

U 93/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 767/2008, förordning (EG) nr 810/2009, förordning (EU) 2017/2226, förordning (EU) 2016/399, förordning 2018/XX [förordning om interoperabilitet] och beslut 2004/512/EG och om upphävande av rådets beslut 2008/633/RIF (ändring av VIS-förordningen samt ändring och upphävande vissa författningar i samband med det)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 767/2008, förordning (EG) nr 810/2009, förordning (EU) 2017/2226, förordning (EU) 2016/399, förordning 2018/XX [förordning om interoperabilitet] och beslut 2004/512/EG och om upphävande av rådets beslut 2008/633/RIF samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 25 oktober 2018

Utrikesminister Timo Soini

Ambassadrådet Virpi Kankare

STATSRÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN OM ÄNDRING AV VIS-FÖRORDNINGEN SAMT ÄNDRING OCH UPPHÄVANDE AV VISSA FÖRFATTNINGAR I SAMBAND MED DET

Förslagets bakgrund och syfte

Schengenområdets informationssystem för viseringar (VIS, Visa Information System) är en viktig del av ramen för visumpolitik och en del av EU:s helhet för centraliserade informationssystem. Kommissionens ändringsförslag till VIS-förordningen (COM (2018) 302 final) av den 16 maj 2018 kompletterar kommissionens förslag om ändring av viseringskodexet av den 14 mars 2018 (COM(2018) 252 final). Det huvudsakliga syftet med VIS-förslaget är att förbättra säkerheten och avlägsna informationsluckor. Vidareutvecklingen av informationssystemet för viseringar är viktigt för att möjliggöra genomförandet av kommissionens helhet med förslag till förordning om interoperabiliteten för informationssystemen av den 12 december 2017.

Informationssystem för viseringar (VIS) är en väsentlig del av det sätt som kommissionen framfört om att administrera och effektivisera övervakningen av de yttre gränserna samt användningen av uppgifter om migrationen och säkerheten. Syftet med det är att säkerställa att visummyndigheterna, gränsbevakarna, de brottsbekämpande myndigheterna, migrationsverket och de rättsliga myndigheterna har de uppgifter som behövs för att förbättra EU:s gränssäkerhet, hantera migrationen och förbättra den inre säkerheten till förmån för alla medborgare. Grundprinciperna för handläggningen av viseringsansökningar har inte setts över sedan viseringskodexen trädde i kraft 2010. VIS-förordningen trädde i kraft 2008 så att informationssystem för viseringar (VIS) togs i drift stegvis med början 2011.

Den situation som råder när visumpolitiken genomförs har ändrat de senaste åren. Fokusområdet i den politiska debatten har blivit utmaningar i fråga om migration och säkerhet, ekonomiska överväganden och allmänna yttre förbindelser samt en omvärdering av balansen mellan dem.

Informationssystemet för viseringar (VIS) har sedan 2011 fungerat som en teknisk lösning som underlättar viseringsförfarandena för kortare vistelse och hjälper viserings-, gräns-, asyl- och migrationsmyndigheter att effektivt kontrollera nödvändig information om tredjelandsmedborgare som behöver visering för resor till Europeiska unionen (EU). Informationssystemet för visering sammanlänkar medlemsstaternas konsulat runt om i världen och alla deras gränsovergångsställen vid de yttre gränserna.

Det allmänna syftet med förslaget till ändring av VIS-förordningen är i linje med de fördragsbaserade målen att förbättra säkerheten inom EU och vid dess gränser, främja legitima resenärers rätt att passera de yttre gränserna samt fritt röra sig och vistas inom Schengenområdet utan inre gränskontroller och att underlätta förvaltningen av Schengenområdets yttre gränser. Dessa syften behandlas bland annat i den europeiska migrationsagendan och i efterföljande meddelanden, däribland meddelandet om bevarande och stärkande av Schengenområdet, meddelandet Europeiska säkerhetsagendan, kommissionens lägesrapporter om utvecklingen mot en effektiv och genuin säkerhetsunion och meddelandet Anpassning av den gemensamma viseringspolitiken till nya utmaningar.

De specifika syftena med VIS-förslaget är:

- 1) att underlätta förfarandet för viseringsansökan;
- 2) att underlätta och stärka kontrollerna vid gränsövergångsställen vid de yttre gränserna och inom medlemsstaternas territorium;
- 3) att förbättra den inre säkerheten i Schengenområdet genom att underlätta utbytet av information mellan medlemsstaterna om tredjelandsmedborgare som innehar viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd.
- 4) att underlätta migrationsmyndigheternas och de brottsbekämpande myndigheternas identitetskontroller av tredjelandsmedborgare på en medlemsstats territorium;
- 5) att göra det lättare att identifiera försvunna personer;
- 6) att vara till hjälp med att identifiera och återsända personer som eventuellt inte uppfyller eller inte längre uppfyller villkoren för inresa till, vistelse eller bosättning på medlemsstaternas territorium;
- 7) att hjälpa brottsbekämpande myndigheter att få tillgång till uppgifter om personer som ansöker om och innehar viseringar för kortare vistelse (vilket redan är möjligt enligt gällande regler) och även om innehavare av viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd, om så krävs för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra allvarlig brottslighet och terrorism, samtidigt som man säkerställer ett omfattande uppgifts- och integritetsskydd;
- 8) att samla in statistik som stöd för en evidensbaserad migrationspolitik i EU.

Huvudsakligt innehåll

I förslaget framförs bl.a. följande reformer:

Uppgifter som ska lämnas i samband med ansökan

I samband med att ansökan lämnas in föreslås det att inkludera en digital kopia av sökandens resehandling i de uppgifter som lagras i informationssystemet för viseringar. Den föreslagna ändringen underlättar identifiering av offer i krissituationer, identifiering av personer som vistas olagligt i landet och att lämna begäranden om återtagande när personer återsänds.

För de fingeravtryck som registreras i samband med inlämning av ansökan föreslås åldern för tagning av fingeravtryck på barn sänkas från tolv till sex år. En sänkning av åldersgränsen möjliggör verifiering av barnets identitet i förfarandet för viseringsansökan och vid gränskontroller vid EU:s yttre gränser. Fingeravtryck möjliggör säker identifiering av barn, vilket bidrar till att bekämpa människohandel och ge barn bättre skydd, samt förhindra olaglig migration och inresa samtidigt som hänsyn till barnets bästa tas. I lagstiftningsförslaget betonas det att se till att barnets bästa värnas under hela handläggningen av viseringsansökan och alltid vid eventuell senare användning av barnens uppgifter.

Ansiktsbild tagen på plats

I förslaget till VIS-förordning föreslås det att de ansiktsbilder som lagras i informationssystemet för visering ska tas på plats när ansökan lämnas in. Syftet med ändringen är att förbättra tillförlitligheten för ansiktsbilder och användbarheten vid biometrisk identifiering. Bilderna i fråga kunde i framtiden användas vid de gränskontroller som genomförs med stöd av in- och utresesystemet (Entry Exit System, EES) på samma sätt som fingeravtryck som samlats i samband med viseringsansökan, alltså kan personen i samband med gränsövergången identifieras antingen genom fingeravtryck som lagrats i informationssystemet för viseringar eller på basis av ansiktsbilden. För personer som inte har någon tidigare resehistorik i Schengenområdet kunde det skapas en personlig EES-fil som krävs enligt EES-förordningen, så att en ansiktsbild som tagits redan när viseringsansökan inlämnades och som uppfyller tillräckliga kvalitetskrav utnyttjas. På så sätt minskas olägenheterna för resenärer till följd av insamlingen av samma biometriska kännetecken både vid

viseringsansökan och i samband med den första gränsövergången. Dessutom gör parallell användning av ansiktsbilder och fingeravtryck gränsövergångstrafiken smidigare, eftersom biometrisk kännetecken inte behöver insamlas av viseringspliktiga vid gränsövergångsställena. Samtidigt förbättras kostnadseffektiviteten för myndighetsverksamheten, eftersom ansiktsbilden tas endast en gång.

Lagring och användning av viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd

I kapitel III a i den nya VIS-förordningen föreslås det att efter ett beslut fattats om en ansökan om visering för längre vistelse eller uppehållstillstånd, ska myndigheten som fattat beslutet i fråga utan dröjsmål skapa en personakt genom att föra in de uppgifter som fastställts i VIS-förordningen i informationssystemet för viseringar. Skyldigheten att införa i VIS-databasen gäller positiva och avböjande beslut samt ändring, återkallelse, förlängning och upphävning av beslut.

Myndigheterna i medlemsstaterna har för närvarande inte information om uppehållstillstånd eller nationella viseringar som andra medlemsstater har beviljat åt tredjelandsmedborgare. Uppgifter om tillstånd som beviljats i andra medlemsländer hjälper myndigheterna att förebygga olaglig inresa och vistelse i landet. Uppgifter om tillstånd som beviljats i andra medlemsstater behövs för att fastställa den ansvariga staten och för att till exempel uppfylla skyldigheterna enligt Dublin-förordningen och återvändandedirektivet bl.a. i fråga om identifiering av personer.

Förslag till VIS-förordning omfattar inte uppehållstillstånd för familjemedlemmar till EU-medborgare som har rätt till fri rörlighet enligt unionsrätten.

Interoperabilitet för informationssystemen

I framtiden startar VIS automatiskt en helhet för interoperabilitet mellan informationssystem i anslutning till Europas sökportal med användning av en sökning där det utreds om det finns anteckningar om personen i Schengens informationssystem (SIS), in- och utresesystemet (EES), EU:s system för reseuppgifter och resetillstånd (ETIAS), ECRIS-TCN-systemet i fråga om domar i anslutning till terrorism och andra grova brott, i Europols filer samt i Europols databaser som gäller stulna och försvunna resedokument (SLTD och TDAWN). Åtkomsträtten till uppgifterna som införts i dessa system baserar sig även i framtiden på kriterier som bestämts i de systemspecifika inställningarna.

I det gällande ECRIS systemet för utbyte av brottsregisterinformation är medlemsstaterna i regel skyldiga att överlåta uppgifter för handläggning av ett brottsärende. När handläggningen av förslaget till VIS-förordning framskrider ska det klarläggas om förslaget till VIS-förordning kräver utvidgningar i principerna om överlåtelse av uppgifter. Eventuella utvidgningar av samarbetet kan ha betydande konsekvenser för Rättsregistercentralens verksamhet. Rättsregistercentralen är ECRIS centrala myndighet. Enligt förslaget till förordning om ECRIS-TCN-systemet som är föremål för förhandling kommer systemet att innehålla endast uppgifter för att fastställa tredjelandsmedborgares identitet och med vilka det kan klarläggas i vilka medlemsstater det finns brottsregisteruppgifter om personen i fråga. I sin nuvarande form möjliggör ECRIS-TCN systemet inte åtskiljning av terrorismbrott eller andra grova brott på det sätt som förutsätts i förslaget till VIS-förordning. Till denna del är regleringen i förslaget till VIS-förordning bristfällig och oklar och dess konsekvenser är svåra att bedöma.

Åtkomst till VIS-systemet i brottsbekämpande syfte

Enligt syftet med förslaget till VIS-förordning får brottsbekämpande myndigheter hjälp med att få tillgång till uppgifter om personer som ansöker om och innehar viseringar för kortare vistelse (vilket redan är möjligt enligt gällande regler) och så utvidgas de brottsbekämpande myndigheternas tillgång till information om innehavare av viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd, när det är nödvändigt för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra allvarlig brottslighet och terrorism, samtidigt som man säkerställer ett omfattande uppgifts- och integritetsskydd.

I detta syfte föreslås ett nytt III b-kapitel till VIS-förordningen. I kapitlet finns bestämmelser om förfaranden och förutsättningar som gäller åtkomst till informationssystem för viseringar i brottsbekämpande syfte. Medlemsstaterna ska utse myndigheter som har behörighet att se de uppgifter som förts in i informationssystemet för visering för att förebygga, upptäcka och utreda terrorismbrott och andra grova brott. Enligt förslaget utnämner medlemsstaterna en central kontaktpunkt (eller centrala kontaktpunkter), som säkerställer att de nationella myndigheterna har nödvändig åtkomst till VIS-systemet. Enligt förslaget utnämner Europol en egen central kontaktpunkt. Den centrala kontaktpunkten ska vara separat från utnämnda myndigheter och får inte från dem ta emot anvisningar som gäller resultatet av det oberoende tillsynsarbete som den utför.

Behov att ändra andra akter till följd av förslaget till VIS-förordning

Det uppstår behov att ändra viseringskodex (810/2009). Enligt förslaget är nya element i synnerhet riskindikatorer som kan utnyttjas i viseringsprocessen och ändringar insamlingen av biometriska kännetecken (fingeravtryck och ansiktsbild).

Riskindikatorerna stödjer och underlättar bedömningen av viseringsansökan i fråga om säkerhetsrisker, olaglig immigration eller stora epidemirisker. Det ska beaktas att lagstiftarna har beslutat att inkludera utnyttjandet av riskindikatorer som en del av system för reseuppgifter och resetillstånd ETIAS som gäller resenärer från visumfria tredjeländer. Således är det motiverat att använda riskindikatorer för visumpliktiga tredjelandsmedborgare som i princip utgör högre risk för olaglig inresa. Beslutsfattande om viseringsansökningar sker även i fortsättningen utgående från enskild granskning av ansökningarna.

Förslaget till VIS-förordning förutsätter även ändringar i följande akter:

- Beslutet om inrättande av Informationssystemet för viseringar (VIS) (Decision 2004/512/EC),
- Förordningen om in- och utresesystem (EES) 2017/2226
- Kodex om Schengengränserna 2016/399
- Ramverket som reglerar interoperabiliteten för informationssystem på EU-nivå (handläggningen av rättsakten pågår)
- Rådets beslut om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott (2008/633/JHA)

Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Rättslig grund

Den rättsliga grunden för förslaget till VIS-förordning består av följande artiklar i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget): artikel 16.2, artikel 77.2 a, b, d och e, artikel 78.2 d, e och g, artikel 79.2 c och d, artikel 87.2 a och artikel 88.2 a.

Enligt artikel 77.2 a, b, d och e i EUF-fördraget kan Europaparlamentet och rådet besluta om åtgärder om den gemensamma politiken för viseringar och andra uppehållstillstånd för kortare tid, kontroll av de personer som passerar de yttre gränserna, alla nödvändiga åtgärder för att stegvis upprätta ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna samt slopad kontroll av personer, oavsett deras medborgarskap, när de passerar de inre gränserna. Detta är den huvudsakliga rättsliga grunden för den föreslagna förordningen.

Enligt artikel 16.2 i EUF-fördraget har unionen befogenhet att fastställa bestämmelser om skydd för enskilda personer när det gäller behandling av personuppgifter hos unionens institutioner, organ och byråer och i medlemsstaterna, när dessa utövar verksamhet som omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, samt om den fria rörligheten för sådana uppgifter. Denna bestämmelse i fördraget utgör också en viktig rättslig grund för detta förslag. Denna bestämmelse utgör också en viktig rättslig grund för detta förslag.

Ett av syftena med förslaget är att, på strikta villkor, ge nationella brottsbekämpande myndigheter och Europol åtkomst till uppgifter i VIS för brottsbekämpande ändamål. Förslaget baseras därför även på artiklarna 87.2 a och 88.2 a i EUF-fördraget. Båda dessa ytterligare rättsliga grunder förutsätter samma ordinarie lagstiftningsförfarande som är tillämpligt enligt artikel 77.2.

Förslaget har även en rad andra underordnade mål, till exempel målet att bidra till Dublin- och asylprövningsförfarandet, genom de åtgärder som har tagits fram enligt artikel 78.2 d, e och g i EUF-fördraget, främja identifiering och återvändande av tredjelandsmedborgare som en del av åtgärderna i artikel 79.2 c i EUF-fördraget och främja identifiering och bekämpa människohandel som en del av de åtgärder som har tagits fram enligt artikel 79.2 d i EUF-fördraget. Dessa ytterligare rättsliga grunder är också förenliga med de huvudsakliga rättsliga grunderna.

Förslaget behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och beslut om godkännande fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

Statsrådet anser att de rättsliga grunderna är lämpliga.

Subsidiaritetsprincipen

Genom artikel 77.2 a i EUF-fördraget får unionen befogenhet att besluta om åtgärder om ”den gemensamma politiken för viseringar och andra uppehållstillstånd för kortare tid”. Detta förslag är inom ramarna för denna bestämmelse. Målet är att vidareutveckla och förbättra bestämmelserna om elektronisk hantering av ansökningar för planerade vistelser på medlemsstaternas territorium i högst 90 dagar under en 180-dagarsperiod. Detta mål kan inte i tillräcklig utsträckning nås av medlemsstaterna själva, eftersom det bara är unionen som kan ändra en befintlig unionsakt (VIS-förordningen).

Fri rörlighet inom området utan inre gränskontroller kräver att de yttre gränserna förvaltas effektivt i syfte att trygga säkerheten. Medlemsstaterna har därför enats om att gemensamt ta itu med dessa utmaningar, i synnerhet genom att dela information genom centraliserade EU-system på området rättsliga och inrikes frågor.

Avsaknaden av kontroller vid de inre gränserna kräver en sund förvaltning av de yttre gränserna där varje medlemsstat eller associerat land måste kontrollera sina egna yttre gränser för de andras räkning. Ingen medlemsstat kan på egen hand hantera irreguljär migration och gränsöverskridande brottslighet. Tredjelandsmedborgare som rest in i Schengenområdet utan inre gränskontroller kan resa fritt inom detta område. Inom ett område utan inre gränser kan gemensamma åtgärder mot irreguljär invandring och internationell brottslighet och terrorism,

bland annat för att upptäcka identitetsbedrägerier, genomföras framgångsrikt endast på EU-nivå.

Enligt artikel 77.2 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt har unionen befogenhet att anta åtgärder för att säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av medlemsstaternas yttre gränser. EU:s nuvarande lagstiftning om viseringsförfarandet måste ändras så att hänsyn tas till förflyttningar av tredjelandsmedborgare som ansöker om visering för kortare vistelse, i synnerhet den senaste bestämmelsen gällande in- och utresesystemet genom vilken kravet på stämpling avskaffades och en in- och utresepost för tredjelandsmedborgare som beviljats inresa för en kortare vistelse infördes. Syftet är att medlemsstaternas myndigheter ska kunna bedöma det lagliga utnyttjandet av tidigare kortare vistelser i ett område utan inre gränskontroller.

När det gäller viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd föreskrivs det i artikel 21 i Schengenkonventionen ett ömsesidigt erkännande av sådana handlingar som ger innehavaren rätt att röra sig fritt inom Schengenområdet under 90 dagar under en 180-dagarsperiod (liktande en visering för kortare vistelse), förutsatt att de uppfyller villkoren i artikel 6.1 a, c och e i förordning (EU) 2016/399 (kodexen om Schengengränserna).

I dagens läge finns det informationsluckor inom gränsförvaltning och brottsbekämpning i samband med gränspassage av innehavare av viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd och dessa brister kan avhjälpas genom att inkludera uppgifterna i informationssystemet för visering. På så sätt kan uppgifterna i fortsättningen delas mellan medlemsstaterna, och även andra medlemsstater än den som utfärdade handlingen kan kontrollera innehavarens handlingar vid medlemsstaternas yttre gränser eller inom EU och kontrollera om en person kan utgöra ett hot mot säkerheten i någon av medlemsstaterna. Denna reform är i linje med målen enligt artikel 77 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Statsrådet anser att målen i förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan nås av medlemsstaterna på egen hand utan nås bättre på unionsnivå. Syftet är att utveckla medlemsstaternas gemensamma informationssystem för visering. Detta är nödvändigt för att få nödvändig information om visumpliktiga tredjelandsmedborgare i enhetlig form.

Proportionalitetsprincipen

Enligt artikel 5 i EU-fördraget får åtgärder inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördraget. EU ska genomföra förslaget på ett sådant sätt att målen för förslaget nås så effektivt som möjligt.

Syftet med förslaget är att effektivisera och förenhetliga viseringsprocessen och de kontroller som görs vid Schengenområdets yttre gränser. På så sätt kan Schengenområdets funktionalitet befrämjas. Det föreslagna initiativet utgör en vidareutveckling av bestämmelserna om gränsfria resor för att säkerställa att gemensamma regler vid de yttre gränserna tillämpas på samma sätt i alla de medlemsstater som har avskaffat kontrollerna vid de inre gränserna. Det baseras dessutom på ett instrument som ger EU information om tredjelandsmedborgare. Direktivet innebär en kodifiering och förbättring av befintliga brottsbekämpande myndigheters tillgång till VIS-information om dessa kategorier av tredjelandsmedborgare, vilket är ett tidsbesparande, säkert och kostnadseffektivt sätt att identifiera tredjelandsmedborgare som misstänks för (eller fallit offer för) terrorism eller grov brottslighet och ge myndigheterna möjlighet att konsultera ansökningshistoriken för tredjelandsmedborgare som misstänks för (eller fallit offer för) sådana brott.

Enligt förslaget bygger det på principerna om ”inbyggt uppgiftsskydd” och är proportionerligt vad gäller rätten till skydd av personuppgifter, eftersom det inte krävs att insamlingen och lagringen av uppgifter endast sker för den tidsperiod som är nödvändig för att systemet ska kunna fungera och fylla sitt syfte. Enligt förslaget kommer alla nödvändiga skyddsåtgärder och mekanismer för att effektivt skydda resenärers grundläggande rättigheter, framför allt deras privatliv och personuppgifter, att fastställas och genomföras i förslaget. Enligt förslaget krävs inga ytterligare förfaranden eller någon ytterligare harmonisering på EU-nivå för att informationssystemet för visering ska fungera.

Statsrådet anser att förslaget i princip är proportionerligt och att det inte heller går utöver vad som är nödvändigt i fråga om åtgärder på EU-nivå för att nå de fastställda målen. VIS-förslaget kan i princip även anses vara proportionerligt från kostnadssynpunkt om man beaktar den nytta som alla medlemsstater har i sin förvaltning av den gemensamma yttre gränsen med hjälp av informationssystemet för visering och framförallt med tanke på utvecklingen av EU:s gemensamma migrationspolitik. De politiska val som gjorts är proportionerliga och överskrider inte vad som är nödvändigt för att nå målen för förslaget.

Förslagets förhållande till grundläggande och mänskliga rättigheter och grundlagen

Syftet med VIS-förslaget är i linje med de fördragsbaserade målen att förbättra säkerheten inom EU och vid dess yttre gränser, främja legitima resenärers rätt att passera de yttre gränserna samt fritt röra sig och vistas inom området utan inre gränskontroller och att underlätta förvaltningen av Schengenområdets yttre gränser.

Förslaget har i synnerhet konsekvenser för följande grundläggande rättigheter:

- rätt till värdighet (artikel 1 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna),
- rätt till frihet och säkerhet (artikel 6 i stadgan om de grundläggande rättigheterna),
- respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna),
- skydd av personuppgifter (artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna),
- rätt till asyl och skydd vid principen om förbud mot återsändande (artikel 18 och 19 i stadgan om de grundläggande rättigheterna),
- skydd vid avlägsnande, utvisning och utlämning (artikel 19 i stadgan om de grundläggande rättigheterna),
- icke-diskriminering (artikel 21 i stadgan om de grundläggande rättigheterna),
- barnets rättigheter (artikel 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna) och
- rätt till ett effektivt rättsmedel (artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna).

I gällande VIS-förordning regleras åtkomsten till informationssystemet för visering samt nödvändiga skyddsåtgärder. Den innehåller också bestämmelser om den enskildes rätt till åtkomst, korrigering och radering samt till prövning (rättelse, radering och rättsmedel enligt den allmänna dataskyddsförordningen) och om rätten till rättsmedel och oberoende offentliga myndigheters övervakning av uppgiftsbehandlingen.

Förslaget till ändring av VIS-förordningen innehåller skyddsåtgärder som omfattar de särskilda behoven när det gäller nya kategorier av uppgifter, uppgiftsbehandling och registrerade personer som kommer att omfattas av VIS. På dessa grunder kan förslaget anses vara förenligt med EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, särskilt när det gäller rätten till skydd av personuppgifter. Förslaget kan även anses vara förenligt med artikel 16 i EUF-fördraget, där var och en garanteras rätt till skydd av de personuppgifter som berör honom eller henne.

U 93/2018 rd

Grundlagsutskottet har bedömt lagstiftnings- och fördragsinitiativ inom EU-rätten med beaktande av domstolspraxisen (t.ex. GrUU 20/2016 rd), framförallt EU-domstolens avgöranden i rättsfallen C-293/12 och C-594/12 (Digital Rights Ireland) och C-362/14 (Schrems). Utskottet har bl.a. konstaterat att eftersom begränsningen av de grundläggande rättigheterna är så betydelsefull är det av central vikt att bestämmelserna om förutsättningar för lagring av uppgifter och om användningen av uppgifterna är exakta och begränsar sig till vad som är nödvändigt med hänsyn till de godtagbara motiven (GrUU 18/2014 rd).

Förslaget till VIS-förordning kan anses innebära ett ingripande i skyddet för privatlivet och personuppgifter. I sin bedömning av sådan lagstiftning har grundlagsutskottet i allmänhet ansett att bestämmelserna måste granskas mot 10 § i grundlagen. Enligt den paragrafens 1 mom. 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. På det hela taget 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).

Via VIS-systemet lagras uppgifter om biometriska kännetecken (fingeravtryck och ansiktsbild) i EU:s gemensamma biometriska identifieringsservice (BMS), som ska inrättas och som skapar en matematisk modell för de biometriska kännetecken som förts in i informationssystemen på EU-nivå och lagrar den i en gemensam databas.

Grundlagsutskottet har bedömt att biometriska kännetecken på många sätt kan jämföras med känslig information (t.ex. GrUU 30/2016 rd). Att tillåta behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter som hör till privatlivet (GrUU 37/2013 rd). Enligt EU:s förnyade dataskyddslagstiftning hör biometriska uppgifter till särskilda kategorier av personuppgifter.

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 ansett att sådana register måste bedömas med avseende på villkoren för begränsning av de grundläggande rättigheterna, särskilt med beaktande av om en sådan begränsning är godtagbar och uppfyller kravet på proportionalitet (GrUU 38/2016 rd, GrUU 21/2012 rd, GrUU 47/2010 och GrUU 14/2009 rd). Det bör påpekas att redan nuvarande VIS-informationssystem på EU-nivå utnyttjar matematiska modeller som skapas utgående från biometriska kännetecken.

Grundlagsutskottet har betonat behovet av att säkerställa att principen om bundenhet till ett användningsändamål förverkligas i hanteringen av personuppgifter (se t.ex. GrUU 14/2017 rd och GrUU 33/2016 rd). Utskottet har i synnerhet i samband med bedömningen av den nationella regleringen av hanteringen av biometriska kännetecken betonat att det är bra att förhålla sig negativt till användningen av uppgifter för ändamål utöver det egentliga insamlings- och registreringssyftet i anslutning till register som innehåller omfattande biometriska kännetecken. Enligt utskottet har endast exakta undantag som kan karaktäriseras som små kunnat göras från bundenheten till användningsändamål. Regleringen har inte fått leda till att någon annan verksamhet än den som hänför sig till det ursprungliga användningsändamålet blir det huvudsakliga eller ens ett betydande användningssätt för registret (se t.ex. GrUU 14/2017 rd och GrUU 47/2010 rd).

Vid behandlingen av Europaparlamentets och rådets förordning (Smarta gränser) konstaterade grundlagsutskottet att det finns skäl att i regleringen införa ett uttryckligt förbud mot utlämn-

ing av information till tredjeländer (GrUU 28/2016). Likaså konstaterade grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 21/2012 om Europaparlamentets och rådets förordning (Eurodac) att ett uttryckligt förbud att lämna ut information från Eurodac-systemet till tredjeländer är viktigt för skyddet av många grundläggande rättigheter, särskilt med avseende på att det gäller ett register över asylsökande.

I enlighet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, som är bindande för EU-institutionerna och medlemsstaterna, när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51.1 i stadgan), måste interoperabilitetens möjligheter att förbättra säkerheten och skyddet av de yttre gränserna vägas mot skyldigheten att säkerställa att sådana ingrepp i de grundläggande rättigheterna som kan uppkomma till följd av den nya interoperabilitetsmiljön begränsas till vad som är strikt nödvändigt för att faktiskt svara mot de mål av allmänt samhällsintresse som eftersträvas, med förbehåll för proportionalitetsprincipen (artikel 52.1 i stadgan).

Enligt kommissionens bedömning har det i förslaget ställts tillräckliga garantier för förutsättningarna att registrera personuppgifter samt för skyddet och övervakningen av dem. Åtkomsten för de brottsbekämpande myndigheterna och Europol till uppgifterna i VIS-systemet skulle vara begränsad till situationer där vissa noggrant fastställda villkor uppfylls och där användningen av informationen främjar förebyggande, avslöjande eller utredning av enskilda terroristbrott eller andra grova brott.

Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för lagstiftningen

EU-förordningar är direkt tillämplig rätt.

Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget

Eu-LISA gjorde år 2016 en REFIT-bedömning (Regulatory Fitness and Performance Programme) om den tekniska ändringen av informationssystemet för visering. Enligt resultaten av bedömningen har det i förslaget till VIS-förordning inkluderats viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd samt genomförande av automatiska säkerhetskontroller mot EU:s och Interpols databaser och kontroller av irreguljär invandring. I förslaget har även inkluderats en sänkning av minimiåldern för fingeravtryck på barn och lagring av en kopia av den biografiska sidan i sökandenas resehandlingar i informationssystemet för visering.

Enligt kommissionens bedömning förutsätter genomförande av förslaget till VIS-förordning anslag på 182 miljoner euro under åren 2021–2027. Utvecklingsfasen är planerad att äga rum åren 2021–2023, det vill säga den sträcker sig till EU:s nästa fleråriga budgetramperiod.

Om förslaget godkänns innan EU:s nästa fleråriga budgetram, tas de nödvändiga resurserna (uppskattningsvis 1,5 miljoner euro) ur budgetpunkten som gäller finansiella instrument för yttre gränser och visumpolitik och beloppet dras av från de medel som anvisats för åren 2021–2023. Med hjälp av dessa 1,5 miljoner euro inleds beredningen av de åtgärder som ingår i förslaget och som gäller t.ex. beredningen av genomförandeakter och beredning av avtal om offentlig upphandling. Om en politisk överenskommelse om förslaget nås senast i mars 2019 (dvs. under nuvarande lagstiftningsperiod) är målet att förslaget ska genomföras före slutet av 2021.

U 93/2018 rd

De resurser som krävs för förslaget (gränsförvaltningsfonden och de berörda byråerna) motsvarar kommissionens förslag till flerårig budgetram för perioden 2021–2027 av den 2 maj 2018. Kostnaderna i samband med genomförandet av detta förslag är fördelade på följande sätt:

- 105 miljoner euro till eu-LISA (indirekt förvaltning);
- 45 miljoner euro till medlemsstaterna, vilka öronmärkts i deras nationella program (delad förvaltning);
- 2 miljoner euro till Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) (indirekt förvaltning);
- 30 miljoner euro till Europol (indirekt förvaltning).

Konsekvenser för Finlands statsbudget

I fråga om Finlands statsbudget fördelas de ekonomiska konsekvenserna åtminstone på inrikesministeriets (gränsbevakningsväsendet, polisen, migrationsverket) och utrikesministeriets förvaltningsområden och eventuellt också justitieministeriets förvaltningsområde (Rättsregistercentralen). Beslut om finansieringen fattas när planen för den offentliga ekonomin och statsbudgeten bereds, vid behov genom att ändra allokeringen av anslagen.

För närvarande är Finlands enda nationella kontaktyta med VIS-systemet via CVIS-gränssnittet och den ansvariga myndigheten är utrikesministeriet, som ansvarar för CVIS-anslutningsprogrammets operativa funktion och för utvecklingen.

I och med förslaget utvidgas VIS-systemet att omfatta även uppehållstillstånd och viseringar för längre vistelse. När användningsändamålet utvidgas kommer även verksamheten för Finlands nationella kontaktyta att utökas till att omfatta uppehållstillstånd och för Finlands del viseringar för längre vistelse som eventuellt införs i framtiden. Utvecklingen och genomförandet av ändringar i gränssnittet som gäller uppehållstillstånd och visering för längre vistelse kostar i princip cirka 300 000–500 000 euro.

Enligt bedömningen uppkommer kostnader förutom av ändringar i gränssnittet även då en ansiktsbild tas på plats när ansökan inlämnas. Detta innebär anskaffning av både utrustning och programvara samt utveckling av befintliga processer. På nationell nivå ska kostnaderna bedömas separat utifrån ändringarna i den operativa verksamheten. En bedömning av de faktiska kostnaderna för nödvändiga ändringar i informationssystemen är möjlig först när man vet hur systemet förverkligas tekniskt sett på centralsystemnivå och ett dokument används där nödvändiga gränssnitt och andra krav definieras. En eventuell integration av informationssystem genomförs sannolikt med informationssystemet för utlänningsfrågor (UMA) som administreras av Migri. Om så är fallet är ett mycket grovt kostnadsintervall 150 000–250 000 euro utifrån tidigare genomförda anslutningar i det internationella informationssystemet UMA beroende på hur komplicerat det är att tekniskt genomföra anslutningen.

Inom ramen för vilket system den föreslagna registreringen och hanteringen av uppgifter än genomförs ska den tekniskt genomföras så att det inte medför en extra administrativ börda för medlemsstaterna.

Ålands behörighet

Enligt 18 § 6 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om allmän ordning och säkerhet med de undantag som nämns i 27 § 27, 34 och 35 punkten.

U 93/2018 rd

Enligt 27 § 26 och 34 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftning och gränsbevakningen.

Nationell behandling av förslaget och behandling inom Europeiska unionen

Statsrådets U-skrivelse har utarbetats genom samarbete mellan utrikesministeriet, justitieministeriet och finansministeriet.

Utkastet till U-skrivelse har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionen för yttre förbindelser (EU3) den 26 september 2018 och i ett skriftligt förfarande i EU-sektion 6 den 26 september 2018.

Förslaget till VIS-förordning (COM (2018) 302 final)) behandlades första gången i viseringsarbetsgruppen den 18 maj 2018 och därefter på viseringsarbetsgruppens möten som ordnades den 18 juni 2018 och den 9–10 juli 2018 samt den 6 september 2018. Följande möten för arbetsgruppen hålls 17.9, 2.10, 22–23.10, 12–13.11 och 11–12.12.

Den första genomläsningen av förslaget blev klar under viseringsarbetsgruppens möte som ordnades den 9–10 juli 2018. Den andra genomläsningen påbörjas den 17 september 2018. Ordförandens mål är att få utstakat rådets allmänna riktlinjer så snart som möjligt, senast före slutet av innevarande år.

Det är nödvändigt att inta nationella ståndpunkter så snabbt som möjligt för att i så hel- täckande grad som möjligt inkludera Finlands syn i förhandlingar och beslutsfattande som gäller förslaget till VIS-förordning.

Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet förhåller sig i huvudsak positivt till det förslag till förordning som kommissionen gett och understöder revideringen av VIS-förordningen i enlighet med de möjligheter som teknologin erbjuder med beaktande av de förändringar som skett i situationen där viseringsspolitiken genomförs samt utmaningar i anslutning till migration och säkerhet. Statsrådet anser att det är viktigt att man i förslaget till VIS-förordning ser till att respektera de grundläggande rättigheterna och att dataskyddet realiserar. Statsrådet anser att förslaget till förordning är förenligt med grundlagsutskottets synpunkter.

Man tar ställning till förslagen till anslag i anslutning till EU:s kommande fleråriga budgetram och således också till finansieringen av förslaget till VIS-förordning ur EU:s budget från år 2021 och framåt som en del av helheten med förhandlingar om budgetramen.

I princip ser statsrådet positivt på kommissionens förslag om att även viseringar för längre vistelse och uppehållstillstånd ska registreras i VIS-systemet i framtiden

Statsrådet anser att det är viktigt att man i förhandlingarna strävar efter att säkerställa principerna om hanteringen av personuppgifter som avses i EU:s allmänna dataskyddsförordning, i synnerhet bundenheten till användningsändamål och minimeringen av uppgifter på ett tillräckligt sätt.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att förslaget till VIS-förordning länkas till bl.a. helheten med förslag till förordning om interoperabiliteten för informationssystemen (Interoperability Regulation). Verkställandet av helheten med förslag till förordning om interoperabiliteten för informationssystemen förutsätter många ändringar i VIS-informationssystemet. När det förhandlas om förslaget till VIS-förordning ska även framskridandet i förhandlingarna om

U 93/2018 rd

förslaget till förordning om interoperabilitet och akternas slutliga form beaktas. Statsrådet anser att det är positivt att åtkomsten till uppgifter som lagrats i olika system enligt förslaget till VIS-förordning även i fortsättningen baserar sig på kriterier som fastställts i de systemspecifika inställningarna.

I princip anser statsrådet att det är viktigt att ändringen av förordningen syftar till att effektivisera gränskontroller och att smidigheten för gränsövergångstrafiken beaktas bland annat genom att möjliggöra utnyttjande av ansiktsbild som insamlats under viseringsprocessen vid gränsövergångar vid EU:s yttre gränser. Funktionen hos informationssystemet för visering och gränskontrollprocessen betonas vid Finlands östgräns, där största delen av dem som kommer över gränsen är ryssar, som är viserings- eller uppehållstillståndsskyldiga. Vikten av en smidig gränskontrollprocess betonas också på Helsingfors-Vanda flygplats, där antalet gränspasseringar kontinuerligt ökar.

I princip ser statsrådet positivt på kommissionens förslag att i samband med registreringen av viseringsansökan inkludera en digital kopia av sökandens resehandling i VIS-systemet.

I princip förhåller sig statsrådet positivt till kommissionens förslag att sänka åldern för att ta fingeravtryck.

Kommissionen föreslår att de ansiktsbilder som lagras i informationssystemet för visering ska tas på plats när ansökan lämnas in. Statsrådet ställer sig i princip positivt till detta förslag.

I princip ser statsrådet positivt på kommissionens förslag om att de brottsbekämpande myndigheterna och Europol ska ha åtkomst till VIS-systemet. Med tanke på Finlands säkerhet är det viktigt att nationella behöriga myndigheter har tillräckliga möjligheter att utnyttja uppgifter i VIS-systemet.

Statsrådet anser att det är positivt att inkludera användningen av riskindikatorer till stöd för beslutsfattande om viseringsansökningar. Samtidigt ska det beaktas att lagstiftarna redan har beslutat att inkludera användningen av riskindikatorer som en del av förhandskontrollen av visumfria tredjelandsmedborgare som i princip utgör en mindre risk för olaglig inresa. Statsrådet anser att det är viktigt att man vid användning av riskindikatorer ser till att respektera de grundläggande rättigheterna och att dataskyddet realiserar. Det bör beaktas att indikatorerna är riktade och proportionerliga.