tillträde till programmet för registrerade resenärer.

I systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer ska det lagras fingeravtrycksuppgifter, som är biometriska personuppgifter. Grundlagsutskottet har an-

sett att biometriska identifieringsuppgifter på många sätt kan jämföras med känsliga uppgifter enligt personuppgiftslagen och har förhållit sig restriktivt till inrättande av omfattande register med biometriska uppgifter. Grundlagsutskottet har ansett att registren måste bedömas med avseende på villkoren för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, särskilt med avseende på om en sådan begränsning är godtagbar och uppfyller kravet på proportionalitet (GrUU 14/2009 rd, se även GrUU 47/2010 rd och GrUU 21/2012 rd).

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att det med tanke på skyddet av personuppgifter är viktigt att reglera åtminstone registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, tillåtna användningsändamål, inbegripet rätten att lämna ut uppgifterna, förvaringstiden i personregister och den registrerades rättssäkerhet. Regleringen av dessa faktorer på lagnivå ska dessutom vara heltäckande och detaljerad (GrUU 11/2008 rd).

5 Konsekvenser för lagstiftningen

Det är nödvändigt att i den nationella lagstiftningen utfärda kompletterande bestämmelser om behöriga myndigheter. Dessutom får det vid behov utfärdas närmare nationella bestämmelser åtminstone om de registrerades upplysningsskyldighet och rätten att granska uppgifter i systemen enligt förordningarna. I fråga om gränsbevakningsväsendet gäller ändringsbehoven lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005).

Vid bedömningen av ärendet ska även den pågående totalreformen av EU:s lagstiftning om uppgiftsskydd beaktas, även om det sannolikt är uppenbart att de kommande systemen inrättas i enlighet med den reviderade lagstiftningen.

6 Ålands ställning

Enligt 27 § 1 mom. 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) hör ärenden som gäller gränsbevakningsväsendet med beaktande av vad som föreskrivs i 12 § till rikets behörighet.

7 Ekonomiska konsekvenser

I kommissionens förslag till ny flerårig budgetram föreslås det att fonden för inre säkerhet ska anvisas ett anslag på 4,6 miljarder euro 2014–2020. I förslaget avsätts 1,1 miljarder euro som ett preliminärt belopp för utveckling av ett system för in- och utresa och ett program för registrerade resenärer, förutsatt att utvecklingskostnaderna börjar löpa först 2015. Det ekonomiska stödet skulle inte endast omfatta kostnaderna för hela den fleråriga budgetramens centrala delar av system för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer (både utvecklings- och driftskostnader på EU-nivå), utan också medlemsstaternas utvecklingskostnader för de två systemen inom ramen för tillgängliga resurser. Ett ekonomiskt stöd till nationella utvecklingskostnader skulle säkra att ekonomiska svårigheter på nationell nivå inte äventyrar eller försenar projekten i medlemsstaterna. I detta belopp ingår 146 miljoner euro för medlemsstaternas kostnader på nationell nivå för att hysa IT-systemen, utrymme för slutanvändarnas utrustning och utrymme för systemoperatörernas kontor. I stödet ingår också 341 miljoner euro för medlemsstaternas kostnader på nationell nivå för underhåll av t.ex. hårdvaru- och programvarulicenser.

Så snart de nya systemen har tagits i drift, skulle framtida operativa kostnader i medlemsstaterna kunna finansieras genom nationella program i anslutning till fonden för inre säkerhet. Enligt förslaget ska medlemsstaterna kunna anvisa anslagen till de nationella programmen för att täcka operativa kostnader för de it-system som används för att hantera migrationsflöden över EU:s yttre gränser. I dessa kostnader kan det ingå kostnader för förvaltning av VIS, SIS och nya system som inrättats under perioden, personalkostnader, underhållskostnader, hyra av säkra lokaler osv. Den framtida finansieringsramen skulle alltså i förekommande fall säkra en kontinuerlig finansiering fram till 2020.

EU:s institutioner har dock ännu inte fattat slutliga beslut om den nya fleråriga budgetramen, anslagen till fonden för inre säkerhet och kriterierna för fördelningen av anslagen till medlemsstaterna. Av denna orsak är en helhetsbedömning av de ekonomiska konse-

kvenserna möjlig först efter dessa beslut. Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna preciseras i takt med att behandlingen framskrider.

8 Andra konsekvenser

Förslagen har särskild betydelse för Finland. Gränspassagera ökar kraftigt såväl vid den östra gränsen som i hamnarna och även på flygfälten, och enligt inrikesministeriets bedömning leder dessutom den eventuella viseringsfriheten mellan EU och Ryssland till att gränsövergångstrafiken ökar till t.o.m. det två- eller tredubbla jämfört med nuläget. I förberedelserna inför ökningen av gränstrafiken ingår många olika nationella utvecklingsåtgärder i anslutning till gränsövergångsställets infrastruktur, kontrollprocesser, samarbete och förfaranden, men det finns även ett stort behov av nya EU-täckande verktyg som ökar säkerheten och smidigheten och som de föreslagna systemen representerar. Särskilt den tillförlitliga beräkningen av vistelsetiderna, slopandet av stämplingen av pass och det större utnyttjande av automatiken i gränskontrollerna som detta möjliggör (systemet för in- och utresa) samt den smidigare kontrollpraxisen i fråga om registrerade tredjelandsmedborgare (programmet för registrerade resenärer) kommer att i betydlig grad underlätta de finländska myndigheternas verksamhet vid de yttre gränserna.

Finland, liksom även 12 andra medlemsländer, har för närvarande ett eget nationellt in- och utresesystem som utgör en del av det register för tillstånds- och övervakningsärenden i gränsbevakningsväsendets funktionella informationssystem som avses i 3 § 1 mom. 2 punkten i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet. Finlands nationella system har utvecklats redan från och med slutet av 1950-talet i och med det gemensamma kontrollkorts-systemet i anslutning till den nordiska passfriheten. Uppgifterna i det gällande in- och utresesystemet är tillgängliga även för andra brottsbekämpande myndigheter i enlighet med vad som föreskrivs i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet. Uppgifter i gränsbevakningsväsendets per-

sonregister får användas för andra ändamål än de för vilka uppgifterna har samlats in och registrerats, om uppgifterna behövs för trygghet av statens säkerhet, avvärjande av fara som omedelbart hotar liv eller hälsa eller avvärjande av en betydande egendomsskada, förebyggande eller utredning av ett brott på vilket kan följa fängelse samt utredning av identitet i samband med ett visst uppdrag som gränsbevakningsväsendet utför och som nödvändigt kräver att identiteten styrks. Med andra ord får uppgifter i in- och utresesystemet alltid användas vid förundersökningsmyndighetens brottsbekämpning, om det är fråga om annat än bötesfall (t.ex. snatteri).

Även om det nationella in- och utresesystemet baserar sig på alfanumeriska uppgifter (dvs. inga biometriska uppgifter lagras i det) och endast uppgifter som gäller det egna landet finns tillgängliga, har de brottsbekämpande myndigheternas flitigare användning av uppgifterna haft en klart positiv inverkan vid bekämpningen av gränsöverskridande allvarlig brottslighet, med beaktande av att brott som har samband med varandra ofta innehåller element som hör till fler än en brottsbekämpande myndighet. Därför bör man vid planeringen av nya system också alltid beakta möjliggörande av myndighetssamarbete.

Kommissionen föreslår dock inte i sitt förslag att de brottsbekämpande myndigheterna ska få en mera omfattande tillgång till systemet för in- och utresa i samband med att det tas i drift, utan rätten till tillgång i fråga om terroristbrott och allvarlig brottslighet kommer att bedömas vid den första utvärderingen av systemet två år efter det att den operativa användningen har inletts. Möjliggörandet av utvidgningen beaktas dock i tekniskt hänseende redan från början.

Faktumet att användningen av systemet för in- och utresa inte utvidgas operativt från första början kan beräknas försvåra bekämpningen av allvarlig brottslighet inom Europas territorium, t.ex. människohandel, och identifieringen av dess offer. Det bör observeras att i t.ex. EU:s informationssystem för viseringar (VIS), där även en persons biometriska uppgifter lagras, har de brottsbekämpande myndigheterna getts åtkomst på de villkor som anges i rådets beslut 2008/633/RIF. Att

VIS tas i drift underlättar bekämpningen av olagliga inresor och ger de brottsbekämpande myndigheterna verktyg, men den kommande viseringsfriheten medför dock att VIS inte innebär några fördelar vad gäller de medborgare som omfattats av viseringsfrihet.

Att de brottsbekämpande myndigheterna ges rätt till tillgång till systemet för in- och utresa tillför ett viktigt mervärde i fråga om den inre säkerheten och särskilt beredskapen för den sannolika ökningen av olagliga inresor och gränsöverskridande brottslighet som viseringsfriheten eventuellt orsakar. Utvidgningen av användningen av systemet för in- och utresa jämfört med vad som föreslås möjliggör det täta EU-täckande myndighets-samarbete som bekämpningen av gränsöverskridande allvarlig brottslighet kräver och en effektivare identifiering av t.ex. offer för människohandel. Om användningen inte utvidgas jämfört med vad som föreslås, bör det nationella systemet kvarstå även i framtiden, vilket medför att det vid införandet av uppgifter uppstår överlappningar vid gränserna. Att användningen av det kostnadsmässigt betydande och omfattande informationssystemet utvidgas så att det även används för bekämpning av allvarlig brottslighet förbättrar i väsentlig grad systemets genomslagskraft och kostnadseffektivitet.

Utvidgningen orsakar sannolikt inte betydande ändringar i de tekniska bestämmelserna om datasäkerhet, förutom att antalet rätter till tillgång till systemet ökar. Detta förutsätter dock att bestämmelserna om personuppgifter preciseras bl.a. eftersom rådets rambeslut 2008/977/RIF om skydd av personuppgifter som behandlas inom ramen för polis-samarbete och straffrättsligt samarbete ska tillämpas på de brottsbekämpande myndigheternas behandling av personuppgifter. I Finland utförs utredning av allvarlig brottslighet under tillsyn av undersökningsledaren och i andra EU-länder under ledning av antingen åklagaren eller undersökningsledaren så tillsynen över användningen finns på hög nivå. Dessutom bör preciseringen av användningen gälla endast noggrant definierade allvarliga brott och uppställa även andra begränsningar för verksamheten genom vilka det kan säkerställas att användningen av uppgifterna är nödvändig i situationen i fråga. I denna be-

dömning kan t.ex. de villkor som ingår i VIS användas som stöd. I rådets beslut 2008/633/RIF som gäller VIS föreskrivs om bl.a. villkoren för de brottsbekämpande myndigheternas åtkomst till systemet, skydd av personuppgifter, datasäkerhet och skadeståndsansvar.

Biometrisk uppgifter är det enda tillförlitliga sättet att säkerställa en persons identitet, när personen t.ex. har förstört sina resehandlingar med avsikt eller handlingar annars inte existerar (t.ex. offer för människohandel). Det är därför viktigt att biometrisk uppgifter, i praktiken fingeravtryck, lagras i systemet för in- och utresa från första början. Förslaget innehåller dock en övergångsperiod, vilket innebär att man under de tre första åren efter det att systemet har tagits i drift endast samlar in alfanumeriska uppgifter och börjar föra in biometrisk uppgifter i systemet först efter detta. Av förslaget framgår det att orsaken till detta främst är frågor som gäller uppbyggande av medlemsstaternas tekniska beredskap. Det kan dock bedömas att övergångsperioden är för lång, eftersom det redan i nuläget förs in fingeravtryck i VIS, och dessa kommer att börja kontrolleras fullt ut vid de yttre gränserna hösten 2014. Erfarenheterna från VIS finns tillgängliga när systemet för in- och utresa börjar inrättas, och dessutom finns de nödvändiga tekniska verktygen i huvudsak redan, så tekniskt sett kan insamlandet av biometrisk uppgifter inledas redan från första början. Detta kan även bedömas vara den mest kostnadseffektiva lösningen.

Lagringsperioden på 181 dygn för uppgifter i systemet för in- och utresa i fråga om personer som inte har överskridit den tillåtna vistelsetiden är kort. Detta orsakar ett konstant behov av att på nytt samla in alfanumeriska uppgifter och biometrisk uppgifter, med andra ord att ta fingeravtryck, t.ex. när en person reser till EU:s territorium 1–2 gånger om året. Det kan även en samverkan av mängden uppgifter som ska samlas in och den korta lagringsperioden för uppgifterna uppskattas att belastningen kommer att bli stor vid de yttre gränserna. Lagringsperioden för uppgifterna bör av denna orsak förlängas. Detta stöder även den totala användbarheten i fråga om EU:s system (en längre lagringsperiod skulle vara av betydelse även

då en persons resehistorik utreds i samband med ansökan om visum eller ansökan om tillträde till programmet för registrerade resenärer) och gör processerna i anslutning till tredjelandsmedborgares resande smidigare. En förlängning av lagringsperioden är särskilt betydelsefull om den föreslagna användningen av systemet för in- och utresa utvidgas så att systemet kan användas även för bekämpning av allvarlig brottslighet, men också med tanke på enbart gränskontrollerna bör lagringsperioden vara längre än vad som nu föreslås.

Programmet för registrerade resenärer kan beräknas vara effektivt när det gäller att göra gränspassagera smidigare. Vid gränskontrollerna bör fokus kunna ligga på de resenärer som reser in olagligt till EU:s territorium, är människohandlare och deras offer, har gjort sig skyldiga till brott eller i övrigt utgör ett hot mot den inre säkerheten. Det nu föreslagna programmet för registrerade resenärer möjliggör att gränskontrollerna blir smidigare och att automatik används i fråga om de tredjelandsmedborgare som reser regelbundet och som inte utgör något hot mot den inre säkerheten. Kriterierna för bakgrundskontroll i programmet för registrerade resenärer är i praktiken desamma som för dem som ansöker om visering för flera inresor.

Finland har goda erfarenheter av automatiserade gränskontroller och deras positiva inverkan på smidigheten, och som en samverkan av systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer kan automatiseringen nu ytterligare utvidgas till att gälla även tredjelandsmedborgare som hör till programmet för registrerade resenärer.

I förordningsförslaget föreskrivs det att ansökan om tillträde till programmet för registrerade resenärer kan göras vid samtliga medlemsstaters konsulat, vid samtliga gemensamma ansökningscentrum eller vid samtliga yttre gränsövergångsställen. Det bör observeras att man vid Schengenstaternas beskickningar i nuläget varken i fråga om personal eller i fråga om lokaler har beredskap att erbjuda inresetjänster i de tredjeländer vars medborgare är undantagna viseringskravet vid resor till Schengenstaternas territorium. Även för Schengenstaternas beskickningar i länder som omfattas av viseringskra-

vet innebär programmet för registrerade resenärer en betydande ökning av arbetsmängden. Därför måste man vid behandlingen av förslaget till inrättande av ett program för registrerade resenärer fästa särskild uppmärksamhet vid beskickningarnas eventuella roll i programmet för registrerade resenärer.

Även möjligheterna att organisera mottagandet och behandlingen av ansökningar på ett annat sätt, t.ex. med hjälp av utomstående tjänsteleverantörer, bör utredas grundligt vid behandlingen. Som alternativ till den informationsbärare som består av ett maskinläsbart kort och som enligt planerna ska användas i programmet för registrerade resenärer bör även andra former av identifiering kunna tas i beaktande.

Den ansvariga enheten för systemet för in- och utresa i Finland kommer troligen att vara inrikesministeriet. Den ansvariga enheten för programmet för registrerade resenärer ska utses i enlighet med vad som fastställs i bestämmelserna om programmet för registrerade resenärer när behandlingen av kommissionens förordningsförslag framskrider.

Frågor som gäller datasäkerhet och uppgiftsskydd i både systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer har lösts noggrant. Lösningarna är likadana som i VIS, som redan har tagits i drift.

9 Behandlingen av förslaget i Finland och i Europeiska unionen

Förslaget har behandlats i sektionen för invandrar-, asyl- och integrationsärenden (sektion 6) och i sektionen för rättsliga och inrikesfrågor (sektion 7) den 21 mars 2013.

Förordningsförslagen presenterades av kommissionen i rådet för rättsliga och inrikes frågor den 7 mars 2013. Behandlingen av förslaget inleddes i rådets arbetsgrupp den 11 april 2013.

Europaparlamentet har ännu inte inlett behandlingen av förslagen. Ansvarigt utskott är utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE).

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig positivt till förslagen. Att ett system för in- och utresa och ett

program för registrerade resenärer tas i drift har en stor inverkan på utvecklingen av gränssäkerheten samt smidigheten vad gäller gränspassagerarna, och denna inverkan kompenseras även för de framtida utmaningarna i fråga om viseringsfrihet för EU:s stora grannländer.

Enligt statsrådet bör definitionen av syftet med systemet för in- och utresa vara mera omfattande än vad kommissionen föreslår så att syftet med informationssystemet även omfattar bekämpning av terroristbrott och andra allvarliga brott som tydligt ska anges i förordningen. De brottsbekämpande myndigheterna bör för dessa ändamål ges åtkomst till systemet i klart angivna fall, och på ett sätt som beaktar kraven i EU:s bestämmelser om uppgiftsskydd. När det gäller de brottsbekämpande myndigheternas åtkomst ska man också säkerställa att eventuella utvidgningar av syftet med systemet är så noggrant avgränsade som möjligt samt att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna uppfylls. Åtkomsten ska definieras enligt principerna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskild vad gäller vars och ens rätt till frihet och säkerhet, skyddet av personuppgifter och icke-diskriminering. Den föreslagna utvidgningen av användningen förutsätter att den rättsliga grunden för förordningen utvidgas till artiklarna om polissamarbete i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Att användningen av systemet utvidgas förbättrar det kostnadsmässigt och vad gäller informationsmängden betydande systemets genomslagskraft vid upprätthållandet och utvecklingen av den inre säkerheten.

I förslagen ingår för närvarande detaljerade och heltäckande bestämmelser om uppgiftsskydd och datasäkerhet, men om syftet med systemet för in- och utresa utvidgas på det föreslagna sättet förutsätter detta att även bestämmelserna om datasäkerhet och uppgiftsskydd granskas på nytt med tanke på de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till systemet.

Finland anser att rättsskyddet för tredjelandsmedborgare är viktigt i samband med att överskridningar av tillåtna vistelser som upptäcks av systemet leder till påföljder. Sär-

skild uppmärksamhet ska fästas vid uppgifternas riktighet.

Statsrådet anser det motiverat att systemet för in- och utresa innehåller biometriska uppgifter, dvs. fingeravtrycksuppgifter, som är det mest tillförlitliga sättet att fastställa en persons identitet. Biometriska uppgifter bör samlas in redan i samband med att systemet tas i drift utan den nu föreslagna övergångsperioden, eller åtminstone betydligt tidigare än efter den föreslagna övergångsperioden, om medlemsstaterna har beredskap för detta. Eftersom omfattande lagring av biometriska uppgifter och användning av dessa uppgifter är av betydelse med tanke på skyddet för privatlivet och personuppgifter, anser statsrådet det vara ändamålsenligt att grundlagsutskottet yttrar sig om detta.

Statsrådet anser att den lagringsperiod på 181 dagar för in- och utreseposterna i systemet för in- och utresa, som tillämpas när en person inte har överskridit den tillåtna vistelsetiden, är för kort och att den bör förlängas. Den lagringsperiod på 181 dagar som kommissionen föreslår kan innebära ett upprepat insamlande av uppgifter och biometriska uppgifter av resenärer, vilket i sin tur medför risk för att belastningen vid gränskontrollerna vid de yttre gränserna blir stor. En längre

lagringsperiod skulle vara av betydelse även då en persons resehistorik utreds i samband med ansökan om visum eller ansökan om tillträde till programmet för registrerade resenärer.

Vid behandlingen bör dessutom den inverkan på gränskontrollernas smidighet som systemet för in- och utresa har granskas också i fråga om annat än ovannämnda lagringsperiod så att den tid det i nuläget tar att utföra gränskontroller av tredjelandsmedborgare inte ökar för mycket till följd av systemet för in- och utresa.

Vid behandlingen av förordningsförslaget om inrättande av ett program för registrerade resenärer bör uppmärksamhet fästas vid hur mottagandet och behandlingen av ansökningar om tillträde till programmet för registrerade resenärer organiseras vid medlemsstaternas myndigheter. Med beaktande av förordningsförslagets rättsliga grund vad gäller gränskontroller och verksamheten vid Schengenstaternas beskickningar bör det särskilt anges vilken roll Schengenstaternas beskickningar eventuellt har i programmet för registrerade resenärer. Också möjligheterna att organisera mottagandet och behandlingen av ansökningar på ett annat sätt bör utredas grundligt.