

U 22/2016 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (Smarta gränser)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 6 april 2016 till Europaparlamentets och rådets förordningar om

(1) inrättande av ett system för in- och utresa för Europeiska unionen samt anknyttande förslag till ändring av förordningen om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (EU) nr 1077/2011 och förordningen om informationssystemet för viseringar (EG) nr 767/2008 och

(2) ett förslag till ändring av kodexen om Schengengränserna (EU) nr 2016/399 samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 19 maj 2016

Inrikesminister Petteri Orpo

Enhetschef, överstelöjtnant Mika Rytkönen

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA

EU/2016/0851

EU/2016/0852

19.5.2016

FÖRSLAG TILL SYSTEM FÖR IN- OCH UTRESA FÖR EUROPEISKA UNIONEN OCH ÄNDRING AV KODEXEN OM SCHENGENGGRÄNSERNA (SMARTA GRÄNSER)

1 Bakgrund

Kommissionen lämnade sitt första förslag till Smarta gränser den 28 februari 2013. I förslaget ingick förordningar om ett system för in- och utresa för Europeiska unionen och ett program för registrerade resenärer samt ändring av kodexen om Schengengränserna. Förslagen har behandlats av rådet och parlamentet ända fram till hösten 2015.

Europeiska kommissionen drog tillbaka de tidigare förslagen och lämnade den 6 april 2016 ett förslag till förordning om ett system för in- och utresa för Europeiska unionen (EES) samt anknytande förslag till ändring av förordningen om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA) (EU) nr 1077/2011 och förordningen om informationssystemet för viseringar (VIS) (EG) nr 767/2008 (COM(2016) 194 final). Samma dag lämnade kommissionen dessutom ett förslag till ändring av kodexen om Schengengränserna (SBC) (EU) nr 2016/399 (COM(2016) 196 final).

2 Huvudsakligt innehåll

Syftet med EES är att förbättra kvaliteten på gränskontrollerna av tredjelandsmedborgare och identifieringen av personer som olagligt vistas Schengenområdet samt effektivisera bekämpning, upptäckt och utredning av terrorism och annan allvarlig brottslighet (EES artikel 1–5).

EES inbegriper en central databas, nationella gränssnitt och skyddade förbindelser mellan dem. I systemet ingår dessutom skyddade förbindelser mellan EES och VIS centrala databaser. Systemet administreras av eu-LISA (EES artikel 6).

När EES har införts frångår man stämplingen av pass efter en övergångsperiod på sex månader (EES artikel 20 och SBC artikel 12 a). Resenären får information om antalet dagar som han eller hon har rätt att vistas i Schengenområdet antingen av en tjänsteman vid gränskontrollen (EES artikel 10) eller via webbtjänsten (EES artikel 12).

Uppgifterna om tredjelandsmedborgare som har rätt att besöka Schengenområdet för en kortare vistelse (90/180 dygn) registreras i EES vid den första gränspassagen. I de uppgifter som registreras ingår de maskinläsbara uppgifterna i passet (namn, passets och den eventuella viseringens nummer), uppgifter om gränspassager och vistelse samt uppgifter om gränsövergångsställe. I systemet registreras dessutom biometriska uppgifter (ansiktsbild och fingeravtryck från högra handens fyra fingrar exkl. tummen). Uppgifterna lagras i systemet i fem år. Om resenären är visuminnehavare och fingeravtrycksinformationen redan finns i VIS-systemet, lagras uppgifterna inte på nytt i EES. När en person vars uppgifter finns i systemet passerar den yttre gränsen, verifieras personens identitet med hjälp av biometriska kännetecken (ansiktsbild eller fingeravtryck) i samband med gränskontrollen och uppgifterna om gränspassagen lagras i systemet (EES artikel 13–15 och 31 och SBC artikel 6a och 8). I systemet registreras också uppgifter om avvísningar (EES artikel 16).

Uppgifterna i EES och VIS kan användas för att identifiera personer vid de yttre gränserna (EES artikel 21) och i inlandet (EES artikel 24 och 25). Uppgifterna i EES kan också konsulteras vid behandlingen av visumansökningar (EES artikel 22) och vid behandlingen av ansökningar om tillträde till nationella program för registrerade resenärer (EES artikel 23).

Medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och Europol har tillträde till de uppgifter i systemet som gäller bekämpning, upptäckt och utredning av terrorism och annan allvarlig brottslighet (EES artikel 26–30).

För utveckling och administration av systemet samt anknytande samarbete med medlemsstaterna svarar eu-LISA (EES artikel 34 och eu-LISA artikel 1, 5a, 7, 8, 12, 15 och 19). Medlemsstaterna är skyldiga att koppla sina nationella system via EES gränssnitt samt organisera de nationella anslutningspunkternas funktioner och nödvändig utbildning av personalen innan systemet tas i användning (EES artikel 35).

I fråga om datasäkerheten har man i förslaget till förordning beaktat fysisk datasäkerhet, kontroll av tillträdet till fysiska lagringsplatser, kontroll av databärare, lagringskontroll, kontroll av åtkomst, personalprofiler, kommunikationskontroll, kontroll av indata, kontroll av transport och den tidigare nämnda egenrevisionen. All uppgiftsbehandling i EES ska registreras (EES artikel 39–43). Systemet övervakas gemensamt av de nationella dataombudsmännen och EU:s datatillsynsman (EES artikel 49–51). De brottsbekämpande myndigheternas tillträde till uppgifterna övervakas för den nationella dataombudsmannens och Europols del närmare av en särskilt utsedd utomstående övervakare (EES artikel 52).

EES- och VIS-systemen ska göras kompatibla (VIS artikel 13, 14, 15, 17a, 18, 18a, 19a och 26).

EES-systemet ger statistiska uppgifter som gäller tredjelandsmedborgares gränspassager, såsom personens nationalitet, kön och ålder, gränstrafikens omfattning på varje gränsövergångsställe, information om vem som har stannat längre än tillåtet och hur många som har avvisats (EES artikel 57). Uppgifterna kan användas för att förbättra lägesbilden och riskanalyserna och som stöd för viserings- och invandrapolitiska beslut.

Det blir möjligt också för tredjelandsmedborgare att använda gränskontrollautomater (SBC 8a och 8b). Medlemsstaterna kan införa självbetjäningpunkter där tredjelandsmedborgare på förhand kan lämna de uppgifter som behövs vid gränskontrollen och på så sätt snabba upp gränskontrollen (SBC 8c och 8d).

Medlemsstaterna kan införa nationella program för registrerade resenärer (SBC 8e).

3 Rättslig grund för förslagen och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Som rättslig grund för EES-förslaget föreslår kommissionen artikel 77.2 b och d, artikel 87.2 a och artikel 88.2 a samt som rättslig grund för ändringen av kodex om Schengengränserna artikel 77.2 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF).

Enligt artikel 77.2 b och d ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder om kontroll av de personer som passerar de yttre gränserna och om alla nödvändiga åtgärder för att stegvis upprätta ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna.

När unionen ska utveckla ett polissamarbete mellan alla behöriga myndigheter i medlemsstaterna, inbegripet polisen, tullen och andra brottsbekämpande organ som är specialiserade på att förebygga, upptäcka och utreda brott får Europaparlamentet och rådet enligt artikel 87.2 a i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva åtgärder om insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av relevant information.

Enligt artikel 88.2 a ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet reglera den insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av information, särskilt från medlemsstaternas myndigheter eller från ett tredjelands myndigheter eller från utomstående organ, som ingår i Europols uppgifter.

Statsrådet anser att de rättsliga grunderna är korrekta.

Enligt kommissionen är det inte möjligt att i tillräcklig utsträckning nå målen bara genom medlemsstaternas åtgärder, eftersom avsikten är att införa ett system för in- och utresor som är gemensamt för medlemsstaterna. Det är nödvändigt med ett gemensamt system för att det ska vara möjligt att harmonisera den fria rörligheten på Schengenområdet och i det gemensamma systemet registrera uppgifter om nekade inresor, in- och utresor och övervakning av kortvariga vistelser samt förbättra den inre säkerheten i första hand genom att stärka bekämpningen av terrorism och annan allvarlig brottslighet. Enligt kommissionen innehåller förslaget bara de åtgärder som är nödvändiga för att de uppställda målen ska nås.

Statsrådet anser att förslagen är förenliga med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

Förslagen 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 samt grundlagen

Kommissionen anser att EES-förslaget följer de rättigheter och principer som definieras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Förslagen inverkar framför allt på följande grundläggande rättigheter: människans värdighet (artikel 1), förbud mot slaveri och tvångsarbete (artikel 5), rätt till frihet och säkerhet (artikel 6), respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7), skydd för personuppgifter (artikel 8), rätt till asyl (artikel 18) och rätt till skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämnande (artikel 19), icke-diskriminering (artikel 21) och rätt till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol (artikel 47).

Enligt kommissionen är de brottsbekämpande myndigheternas tillträde till EES-uppgifter ett stöd för tryggheten av EU-medborgarnas grundläggande rättigheter när det gäller följande rättigheter: rätt till liv (artikel 2), rätt till fysisk och mental integritet (artikel 3), förbud mot slaveri och tvångsarbete (artikel 5), rätt till frihet och personlig säkerhet (artikel 6) och rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (artikel 45).

Enligt 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenligt 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.

Enligt artikel 8.2 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) får en offentlig myndighet inte ingripa i

individens rätt till skydd för sitt privatliv annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bland annat den nationella och den allmänna säkerheten eller för att förebygga brott.

I motiveringen till EES-förslaget hänvisas det till EU-domstolens dom av den 8 april 2014 i de förenade målen C-293/12 och C-594/12. I sin bedömning av huruvida det är godtagbart att ingripa i individens rättigheter påpekar domstolen att bekämpandet av grov brottslighet och särskilt av organiserad brottslighet och terrorism visserligen är av största betydelse för att garantera allmän säkerhet och att dess effektivitet i stor utsträckning kan bero på användningen av moderna utredningstekniker.

Enligt förslaget ska uppgifter om fingeravtryck och ansiktsbild, dvs. biometriska personuppgifter, lagras i EES-systemet. Den föreslagna regleringen är av betydelse med tanke på skyddet för privatliv och personuppgifter som tryggas i 10 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har ansett att biometriska identifieringsuppgifter på många sätt kan jämföras med känsliga uppgifter enligt personuppgiftslagen och har förhållit sig kritiskt till att inrätta omfattande register som innehåller biometriska kännetecken. Att tillåta behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter (t.ex. GrUU 37/2013 rd). Enligt grundlagsutskottet måste inrättandet av sådana register 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).

Med tanke på skyddet för personuppgifter har grundlagsutskottet i sin praxis sett det som viktigt att det föreskrivs åtminstone om registreringens syfte, innehållet i de registrerade personuppgifterna, för vilka syften uppgifterna får användas, inklusive möjligheten till utlämning av uppgifterna, förvaringstiden för uppgifterna samt de registrerades rättsskydd. Regleringen av dessa faktorer på lagnivå ska dessutom vara heltäckande och detaljerad (GrUU 11/2008 rd). Utskottet har bedömt myndigheternas rätt att få och skyldighet att lämna ut uppgifter med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter i 10 § i grundlagen och då noterat bland annat vad och vem rätten att få uppgifter gäller och hur rätten är kopplad till nödvändighetskriteriet (GrUU 28/2014 rd, GrUU 19/2012 rd).

Grundlagsutskottet har bedömt unionsdomstolens dom i de förenade målen C-293/12 och C-594/12 och bland annat konstaterat att det, på grund av att begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna är så betydelsefull, är av central vikt att regleringen av såväl förutsättningarna för lagring av uppgifter som användningen av uppgifter är exakt och begränsar sig till vad som är nödvändigt med hänsyn till de godtagbara motiven (GrUU 18/2014 rd).

De brottsbekämpande myndigheternas rätt till tillträde till EES-systemet ingick inte i kommissionens ursprungliga förslag till ett system för in- och utresa (U 18/2013 rd). Statsrådet ansåg då att informationssystemet borde täcka också bekämpningen av terrorism och annan allvarlig brottslighet. Enligt grundlagsutskottet innebar den föreslagna användningen av informationssystemen inte några problem, eftersom den var direkt kopplad till det godtagbara syfte som ligger till grund för inrättandet av registret. Grundlagsutskottet ifrågasatte statsrådets föreslagna utvidgning av syftet med informationssystemet med tanke på skyddet för personuppgifter och särskilt med avseende på uppgifternas ändamålsbundenhet. Grundlagsutskottet ansåg vidare att en förlängning av den föreslagna förvaringstiden för uppgifter exempelvis till ett år inte skulle medföra problem, men att en väsentligt längre förvaringstid ytterligare bör bedömas separat med avseende på skyddet för personuppgifter (GrUU 21/2013 rd).

Enligt förslaget ska EES-systemet i första hand användas för att stödja de åtgärder som vidtas av gränsbevakare som utför gränskontroller när de ska avgöra om villkoren för tredjelands-

medborgares inresa är uppfyllda. Ett viktigt syfte är också användningen av uppgifterna i systemet som stöd vid beviljande av visum. Enligt förslaget är EES-systemets arkitektur uppbyggd så att uppgiften om fingeravtryck lagras bara antingen i EES- eller i VIS-systemet. Statsrådet anser att lösningen är motiverad med tanke på informationssäkerheten.

Det nu aktuella EES-förslaget ger de brottsbekämpande myndigheterna tillträde till EES-systemet så att de kan identifiera tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna och utreda deras resehistorik i syfte att bekämpa, upptäcka och utreda terrorism och annan allvarlig brottslighet. Det föreslås att de brottsbekämpande myndigheternas tillträde till uppgifterna i EES-systemet begränsas till bekämpning, upptäckt och utredning av terrorism och annan allvarlig brottslighet samt liknande brott som definieras i rambesluten 2002/584/YOS och 2002/475/YOS. Den föreslagna regleringen måste i det avseendet preciseras för att tillgodose kravet på att grundlagsbegränsningar ska vara exakta och noggrant avgränsade. De myndigheter som medlemsstaterna har utsett kan begära uppgifter från EES-systemet bara om det rimligen kan förväntas att uppgifterna främjar bekämpning, upptäckt eller utredning av ett konkret brott. Begäran ska bekräftas av en utsedd nationell brottsbekämpande myndighet för att säkra att de krav som ställs på en begäran om EES-uppgifter har uppfyllts.

I EES-förslaget ingår skyddsklausuler om tillträdet till personuppgifter. Tillträdet ska vara begränsat bara till de syften som anges i förordningen och till angivna behöriga myndigheter. Skyddsklausulerna omfattar tredjelandsmedborgares rätt att få information om de uppgifter som använts i enlighet med förordningen, att begära att oriktiga uppgifter som rör dem rättas och att olagligen lagrade uppgifter raderas. I förordningen föreskrivs också om vars och ens rätt att begära omprövning hos en behörig myndighet eller domstol, om personen nekats rätt till insyn eller fått avslag på sin begäran om att få en uppgift rättad eller raderad.

I EES-förslaget ingår bestämmelser om den övervakning som utövas av tillsynsmyndigheten i medlemsstaterna, om Europeiska datatillsynsmannens tillsyn och om samarbetet mellan dessa två. Dessutom innehåller förslaget bestämmelser om skyddet för personuppgifter som använts i brottsbekämpningssyfte. I fråga om datasäkerheten har man i förslaget till förordning fäst avseende vid fysisk datasäkerhet, kontroll av tillträdet till fysiska lagringsplatser, kontroll av datamedier, lagringskontroll, kontroll av uppgiftsinmatning, personalprofiler, kommunikationskontroll, kontroll av uppgiftsregistrering, kontroll av transport och den tidigare nämnda egenrevisionen. Register ska föras över all uppgiftsbehandling som rör EES.

I förslaget har det ställts tillräckliga garantier för lagringen av personuppgifter och för skyddet och kontrollen av dem. Det föreslås att de brottsbekämpande myndigheternas tillträde till uppgifterna i EES-systemet begränsas till fall då det rimligen kan förväntas att uppgifterna främjar bekämpning, upptäckt eller utredning av ett konkret brott. Uppgifterna i EES-systemet ska användas i sista hand och systematiska jämförelser eller massjämförelser ska inte vara tillåtna. Regleringen av tillvägagångssätten och villkoren vid begäranden om uppgifter från EES-systemet är heltäckande. Uppgifterna i EES-systemet kommer således i praktiken inte i första hand att användas i brottsbekämpningssyfte.

På dessa grunder anser statsrådet en lagringstid på fem år vara möjlig och bedömer att kommissionens förslag att ge brottsbekämpande myndigheter tillträde till uppgifterna i EES är förenligt med villkoren för grundlagsbegränsningar. Det är dock nödvändigt att man begär grundlagsutskottets utlåtande om förslagen.

5 Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget

För uppbyggnaden av systemet har det avsatts 480 miljoner euro i EU:s allmänna budget, och därför har förslagen inte några konsekvenser för EU-budgeten.

Av de medel som reserverats i EU:s budget används 395 miljoner euro för att utveckla och bygga upp systemet och 45 miljoner euro för driftskostnaderna för ett år. Dessutom används 40 miljoner euro för ändringar i VIS-systemet.

För finansieringsperioden 2014–2020 hade det reserverats 791 miljoner euro för systemen Smarta gränser, och av de medel som nu inte utnyttjats överförs 311 miljoner euro till Fonden för inre säkerhet (ISF-B) för verksamhet som avses i artikel 5.5 b: För utveckling av it-system som baserar sig på befintliga och/eller nya system och som stöder hanteringen av migrationsströmmar. Beslut om närmare allokering av medlen fattas senare.

Konsekvenser för budgeten

Förslagen har konsekvenser för statsbudgeten.

Under 2017–2019 finansieras kostnaderna för uppbyggnaden av ett centralt system och nationella gränssnitt över EU:s allmänna budget. De system- och programändringar i de nationella systemen som användningen av ett centralt system förutsätter samt utbyggnad och förnyelse av utrustningen orsakar Gränsbevakningsväsendets kostnader på 1,1 miljoner euro av engångskaraktär. Kostnaderna hänför sig till utvecklingen av systemet under 2018–2020. Den nationella andelen av systemet och de fasta kostnaderna för underhåll av utrustningen förväntas uppgå till 0,3 miljoner euro per år. Åtgärderna enligt förslaget till förordning och en utslutning av EU:s program för registrerade resenärer ur förslaget ökar den tid som genomsnittligt behövs för varje enskild gränskontroll. Konsekvenserna för personalen är beroende av i vilken utsträckning man vid förhandlingarna kommer att kunna främja olika funktioner som snabbar upp gränspassagerna. För Gränsbevakningsväsendets del uppskattas tilläggsbehovet till 40–60 årsverken. Effekten av kostnaderna för ytterligare personal är 2,6–4,0 miljoner euro per år.

Ändringen av kodexen för Schengengränserna medför ett behov av utökad automatik i gränskontrollerna för att man ska kunna upprätthålla en smidig gränstrafik framför allt på Helsingfors-Vanda flygplats, i Helsingfors hamn och även vid de största gränsövergångsställena vid östgränsen. Kostnaderna av engångskaraktär uppgår till 1,3 miljoner euro. Av beloppet orsakas 1,0 miljoner euro av fler automater vid gränskontrollerna och 0,3 miljoner euro av en uppdatering av de gamla gränskontrollautomaternas egenskaper. Kostnaderna av engångskaraktär hänför sig till 2019–2020. De fasta underhållskostnaderna förväntas öka med 0,4 miljoner euro per år.

För Gränsbevakningsväsendets del uppgår förslagets kostnader av engångskaraktär till sammanlagt 2,4 miljoner euro för 2018–2020 och de fasta underhållskostnaderna till 0,7 miljoner euro per år räknat från 2020. Den bestående ökningen av personalkostnaderna är 2,6–4,0 miljoner euro per år från och med 2020.

För dataombudsmannens byrå medför övervakningen av EES-systemet ett behov av ytterligare resurser. För utrikesministeriets del är kostnads- och personaleffekterna beroende av EES-systemets gränssnittslösningar och konsekvenserna för beskickningarna av ett eventuellt införande av ett nationellt program för registrerade resenärer. För övriga myndigheter kan de direkta kostnads- och personaleffekterna förväntas vara obetydliga. Däremot kommer EES sannolikt att ha indirekta positiva konsekvenser för ekonomin, då det blir lättare att identifiera asylsökande och personer som vistas olagligt i Schengenområdet och dessa på så sätt snabbare kan återsändas. Också utredningarna av vissa allvarliga brott kan förväntas bli snabbare.

Dessutom kommer systemen att förbättra den inre säkerheten, vilket har en positiv inverkan på ekonomin.

Beslut om resurser fattas inom ramen för planen för de offentliga finanserna och statens budgetprocess.

Konsekvenser för lagstiftningen i Finland

I den nationella lagstiftningen är det nödvändigt att utfärda kompletterande bestämmelser om behöriga myndigheter och om eventuella nationella anslutningspunkter. Dessutom kan man vid behov meddela närmare nationella bestämmelser åtminstone om skyldigheten att lämna information till den registrerade enligt EES-förordningen och den registrerades rätt till insyn i de uppgifter som lagrats i systemen.

Till följd av de föreslagna förordningarna kan det bli nödvändigt att göra ändringar i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005), i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003) och i lagen om behandling av personuppgifter inom Tullen (639/2015).

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 och 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i frågor som gäller utlänningslagstiftning och Gränsbevakningsväsendet.

7 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Förslagen som gäller Smarta gränser har behandlats i arbetsgruppen för gränser 19–20.4.2016 och 11–12.5.2016. Dessutom har förslagen diskuterats på politisk nivå i RIF-rådet (rättsliga och inrikes frågor) 21.4.2016.

Förslagen beträffande Smarta gränser och U-skrivelsen har behandlats 22–26.4.2016 i EU-sektionerna 6 och 7.

U-skrivelsen har behandlats av regeringens EU-ministerutskott 29.4.2016.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig i huvudsak positivt till kommissionens förslag till förordningar. De föreslagna ändringarna förbättrar gränskontrollernas tillförlitlighet, möjliggör ett bredare utnyttjande av automatiken vid gränskontrollerna och effektiviserar bekämpningen av hoten mot den inre säkerheten. Dessutom kommer införandet av EES att förbättra lägesbilden om trafiken över Europeiska unionens yttre gränser och kompensera för de framtida utmaningar som följer av visumfriheten i de stora grannländerna. Statsrådet ser det som viktigt att man i regleringen av EU:s gränskontroller beaktar behoven av såväl en förbättrad säkerhet som en smidig gränstrafik.

Statsrådet stöder inrättandet av EES. För ett fungerande Schengenområde och för tillförlitliga och säkra gränskontroller behövs det ett register som visar vilka tredjelandsmedborgare som har kommit till Schengenområdet, vilka som har lämnat området och vilka som stannat längre tid än tillåtet. Den statistik som tas fram på basis av de uppgifter som lagras i EES förbättrar utarbetandet av de riskanalyser som krävs enligt kodexen för Schengengränserna och stöder det politiska beslutsfattandet inom invandrar- och visumpolitiken.

Statsrådet anser att kommissionens förslag till arkitektur för EES-systemet är bra. För att öka kostnadseffektiviteten bör också nödvändiga funktioner införlivas med EES med tanke på medlemsstaternas nationella program för registrerade resenärer. Detta kommer också att underlätta medlemsstaternas samarbete kring dessa program.

Statsrådet ser det som motiverat att EES-systemet innehåller biometriska kännetecken (fingeravtryck och ansiktsbild), vilket är ett tillförlitligt sätt att fastställa en persons identitet. Enligt statsrådets mening är det positivt att de biometriska kännetecknen tas med redan när systemet införs. Vid gränskontroller bör de biometriska uppgifterna användas smidigt med beaktande av de krav som ställs på en flexibel gränstrafik.

Statsrådet anser att alla tredjelandsmedborgare som inte har beviljats permanent eller tillfälligt uppehållstillstånd eller ett jämförbart tillstånd bör registreras i EES. Detta bör gälla också personer innehar ett tillstånd för lokal gränstrafik. Enligt kommissionens förslag ska de som passerar gränsen med stöd av ett tillstånd för lokal gränstrafik inte registreras, vilket innebär att verifieringen av deras identitet inte grundar sig på biometriska kännetecken. I enlighet med kommissionens förslag anser också statsrådet det vara motiverat att uppgifter om personer som avvisats lagras i EES.

Enligt statsrådet bör lagringstiden för inrese- och utreseposterna i EES fastställas så att den stöder effektiva gränskontroller och upprättandet av riskanalyser samt underlättar resor och tar hänsyn till kraven på datasäkerhet. En tillräckligt lång lagringstid gynnar resenärerna, eftersom en positiv resehistorik kan beaktas vid gränskontrollerna samt vid behandlingen av visumansökningar och ansökningar om tillträde till nationella program för registrerade resenärer, vilket gör att resenärernas uppgifter inte gång på gång behöver lagras i systemet. Dessutom är en längre lagringstid till nytta för identifieringen av personer som ska återsändas och för bekämpningen av terrorism och allvarlig brottslighet. På dessa grunder kan statsrådet godkänna kommissionens förslag om en lagringstid på fem år under förutsättning att en hög nivå på skyddet för personuppgifter och de grundläggande fri- och rättigheterna kan tryggas i varje steg av användning och lagring av uppgifter.

Statsrådet kan stödja de brottsbekämpande myndigheternas tillträde till uppgifterna i EES under förutsättning att tillträdet avgränsas tydligt och exakt till att gälla bara bekämpning, upptäckt och utredning av terrorism och annan allvarlig brottslighet (2002/584/YOS) och 2002/475/YOS) och att det fullt ut beaktar unionens och medlemsstaternas nationella data-skyddslagstiftning och de grundläggande fri- och rättigheter som alla omfattas av. Varje medlemsstat ska utse de myndigheter som bär ansvar för bekämpning, upptäckt och utredning av de brott som avses ovan. Användningen av uppgifterna i brottsbekämpningssyfte ska begränsas till situationer då det rimligen kan förväntas att uppgifterna främjar bekämpning, upptäckt eller utredning av ett konkret brott. Det ska inte vara tillåtet att använda uppgifterna för systematiska jämförelser eller massjämförelser i brottsbekämpningssyfte. Det huvudsakliga syftet med EES ska vara att göra gränskontrollerna i Schengenområdet mer effektiva och tillförlitliga, och aktiviteter som anknyter till annan användning får inte bli det främsta syftet, eller ens ett kvantitativt viktigt syfte med registret.

Skyddet för personuppgifter och övervakningen av uppgifterna har behandlats heltäckande i kommissionens förslag till EES-förordning. Övervakningen inbegriper egenrevision, övervakning som utövas av tillsynsmyndigheten i medlemsstaterna, Europeiska datatillsynsmannens tillsyn och samarbetet mellan dessa två. Dessutom har tredjelandsmedborgare rätt att ta del av uppgifter som gäller dem och begära att oriktiga uppgifter som rör dem rättas och att olagligen lagrade uppgifter raderas. I fråga om datasäkerheten har man i förslaget till förordning beaktat fysisk datasäkerhet, kontroll av tillträdet till fysiska lagringsplatser, kontroll av databärare, lagringskontroll, kontroll av åtkomst, personalprofiler, kommunikationskontroll, kontroll av

indata, kontroll av transport och den tidigare nämnda egenrevisionen. All uppgiftsbehandling i EES ska registreras. Med hjälp av registeruppgifterna kan man i alla situationer klarlägga vem som har använt uppgifterna samt när och för vilket ändamål. Statsrådet ser det som viktigt att uppgifter som lagras ska få överlåtas och användas bara för de syften som anges i EES-förordningen. Dessutom ska regleringen trygga att missbruk av uppgifterna avslöjas. De heltäckande rättsskydds- och dataskyddsmekanismer som definieras i förordningen som villkor för användningen är av största vikt, men samtidigt är det viktigt att beakta hur flexibla mekanismerna är i praktiken.

Enligt statsrådet är det viktigt att gällande principer och förfaranden angående grundläggande fri- och rättigheter, mänskliga rättigheter och skydd för personuppgifter inte ändras genom EES-förordningen och att de registrerades rättigheter säkerställs under den fortsatta behandlingen av förslagen. Man bör då i första hand se till att de registrerade i den slutliga förordningstexten garanteras effektiva rättsmedel också i domstol och att de brott som ger de brottsbekämpande myndigheterna tillträde till uppgifterna i EES-systemet noggrant avgränsas. Det är viktigt att den höga nivån på integritetsskydds- och datasäkerhetsbestämmelserna kvarstår och att det säkerställs att uppgifterna används bara inom ramen för regleringen av integritetsskyddet och stadgan om de grundläggande rättigheterna med tryggnad av de grundläggande fri- och rättigheterna. Statsrådet ser det som viktigt att det i förordningen föreskrivs om rätten att begära omprövning hos en behörig myndighet eller domstol för var och en som nekats rätt till insyn eller fått avslag på sin begäran om att få en uppgift rättad eller raderad.

Statsrådet ser kommissionens förslag om möjligheten till nationella program för registrerade resenärer och till anknytande samarbete mellan medlemsstaterna som en positiv sak. Förslaget är dock inte tillräckligt för att underlätta gränspassagen för registrerade resenärer. Enligt statsrådet bör man göra gränspassagen snabbare för dessa resenärer till exempel genom att ersätta verifieringen med hjälp av biometriska kännetecken med visuell verifiering av en ansiktsbild som överförs från passets chipp till gränskontrolltjänstemannens skärm. Dessutom bör medlemsstaterna ha möjlighet att anvisa särskilda filer för registrerade resenärer.

Statsrådet anser att man med stöd av förordningen ska kunna göra användningen av automatiska gränskontroller så effektiv och smidig som möjligt. Exempelvis alla tredjelandsmedborgare med biometriska pass ska kunna utnyttja automatiska gränskontroller.

Enligt statsrådet är det viktigt att behandlingen av ärendet förlöper snabbt, så att man kan börja använda systemet för att förbättra lägesbilden när det gäller trafiken över de yttre gränserna i en situation då de stora grannländerna kan öka sin visumfrihet.