

U 21/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslag till ändring av Schengens informationssystem (SIS)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 21 december 2016 till (1) Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) i polissamarbete och straffrättsligt samarbete, ändring av förordning 515/2014 samt upphävande av förordning 1986/2006, rådets beslut 2007/533/RIF och kommissionens beslut 2010/261/EU (2) Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) i gränskontroller, ändring av förordning 515/2014 och upphävande av förordning 1987/2006 (3) Europaparlamentets och rådets förordning om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom EU samt en promemoria om förslagen.

Helsingfors den 23 februari 2017

Inrikesminister Paula Risikko

Lagstiftningsråd Hannele Taavila

INRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
13.2.2017

EU/2016/1830
EU/2016/1831
EU/2016/1833

FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV SCHENGENS INFORMATIONSSYSTEM (SIS)

1 Förslagets bakgrund och syfte

De senaste årens terroristattacker och migrationskrisen har ökat kraven på effektivare informationsutbyte mellan EU-ländernas myndigheter och mellan nationella myndigheter och EU:s byråer.

Enligt kommissionen är SIS unionens viktigaste informationssystem på gränsbevaknings- och säkerhetsområdet. I fjol, tre år efter det att andra generationen av SIS togs i drift, genomförde kommissionen en omfattande utvärdering. Enligt den fungerar SIS effektivt. Genom SIS uppnår man fler resultat och med SIS kan mer data behandlas i realtid än i något annat system inom det brottsbekämpande samarbetet. Som belägg för detta pekar kommissionen på att antalet träffar ökat år efter år i alla kategorier av registreringar. Vid utvärderingen framkom det dock även områden på vilka man kan göra operativa och tekniska förbättringar.

I första skedet föreslås tre rättsakter för utveckling av SIS: förslag till förordning om inrättande, drift och användning av SIS i polissamarbete och straffrättsligt samarbete, förslag till förordning om inrättande, drift och användning av SIS i gränskontroller och förslag till förordning om användning av SIS för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom EU. Förordningarna om polissamarbete och gränskontroller föreslås utgöra den rättsliga grunden för SIS. Dessa kompletteras av återvändandeförordningen.

Förslagen syftar till att utveckla SIS som verktyg i bekämpningen av terrorism och gränsöverskridande brottslighet, förbättra säkerheten vid gränserna och kontrollen över migrationen, säkerställa effektivt informationsutbyte mellan medlemsstaterna och främja unionsmedborgarnas säkerhet.

Förslagen behandlades inledningsvis vid ett sammanträde i arbetsgruppen för Schengenfrågor (Schengenregelverket) 16.1.2017.

I följande skede våren 2017 ska kommissionen lämna kompletterande förslag till utveckling av SIS utifrån en HLEG-rapport (High Level Expert Group) som kommer under våren.

2 Huvudsakligt innehåll

2.1 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) i polissamarbete och straffrättsligt samarbete, ändring av förordning 515/2014 och upphävande av förordning 1986/2006, rådets beslut 2007/533/RIF och kommissionens beslut 2010/261/EU (nedan SIS-polisförordning)

Bestämmelserna i SIS-polisförordningen motsvarar till stor del den gällande rättsliga grunden för SIS II. SIS-polisförordningen ersätter rådets gällande beslut om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) (533/2007 RIF) och Europaparlamentets och rådets förordning om tillträde till andra generationen av Schengens informationssystem för de enheter i medlemsstaterna som ansvarar för att utfärda registre-

U 21/2017 rd

ringsbevis för fordon (1986/2006). Förordningen upphäver även kommissionens beslut av den 4 maj 2010 om en säkerhetsplan för det centrala SIS II och kommunikationsinfrastrukturen.

Den tekniska strukturen i SIS förändras inte. Systemet består även fortsättningsvis av det centrala SIS, som underhålls av eu-LISA, nationella system som underhålls av medlemsstaterna och kommunikationsinfrastrukturen mellan det centrala SIS och de nationella systemen. SIS-databasen finns i det centrala systemet.

Kapitel I i förordningen anger tillämpningsområdet och inkluderar definitioner, teknisk struktur och drift av SIS. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak gällande bestämmelser med undantag för att artikel 4 ålägger medlemsstaterna att i sina nationella system införa en nationell kopia av hela eller delar av SIS-databasen.

Kapitel II föreskriver om medlemsstaternas skyldigheter. Dessa är i huvudsak oförändrade. Varje medlemsstat ansvarar för drift och underhåll av sitt nationella system och dess anslutning till det centrala systemet. I artikel 6 åläggs medlemsstaterna en ny skyldighet att vidareutveckla sitt nationella system och säkerställa att SIS-informationen är tillgänglig för slutanvändare utan avbrott. Medlemsstaterna ska även säkerställa att utbytet av tilläggsinformation om SIS-registreringar fungerar hela tiden. Vidare ska medlemsstaterna säkerställa att informationen i den nationella kopian är identisk med informationen i det centrala SIS. Kapitlet innehåller även bestämmelser om datasäkerhet.

Kapitel III har bestämmelser om skyldigheterna för den byrå som är ansvarig för den operativa förvaltningen av det centrala SIS. Byrån har också följande ansvarsområden i kommunikationsinfrastrukturen: a) tillsyn b) säkerhet och c) samordning av förbindelserna mellan medlemsstaterna och infrastrukturleverantören. Kommissionen ansvarar för alla övriga delområden i kommunikationsinfrastrukturen. Kapitlet har även bestämmelser om nödvändiga säkerhetsåtgärder, som byrån ska godkänna, byråns tystnads- och sekretessplikt samt loggningsnoteringar på central nivå.

Kapitel IV föreskriver om informationskampanjer som kommissionen regelbundet ska genomföra i samarbete med nationella tillsynsmyndigheter och Europeiska datatillsynsmannen. Kampanjerna ska informera allmänheten om systemets mål, vad som registreras, vilka myndigheter som har tillgång till SIS och den enskildes rättigheter.

Kapitel V har bestämmelser om SIS uppgiftskategorier och flaggning. Det föreslås en utökning av insamlade uppgifter genom att man i fortsättningen skulle kunna lagra en persons nationella registreringsnummer, vilken kategori en försvunnen person tillhör, vilken kategori personens identitetshandling tillhör, vilket land som utfärdat identitetshandlingen och när, identitetshandlingens nummer, fotografi och ansiktsbild, i vissa fall DNA-profil, fingeravtryck eller handavtryck samt en färgkopia av identitetshandlingen. Nytt i kapitlet är ett undantag i skyldigheten att förhandsbedöma registreringens proportionalitet, om medlemsstaten eftersöker en person eller ett föremål till följd av en handling som avses i artiklarna 1—4 i rådets rambeslut om terrorism (2002/475/RIF). I dessa fall åläggs medlemsstaterna att alltid införa en adekvat registrering av personen i SIS. Artikel 22 har noggranna bestämmelser om lagring av foton, ansiktsbilder, fingeravtryck, handavtryck och DNA i systemet. DNA får endast lagras när det gäller en försvunnen person eller ett barn som riskerar att bortföras och om lämpligt fotografi, ansiktsbild, fingeravtryck eller handavtryck inte finns att tillgå. Kapitlet innehåller även bestämmelser om flaggning. Om en medlemsstat bedömer att åtgärder som ska vidtas efter registrering enligt en viss artikel strider mot den nationella lagstiftningen, landets internationella förpliktelser eller väsentliga nationella intressen, kan medlemsstaten i efterhand kräva flaggning av registreringen för att markera att åtgärder till följd av registreringen inte kommer att vidtas på dess territorium.

U 21/2017 rd

Kapitel VI har bestämmelser om registreringar i syfte att gripa och överlämna personer på grundval av en europeisk arresteringsorder. Den centrala förändringen i kapitlet är att en medlemsstat som har infört en gällande registrering tillfälligt kan spärra registreringen, om en pågående operation kräver det och om tillstånd för detta erhållits från den relevanta rättsliga myndigheten. Då är registreringen endast tillgänglig för Sirenekontoren. I regel kan registreringen spärras i högst 48 timmar. Om det är operativt nödvändigt, kan spärrningstiden förlängas med ytterligare 48 timmar.

Kapitel VII innehåller bestämmelser om registreringar av försvunna personer. Det har lagts till bestämmelser om registreringar på begäran av en behörig rättslig myndighet gällande barn som riskerar att bortföras. Registrering kan ske när det finns en konkret och uppenbar risk för olagligt och omedelbart bortförande av barnet från den medlemsstat där den behöriga rättsliga myndigheten finns.

Kapitel VIII föreskriver om registreringar av personer som söks för att delta i ett rättsligt förfarande. Bestämmelserna är oförändrade.

Kapitel IX föreskriver om registreringar av personer eller föremål som söks för hemlig övervakning i anknytning till allvarliga brott eller för särskilda kontroller. Det föreslås en ny kategori av registreringar för att hindra utresa innan ett ärende hunnit klarläggas. Detta tillämpas enligt nationell lag och om den inte möjliggör förfarandet, omvandlas åtgärden till hemlig övervakning.

Den registrering som avses i kapitlet kan ske i lagförings syfte eller för att förebygga hot mot den allmänna säkerheten, vilket motsvarar regleringen i rådets beslut 533/2007/RIF. En ny grund för registrering är verkställighet av straffrättslig påföljd (criminal sentence).

Kapitel X innehåller bestämmelser om registreringar av föremål som ska beslagtas eller användas som bevismaterial i brottmål. Nya föremålskategorier är bl.a. teknisk utrusning och identifierbara delar av motorfordon.

Kapitel XI föreskriver om registrering av okända, efterlysta (wanted) personer som söks för identifiering enligt nationell lag. Detta är en ny kategori som möjliggör registrering av spår från brottsplatser (fingeravtryck eller handavtryck). Registrering förutsätter att medlemsstaten dessförinnan kontrollerat alla tillgängliga nationella och internationella databaser men inte kunnat säkerställa personens identitet. Det ska även finnas en stark misstanke om att personen har begått ett allvarligt brott (inkl. terrorism). Personen ska också utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna säkerheten. Kapitlet innehåller även noggrannare bestämmelser om förfrågningar utifrån fotografier, ansiktsbilder, finger- eller handavtryck och DNA samt kontroll av dessa.

Kapitel XII föreskriver om myndigheter som har rätt att använda registreringar samt om lagring av registreringar. Åtkomsträtten utvidgas från polis- och tullkontroller till andra brottsbekämpningsfunktioner som utförs av brottsbekämpande myndigheter med uppgift att förebygga, avslöja och utreda brott. Dessutom ges åtkomsträtt till nationella myndigheter med ansvar för frågor som gäller tredjelandsmedborgares inresa, vistelse och återvändande. Europeiska gräns- och kustbevakningen och dess grupper får åtkomst till vissa uppgifter. Även i fortsättningen får uppgifter inte lagras längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det syfte i vilket uppgifterna infördes i SIS. Enligt förslaget ska medlemsstaten se över lagringsbehovet var femte år. För närvarande är tidsfristen tre år.

Kapitel XIII har bestämmelser om radering av registreringar. Kapitel XIV har allmänna dataskyddsbestämmelser och kapitel XV noggrannare bestämmelser om dataskydd. Dataskyddsbestämmelserna är i huvudsak oförändrade. Uppgifter inklusive tilläggsinformation som be-

handlas i SIS får inte överföras till eller göras tillgängliga för tredjeländer eller internationella organisationer.

Kapitel XVI föreskriver om medlemsstatens skadeståndsansvar. Bestämmelserna motsvarar gällande lagstiftning.

Kapitel XVII innehåller slutbestämmelser.

2.2 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) i gränskontroller, ändring av förordning 515/2014 och upphävande av förordning 1987/2006 (nedan SIS-gränsförordning)

Artiklarna 1–19 utgör SIS-gränsförordningens huvudsakliga innehåll och motsvarar innehållet i SIS-polisförordningen med undantag för artikeln om tillämpningsområdet. Förslaget till SIS-gränsförordning handlar om utredning av förutsättningarna för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse (kapitlen I-IV).

Artiklarna 20–27 behandlar införande av uppgifter och larm i syfte att neka inresa och avvisa tredjelandsmedborgare. Artikel 24 ålägger medlemsländerna en ny skyldighet att i SIS införa uppgifter om alla tredjelandsmedborgare som meddelats inreseförbud eller nekats vistelse i landet. Uppdateringar av artikel 27 förtydligar praxisen för övervakning av inreseförbud för personer som omfattas av internationella sanktioner.

Artikel 28 föreskriver om biometrisk identifiering av personer (kapitel VI). Enligt kommissionens förslag ska identifiering med ansiktsbild begränsas till gränsövergångsställen som har automatisk gränskontrollutrustning.

Artiklarna 29–35 föreskriver om de permanenta byråernas (Europol, Frontex) åtkomst till systemen och om radering av uppgifter (kapitel VII). Vid operationer koordinerade av Frontex får medlemmar i europeiska gräns- och kustbevakningsgrupper åtkomst till SIS-uppgifter med det operationsledande värdlandets samtycke och när dess gränsbevakare finns på plats. Viss Frontexpersonal får åtkomst till SIS inom uppdraget för byråns planerade ETIAS-enhet.

Artiklarna 36–45 reglerar informationsbehandlingen (kapitel VIII). Artikel 45 förbjuder utlämning av uppgifter till tredjeländer och internationella organisationer.

Artiklarna 46–58 (kapitlen IX-XI) behandlar dataskydd, tillsyn över användningen av lagrad information och statistik som ska föras över SIS-användningen. Innehållet i dessa kapitel överensstämmer med SIS-polisförordningen.

2.3 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom EU (SIS-återvändandeförordning)

Syftet med denna förordning är att reglera villkoren och metoderna vid användning av SIS för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt inom EU när ett beslut om återvändande fattats enligt direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Förordningen har även bestämmelser om utbyte av tilläggsinformation i anknytning till registreringar av beslut om återvändande (artikel 1).

U 21/2017 rd

Artikel 2 anger definitioner och artikel 3 föreskriver om lagring av information i SIS. Medlemsstaterna åläggs en skyldighet att lagra information från beslut om återvändanden i SIS. Registreringen ska inkludera information om eventuell tidsfrist för frivilligt återvändande. Om verkställigheten av beslutet stoppas eller skjuts upp ska också detta noteras i registreringen.

Artikel 4 anger vilka uppgifter som kan lagras i SIS. För att kunna införa en registrering i SIS måste åtminstone följande framgå: personens efternamn, födelsedatum, registreringsorsak, referens till det beslut som utgör grund för registreringen, vilka åtgärder som ska vidtas och tidsfrist för frivilligt återvändande.

Enligt artikel 5 ska medlemsstaterna utse en ansvarig myndighet för utbyte av tilläggsinformation som gäller beslut om återvändanden.

Enligt artikel 6 ska en medlemsstat när den identifierar en person på utresa från EU som är föremål för beslut om återvändande översända vissa uppgifter som anges i artikeln till den medlemsstat som utfärdat beslutet. När en person som är föremål för beslut om återvändande har rest ut från EU ska registreringen i anknytning till beslutet raderas från SIS.

I artikel 7 konstateras att det centrala SIS ska meddela medlemsstaterna när tidsfristen för frivilligt återvändande i deras registrering har löpt ut.

Artikel 8 har bestämmelser om samråd mellan medlemsstater när en medlemsstat prövar om ett uppehållstillstånd eller någon annan handling som ger rätt till vistelse i landet ska utfärdas till en tredjelandsmedborgare för vilken en annan medlemsstat fattat ett beslut om återvändande.

Artikel 9 föreskriver om radering av registreringar och artikel 10 om utlämning av personuppgifter till tredjestater. Uppgifter om den återvändande kan lämnas ut till tredjestater enbart för identifiering av personen och för utfärdande av resehandlingar.

Artikel 11 föreskriver om statistik och artikel 12 om myndigheter som har åtkomsträtt till SIS-information. Förutom utsedda nationella myndigheter har Europol och medlemmar/personal i Europeiska gräns- och kustbevakningens grupper åtkomst till informationen.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Som rättslig grund för SIS-polisförordningen föreslår kommissionen artikel 82.1 d, 85.1, 87.2 a och 88.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Enligt artikel 82.1 d ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder för att underlätta samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter i medlemsstaterna inom ramen för lagföring och verkställighet av beslut.

Enligt 85.1 ska Eurojusts uppgift vara att stödja och stärka samordning och samarbete mellan de nationella myndigheter som har till uppgift att utreda och lagföra allvarlig brottslighet som berör två eller flera medlemsstater eller som det krävs lagföring för på gemensamma grunder, på grundval av operationer som genomförs och information som lämnas av myndigheterna i medlemsstaterna och av Europol.

Enligt artikel 87.2 a får Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet föreskriva åtgärder om insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av relevant information inom ett polissamarbete mellan alla behöriga myndigheter i medlemsstater-

na, inbegripet polisen, tullen och andra brottsbekämpande organ som är specialiserade på att förebygga, upptäcka och utreda brott.

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

Som rättslig grund för SIS-gränsförordningen föreslår kommissionen artikel 77.2 b och d samt 79.2 c i Fördraget om Europeiska unionens funktions sätt (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 samt alla nödvändiga åtgärder för att stegvis upprätta ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna.

Enligt artikel 79.2 c ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder gällande olaglig invandring och olaglig vistelse, inbegripet avlägsnande ur landet och återvändande av personer som vistas olagligt i medlemsstaterna. Denna artikel föreslås även som rättslig grund till SIS-återvändandeförordningen.

Statsrådet anser att de rättsliga grunderna är lämpliga. Förslagen behandlas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet och antas i rådet med kvalificerad majoritet.

Kommissionen anser att förslagets syfte inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås enbart genom medlemsstaternas åtgärder. Förslagen utvecklar det befintliga SIS, som använts operativt av medlemsstaterna sedan år 1995. Enligt kommissionen kan en avsevärd del av den information som förmedlas via SIS inte nås med decentraliserade system. Med beaktande av verksamhetens omfattning, effektivitet och effekter kan förslagets syfte uppnås bättre på unionsnivå. Enligt kommissionen inkluderar förslagen endast åtgärder som är nödvändiga för att uppnå det angivna syftet.

Statsrådet anser att förslagen följer subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

4 Förslagets förhållande till grundläggande och mänskliga rättigheter samt grundlagen

Förslagen utvecklar det befintliga systemet. Merparten av bestämmelserna i SIS-polisförordningen och SIS-gränsförordningen är redan nu gällande rätt. Dagens dataskyddsbestämmelser består och skärps i vissa delar.

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).

Förslagen utökar möjligheterna att använda biometrisk information. Nya biometriska kännetecken som kan lagras i systemet är handavtryck, DNA och ansiktsbilder. Möjligheten att lagra fingeravtryck finns kvar. Grundlagsutskottet har bedömt att biometriska kännetecken på många sätt kan jämföras med känslig information (t.ex. GrUU 30/2016 rd). Att tillåta be-

U 21/2017 rd

handling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter som hör till privatlivet (GrUU 37/2013 rd). Därav följer att redan lagring av fingeravtryck i ett sådant register kan ge anledning till oro för skyddet av privatlivet, och därmed påverkar förslagen den registrerades grundläggande rättigheter.

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).

Förslaget innebär att DNA enbart kan lagras för personer som är försvunna och behöver ställas under beskydd samt för barn som riskerar att bortföras. Enligt förslaget får DNA endast lagras när fingeravtryck eller handavtryck från ovan nämnda personer inte finns att tillgå. Endast behöriga användare har åtkomst till informationen. DNA-identifiering i ovan nämnda fall tryggar rättigheterna för personen i fråga och kan t.ex. förhindra bortförande av barn från EU till tredjeländer. Enligt kommissionen utbyter medlemsstaterna redan nu sådan information på operativ nivå. Genom att införa en bestämmelse i förordningstext blir läget klarare och det skapas en tydlig process för utbyte av DNA-information och tillfällen då informationen kan användas.

Innan en registrering införs i SIS och när man prövar förlängning av den ska medlemsstaten varje gång pröva om ärendet är så viktigt att det ska registreras i systemet.

Enligt förslagen är huvudregeln vid lagring av information i SIS att den inte får lagras längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det syfte i vilket informationen infördes. Medlemsstaten ska se över lagringsbehovet var femte år. Nu är tidsfristen tre år. Information lagrad för hemlig övervakning, särskilda kontroller eller förhindrande av utresa ska raderas senast inom ett år efter det att den införts. Den registrerade har rätt att kontrollera, rätta och radera uppgifter om sig själv. Dessa bestämmelser är oförändrade eftersom kommissionen anser att gällande bestämmelser om den registrerades rättigheter garanterar en hög dataskyddsnivå och överensstämmer med EU-förordningen 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG samt med direktivet (2016/680) om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

Information från SIS får inte lämnas ut till tredjeländer eller internationella organisationer. I förslaget till SIS-återvändandeförordning görs ett undantag från detta genom att man med tillstånd från den medlemsstat som infört informationen skulle kunna lämna ut information till en tredjestat om en återvändande tredjelandsmedborgare som vistats olagligt i landet när syftet är identifiering och utfärdande av identitets- eller resehandlingar.

Vid behandlingen av Europaparlamentets och rådets förordning (Smarta gränser) konstaterade grundlagsutskottet att det finns skäl att i regleringen införa ett uttryckligt förbud mot utlämning av information till tredjeländer (GrUU 28/2016). Likaså konstaterade grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrU 21/2012 om Europaparlamentets och rådets förordning (Eurodac) att ett uttryckligt förbud att lämna ut information från Eurodac till tredjeländer är viktigt för skyddet av många grundläggande rättigheter, särskilt med avseende på att det gäller ett register över asyl-

sökande. SIS-återvändandeförordningen avviker från ovan nämnda förordningar i att den syftar till att stärka EU:s åtgärder för att skapa en enhetlig och hållbar migrationspolitik, där en del består av effektivt återvändande av migranter som saknar rätt att vistas inom EU. Ett återvändande kan kräva att hemstaten får noggrannare uppgifter för att kunna säkerställa den återvändandes identitet eller utfärda nödvändiga resehandlingar. Uppgifter som lämnas ut från SIS till tredjestater är noggrant avgränsade till ovan nämnda syften.

5 Förslagets konsekvenser

5.1 Konsekvenser för lagstiftningen

EU-förordningar är direkt tillämplig rätt.

I lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (761/2003) föreskrivs om det som följer av rådets beslut (2007/533/RIF) om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II). Dessa bestämmelser ska ses över och upphävas i delar som ersätts med SIS-polisförordningen. Skrivningarna om SIS i lagen om behandling av personuppgifter vid gränsbevakningsväsendet (579/2005) ska ses över.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för EU:s budget:

SIS-polisförordning och SIS-gränsförordning

Enligt kommissions bedömning kräver datanäten, det centrala SIS, som underhålls av eu-LISA, och det nationella utvecklingsarbete som följer av SIS-polisförordningen och SIS-gränsförordningen totalt 64,3 miljoner euro åren 2018–2020. Detta omfattar ökning av nätkapaciteten för att kunna sända fingeravtrycks- och ansiktsbilder. Dessutom omfattas eu-LISA-personal och operativa kostnader. Vidare förutsätter förslagen till förordningar tekniska ändringar i det centrala SIS, vilket har beaktats i kostnaderna.

Enligt kommissionen blir kostnaderna för medlemsstaterna totalt 36,8 miljoner euro, som den kompenserar med jämna belopp så att varje medlemsstat erhåller 1,2 miljoner euro. Denna finansiering beaktar inte medlemsstaternas kostnader för införande av en obligatorisk nationell kopia. En annan finansieringsmöjlighet som kommissionen föreslår är EU-fonden ISF Borders.

Kostnadspåverkan på EU-budgeten blir totalt 101,1 miljoner euro, vilket kan täckas genom omfördelning av medel från projektet Smarta gränser. Då skulle kostnaderna hålla sig inom EU:s budgetram.

SIS-återvändandeförordning

Detta är en ny kategori av registreringar i SIS. Här är kommissionens kostnadsbedömning 3,6 miljoner euro, som omfattar teknisk uppdatering av SIS och ingår i den ovan nämnda totalkostnaden på 101,1 miljoner euro. Kommissionen har inte gjort en separat bedömning av kostnaderna för ändringar som följer av återvändandeförordningen vid allmän utveckling av det centrala systemet och uppdatering av kommunikationsinfrastrukturen och de nationella systemen, utan kostnadsutredningen har skett i samband med SIS-polisförordningen och SIS-gränsförordningen.

Nationella konsekvenser:SIS-polisförordning och SIS-gränsförordning

Finland har inte infört en nationell kopia av EU:s informationssystem, men kopian skulle bli obligatorisk enligt kommissionens förslag. Om förslaget ska genomföras med nationella medel, är den initiala bedömningen att Finlands kostnader för skapande, införande och underhåll av en nationell kopia uppgår till cirka 4 miljoner euro åren 2018–2020. Dessa kostnader av engångskaraktär anges i tabellen nedan. Från och med 2021 är de fasta kostnaderna för underhåll av kopian 0,5 miljoner euro per år.

För att skapa den nationella kopian krävs det troligen 4 årsverken (och 300 000 euro i tilläggsanslag per år) åren 2018–2020. Personalkostnaderna ingår i totalkostnaderna enligt tabellen nedan.

	S 2018	S 2019	S 2020	S 2021
Schengenändringar				
Skapande av nationell kopia	720 000	1 000 000	1 000 000	
Sökmotor för nationell kopia	100 000	100 000	100 000	
Kostnader för underhåll av nationell kopia				500 000
Ändringar i registrering	100 000	200 000	200 000	
Totalt	920 000	1 300 000	1 300 000	500 000

Tanken är att utgifterna betalas med polisens omkostnadsanslag.

Storleken av de ekonomiska konsekvenserna preciseras bl.a. vid de fortsatta förhandlingarna. Kostnadsutredningen fortsätter.

Beslut om den nationella finansieringen fattas när planen för den offentliga ekonomin och statsbudgeten bereds.

SIS-återvändandeförordning

Åtgärder som följer av SIS-återvändandeförordningen innebär tilläggsutgifter. Antalet registreringar och efterföljande utbyten av tilläggsinformation kommer att växa. I totalkostnaderna ska man också beakta själva återvändandet eller personens vistelse i landet, om personen inte kan återvända.

Enligt initiala bedömningar kommer ändringarna i UMA-systemet att kosta 500 000–1 000 000 euro. Behandling av förfrågningar som avses i förordningen och begäran om återvändande riktade till Finland ökar personalbehovet. Om det krävs dygnetruntjour i Migrationsverkets behandling av förfrågningar och begäran om återvändande behöver ämbetsverket tillföras

U 21/2017 rd

sju årsverken för dessa arbetsuppgifter. I Migrationsverket skulle sju årsverken kräva ett tilläggsanslag på cirka 490 000 euro.

Förslagen till förordningar påverkar även den nationella visumdatamiljön inkl. gränssnitt. Enligt en initial bedömning uppgår kostnaderna för ändringar i visummiljön utifrån de föreslagna kraven till cirka 600 000 euro.

Kostnadsutredningen fortsätter.

Beslut om den nationella finansieringen fattas när planen för den offentliga ekonomin och statsbudgeten bereds.

6 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.

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

7 Nationell behandling av förslaget och behandling i Europeiska unionen

U-skrivelsen har behandlats i EU-sektionerna 6 och 7 under tiden 7.2 - 10.2.2017.

Förslagen till förordningar behandlas i Schengenarbetsgruppen fr.o.m. sammanträdet 16.1.2017.

8 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder utvecklingen av Schengens informationssystem (SIS) och förhåller sig i huvudsak positivt till de föreslagna förordningarna. Statsrådet stöder lagring av beslut om återvändande i SIS eftersom det förbättrar medlemsstaternas utbyte av information om återvändanden.

Med beaktande av systemets mål och de registrerades rättssäkerhet ska myndigheter med åtkomsträtt till systemet vara tydligt definierade och åtkomsträtten endast gälla information som myndigheterna behöver för utförande av sina uppgifter. Statsrådet kan acceptera förslaget att åtkomsträtten utvidgas till nationella myndigheter med ansvar för frågor som gäller inresa, vistelse och återvändande av tredjelandsmedborgare. Detta innebär att Migrationsverkets åtkomsträtt till systemet utvidgas till att omfatta beslut om återvändande. Statsrådet kan även acceptera att Europols åtkomsträtt utvidgas och att Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och dess grupper får åtkomsträtt till viss information.

Förslagen utökar möjligheterna att lagra biometriska kännetecken (ansiktsbilder, handavtryck och DNA) i SIS. För närvarande får endast fingeravtryck lagras. Enligt förslaget ska man endast kunna lagra DNA för försvunna personer som eftersöks för att beskyddas och för barn som riskerar att bortföras. Statsrådet kan acceptera förslagen till utökad användning av biometriska kännetecken. Man ska säkerställa att lagringen av biometrisk information är absolut nödvändig. Dessutom ska man se till att ändamålsenliga skyddsåtgärder vidtas, såsom att lagrade personuppgifter skyddas mot risken för missbruk och alla typer av olaglig åtkomst eller användning av information.

U 21/2017 rd

Med avseende på effektivare bekämpning och upplärning av brott är det viktigt att kunna göra sökningar i SIS med spår från en brottsplats och införa registreringar av okända personer med enbart fingeravtryck från en brottsplats. Förutsättningen är att personen inte har kunnat identifieras genom de nationella och internationella databaser som i övrigt är tillgängliga. Dessutom ska det finnas en stark misstanke om att personen har begått ett allvarligt brott (inkl. terrorism) och utgör ett allvarligt hot mot den allmänna säkerheten. SIS är det viktigaste informationssystemet på EU-nivå inom gränsbevakning och säkerhet. Förslagen stärker användningen av systemet för brottsbekämpning. Med beaktande av detta syfte förefaller de uppställda säkerhetsgarantierna för skydd av spår från brottsplatser vara strikta, åtminstone vad gäller kravet att informationen endast får användas om den registrerade personen bedöms utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna säkerheten. I fortsatta förhandlingar om förslaget bör målet vara att möjliggöra effektivare utnyttjande av systemet i brottsbekämpningssyfte samtidigt som dataskyddskraven och ändamålsberoendet beaktas.

Statsrådet anser det viktigt att möjliggöra användning av ansiktsbilder för identifiering även vid andra gränsövergångsställen än sådana som har automatisk gränskontrollutrustning. Detta skulle effektivisera användningen av SIS och skapa synergier mellan SIS och framförallt in- och utresesystemet EES (Entry Exit System).

Statsrådet anser det viktigt att information inte lagras i SIS längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det syfte i vilket informationen infördes. Statsrådet anser att de eftersträvade enhetliga lagringstiderna i sammanhörande EU-system skulle effektivisera myndigheternas verksamhet. Information som lagras i SIS innefattar emellertid personuppgifter inkl. biometrisk information. I detta skede ser statsrådet med förbehåll på kommissionens förslag när det gäller att förlänga lagringstiden från tre till fem år och anser att behovet av en sådan betydande förlängning ytterligare ska övervägas, i slutändan som en del av den totala förhandlingslösningen.

Statsrådet anser att förslaget om registreringar för hemlig övervakning, förhindrande av utresa eller särskilda kontroller vid verkställighet av straffrättslig påföljd (criminal sentence) ska övervägas närmare i de fortsatta förhandlingarna.

Statsrådet anser det viktigt att förordningen i enlighet med förslaget föreskriver om varje persons rätt att överklaga till en behörig myndighet och domstol, om personens begäran att kontrollera, rätta eller radera en uppgift avslås.

Statsrådet stöder förslaget om nya, förebyggande registreringar i syfte att förhindra bortförande av barn. Förändringen ger möjlighet att skydda barn som riskerar att bortföras. Detaljerna i systemet samt registreringsförutsättningarna och -möjligheterna bör ytterligare övervägas, framförallt i fråga om Finlands egna anmälningar. För att denna förändring ska bli effektiv krävs det registreringar av god kvalitet och systemanvändare med bra utbildning.

Enligt statsrådets uppfattning bör medlemsländer utan nationell kopia, i enlighet med EU:s tidigare riktlinjer, inte åläggas att införa en obligatorisk nationell kopia och dess säkerhetskopia. Statsrådet anser att det centrala SIS, som underhålls av eu-LISA, har fungerat väl och att det inte uppstått några betydande problem. Driftsäkerheten hos det centrala systemet ska garanteras på bästa möjliga sätt. Det centrala SIS har ett reservsystem som borde vara tillräckligt effektivt och funktionellt för att man ska kunna använda SIS utan avbrott när det centrala systemet ligger nere.

Statsrådet betonar att en lösning som bygger på det centrala systemet även kan motiveras med de senaste årens erfarenheter av de nationella kopiornas funktion. I praktiken har det visat sig att nationella kopior inte nödvändigtvis kan garantera teknisk driftsäkerhet, enhetlig informat-

U 21/2017 rd

ionsbehandling och datasäkerhet utan avsevärda och fortlöpande ekonomiska insatser från medlemsstaternas sida.

Enligt statsrådets uppfattning är det också viktigt att beakta att nationella kopior i motsats till en central lösning kan leda till att medlemsstaterna ställer varierande krav på hur det centrala SIS ska kommunicera med de nationella systemen. Vid utveckling av SIS bör man även beakta att in- och utresesystemet EES (Entry Exit System) och systemet för reseuppgifter och resetillstånd ETIAS (European Travel Information and Authorisation System) utvecklas genom en lösning som bygger på det centrala systemet.

Om det inte finns någon valmöjlighet i fråga om nationella kopior, anser statsrådet att medlemsstaterna ska få en tillräckligt lång övergångstid, minst 3 år, efter det att förordningen har antagits. Här anser statsrådet att medlemsländer som i enlighet med de tidigare riktlinjerna saknar en nationell kopia inte ska åläggas att med egna medel finansiera införandet av en obligatorisk nationell kopia och dess säkerhetskopia. Dessutom bör eu-LISA:s möjligheter att bistå medlemsstaterna vid skapandet av systemet utnyttjas fullt ut, i första hand genom omfördelning av medel inom EU:s nuvarande budgetram.

Statsrådet betonar att medlemsstaterna utöver den nationella kopian fortsatt ska garanteras en direkt förbindelse för förfrågningar mot det centrala systemet.

Statsrådet betonar att kommissionen bör ha rätt att begära information om användningen av SIS per gränsövergångsställe. Detta skulle skapa mervärde i Schengens utvärderingssystem, det centrala kvalitetskontrollsystemet för att garantera Schengenområdets ändamålsenlighet.