

U 60/2020 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inledande av sållning av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna (sållningsförordningen)

Med stöd av 96 §, 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 23 september 2020 till Europaparlamentets och rådets förordning om sållning av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 12 november 2020

Inrikesminister Maria Ohisalo

Gränssäkerhetsexpert, överstelöjtnant Tomi Tirkkonen

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
4.11.2020

EU/2020/1441

KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM INLEDANDE AV SÅLLNING AV TREDJELANDSMEDBORGARE VID DE YTTRE GRÄNSERNA (COM (2020) 612 FINAL)

1 Bakgrund

Kommissionen lämnade den 23 september 2020 ett omfattande meddelande om reformen av migrations- och asylpolitiken (New Pact on Migration and Asylum). Meddelandet omfattar alla centrala områden i denna politik och ställer upp en riktning för arbetet under den lagstiftningsperiod som nu börjat. Till meddelandet bifogades fem lagstiftningsförslag, med vilka man i synnerhet försöker lägga en ny grund för förnyelsen av det gemensamma asylsystemet. Tre av förslagen är nya och två är ändringar av förslag som gavs år 2016. Ett av de nya förslagen gäller en förordning om sållning vid de yttre gränserna.

Kommissionens mål är en sömlös process från otillåtet korsande av gränsen till fortsatta processer som slutar med erbjudande om internationellt skydd eller återsändning. Ett obligatoriskt sållningsförfarande vid de yttre gränserna, som omfattar säkerhets- och hälsokontroller samt registrering i Eurodac-systemet, effektiviserar Europeiska unionens gemensamma övervakning av de yttre gränserna och skapar en gemensam europeisk grund för fortsatta åtgärder. Skapandet av gemensamma verksamhetsmodeller möjliggör utveckling av förtroende mellan medlemsstaterna samt bedömning av åtgärders laglighet och funktion enligt gemensamma regler.

Schengens gränskodex definierar mer detaljerat gränskontrollprocessens innehåll och förutsättningarna för laglig inresa. Lagligt korsande av de yttre gränserna förutsätter att personen uppfyller förutsättningarna för inresa, vilket säkerställs genom visum- och gränskontrollprocesser.

Schengens gränskodex definierar dock inte hur ärenden ska behandlas för personer som korsat de yttre gränserna på ett olagligt sätt, innehållet i inledande åtgärder vid de yttre gränserna eller minimikraven för dem. Genom den obligatoriska sållning vid eller nära de yttre gränserna som kommissionen föreslår skulle man säkerställa att även de personer som korsat den yttre gränsen eller räddats ur havet och som inte uppfyller förutsättningarna för inresa eller för vilka det råder osäkerhet i fråga om uppfyllandet av förutsättningarna för inresa kan identifieras och registreras i europeiska datasystem samt att de eventuella säkerhets- eller hälsorisker som de orsakar bedöms innan de överförs till en lämplig fortsatt process. För enhetlighetens skull skulle sållningsförfarandet även tillämpas på personer som påträffas i landet, om det inte finns bevis för att de korsat gränsen på lagligt sätt.

2 Rättsaktens mål

Målsättningen med sållningsbestämmelserna är att bättre än i nuläget kontrollera invandring som sker på olika grunder. Vid sållningen utreds och registreras olika faktorer som anknyter till inresan, så att det efter sållningen finns grunder för att fatta beslut om fortsatta åtgärder gällande en person, exempelvis hänvisning till en asyl-, brotts- eller återsändningsprocess.

Det viktigaste målet med sållningen är att redan vid den första myndighetskontakten fastställa identiteten hos tredjelandsmedborgare och registrera deras uppgifter och biometriska identifieringsuppgifter i ett gemensamt europeiskt register, Eurodac-systemet. Vid sållningen strävar man också efter att klarlägga om personen tidigare har vistats i Schengenområdet, om hen befinner sig i en sårbar ställning eller om inresan har kopplingar till människosmuggling, om personen eventuellt orsakar risker för folkhälsan eller den inre säkerheten, om personen har ett verkligt skäl att söka internationellt skydd eller om personen försöker komma in i Schengenområdet av andra skäl.

I sitt förslag lyfter kommissionen fram betydelsen av en effektiv och snabb sållning direkt vid den yttre gränsen eller vid landstigningsplatsen efter räddning ur havet, för att senare asyl- eller återsändningsprocesser ska kunna verkställas snabbare och effektivare, dock i alla situationer med hänsyn till de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Genom effektiva processer skickar man också tydliga indikationer till avrese- och transitländer om att EU har ett fungerande asylsystem och å andra sidan också effektiva återsändningsåtgärder. Genom sållningen samlar man också in information för rättsprocesser mot anordnare av olagliga inresor och ingriper mer effektivt än tidigare i människosmuggling.

För att de mål som kommissionen ställt upp ska förverkligas krävs att de personer som är föremål för åtgärderna hela tiden kan nås av myndigheterna och att de inte på eget bevåg kan undvika myndighetskontakter eller försvinna ur processen. Enligt förslaget till rättsakt får tredjelandsmedborgare inte röra sig fritt under sållningsförfarandet, eftersom deras förutsättningar för inresa utreds och de inte ännu har fått tillstånd till inresa.

I förslaget till rättsakt förutsätts upprättande av ett oberoende tillsynsorgan, genom vilket man kan säkerställa att personernas grundläggande och mänskliga rättigheter förverkligas under förfarandet.

3 Rättsaktens huvudsakliga innehåll

Sållningen ska omfatta tredjelandsmedborgare som har korsat Schengenområdets yttre gräns 1) genom att undvika gränskontroller vid den yttre gränsen, 2) genom att komma till landet efter en räddningsoperation, 3) genom att ansöka om asyl i samband med gränskontrollen, men inte uppfyller förutsättningarna för inresa eller 4) som påträffas i landet och konstateras vistas där illegalt. Personer som påträffas i landet hänvisas till sållningsförfarandet om det inte finns bevis på att de anlant lagligt över en yttre gräns till en medlemsstats område. Tredjelandsmedborgare som vistas inom Schengenområdet efter att deras vistelserätt gått ut hänvisas inte till sållningsförfarandet.

Sållningen är obligatorisk för medlemsstaterna. Medlemsstaterna ansvarar för processen, som ska genomföras vid eller i närheten av gränsen och i fall där en person påträffas i landet på en plats som lämpar sig för sållningen. Enligt kommissionens förslag har personer som genomgår sållningsprocessen juridiskt sett ännu inte rest in i landet. Om det under processen visar sig att personen uppfyller förutsättningarna för inresa, avbryts sållningen och personen kan släppas in i landet. Detta förhindrar dock inte sanktioner för lagstridigt agerande.

I sållningen ingår kontroller av personens hälsa och sårbarhet, utredning av identiteten och kontroll av den i europeiska myndighetsregister, registrering i Eurodac-systemet (inklusive fingeravtryck och fotografi) samt säkerhetskontroller i nationella register och EU-register, såsom

Eurodac, Schengens informationssystem (SIS) och Interpols register. Som avslutning på sållningsförfarandet samlas centrala uppgifter om personen och inresan i ett formulär. Enligt kommissionen skulle sållningens olika delar vara bindande. En person kan inte vägra delta i säkerhetskontrollen, registreringen eller hälsogranskningen som hör till sållningen. Till dessa delar jämför kommissionen delarna med uppfyllandet av förutsättningarna för inresa vid en gränskontroll, där alla förutsättningar också måste uppfyllas.

Under sållningsförfarandet är personernas rörlighet begränsad enligt nationell lagstiftning, och på detta sätt säkerställs att processen kan verkställas utan dröjsmål. Enligt förslaget får processen ta högst fem (5) dygn. I undantagsfall, där ett orimligt stort antal tredjelandsmedborgare är föremål för sållning, kan processen ta upp till tio dygn. För personer som påträffas i landet får sållningen ta högst tre (3) dygn.

Den föreslagna rättsakten förpliktigar medlemsstaterna att grunda ett oberoende tillsynsorgan som övervakar förverkligandet av grundläggande och mänskliga rättigheter.

Enligt förslaget ska Frontex och EU:s asylverk få en roll som stödare av medlemsstaterna i alla uppgifter som anknyter till sållningen.

Den skyldighet till grundläggande hälsoundersökningar som nämns i förslaget inkluderar identifiering av personer som behöver omedelbar hälso- och sjukvård och hänvisning av dem till vård samt upptäckt och isolering av personer som bedöms utgöra en risk för folkhälsan. Även minderåriga och personer som befinner sig i en sårbar ställning ska identifieras i samband med sållningen.

Kommissionen lyfter fram att personer som är föremål för sållning har rätt att ansöka om internationellt skydd. Om personen ansöker om internationellt skydd i samband med omhändertagandet, under sållningsprocessen eller i samband med gränskontrollen bemöts personen som en asylsökande, men den egentliga asylprocessen inleds först efter att sållningsförfarandet slutförts.

Förslaget har starka kopplingar till utvecklingen av Schengens regelverk och de europeiska datasystemen, såsom EU:s in- och utresesystem (EES), det europeiska rese- och tillståndssystemet (ETIAS), visumdatasystemet (VIS) samt ramarna för datasystemens interoperabilitet (interoperability).

Efter att sållningsprocessen slutförts överförs tredjelandsmedborgarna och de uppgifter som samlats in om dem under processen till antingen ett asyl- eller ett återsändningsförfarande.

4 Rättsaktens rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Som juridisk grund för förordningen föreslår kommissionen fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 77, avsnitt 2 b och d.

Enligt artikel 77(2)(b) och (d) ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder för kontroll av de personer som passerar de yttre gränserna samt alla nödvändiga åtgärder för att stegvis upprätta ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna.

Statsrådet anser att de rättsliga grunderna är relevanta. Förslagen behandlas i enlighet med det normala lagstiftningsförfarandet och beslut om godkännande fattas med kvalificerad majoritet.

Förslagets mål är att säkerställa att Europas gemensamma gränssäkerhet förverkligas på ett effektivt sätt vid de yttre gränserna, så att man kan hantera migrationen på ett effektivt sätt, säkerställa en hög nivå på säkerheten inom unionen och garantera personers lagliga rörlighet utan störningar inom unionen.

Enligt kommissionen kan målen uppnås genom bättre reglering på EU-nivå, eftersom kontroller av personer vid de yttre gränserna och effektiv övervakning av trafiken över de yttre gränserna har ett starkt samband med verksamheten inom området för fri rörlighet. Att upprätthålla den fria rörligheten hör till medlemsstaternas gemensamma intressen, och medlemsstaterna kan därför inte i tillräcklig grad uppnå målen för förslaget på egen hand.

Kommissionen anser att förslaget också respekterar proportionalitetsprincipen och inte överskrider vad som är nödvändigt för att uppnå de angivna målen.

Statsrådet anser att förslaget är i enlighet med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Förslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning, och rådet fattar beslut om antagandet med kvalificerad majoritet.

5 Rättsaktens effekter i Finland

5.1 Effekter på lagstiftningen och myndigheternas verksamhet

Den gällande nationella lagstiftningen känner inte till ett sådant sällningsförfarande som beskrivs i kommissionens förslag. Sällningen är en ny verksamhetsmodell, som kräver ändringar i den nationella lagstiftningen. Sällningen handlar om att samla in, arkivera och kontrollera information. Sällningsförfarandet innehåller inte administrativt beslutsfattande. Om förordningen godkänns medför den behov av uppdateringar främst i utlänningslagen, men även i gränsbevakningslagen och polislagen. En central åtgärd skulle vara att ge Gränsbevakningsväsendet, polisen och migrationsmyndigheten de befogenheter som de behöver för sällningsförfarandet, inklusive möjlighet att hindra personer från att avlägsna sig från förfarandet tills kontrollen har slutförts. Ur kommissionens perspektiv är sällningen en fortsatt åtgärd som kan liknas vid en andra linjens gränskontroll. I den fortsatta beredningen bör man utreda om det under sällningsförfarandet behövs andra befogenheter, exempelvis vid gränskontrollerna, för att säkerställa sällningen.

Kommissionens förslag om att personer som är föremål för åtgärder under sällningen inte ska ges tillstånd att resa in på medlemsstatens område torde betyda att information om personens rätt till inresa samlas in först under sällningen. Under sällningsförfarandet tillämpas inte de regler som normalt är avsedda att tillämpas på tredjelandsmedborgare som har godkänts för inresa, även om personen konkret redan befinner sig på medlemsstatens område och inom dess jurisdiktion.

Vid en sedvanlig, det vill säga laglig, inresa utreds förutsättningarna för inresa vid en gränskontroll, som regleras i gränsbevakningslagens 27 §. I motiveringarna till lagen konstateras att en gränskontroll har drag som är kännetecknande för ett förvaltningsförfarande. Den innehåller

liknande åtgärder som en förundersökning av ett brott, men är inte en brottsutredning. Gränskontrollernas mål är att oberoende av deras administrativa karaktär bekämpa hot mot den allmänna ordningen och säkerheten (RP 6/2005 rd s 109/II). För att kunna utföra gränsbevakningen har gränsbevakarna nationellt även i nuläget rätt att vidta åtgärder enligt 28 § i gränsbevakningslagen, bland annat att tillfälligt omhänderta dokument och hindra personer från att avlägsna sig från gränskontrollen tills kontrollen har slutförts.

Sållningen handlar om en suverän stats rätt att undersöka förutsättningarna för inresa hos utlänningar som vill resa in i landet innan de släpps in. Sållningsförfarandet kan av praktiska skäl inte utföras konkret utanför statens gränser, och det är därför nödvändigt att utarbeta ett juridiskt specialarrangemang där tillämpningen av reglerna inte beror på personens faktiska vistelseort.

Laglig uppehållsrätt för utlänningar regleras i utlänningslagens 40 §. Rätten till fri rörlighet för personer som vistas lagligt i landet regleras i utlänningslagens 41 §. Enligt de föreslagna reglerna ska en asylansökan inte kunna anhängiggöras innan sållningen har slutförts. Utlänningslagens bestämmelser om personer som söker internationellt skydd, som får vistas lagligt i landet under behandlingen av ansökan tills ett avgörande i ärendet vunnit laga kraft eller ett verkställningsbart beslut har fattats om att utlänningen ska avlägsnas från landet, skulle därmed inte tillämpas på sållningen.

Vid sållning skulle personens rätt att röra sig inte behöva begränsas genom myndighetsbeslut, eftersom personen under sållningen inte skulle ha beviljats rätt till inresa i landet. Det är fråga om ett förfarande som är jämförbart med polislagens 2 kapitel, 1 § (utredning av identitet), gränsbevakningslagens 27 § (utredning av förutsättningarna för in- och utresa) eller utlänningslagens 133 § (registrering av invandrare vid massinvandring), där personen är skyldig att närvara under förfarandet.

För sållningsförfarandet föreslås också upprättandet av ett oberoende tillsynsorgan, genom vilket man kan säkerställa att personernas grundläggande och mänskliga rättigheter förverkligas under förfarandet.

5.2 Ekonomiska och administrativa effekter

De effekter på EU:s budget som kommissionen beräknat är betydande, sammanlagt omkring 417,6 miljoner euro under en flerårig finansieringsram 2021–2027. Kommissionen bedömer att de kostnader som de nya uppgifterna orsakar för medlemsstaterna kan täckas genom den fleråriga finansieringsramen för åren 2021–2027. Enligt kommissionen begär den inte tilläggsfinansiering eller personalresurser i anknytning till de förslag som gäller sållningen.

I Finland kommer förslaget till rättsakt om ett sållningsförfarande, om det förverkligas, att påverka flera förvaltningsområden, men de mest betydande effekterna torde vara de ekonomiska effekter som hänför sig till utvecklingen av infrastrukturen. En tydlig indelning mellan dessa kan inte göras på ett tillförlitligt sätt åtminstone i detta skede av beredningen.

Förhandlingar om förordningsförslag kring EU-fonderna för inrikes frågor pågår på EU-nivå, och det finns därför i detta skede ingen information om hur mycket Finland kommer att få ur ovan nämnda fonder. Det bör även noteras att förslaget till en förordning om en asyl- och migrationsfond för EU (AMF) gavs sommaren 2018, och att inga särskilda noteringar i det beaktar förordningsförslagen i den så kallade pakten från hösten 2020 och deras effekter på finansieringsramperioden 2021–2027. Därför har särskild finansiering inte heller allokerats för att stöda sållningsförfarandet.

Kriterierna för finansieringen till medlemsstaterna från fonderna för inrikes frågor är fortfarande under behandling. Då nivån på EU-finansieringen från fonderna för inrikes frågor ökar betydligt jämfört med nuläget är den preliminära bedömningen att utdelningen till Finland också ökar. Förhandlingar om kriterierna för utdelning från fonderna för inrikes frågor kommer att föras som trepartsförhandlingar kring rådets allmänna syn. I den form som ingår i rådets allmänna syn förblir kriterierna för utdelning till stor del likadana som under den nuvarande finansieringsprogramperioden.

Vid de yttre gränserna har Finland i nuläget omkring 150 fall årligen som skulle omfattas av sållningsförfarandet och Gränsbevakningsväsendets ansvar. Inom landet påträffas årligen omkring 2 000 fall som för polisen skulle innebära åtgärder enligt sållningsförfarandet. De flesta asylsökande som kommer till Finland kommer via de inre gränserna. Det är dock värt att notera att en del asylsökande har kommit till landet på laglig väg, och de hänvisas inte till sållningsförfarandet i något skede.

Ett sållningsförfarande skulle, i kombination med de övriga åtgärder som kommissionen föreslår, sannolikt minska den olagliga migrationen inom EU, och enligt en bedömning skulle det också minska antalet personer som kommer till landet olovligt via de inre gränserna.

Som utgångspunkt för bedömningen av de ekonomiska och förvaltningsmässiga effekterna kan man använda den rådande nationella praxisen, där antingen Gränsbevakningsväsendet (för personer som kommer över de yttre gränserna) eller polisen (för personer som påträffas inom landet) ansvarar för de inledande åtgärderna. Med de nuvarande bestämmelserna kan Migrationsverket endast inkvartera de personer som genomgår sållning som på förslag av Gränsbevakningsväsendet eller polisen och enligt domstolsbeslut satts i förvar med stöd av utlänningslagen. I Finland finns två (2) inkvarteringslokaler som lämpar sig för sådana personer, det vill säga förvarsenheter. En av dessa finns i Joutseno och en i Helsingfors. Inkvarteringskapaciteten uppgår till lite över 100 klientplatser. En liten förvarsenhet kan också inrättas i Uleåborg.

Man måste utveckla infrastruktur för sållning i närheten av gränserna. För närvarande anländer de flesta asylsökande till Finland via de inre gränserna, och därmed kan de enligt 6 artikeln, 2 punkten i förordningen genomgå sållning någon annanstans än i närheten av Schengenområdets yttre gränser. En närmare konsekvensbedömning behövs också gällande utvecklingen av olagliga inresor via de inre gränserna.

Utifrån den information som finns i nuläget är det inte möjligt att bedöma kostnaderna för den infrastruktur som behövs. Vilka lokaler som krävs för sållningsförfarandet bör utredas närmare i den fortsatta beredningen som en del av helheten.

I fråga om användningen av förläggningar för sållningsverksamhet måste man beakta mottagningsverksamhetens utgångspunkter, enligt vilka förläggningarna placeras på det sätt som är lämpligast med tanke på asylprocessen och ordnandet av mottagningstjänster. De befintliga förläggningarna är inte planerade och byggda med tanke på begränsning av personers rörlighet. De befintliga förläggningarnas placering utgör också en utmaning, eftersom de lokaler som används för inkvartering av personer som genomgår sållning bör finnas i närheten av gränsen.

Inkvarteringen av personer som påträffats i landet och genomgår sållning kan bli en utmaning, om lokaler som lämpar sig för sluten inkvartering ligger långt bort. Möjlighet att tillfälligt förvara personer i polisfängelser kan komma i fråga som en kostnadseffektiv lösning.

För störningssituationer har Migrationsverket färdiga planer för att vid behov etablera flyktingslussar i samarbete med polisen och Gränsbevakningsväsendet. Förläggningarna i Joutseno och Uleåborg är för närvarande de enda som snabbt kan göras om till flyktingslussar, och de förvarsenheter som finns där ger möjlighet att inkvartera personer på sådant sätt att de kan förhindras att röra sig fritt.

För Gränsbevakningsväsendet och polisen bedöms ibruktagande av ett sällningsförfarande i normala lägen i detta skede inte medföra behov av tilläggsresurser.

I en störningssituation har Gränsbevakningsväsendet bättre verksamhetsförutsättningar än polisen tack vare sina reserver. Polisen har för närvarande inte tillgång till sådana reserver som behövs i en störningssituation, och om uppgifterna ökar måste man prioritera andra lagstadgade uppgifter. När det gäller resurserna i en störningssituation bör man också beakta Frontex möjligheter att bistå med sällningsförfarandet. Eventuella behov av tilläggsresurser i form av tekniska verktyg, såsom registreringsutrustning, bedöms som en del av planeringen av Gränsbevakningsväsendets och polisens verksamhet och ekonomi.

De hälsoundersökningar som föreslås som en del av sällningsförfarandet görs i regel också i nuläget, men endast för personer som söker internationellt skydd. Hälsoundersökningarna är för närvarande frivilliga och sker på förläggningar eller förvarsenheter där det finns sjukskötare eller hälsovårdare. Ett mål med hälsoundersökningarna är att identifiera personer som befinner sig i en sårbar ställning. Enligt Migrationsverkets bedömning behövs för primärvårdsundersökningar en (1) hälsovårdare eller sjukskötare per 100–150 klienter.

Vid en störningssituation med omfattande invandring hösten 2015 grundades en flyktingsluss i Torneå, där hälsovårdare från FRK erbjöd asylsökande mycket begränsade inledande undersökningar (intervjuer om symtom och kritiska sjukdomar, vid behov mätning av feber och blodtryck). För beredskap för inledande av hälsoundersökningar utan dröjsmål i en situation med omfattande invandring krävs att man skaffar mobila hälsoundersökningspunkter och säkerställer tillgången till hälsovårdspersonal exempelvis genom ett beredskapsavtal. Dimensioneringen av de inledande hälsoundersökningarna skulle vara omkring 20–30 minuter per person, förutsatt att lokaler, personal och tolkning har ordnats. Om det är fråga om en situation som påverkar folkhälsan ordnar sjukvårdsdistriktet i området med den personal och utrustning för hälsoundersökningar som behövs på centret. Denna resurs måste lösas från sjukvårdsdistriktens övriga verksamhet.

När det gäller asylprocessen stöder de uppgifter som samlats in i sällningsförfarandet genomförandet av asylsamtal, och uppgifterna kan användas i senare skeden av asylprocessen. Enligt den nuvarande praxisen har man fått fram motsvarande uppgifter från asylsökande även vid så kallade asylförhör som görs av Migrationsverket, där man försöker utreda personens identitet, rutt och inresa.

I verkställandet av förordningen om sällning är det viktigt att säkerställa att de uppgifter som samlats in vid sällningen automatiskt är tillgängliga på datasystemnivå för de myndigheter som ansvarar för asyl- eller återsändningsprocessen samt andra som har rätt till dem, med beaktande av rättigheterna till information och reglerna för insamling av personuppgifter.

Till de centrala operativa utvecklingsområden som sällningsförfarandet medför hör åtminstone säkerställandet av tolk-, hälsovårds-, och inkvarteringstjänster. Detta skulle medföra både administrativa och ekonomiska effekter, som måste studeras närmare i ett senare skede.

I fråga om bedömningen av kostnaderna för registreringar eller registerkontroller under sållningsförfarandet har man utgått från att registreringsskyldigheten för sjöräddningen endast tillämpas på sådana sjöräddningsoperationer som hör till förordningens tillämpningsområde. Eurodac är också en del av en mer omfattande interoperabilitetsutveckling (interoperability) för EU:s datasystem, som för Gränsbevakningsväsendet orsakar en engångskostnad på uppskattningsvis 400 000 euro samt ytterligare kostnader för förändringar i verksamheten, som inte kan bedömas ännu i detta skede.

Kostnaderna för interoperabilitetsutvecklingen beaktas inom Gränsbevakningsväsendet, polisen och Migrationsverket som separata helheter och bedöms som en del av den nationella planen för de offentliga finanserna och budgetprocessen. Kostnaderna för de förändringar som föreslås gällande systemens interoperabilitet ingår i finansieringsutredningen för referensramen för interoperabilitet. Det är möjligt att söka EU-finansiering för förändringarna från EU:s asyl- och migrationsfond (AMF) via nationella program.

Bedömningen av de ekonomiska effekterna preciseras när beredningen framskrider, med beaktande av att de bestämmelser för sållningen som till slut godkänns kan avvika från det förslag som kommissionen nu gett. Beslut om finansieringen fattas i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna eller ramarna för statens ekonomi och statens budgetförslag.

Effekterna av det oberoende tillsynsorgan som övervakar förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna måste utredas närmare. Enligt en preliminär bedömning kunde diskrimineringsombudsmannen vara en aktör som utför övervakningen.

Den föreslagna förordningen skulle ha ekonomiska effekter även för justitieministeriets förvaltningsområde (Rättsregistercentralen). För Rättsregistercentralen skulle orsakas kostnader för både datasystem och personal. En exakt bedömning av kostnaderna för Rättsregistercentralen kan inte göras i detta skede.

6 Rättsaktens förhållande till grundlagen samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Kommissionen anser att förslaget respekterar de grundläggande rättigheterna och beaktar EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, internationell rätt, i synnerhet kraven enligt Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning, den europeiska människorättskonventionen, konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt kraven i konventionen om förbud mot tortyr och omänsklig behandling.

Sållningsförfarandet ska ske med respekt för de grundläggande rättigheterna enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna, i synnerhet människans värdighet (artikel 1), människans rätt till integritet (artikel 3), förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling (artikel 4), rätten till asyl (artikel 18), skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel 19), icke-diskriminering (artikel 21) och hälsoskydd (artikel 35).

I förslaget strävar man efter att säkerställa efterlevnaden av stadgan om de grundläggande rättigheterna och internationella förpliktelser genom att grunda ett oberoende tillsynsorgan som övervakar förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, samt genom att möjliggöra övervakning utförd av den europeiska byrån för grundläggande rättigheter. Enligt kommissionen beaktar förslaget fullt ut barnens rättigheter samt de särskilda behoven hos personer som befinner sig i en sårbar ställning.

Enligt artikel 52, stycke 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 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.

Enligt artikel 51, stycke 1 i stadgan riktar sig bestämmelserna i stadgan till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Artikel 51 förutsätter att nämnda aktörer respekterar rättigheterna enligt stadgan, iakttar principerna i den och främjar tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter.

Enligt grundlagens 7 §, 1 mom. har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt moment 3 i paragrafen får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som inkluderar frihetsberövande utdöms av en domstol. Lagligheten i annat frihetsberövande kan tas upp för granskning i domstol. Den frihetsberövades rättigheter tryggas i lag. Enligt artikel 2, stycke 1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till fysisk och mental integritet. Enligt artikel 7 i stadgan har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

Det föreslagna obligatoriska sållningsförfarandet måste utredas utifrån grundlagens 7 §, moment 1 och 3, 9 § moment 1 samt 21 § om rättsskydd. Enligt kommissionens förslag ska en sökande inte släppas in i landet och hans asylansökan ska inte registreras innan det obligatoriska sållningsförfarandet har slutförts. Enligt statsrådets uppfattning befinner sig den sökande även under sållningsförfarandet fysiskt inom medlemsstatens område och inom dess jurisdiktion, och samtidigt även inom tillämpningsområdet för unionsrätten. Därför ska också frihetsberövande ske enligt relevanta nationella regelverk, som utifrån de fortsatta förhandlingarna behöver övervägas närmare.

I 133 § i utlänningslagen regleras registreringen av invandrare vid massinvandring. Om antalet invandrare undantagsvis är så stort att det inte är möjligt att vid sedvanligt förfarande klarlägga förutsättningarna för inresa och registrera invandrarna, kan statsrådet vid allmänt sammanträde besluta att invandrare i fråga om vilka förutsättningarna för inresa är oklara eller identiteten är oklar, för registrering ska föras till en flyktingsluss som avses i 3 § i lagen om mottagande av personer som söker internationellt skydd. I paragrafens 3:e moment stadgas att invandrarna ska uppehålla sig i flyktingslussen under tiden för registreringen, om inte skäl som hänför sig till deras hälsotillstånd eller någon annan viktig personlig orsak förutsätter något annat. I paragrafens 4:e moment stadgas att registreringen ska utföras utan dröjsmål.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande (GrUU 4/2004 rd) att det i sitt utlåtande GrUU 18/2001 rd i sig såg flyktingslusskedet som ett potentiellt grundlagsproblem, men att det i ljuset av grundlagen såg en möjlighet till ett sådant regelverk där flyktingslusskedet var avsett att vara kortvarigt, bara några dagar till en vecka. Grundlagsutskottet konstaterade då att utdraget mottagande i en flyktingsluss kan i något skede bli en laglighetsfråga som berör de rättigheter som stadgas i grundlagens 19 §, 1 mom. och även andra grundläggande rättigheter. Grundlagsutskottet ansåg att det i det föreslagna 133 § 4 mom. i utlänningslagen framgår att flyktingslusskedet för registrering kan ta upp till 14 dagar. Utifrån sitt ställningstagande godkänner utskottet inte detta förslag, utan anser att flyktingslusskedets längd ska fastställas enligt bestämmelserna i den

gällande lagen om främjande av invandrares integration samt mottagande av asylsökande. Därför måste tidsfristen i fråga tas bort. Utskottet lämnade en konstitutionell anmärkning gällande momentet (GrUU 4/2004 rd s. 13—14).

Personens närvaroplikt under den obligatoriska sällningen är ett godtagbart skäl, det vill säga orsaker som anknyter till identifieringen av personen, registreringen i europeiska informations-system samt bedömning av eventuella säkerhets- och hälsorisker. I den obligatoriska sällningen strävar man också efter att upptäcka behov hos personer som befinner sig i en sårbar ställning. En kort tidsfrist för sällningen säkerställer att närvaroplikten är proportionerlig i förhållande till de eftersträfvade målen. I den fortsatta beredningen av förordningen bör man precisera att sällningen ska göras utan dröjsmål och att personens frihet ska begränsas endast till de delar det är nödvändigt för att trygga sällningens målsättningar. Därtill bör man utreda om sällningsförfarandets mål kan tryggas även genom andra åtgärder, exempelvis av den typ som beskrivs i utlänningslagens 7 kapitel.

Målet med den obligatoriska hälsokontroll som ingår i sällningsförfarandet är att identifiera personer som behöver omedelbar hälso- och sjukvård och hänvisa dem till vård, att identifiera och isolera personer som bedöms orsaka risker för folkhälsan samt att identifiera minderåriga och personer som befinner sig i en sårbar ställning.

Målen med den obligatoriska hälsokontrollen är i sig ett godtagbart skäl till att begränsa de grundläggande rättigheterna. Den obligatoriska hälsokontrollen bör dock bedömas med hänsyn till åtgärdens proportionalitet. I den fortsatta beredningen finns skäl att utreda om en skyldighet att erbjuda hälsoundersökningar vid sällningen och en mer riktad skyldighet att delta kunde vara tillräckligt för att uppnå målet. I ärendet ska man också beakta Europeiska människorättsdomstolens praxis för avgöranden (bl.a. *Glass v. the United Kingdom* [2004], *Jalloh v. Germany* [2006], *M.A.K. and R.K. v. the United Kingdom* [2010], *V.C. v. Slovakia* [2011], *R.S. v. Hungary* [2019]).

I den fortsatta beredningen ska man utifrån det som sägs ovan bedöma det föreslagna sällningsförfarandet med hänsyn till grundlagens 7 §, 1 och 3 mom., 9 §, 1 mom. och 21 §.

I obligatoriskt deltagande i sällning skulle det vara fråga om faktisk förvaltningsverksamhet som baserar sig på en EU-förordning. Om deltagandet i sällningen skulle inte fattas förvaltningsbeslut, som skulle kunna överklagas genom regler för ändringssökande. Som avslutning på sällningen fattas ett överklagbart förvaltningsbeslut enligt artikel 14 om antingen ett asylförfarande eller ett återsändningsförfarande. Enligt artikeln ska varje person som sökt asyl hänvisas till ett asylförfarande, så sällningen kan inte påverka en persons rätt att söka asyl. I förvaltningsverksamheten skulle i fråga om rättsskyddet enligt grundlagens 21 § åtminstone principen om god förvaltning förverkligas med hjälp av allmän precision och ändamålsenlighet i regelverket samt utbildning, lämplighet och kompetens hos de personer som utövar verksamheten. I den fortsatta beredningen bör förslaget till förordning dock preciseras så att det tydligt framgår att man i sällningen inte fattar beslut som rör personer, utan att sällningens syfte är att förbereda inför beslutsfattandet. Avgöranden som påverkar personers rättigheter är förvaltningsbeslutsförfaranden som inkluderar mekanismer för överklagande, snarare än informationsinsamling och förberedelse.

För sällningsförfarandet föreslås upprättande av ett oberoende tillsynsorgan, genom vilket man kan säkerställa att personernas grundläggande och mänskliga rättigheter förverkligas under förfarandet. I den fortsatta beredningen måste man bedöma om denna uppgift kan ges till diskrimineringsombudsmannen eller någon annan laglighetsövervakare.

Det obligatoriska sällningsförfarandet skulle inkludera insamling av personuppgifter gällande bland annat hälsa och säkerhet (artikel 9 och 11), utredning av identitet bland annat med hjälp av europeiska myndighetsregister (artikel 10) och registrering av biometriska uppgifter (artikel 14.6). Som avslutning på sällningsförfarandet samlas centrala uppgifter om personen och inre-
san i ett formulär, som överläts till en behörig myndighet för fortsatta åtgärder (artikel 13 och 14).

Det obligatoriska sällningsförfarandet skulle inkludera insamling av personuppgifter om bland annat hälsa och säkerhet. Dessa regler kring rätten till information och insamling av personuppgifter bör utredas med hänsyn till sekretess- och dataskyddsreglerna samt privatlivsskyddet. Skyddet av privatlivet och personuppgifter tryggas i EU-rätten, och i synnerhet i artikel 7 och 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Enligt 8 artikeln, 1 stycket i stadgan har var och en rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Enligt 2 stycket i samma artikel ska sådana uppgifter behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. Till de delar som behandlingen av personuppgifter inkluderar behandling av biometrisk information eller information om personers hälsa, är den inte bara behandling av sådana särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen utan också sådan behandling av känsliga personuppgifter som grundlagsutskottet avser, och denna behandling kan beröra stora mängder personuppgifter. Behandling av känsliga personuppgifter kan enligt grundlagsutskottets uppfattning anses beröra själva kärnan i skyddet av personuppgifter som rör privatlivet (GrUU 1/2018 rd, GrUU 37/2013 rd, s. 2/I). Vid behandling av sådana personuppgifter är det särskilt viktigt att säkerställa att begränsningarna av privatlivsskyddet är nödvändiga och proportionerliga.

Grundlagsutskottet har som permanent ståndpunkt att regler kring behandling av personuppgifter ska granskas med hänsyn till grundlagens 10 §. Enligt 1 momentet i paragrafen ska närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Enligt gängse praxis hos grundlagsutskottet begränsas spelrummet för lagstiftaren utöver av denna bestämmelse även av att skyddet för personuppgifter delvis inkluderas i skyddet för privatlivet under samma moment. Överlag är det fråga om att lagstiftaren ska trygga denna rätt på ett sätt som kan anses vara godtagbart med tanke på helheten av systemet för grundläggande rättigheter (se t.ex. GrUU 13/2016 rd, s. 3–4).

Enligt grundlagsutskottets uppfattning ska skyddet av personuppgifter framöver i första hand säkerställas med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och nationell allmän lagstiftning. Även med tanke på reglernas tydlighet ska man framöver förhålla sig avhållsamt till justeringar av den nationella speciallagstiftningen och begränsa sådana justeringar till det som är nödvändigt inom ramen för det spelrum som dataskyddsförordningen ger. Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det dock klart att behovet av speciallagstiftning måste bedömas även i enlighet med det riskorienterade tillvägagångssätt som dataskyddsförordningen förutsätter, genom att uppmärksamma de hot och risker som behandlingen av personuppgifter medför. Ju större risk behandlingen orsakar för en fysisk persons rättigheter och friheter, desto mer detaljerat och välgrundat måste regelverket vara. Detta har särskilt stor betydelse när det gäller behandlingen av känsliga personuppgifter (GrUU 14/2018 rd, s. 4–5).

I fråga om skyddet av privatlivet och personuppgifter gäller de mest centrala punkterna i förslaget behandlingen av biometrisk identifierande information och uppgifter om personers hälsa (se

GrUU 33/2016 rd samt s. 4, GrUU 29/2016 rd, s. 4–5 och den rättspraxis som de hänvisar till). Det är av betydelse att allvarliga risker som gäller informationssäkerhet och missbruk av uppgifter kan vara förknippade med en sådan exceptionellt omfattande databas med biometriska kännetecken som nu föreslås. 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 också krävt att behandlingen av känsliga uppgifter begränsas genom exakta regler till endast det som är nödvändigt (se exempelvis GrUU 13/2017 rd, s. 5 och GrUU 3/2017 rd, s. 5).

Enligt 4 § i lagen om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet (639/2019) får Gränsbevakningsväsendet behandla uppgifter som hör till särskilda kategorier av uppgifter endast om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ändamålet med behandlingen. I lagens 6 § regleras behandlingen av grundläggande personuppgifter, i 7 § regleras behandlingen av personuppgifter vid gränskontroll samt för upprätthållande av gränssäkerheten och gränsordningen, och i 15 § regleras behandling av personuppgifter i Gränsbevakningsväsendets övriga lagstadgade uppgifter. I lagens 33 § regleras Gränsbevakningsväsendets rätt att överlåta bland annat sådana personuppgifter som avses i 7 § och 15 § för att utföra en myndighets lagstadgade uppgifter, exempelvis till Migrationsverket för behandling och avgörande av sådana ärenden avseende utlänningar och finskt medborgarskap som enligt lag eller förordning hör till Migrationsverket samt för de tillsynsuppgifter som hör till verket.

I 4 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019) regleras behandlingen av grundläggande personuppgifter och i 5 och 6 § regleras behandlingen av personuppgifter i undersöknings- och övervakningsuppgifter. Enligt lagens 15 § får polisen behandla uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter endast om det är nödvändigt för ändamålet med behandlingen. I 29 § i lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet regleras polisens rätt att lämna ut personuppgifter till Eurodacsystemet med iakttagande av bestämmelserna i Eurodaförordningen. I lagens 33 § regleras polisens rätt att överlåta bland annat sådana personuppgifter som avses i 5 § och 6 § för att utföra en myndighets lagstadgade uppgifter, exempelvis till Migrationsverket för behandling och avgörande av sådana ärenden avseende utlänningar och finskt medborgarskap som enligt lag eller förordning hör till Migrationsverket samt för de tillsynsuppgifter som hör till verket. I utlänningslagens 131 § regleras dessutom polisens registrering av utlänningars signalement och behandling av dem.

Lämpligheten hos reglerna i förordningsförslaget ska med beaktandet av grundlagsutskottets rutiner för utlåtanden säkerställas under behandlingen av förordningen med tanke på grundlagens 10 §.

Förordningens 11 artikel förutsätter att en förfrågan görs även i det så kallade ECRIS-TCN-systemet, som grundats genom förordningen (EU) 2019/816 om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar mot tredje-landsmedborgare och statslösa personer (ECRIS-TCN) för att komplettera och stödja det europeiska brottsregistersystemet och ändra förordningen (EU) 2018/1726. Förslaget skulle utvidga användningsändamålet för ECRIS-TCN-systemet. Utvidgningen av användningsändamålet bör regleras i ECRIS-TCN-förordningen.

7 Behandling av rättsakten i Europeiska unionens organ och nationell behandling

Kommissionens förslag av den 23 september 2020 till helhetsreform av migrations- och asylpolitiken har diskuterats på minister-, kommitté- och arbetsgruppsnivå under ledning av ordförandelandet Tyskland. Utöver den rättsaktsspecifika behandlingen har ordföranden som mål att ta upp ett samförståndsdocument i RIF-rådet i december, som skulle omfatta nyckelfrågor kring förnyelsen av asylsystemet samt andra centrala dimensioner av migrationspolitiken såsom samarbete med tredje länder, återresor och återsändning samt lagliga vägar. Gränsarbetsgruppen behandlade förordningen om sållningsförfarandet 19.10.2020 och 4.11.2020.

EU:s ministerutskott 14.10.2020 (E-brev) och 6.11.2020 (U-ärendet)

EU-sektion 6, skriftligt förfarande 16–19.10.2020.

8 Ålands befogenheter

Enligt 27 § 26 och 34 punkten i Ålands självstyrelselag (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftning och gränsbevakningen.

9 Statsrådets ståndpunkt

EU behöver en helhetsmässig och balanserad invandrings- och asylpolitik som grundar sig på information, genom vilket man kan skapa ett rättvist och hållbart system för såväl normala lägen som förhöjt migrationstryck och krissituationer. I all verksamhet på det internationella planet och inom EU måste man respektera de skyldigheter som den internationella rätten medför samt grundläggande och mänskliga rättigheter. (E 125/2020 rd)

Som utgångspunkt för fastställandet av sin ståndpunkt konstaterar statsrådet att reformen av det gemensamma asylsystemet är en helhet på EU-nivå, där man strävar efter balans mellan de bestämmelser som för med sig skyldigheter i fråga om hanteringen av migrationen och de bestämmelser som jämnar ut ansvaret i kriser och situationer med hårt tryck. Det är viktigt att sträva efter balans för att skapa ett fungerande och rättvist system för alla medlemsstater, oberoende av storleken på och karaktären hos det migrationstryck som riktas mot dem, och att asylsökandes ärenden behandlas på ett smidigt och högklassigt sätt i alla medlemsstater. Fastställandet av ståndpunkten utgår också från tryggheten av de grundläggande och mänskliga rättigheterna, inklusive rättsskyddet, i alla situationer. Detta är ett absolut villkor för att förordningen ska godkännas. Finland har som mål att förbättra förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i hela Europeiska unionen.

Statsrådet ser det som viktigt att övervakningen av EU:s yttre gränser är effektiv och trovärdig samt respekterar de grundläggande och mänskliga rättigheterna i alla situationer. (E 125/2020 rd) Ett enhetligt sållningsförfarande skulle stöda ett integrerat system för övervakning av de yttre gränserna och främja tryggheten av Schengenområdet.

Personer som olovligt korsat en yttre gräns kontrolleras för närvarande inte på samma sätt som personer som korsat en yttre gräns på lagligt sätt. Statsrådet stöder åtgärder för att stärka de yttre gränserna och anser att det föreslagna sållningsförfarandet, om det förverkligas på rätt sätt, stöder detta mål. Förfarandet bör inkludera åtgärder för att identifiera personen och registrera

personen i ett lämpligt EU-datasystem samt tillräckliga kontroller för att förebygga risker som hotar säkerheten eller folkhälsan i området för fri rörlighet, och därtill garantier för att integritets- och dataskyddet tryggas för de personer som berörs av förfarandet och att deras övriga grundläggande rättigheter förverkligas.

Statsrådet ser det som nödvändigt att identifieringen av minderåriga och personer som befinner sig i en sårbar ställning, såsom offer för människohandel, verkligen tryggas. Man måste se till att barnens bästa och rättigheter förverkligas fullt ut.

Statsrådet ser det som viktigt att de åtgärder som hör till sållningen kan utföras utan dröjsmål och inom så kort tid som möjligt, samt att man säkerställer närvaropliktens proportionalitet i förhållande till de eftersträvade målen. Statsrådet ser det som viktigt att förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna skulle övervakas genom en oberoende övervakningsmekanism med tillräckliga befogenheter och resurser.

Statsrådet ser det som positivt att man enligt kommissionens förslag skulle skapa sådana kontakter som tidigare saknats samt förfaranden som omfattar hela EU för hantering och registrering av tredjelandsmedborgare som olagligt kommit till Schengenområdet. Gemensamma förfaranden skulle också möjliggöra bättre utomstående bedömningar av medlemsstaternas åtgärder och förbättra förtroendet mellan medlemsstaterna.

Statsrådet ser det som viktigt att sållningsförfarandet inte försvårar behandlingen av normala sjöräddningsfall eller försämrar möjligheterna att utan dröjsmål återsända personer som olovligt korsat gränsen till tredje länder, om fallet inte är förknippat med skyddsbehov eller andra särskilda skäl.

Statsrådet ser det som absolut nödvändigt att man även i den fortsatta beredningen av förordningsförslaget noggrant beaktar förverkligandet av grundläggande och mänskliga rättigheter. Med tanke på skyddet av personuppgifter är det viktigt att behandlingen av känsliga personuppgifter begränsas till det som är nödvändigt med tanke på syftet med behandlingen.

Statsrådet ser det som viktigt att de kostnader som sållningsförfarandet orsakar för medlemsstaten i enlighet med kommissionens förslag i sin helhet kan täckas genom en flerårig finansieringsram, så att tilläggsfinansiering ur EU:s budget eller tilläggspersonal i EU:s organ eller ämbetsverk inte behövs.