

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2019/816 om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer (Ecris-TCN) för att komplettera det europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister, och av förordning (EU) 2019/818 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, asyl och migration och om ändring av förordningarna (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 och (EU) 2019/816, i syfte att införa screening för tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna (*Villkor för den åtkomst till informationssystem som krävs vid screening*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 2 mars 2021 till Europaparlamentets och rådets förordning om villkor för den åtkomst till informationssystem som krävs vid screening för tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 29 april 2021

Inrikesminister Maria Ohisalo

Gränssäkerhetsexpert, kommendör Jani Järäinen

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
19.4.2021

EU/2021/0259

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) 2019/816 OM INRÄTTANDE AV ETT CENTRALISERAT SYSTEM FÖR IDENTIFIERING AV MEDLEMSSTATER SOM INNEHAR UPPGIFTER OM FÄLLANDE DOMAR MOT TREDJELANDSMEDBORGARE OCH STATSLÖSA PERSONER (ECRIS-TCN) FÖR ATT KOMPLETTERA DET EUROPEISKA INFORMATIONSSYSTEMET FÖR UTBYTE AV UPPGIFTER UR KRIMINALREGISTER, OCH AV FÖRORDNING (EU) 2019/818 OM INRÄTTANDE AV EN RAM FÖR INTEROPERABILITET MELLAN EU-INFORMATIONSSYSTEM PÅ OMRÅDET POLISSAMARBETE OCH STRAFFRÄTTSLIGT SAMARBETE, ASYL OCH MIGRATION OCH OM ÄNDRING AV FÖRORDNINGARNA (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 OCH (EU) 2019/816, I SYFTE ATT INFÖRA SCREENING FÖR TREDJELANDSMEDBORGARE VID DE YTTRE GRÄNSERNA

1 Bakgrund

Den 23 september 2020 antog kommissionen ett meddelande om ny utformning av migrations- och asylopolitiken (New Pact on Migration and Asylum). Som en del av meddelandet lade kommissionen fram ett förslag till förordning om införande av screening för tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna. Statsrådets skrivelse U 60/2020 har lagts fram om förslaget. Det pågår förhandlingar om de lagstiftningsförslag som åtföljer meddelandet, inbegripet screeningförordningen. När det gäller screening för tredjelandsmedborgare antog kommissionen den 2 mars 2021 ett kompletterande förslag till förordning (COM(2021) 96 final) om ändring av bestämmelserna om den åtkomst till informationssystem som krävs vid screening.

Eftersom förordning (EU) 2019/816 om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehåller uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer (Ecris-TCN), kunde den inte ändras genom den föreslagna screeningförordningen på grund av unionens olika rättsliga grund. Därför finns det ett behov av en fristående ändring av förordning (EU) 2019/816 för att föreskriva tillämpningsområde och syfte mot bakgrund av den föreslagna screeningförordningen.

Den föreslagna screeningförordningen föreskriver ändringar av förordning (EU) 2019/817 (interoperabilitet mellan informationssystem på området gränser och viseringar), som är tillämplig på in- och utresesystemet, VIS och Etias. Den föreslagna screeningförordningen omfattar inte ändring av förordning (EU) 2019/818, som är tillämplig på Ecris-TCN och Eurodac.

Genom den föreslagna screeningförordningen införs en skyldighet att kontrollera de berörda tredjelandsmedborgarnas biometriska uppgifter mot den gemensamma databasen för identitetsuppgifter (CIR) som inrättas genom förordningarna (EU) 2019/817 och (EU) 2019/818. Syftet med att göra sökningar i CIR i samband med screeningen är att göra det möjligt att på en gång kontrollera identitetsuppgifter i in- och utresesystemet, VIS, Etias, Eurodac och Ecris-TCN. På grund av den olika rättsliga grunden är det också nödvändigt att ändra förordning (EU) 2019/818 för att de utsedda myndigheterna ska få åtkomst till uppgifterna i CIR i samband med screening.

2 Förslagets syfte

Syftet med den föreslagna screeningförordningen är att säkerställa att tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna utan tillstånd snabbt identifieras, eventuella hälso- och säkerhetsrisker snabbt fastställs och att de berörda tredjelandsmedborgarna snarast hänvisas till tillämpligt förfarande. Den föreslagna screeningförordningen skapar också en EU-ram för screening av migranter som grips inom medlemsstaternas territorium och som undgått gränskontroll vid inresan till Schengenområdet eller som har förts i land till följd av en sjöräddningsuppgift.

De säkerhetskontroller som ingår i screeningen bör åtminstone ligga på samma nivå som de kontroller som utförs med avseende på tredjelandsmedborgare som i förväg ansöker om tillstånd att resa in i unionen för en kortare vistelse, oavsett om de omfattas av viseringskrav eller inte.

Automatisk verifiering av säkerhetsskäl i samband med screening bör utföras mot samma system som för viseringssökande eller personer som ansöker om resetillstånd. Personer som genomgår screening bör också kontrolleras mot Ecris-TCN när det gäller personer som dömts för terroristbrott och andra sådana brott som avses i förslaget samt mot vissa andra informationssystem.

Kommissionens förslag till förordning anger villkoren för åtkomst till uppgifter om tredjelandsmedborgare i Ecris-TCN i samband med säkerhetskontroller under screeningen. I sökningen utnyttjas flaggor som blir möjliga genom interoperabiliteten mellan informationssystem och som föreskrivs i ändringsförordningen avseende Ecris-TCN. Ecris-TCN inrättades genom en EU-förordning i syfte att säkerställa en enhetlig tillämpning i hela unionen och rättssäkerhet genom att undvika olika tolkningar i medlemsstaterna när det gäller användningen av denna centrala databas.

Kommissionens förslag ska också komplettera bestämmelserna om sökningar i CIR i enlighet med förordning (EU) 2019/818. Interoperabiliteten mellan informationssystem ska göra det enklare att i CIR söka uppgifter om tredjelandsmedborgare i vissa informationssystem för att fastställa medborgarnas identitet.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Artikel 1 ska ändra förordning (EU) 2019/816 genom att nya bestämmelser läggs till som gör det möjligt för de utsedda myndigheterna att i samband med säkerhetskontroller under screeningen få uppgifter ur Ecris-TCN-databasen. Artikel 1 ska innehålla bestämmelser om ändringar så att förordningen ska innehålla bestämmelser om utvidgning av användningsområdet för informationssystemet till att omfatta sökningar i samband med screening och villkor för åtkomst till informationssystemet för de behöriga myndigheterna. I artikel 1.6 föreslås det också att en europeisk sökportal (ESP) ska användas för att göra sökningar. Dessutom ska samma punkt i förslaget innehålla bestämmelser om villkor för utlämnande av uppgifter ur nationella kriminalregister till screeningmyndigheter. Bestämmelser om de behöriga screeningmyndigheterna ska införas på nationell nivå i enlighet med artikel 6.7 i screeningförordningen.

Artikel 2 ska ändra förordning (EU) 2019/818 genom att nya bestämmelser läggs till som gör det möjligt för de utsedda myndigheterna att i samband med screening göra sökningar på uppgifter i CIR för att identifiera personer. En individuell fil för varje person som är registrerad i in- och utresesystemet, VIS, Etias, Eurodac eller Ecris-TCN har skapats i CIR. Artikel 2 ska innehålla bestämmelser om ändringar så att den förordning som ska ändras fastställer principer enligt vilka CIR ska vara tillgängligt för de behöriga myndigheterna och på vilket sätt logg över

sökningar för screening ska föras och lagras. Bestämmelser om de behöriga screeningmyndigheterna ska införas på nationell nivå i enlighet med artikel 6.7 i screeningförordningen.

Artikel 3 i förslaget ska innehålla slutbestämmelser.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Förslaget grundar sig på artikel 82.1 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Artikel 82 handlar om att underlätta samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter inom ramen för straffrättsliga förfaranden och verkställighet av beslut.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden är lämplig. Förslaget behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och antas i rådet med kvalificerad majoritet.

Enligt kommissionen kan målen uppnås bättre genom reglering på EU-nivå, eftersom förslagets mål inte i tillräcklig utsträckning enbart kan uppnås av medlemsstaterna. Förklaringen är att målen handlar om åtkomst till uppgifter i EU:s databas och om att underlätta samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna inom ramen för straffrättsliga förfaranden och verkställighet av beslut.

Kommissionen anser att förslaget också respekterar proportionalitetsprincipen och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de angivna målen. I enlighet med den föreslagna screeningförordningen ska säkerhetskontrollerna, inbegripet kontrollen i Ecris-TCN avseende tredjelandsmedborgare, begränsas till identifiering av terroristbrott och andra sådana former av brott som avses i förslaget. Artikel 1 i förslaget återspeglar ändringen av artikel 5.1 c i förordning (EU) 2019/816 genom förslag COM(2019) 3 final (ändring till följd av Etias) som inför en särskild flagga för terroristbrott och andra sådana former av brott som avses i förslaget. Genom denna ändring kommer det att bli möjligt att begränsa åtkomsten till uppgifter avseende tredjelandsmedborgare som dömts för terroristbrott och andra sådana former av brott som avses i förslaget till endast de uppgifter som är relevanta för säkerhetskontroller enligt den föreslagna screeningförordningen. Kontrollen i Ecris-TCN bör utföras på ett sätt som säkerställer att endast de uppgifter som är nödvändiga för att utföra säkerhetskontrollerna inhämtas från databasen.

Statsrådet anser att förslaget följer subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen och för myndigheternas verksamhet

Förhållandet mellan nationell lagstiftning och EU-lagstiftning har utretts i anslutning till en nationell beredning, U 46/2017 rd (vad gäller Ecris-TCN). Förslaget kan kräva kompletterande lagstiftning om utlämnande av uppgifter ur kriminalregister och användning av uppgifterna samt om interoperabilitet mellan informationssystem.

5.2 Ekonomiska och administrativa konsekvenser

Förslaget till förordning kommer att ha ekonomiska konsekvenser för justitieministeriets förvaltningsområde (Rättsregistercentralen). Rättsregistercentralen kommer förmodligen att få

personalkostnader. I nuläget är det inte möjligt att göra en närmare beräkning av Rättsregistercentralens kostnader. Sådana personalkostnader som hör till de administrativa konsekvenserna av ändringen, till exempel screeningmyndigheternas begäran om uppgifter, beror på antalet förfrågningar.

Rättsregistercentralen kommer också att få kostnader för informationssystem. Förordningen ska säkerställa att den myndighet som behöver uppgifter ur ett kriminalregister, inom utsatt tid, kan inhämta uppgifter om en person som identifierats med hjälp av kriminalregistret, även i situationer där personen saknar en finsk personbeteckning. Detta kräver ändringar i Rättsregistercentralens nuvarande informationssystem. Kostnadseffekterna av ändringarna beror på det sätt på vilket ändringarna görs. Dessutom behöver man eventuellt genomföra en ny systemintegration mellan kriminalregistret och den begärande myndighetens system. En enskild integration beräknas kosta cirka 58 000 euro.

Utifrån den nuvarande bedömningen kommer de ändringar som föreslås i förslaget till förordning inte att medföra några ekonomiska konsekvenser för den helhet som omfattar interoperabilitet mellan informationssystem.

Riktlinjer för nationell finansiering av de åtgärder som avses i förslaget till förordning kommer som normalt att införas genom förfaranden för budgeten och planen för de offentliga finanserna.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Screeningen medför kontroll av identitetshandlingar, resehandlingar eller andra handlingar samt behandling av biometriska uppgifter om personer som är föremål för kontrollen, liksom sökning i databaser, inbegripet Ecris-TCN, i syfte att fastställa identitet och göra säkerhetskontroller. Detta medför behandling av personuppgifter. Den ändring som föreslås av kommissionen innebär att det blir möjligt att söka både i CIR för att fastställa identitet och i Ecris-TCN för att utföra säkerhetskontroller under screeningen. Kontroller enligt den föreslagna screeningförordningen krävs för att fastställa en persons identitet och för att verifiera om den personen skulle utgöra ett hot mot medlemsstaternas säkerhet.

Det föreslagna regelverket är kopplat till ett omfattande helhet som handlar om interoperabilitet mellan informationssystem. När det gäller Ecris-TCN föreslår förslaget till förordning att förordningen ska innehålla bestämmelser om att tillämpningsområdet för informationssystemet och den förordning som definierar systemet utvidgas till att även omfatta screening. Det innebär att användningsändamålet för uppgifterna i Ecris-TCN utvidgas. Det föreslagna regelverket innehåller också sökning i CIR utifrån biometriska uppgifter för att fastställa tredjelandsmedborgares identitet. De föreslagna ändringarna är relevanta för skyddet för privatlivet.

I sin bedömning av sådana regelverk har grundlagsutskottet i regel ansett att regelverken ska granskas utifrån 10 § i grundlagen. Enligt 1 mom. i paragrafen utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottets praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i samma moment som skyddet för privatlivet. I det stora hela handlar det om att lagstiftaren måste tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna överlag (se t.ex. GrUU 13/2016 rd, s. 3–4).

Sökningar i Ecris-TCN medför även behandling av biometriska uppgifter. Enligt den omarbetade EU-dataskyddslagstiftningen hör biometriska uppgifter till särskilda kategorier av personuppgifter. Grundlagsutskottet har bedömt att biometriska identifieringsuppgifter på många sätt kan jämföras med känsliga uppgifter (t.ex. GrUU 30/2016 rd). Tillåtande av behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter vilket hör till privatlivet (GrUU 37/2013 rd och GrUU 14/2018 rd). Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det betydelsefullt att allvarliga risker som gäller informationssäkerhet och missbruk av uppgifter kan vara förknippade med exceptionellt omfattande databaser som innehåller biometriska kännetecken. I sista hand kan det vara en persons identitet som är hotad (GrUU 13/2016 rd, s. 4, GrUU 14/2009 rd, s. 3/I). Grundlagsutskottet har betonat behovet av att säkerställa att principen om ändamålsbundenhet förverkligas vid behandling av personuppgifter (se t.ex. GrUU 14/2017 rd och GrUU 33/2016 rd).

Framför allt i anslutning till en bedömning av den nationella lagstiftningen om behandling av biometriska identifieringsuppgifter underströk utskottet att det med omfattande register för biometriska kännetecken är skäl att förhålla sig negativt till att uppgifterna används för ändamål som ligger utanför det som de egentligen samlats in och registrerats för. Enligt utskottet kan bara exakt avgränsade och mycket små undantag ha gjorts från ändamålsbundenheten. Bestämmelserna får inte leda till att någon annan verksamhet än den som är förknippad med det ursprungliga ändamålet blir det huvudsakliga eller ens ett viktigt ändamål (se t.ex. GrUU 14/2017 rd och GrUU 47/2010 rd).

När förslaget till förordning behandlas gäller det att säkerställa att förordningen inte är problematisk med tanke på grundlagen och framför allt 10 § i den lagen.

7 Ålands behörighet

Enligt 5 kap. 27 § 23, 26 och 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket behörighet i fråga om rättskipning, förundersökning, verkställighet av domar och straff samt utlänningslagstiftning och säkerhet.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och nationell behandling av förslaget

Den 31 mars 2021 presenterades kommissionens förslag till förordning av den 2 mars 2021 för medlemsstaterna i gruppen Gränser. I vår fortsätter behandlingen tillsammans med screeningförordningen i gruppen och på RIF-rådets sammanträden i syfte att lägga fram en standpunkt.

EU 6, förfarande med skriftliga framställningar den 26–30 mars 2021.

9 Statsrådets standpunkt

Statsrådet anser att det är viktigt att kontrollen av EU:s yttre gränser är effektiv och trovärdig och respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna i alla situationer. (E 125/2020 rd.) En enhetlig screeningprocess och en därtill kopplad process för fastställande av identitet och säkerhetskontroller med hjälp av informationssystem ska stödja ett integrerat system för kontroll av de yttre gränserna och garantera skyddet av Schengenområdet.

Statsrådet stöder kommissionens förslag till ändring av förordning (EU) 2019/816 genom att bestämmelser läggs till som gör det möjligt för de nationellt utsedda myndigheterna att i samband med screeningen få åtkomst till de uppgifter i Ecris-TCN som krävs i samband med säkerhetskontroller under screeningen. Dessutom stöder statsrådet kommissionens förslag till ändring av förordning (EU) 2019/818 genom att bestämmelser läggs till som gör det möjligt för de nationellt utsedda myndigheterna att i samband med screeningen söka på uppgifter i den gemensamma databasen för identitetsuppgifter i syfte att fastställa tredjelandsmedborgares identitet. De föreslagna ändringarna är relevanta med tanke på fastställande av identitet under screeningen och säkerhetskontrollernas omfattning och effektivitet.

Statsrådet anser att det är nödvändigt att man i de fortsatta förhandlingarna om förslaget till förordning noggrant ser till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna förverkligas. Med tanke på skyddet för personuppgifter är det viktigt att behandlingen av känsliga personuppgifter endast begränsas till det som är nödvändigt för syftet med behandlingen och att uppgifterna i databasen avseende dömda tredjelandsmedborgare endast begränsas till de uppgifter som är relevanta för de säkerhetskontroller som avses i den föreslagna screeningförordningen. Därför bör screening vara ett sekundärt ändamål med Ecris-TCN. Dessutom anser statsrådet att den rätt att få åtkomst till uppgifter som ska införas endast gäller de myndigheter som behöver uppgifter vid säkerhetskontroller under screeningen. Bestämmelserna om screeningmyndigheterna och deras rätt att få åtkomst till uppgifter bör vara så exakt avgränsade som möjligt.

Screeningen ska omfatta åtgärder för att identifiera och registrera personer i ett ändamålsenligt EU-informationssystem, tillräckliga kontroller för att förebygga risker för säkerheten eller folkhälsan inom området för fri rörlighet och garantier för att integritetsskyddet och dataskyddet för personer som är föremål för screening garanteras och för att andra grundläggande fri- och rättigheter förverkligas.

Statsrådet anser att det är viktigt att alla kostnader för ändringar i informationssystem i medlemsstaterna kan täckas ur nästa fleråriga budgetram såsom kommissionen har föreslagit.