

U 1/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (ändring av kodexen om Schengengränserna)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 15 december 2015 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 vad gäller stärkandet av kontrollerna mot relevanta databaser vid de yttre gränserna, samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 4 februari 2016

Inrikesminister Petteri Orpo

Enhetschef, överstelöjtnant Mika Rytkönen

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
4.2.2016

EU/2015/1716

**FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV KODEXEN OM SCHENGENGGRÄNSERNA I SYFTE
ATT EFFEKTIVISERA KONTROLLERNA VID DE YTTRE GRÄNSERNA**

1 Bakgrund

Europeiska kommissionen antog den 15 december 2015 ett förslag till ändring av kodexen om Schengengränserna (COM(2015) 670 final).

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Kommissionen föreslår att kodexen om Schengengränserna (562/2006) ändras så att det blir obligatoriskt att vid in- och utresekontrollen vid gränsen av personer som åtnjuter fri rörlighet kontrollera dessa personer och deras resedokument mot Schengens informationssystem (SIS), Interpols databas över stulna och borttappade pass och motsvarande nationella databaser. Om systematisk kontroll emellertid skulle ha oproportionerliga effekter på trafikflödet vid gränsen ska medlemsstaterna enligt förslaget få utföra målinriktade kontroller vid land- och sjögränserna på basis av en riskbedömning. Målinriktad kontroll ska emellertid få utföras endast under förutsättning att en riskbedömning vid det berörda gränsövergångsstället visar att detta inte medför risker för den inre säkerheten, den allmänna ordningen, medlemsstaternas internationella förbindelser eller hot mot folkhälsan i någon medlemsstat. Enligt förslaget ska medlemsstaterna sända ovannämnda riskbedömningar till kommissionen och till EU:s gränsförvaltningsmyndighet (Frontex).

Om det i fråga om en person som åtnjuter fri rörlighet råder tvekan om resedokumentens äktenskap eller innehavarens identitet, ska gränskontrollen omfatta kontroll av biometriska kännetecken med hjälp av den biometriska informationen i resedokumentet. Av förslaget framgår det inte tydligt vad som avses med denna kontroll.

Kommissionen föreslår vidare att tredjelandsmedborgare också vid utresa ska underkastas obligatorisk kontroll mot databaser. För närvarande görs sådana kontroller mot databaser systematiskt vid inresa och vid behov vid utresa.

Kommissionen motiverar behovet av att ändra bestämmelserna med det ökade hotet mot den inre säkerheten från terrorismen och utländska stridande samt med att Europeiska rådet och rådet i sina slutsatser har begärt att kommissionen lämnar ett ändringsförslag.

**3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen
och proportionalitetsprincipen**

Kommissionen föreslår som rättslig grund för förordningen artikel 77.2 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), enligt vilken Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet beslutar om åtgärder för kontroll av de personer som passerar de yttre gränserna.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden är korrekt.

Kommissionen anser att förslagets övergripande mål inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås enbart med åtgärder från medlemsländerna. De föreslagna ändringarna i lagstiftningen går enligt kommissionen inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Med tanke på proportionalitetsprincipen vore det bättre att inte systematiskt kontrollera personer som åtnjuter fri rörlighet mot databaser i det fall att man har grundad anledning att anta att personen i fråga inte utgör något hot mot den inre säkerheten.

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

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

Kommissionen anser att förslaget tillgodoser de rättigheter som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, exempelvis respekten för privatlivet och familjelivet (artikel 7), skyddet av personuppgifter (artikel 8) och rörelse- och uppehållsfriheten (artikel 45).

Statsrådet instämmer i kommissionens uppfattning. 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. De befogenheter som anges i förslaget till förordning ingriper även i sådana grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen. De kan innebära ingrepp åtminstone i rätten till liv, personlig frihet och integritet som tryggas i grundlagens 7 §, rörelsefriheten som tryggas i lagens 9 § och skyddet för privatlivet som tryggas i lagens 10 §. Bestämmelser om befogenheter i fråga om gränskontroll finns i 28 § i gränsbevakningslagen (578/2005).

5 Förslagets konsekvenser

Förslaget föranleder inga ändringar av den nationella lagstiftningen i Finland.

Enligt kommissionens meddelande har förslaget inga budgetkonsekvenser för EU. Kommissionen har inte utarbetat någon konsekvensbedömning för förslaget, främst på grund av den politiskt motiverade brådskan. Det återstår alltså ännu att utreda vilka konkreta konsekvenser införandet av de föreslagna kontrollerna kommer att ha med tanke på smidigheten i gränstrafiken, behovet av ytterligare resurser för gränskontroll och infrastrukturen vid gränsövergångsställena.

Gränsbevakningsväsendet genomförde den 21–28.12.2015 ett antal tester på Helsingfors–Vanda flygplats och vid gränsövergången i Vaalimaa. Resultaten av testerna anger att införandet av gränskontroller enligt kommissionens förslag skulle öka den tid som behövs för gränskontroll på flygplatsen av resenärer som åtnjuter fri rörlighet med i genomsnitt 10 sekunder (nuvarande kontrolltid 8 sekunder). Vid landgränsen skulle den nuvarande kontrolltiden på 26 sekunder förlängas med i genomsnitt 15 sekunder (vid gränskontroller i filer). Dessutom framgick det av testerna att obligatorisk kontroll av tredjelandsmedborgare mot databaser vid utresa skulle öka den tid som behövs för utresekontroll vid landgränsen (gränskontroller i filer) med åtminstone 15 sekunder. På flygfältet var den motsvarande ökningen av kontrolltiden 7 sekunder. Med gränsbevakningsväsendets nuvarande resurser skulle ökningen av den tid som behövs för gränskontroller medföra orimlig köbildning under de perioder då gränstrafiken är livlig. Förslaget har därmed nationella ekonomiska konsekvenser som föranleds av behovet av ytterligare kontrollpersonal vid Gränsbevakningsväsendet och behovet av att i högre grad än tidigare investera i gränskontrollteknik, exempelvis automatiska gränskontroller. Enligt

preliminära bedömningar skulle behovet av ytterligare personal med anledning av förslaget vara ca 15 årsverken (920 000 euro per år) när det gäller gränskontrollerna för flygtrafiken. För att gränstrafiken ska löpa smidigt behöver man dessutom anskaffa ny teknik för gränskontroll till flygfältet (preliminär uppskattning ca 500 000 euro). Vid landgränsen kommer det att krävas ytterligare personal om gränstrafikens volym återgår till 2013 års nivå.

Tullens arbetsmängd kommer att öka i synnerhet till följd av den nya skyldigheten att analysera lastfartygens besättningslistor. På grund av detta mertidsarbete uppskattas Tullen behöva utse tre personer för analysuppgifter, vilket beräknas medföra kostnader till ett belopp av ca 150 000 euro varje år. Utöver detta tillkommer eventuella IT-kostnader och andra kostnader. Den nya skyldigheten kan medföra personalkostnader och IT-kostnader också i fråga om de övriga transportsätten. I fråga om dessa kostnader är beräkningarna inte ännu klara.

Behoven av ytterligare anslag behandlas och riktlinjer beträffande resurserna läggs fram i planen för de offentliga finanserna (som inbegriper ramarna för statsfinanserna). Beslut om resurserna fattas i samband med processen för statsbudgeten.

6 Ålands behörighet

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

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

Enligt Europeiska rådets slutsatser den 18 december 2015 bör rådet skyndsamt behandla kommissionens förslag av den 15 december om kodexen om Schengengränserna. Enligt Europeiska rådet är det också av central betydelse att medlemsstaterna genomför systematiska och samordnade kontroller vid de yttre gränserna, även av sådana personer som åtnjuter rätten till fri rörlighet.

Förslaget till förordning har behandlats i rådets arbetsgrupp för gränsfrågor den 8 januari 2016 och i rådets strategiska kommitté för invandring, gränser och asyl (SCIFA) den 15 januari 2016. Rådets ordförandeland har som mål att snabbt gå vidare med behandlingen. Därför bör statsrådet ha tillgång till riksdagens ståndpunkt under februari månad.

Kommissionens förslag har behandlats i ett skriftligt förfarande i EU-sektionerna 6 och 7 den 11–15 januari 2016.

Ärendet har inte tidigare behandlats i riksdagen.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder en effektivare kontroll mot databaser vid de yttre gränserna i fråga om personer som åtnjuter fri rörlighet. Statsrådet understöder också systematisk kontroll mot databaser av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna i samband med utresekontroll. Detta är viktigt för att avvärja hot mot den inre säkerheten, exempelvis för att avslöja utländska stridande som rör sig över de yttre gränserna. Statsrådet betonar att införandet av uppgifter i databaserna bör effektiviseras och främjas på EU-nivå, eftersom effektiviteten av kontrollerna mot databaser är beroende av de uppgifter som finns i databaserna.

Statsrådet anser att man vid gränskontrollen i stället för att fokusera på heltäckande kontroll mot relevanta databaser borde kunna utnyttja den passagerarinformation som man inhämtat på

förhand fullt ut. I Finland får myndigheterna av transportörerna förhandsuppgifter om passagerare på gränsöverskridande flyg i enlighet med rådets direktiv 2004/82/EG, och förhandsuppgifter om besättningen och passagerarna på fartyg som passerar de yttre gränserna i enlighet med kodexen om Schengengränserna. Dessutom får myndigheterna med stöd av den nationella lagstiftningen uppgifter om resenärer i tågtrafiken till och från Ryssland. Med hjälp av passagerarinformation kan man göra slagningen i databaserna på förhand. Då kan man förkorta den genomsnittliga tiden för gränskontrollen och därmed delvis kompensera de kostnader som ökningen av personalresurser och teknik medför.

Statsrådet stöder förslaget att vid behov verifiera den biometriska informationen i resedokumentet i fråga om personer som åtnjuter fri rörlighet. Statsrådet anser emellertid att en tillräcklig miniminivå för kontrollen skulle vara att jämföra den digitala ansiktsbild som lagrats i resedokumentet med fotografiet i dokumentet och med dokumentets innehavare. Om kontrollen systematiskt ska innefatta att myndigheten med hjälp av programvara jämför den biometriska informationen på chipset i dokumentet med den berörda personen kommer det att kräva betydande tekniska arrangemang och kostnader.

Infrastrukturen och personalresurserna vid medlemsstaternas gränsövergångsställen har dimensionerats enligt bestämmelserna i den nuvarande kodexen om Schengengränserna. De ändringar som kommissionen föreslår kommer sannolikt att leda till köbildning vid de mest trafikerade gränsövergångsställena i Europa och därmed belasta gränskontrollpersonalen på ett sätt som oundvikligen kommer att minska andelen kontroller som utförs på basis av riskbedömning. Detta kan i sin tur minska de verkliga effekterna av gränskontrollerna när det gäller att avvärja hot mot den inre säkerheten. Av denna orsak anser statsrådet att personer som åtnjuter fri rörlighet bör kunna kontrolleras utifrån en riskbedömning också vid luftgränsövergångsställena. Om detta inte går att genomföra bör man överväga att tillämpa en övergångsperiod för införandet av systematisk kontroll, så att medlemsländerna hinner öka sina resurser vid gränsövergångsställena till den nivå som krävs för att gränstrafiken ska löpa smidigt.

Förordningen kräver investeringar och resurser av medlemsstaterna. Den kommer emellertid inte att få fullt genomslag om inte skyldigheterna enligt förordningen verkställs samtidigt och fullt ut i samtliga medlemsländer. Därför anser statsrådet att kommissionen tillsammans med EU-organen bör anordna effektiv och transparent uppföljning av hur den obligatoriska kontrollen mot databaser verkställs.