

U 3/2025 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag om Europaparlamentets och rådets förordning om ett tillfälligt undantag från vissa bestämmelser i förordning (EU) 2017/2226 och förordning (EU) 2016/399 vad gäller en gradvis driftsstart av in- och utresesystemet

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 4 december 2024 till Europaparlamentets och rådets förordning om ett tillfälligt undantag från vissa bestämmelser i förordning (EU) 2017/2226 och förordning (EU) 2016/399 vad gäller en gradvis driftsstart av in- och utresesystemet samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 13 februari 2025

Inrikesminister Mari Rantanen

Enhetschef, major Jouni Lahtinen

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ETT
TILLFÄLLIGT UNDANTAG FRÅN VISSA BESTÄMMELSER I FÖRORDNING (EU)
2017/2226 OCH FÖRORDNING (EU) 2016/399 VAD GÄLLER EN GRADVIS
DRIFTSSTART AV IN- OCH UTRESESYSTEMET**

1 Bakgrund

Den 4 december 2024 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag (COM(2024) 567 final) till Europaparlamentets och rådets förordning om ett tillfälligt undantag från vissa bestämmelser i förordning (EU) 2017/2226 (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011, nedan kallad EES-förordningen) och förordning (EU) 2016/399 (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer, nedan kallad kodex om Schengengränserna) vad gäller en gradvis driftsstart av in- och utresesystemet.

In- och utresesystemet är en avgörande del av gränsförvaltningen i Schengenområdet. In- och utresesystemet är en centraliserad databas, där inresa, utresa och nekad inresa registreras för tredjelandsmedborgare som passerar de 29 Schengenmedlemsstaternas yttre gränser för en kortare vistelse. Systemet är en betydande milstolpe i EU:s arbete för att öka säkerheten och effektiviteten vid de yttre gränserna. För första gången kommer det att finnas ett system som samlar in biometriska uppgifter, såsom ansiktsbilder och fingeravtryck, om tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna. In- och utresesystemet kommer att ge Schengenmedlemsstaterna realtidsåtkomst till tredjelandsmedborgares personuppgifter och resehistorik samt information om huruvida de följt reglerna om den tillåtna perioden för kortare vistelse i Schengenområdet. Därmed kommer systemet att avsevärt minska sannolikheten för identitetsbedrägeri och överskridande av den tillåtna vistelsen, vilket i slutändan stärker säkerheten i Schengenområdet.

I oktober 2023 kom rådet (rättsliga och inrikes frågor) överens om att in- och utresesystemet skulle lanseras under fjärde kvartalet 2024. Den 10 oktober 2024 uppgav kommissionen dock i rådet (rättsliga och inrikes frågor) att den inte hade fått alla anmälningar från medlemsstaterna i enlighet med i förordningen om in- och utresesystemet (artikel 66.1 c) om huruvida medlemsstaterna var redo att ta in- och utresesystemet i drift. Anmälningarna är ett rättsligt krav för att systemet ska kunna tas i drift. I oktober slog rådet (rättsliga och inrikes frågor) fast att en flexibel, gradvis driftsstart skulle vara det bästa sättet att ta systemet i drift. Eftersom förordningen om in- och utresesystemet dock endast tillåter en fullständig driftsstart och inte föreskriver någon möjlighet till en anpassningsperiod, skulle kommissionen lägga fram ett förslag som ska ge möjlighet till en gradvis driftsstart av

systemet. Även parter som berörs av in- och utresesystemets drift ansåg att de föredrar att en anpassningsperiod skulle föreskrivas för nationella myndigheter och resenärer för en större förutsägbarhet.

2 Förordningsförslagets syften och huvudsakliga innehåll

2.1. Syfte med förslaget

Det allmänna syftet med kommissionens förslag är att underlätta genomförandet av förordningen om in- och utresesystemet. Förslaget ger medlemsstaterna flexibilitet för att de ska kunna börja använda in- och utresesystemet i den utsträckning de är redo och samtidigt uppfylla de minimikrav som fastställs i förordningen. Samtidigt har de medlemsstater som är redo att ta in- och utresesystemet i full drift på den första dagen möjlighet att göra det. Detta möjliggör en anpassningsperiod för myndigheter och resenärer och säkerställer samtidigt säkra och effektiva in- och utresekontroller vid de yttre gränserna.

Den föreslagna förordningen avviker från förordningen om in- och utresesystemet i den utsträckning som krävs för att möjliggöra en gradvis driftsstart. Detta gör att eu-LISA:s och medlemsstaternas ansträngningar inte gjorts förgäves, samtidigt som det uppfyller in- och utresesystemets mål att modernisera förvaltningen av de yttre gränserna och bidra till Europeiska unionens inre säkerhet.

Genom det här förslaget införs också åtgärder som gör det möjligt för medlemsstaterna att effektivt hantera exceptionella omständigheter, såsom tekniska problem eller perioder av högtrafik. För att minska sådana risker kan medlemsstaterna helt eller delvis låta bli att använda systemet under en kort tid medan systemet gradvis tas i drift. Den här mekanismen kommer också att behållas under en begränsad period efter den fullständiga driftsstarten.

Förslagets specifika syften är att

1. ge medlemsstaterna flexibilitet att börja använda in- och utresesystemet i den utsträckning de är redo i enlighet med systemets höga standarder för användning av tekniskt avancerad utrustning för att samla in uppgifter,
2. underlätta tekniska och operativa anpassningar under in- och utresesystemets första driftsperiod genom att göra det möjligt att införa systemet gradvis,
3. bättre hantera och undvika potentiella långa väntetider vid de yttre gränserna,
4. förbättra den nuvarande situationen genom att säkerställa att slutanvändare, såsom gränskontrolltjänstemän, immigrationstjänstemän, viseringsmyndigheter och brottsbekämpande tjänstemän, har tillgång till den mest aktuella informationen om resenärers identitet, även om de uppgifter som registreras i systemet på grund av det gradvisa införandet inte är fullständiga,
5. säkerställa att det finns lösningar som gör det möjligt för medlemsstaterna att hantera oväntade situationer som kan uppstå efter in- och utresesystemets driftsstart för att undvika störningar vid de yttre gränserna och långa väntetider,

6. göra det möjligt för nationella myndigheter, resenärer och transportörer att anpassa sig till de nya processerna och den nya tekniken på gränsförvaltningsområdet,
7. tillvarata de stora investeringar som gjorts, särskilt i infrastruktur, utrustning och personal, under förberedelserna inför in- och utresesystemets driftsstart.

2.2. Förslagets huvudsakliga innehåll

Införande i faser (artiklarna 1, 2 och 4): Medlemsstaterna kommer att gradvis ta in- och utresesystemet i drift, till en början med en registrering på minst 10 % av de uppskattade gränspassageraerna och i slutet av den gradvisa driftsstartperioden fullständig registrering av alla personer. Neka inresa kommer att registreras vid de gränsövergångsställen där in- och utresesystemet har tagits i drift. Medlemsstaterna kommer att ha möjlighet att påskynda genomförandet på nationell nivå eller ta in- och utresesystemet i full drift. Europol kommer också att börja använda in- och utresesystemet från och med den första dagen av den gradvisa driftsstarten.

Utrullningsplaner, övervakning och rapportering (artikel 3): Närmare uppgifter om den gradvisa driftsstarten på central och nationell nivå kommer att anges i eu-LISA:s och medlemsstaternas utrullningsplaner, i samråd med kommissionen. Medlemsstaterna kommer att lämna månatliga lägesrapporter till kommissionen och eu-LISA. Om en medlemsstat beslutar att ta in- och utresesystemet i full drift innehåller utrullningsplanen bara en förklaring av det valet.

Tillfälliga regler som avviker från förordningen om in- och utresesystemet och kodexen om Schengengränserna (artikel 5): Den obligatoriska stämplingen av resehandlingar för alla personer som omfattas av in- och utresesystemet kommer att upprätthållas fram till slutet av den gradvisa driftsstartperioden. Där in- och utresesystemet har införts kommer medlemsstaterna att registrera resenärers uppgifter ur resehandlingarna. Medlemsstaterna får börja registrera biometriska uppgifter gradvis. De myndigheter som har åtkomst till uppgifter som registrerats i in- och utresesystemet under den gradvisa driftsstartperioden kommer att ge stämpelarna företräde framför de uppgifter som registrerats i in- och utresesystemet. Interoperabiliteten mellan in- och utresesystemet och VIS kommer att utnyttjas vid de gränsövergångsställen där in- och utresesystemet har tagits i drift. De möjliga konsekvenserna av den automatiserade beräkningsmekanismens information om den maximala tillåtna vistelsetid som återstår kommer inte att beaktas. Identitetsverifiering och föregående registrering av tredjelandsmedborgare kommer endast att göras vid de gränsövergångsställen där in- och utresesystemet används med biometriska funktioner. Webbplatsen, informationskampanjen och mallen med information till resenärerna kommer att anpassas för att återspegla den gradvisa driftsstarten. För att säkerställa enhetlighet mellan EU:s rättsliga instrument och en tydlig tillämpning av reglerna kommer vissa bestämmelser i förordningen om in- och utresesystemet och kodexen om Schengengränserna att tillfälligt sluta tillämpas under in- och utresesystemets gradvisa driftsstart.

Åtkomst till uppgifter i in- och utresesystemet (artikel 6): Berörda myndigheter bör tänka på att de uppgifter som registreras i in- och utresesystemet under den gradvisa driftsstarten

kan vara ofullständiga. Uppgifter som registreras i in- och utresesystemet under den gradvisa driftsstartperioden kommer inte att användas av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån för riskanalys och sårbarhetsbedömningar. Flera funktioner i in- och utresesystemet som kräver en enhetlig tillämpning av systemet i alla medlemsstater kommer inte att användas under den gradvisa driftsstarten. Transportörerna får börja använda webbtjänsten först 90 dagar efter den gradvisa driftsstartperiodens början.

Uppehåll i driften av in- och utresesystemet (artikel 7): I exceptionella fall då fel uppstår i in- och utresesystemets centrala system, nationella system eller kommunikationsinfrastruktur eller då väntetiderna blir alltför långa vid gränserna kan medlemsstaterna besluta att inte registrera några uppgifter alls (fullständigt uppehåll) eller att inte registrera några biometrisk uppgifter (partiellt uppehåll). Ett partiellt uppehåll blir möjligt efter den gradvisa driftsstartperiodens slut i en begränsad tid under exceptionella omständigheter som orsakar så omfattande trafik att väntetiderna vid gränserna blir alltför långa.

Ikraftträdande och tillämpning (artikel 8): Förslaget föreskriver tre tillämpningsfaser: i) det förberedande arbetet i samband med de utrullningsplaner som avses i artikel 3 inleds när den föreslagna förordningen träder i kraft, ii) den gradvisa driftsstartperioden inleds den dag som kommissionen fastställer i enlighet med artikel 66.1 i förordningen om in- och utresesystemet efter att ha mottagit alla anmälningar från medlemsstaterna i enlighet med artikel 66.1 c i förordningen om in- och utresesystemet, och iii) en förlängd tillämpningsperiod kommer att gälla för vissa undantagsregler om tillämpning av en övergångsperiod och övergångsåtgärder, åtkomst till och användning av ofullständiga akter, transportörernas skyldighet att kontrollera stämpelar i resehandlingar i enlighet med artikel 6 och den uppehållsmekanism som avses i artikel 7. Medlemsstaternas anmälningar enligt artikel 66.1 c i förordningen om in- och utresesystemet bör ses mot bakgrund av den gradvisa driftsstarten. Genom dessa anmälningar bekräftar medlemsstaterna att de kan börja använda in- och utresesystemet. Det här innebär dock inte att alla gränsövergångsställen måste vara fullständigt redo och utrustade redan från den gradvisa driftsstartperiodens början.

3 Förslagets rättsliga grund, subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Kommissionen föreslår artiklarna 77.2 b och d och 87.2 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som rättslig grund. Förordningen om in- och utresesystemet och kodexen om Schengengränserna, från vilka ett tillfälligt undantag ska göras genom den föreslagna förordningen, har antagits på samma rättsliga grunder. De rättsliga grunderna är också sinsemellan förenliga. Enligt dem behandlar rådet och Europaparlamentet förslaget i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och rådet beslutar med kvalificerad majoritet.

Statsrådet anser att förslagets rättsliga grund är lämplig.

Enligt subsidiaritetsprincipen får åtgärder på EU-nivå endast vidtas om medlemsstaterna på egen hand inte kan uppnå målen för den planerade åtgärden.

Målet med den föreslagna förordningen är att göra det möjligt att genomföra reglerna i förordningen om in- och utresesystemet. Medlemsstaterna kan inte ensamma besluta om undantag från förordningen om in- och utresesystemet och från kodexen om Schengengränserna. En gradvis driftsstart av ett gemensamt informationssystem med harmoniserade regler och tidsramar kan inte heller i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna på egen hand. Åtgärder på EU-nivå krävs för att säkerställa en gradvis driftsstart av in- och utresesystemet.

Enligt proportionalitetsprincipen ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå de uppställda målen. Kravet är uppfyllt eftersom de föreslagna tillfälliga undantagen till både innehåll och längd är noggrant avgränsade.

Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

4 Förslagets konsekvenser

I) Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

I november 2022 godkände riksdagen den nationella lagstiftning som kompletterar EES-förordningen (RP 173/2021 rd), och lagarna har offentliggjorts i författningssamlingen. Förslaget har inga konsekvenser för den lagstiftningen. Eftersom den tidsram för driftsstarten av systemet som anges i EES-förordningen är bunden till ett beslut av kommissionen och det inte har varit säkert när systemet exakt ska tas i drift, kommer bestämmelser om ikraftträdande av nationella lagar att utfärdas genom förordning av statsrådet.

II) Ekonomiska konsekvenser

a) Konsekvenser på EU-nivå

Detta förslag påverkar inte EU-budgeten.

b) Konsekvenser på nationell nivå

Bedömningen av de ekonomiska konsekvenserna kommer att specificeras i takt med att beredningen fortgår och med hänsyn till att de förordningar som i framtiden ska godkännas kan avvika från kommissionens nuvarande förslag. Beslut om finansiering fattas i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna eller av budgetpropositionerna och ramarna för statsfinanserna.

III) Konsekvenser för myndigheternas verksamhet

Gränsbevakningsväsendet skjuter upp verkställandet av in- och utresesystemet.

IV) Konsekvenser för transportörer

Detta förslag påverkar inte transportörerna.

V) Konsekvenser för de gällande in- och utreserutinerna i de nordiska länderna.

Inom Norden gäller passfrihet sedan 1954 (statsfördrag 17/1954). Det innebär att nordiska medborgare inte är skyldiga att ta med sig pass eller andra resehandlingar när de reser mellan nordiska länder. Förslagen påverkar inte passfriheten.

5 Förslagets förhållande till grundlagen samt till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

De grundläggande rättigheter och principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna beaktas till fullo i förslaget. De föreslagna åtgärderna tar särskilt hänsyn till artikel 6 i stadgan som skyddar den grundläggande rätten till frihet och säkerhet, artikel 7 i stadgan som skyddar allas grundläggande rätt till respekt för privat- och familjelivet och artikel 8 om den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter. De föreslagna åtgärderna är också förenliga med artikel 16 i EUF-fördraget som garanterar var och en rätten till skydd av personuppgifter.

Grundlagsutskottet har utvärderat EES-förordningen i sitt utlåtande om statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning (Smarta gränser, GrUU 28/2016 rd) och i samband med behandlingen av den kompletterande nationella lagstiftningen (GrUU 48/2022 rd). Förslaget, som nu har lagts fram, ändrar inte de strikta reglerna för åtkomst till in- och utresesystemet och de nödvändiga skyddsåtgärder som fastställs i förordningen om in- och utresesystemet, såsom respekten för personuppgifter som en grundläggande rättighet och rätten till information. De föreslagna ändringarna gäller endast de artiklar som efter ändringarna ger möjlighet till en gradvis driftsstart av systemet. Förslaget kräver inte heller några ändringar av den godkända kompletterande nationella lagstiftningen.

I behandlingen av personuppgifter som avses i EES-förordningen är det fråga om behandling av personuppgifter som hör till tillämpningsområdet för den allmänna dataskyddsförordningen, med undantag för sökning av information för brottsbekämpande ändamål. Den allmänna lagstiftning som är tillämplig på behandlingen av personuppgifter som avses i EES-förordningen fastställs således utifrån syftet med behandlingen av personuppgifter. På behandlingen av personuppgifter tillämpas den allmänna dataskyddsförordningen och den kompletterande nationella dataskyddslagen (1050/2018) eller dataskyddslagen för brottmål (1054/2018) enligt bestämmelserna som gäller dessa allmänna författningars tillämpningsområde. På behandlingen av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet, polisen och Tullen tillämpas dessutom som komplement lagen om behandling av personuppgifter vid Gränsbevakningsväsendet (639/2019), lagen om behandling av personuppgifter i polisens verksamhet (616/2019) och lagen om behandling av personuppgifter inom Tullen (650/2019).

6 Ålands behörighet

Enligt 27 § 26 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftning och pass.

7 Behandling av förslaget till förordning i Europeiska unionens organ och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget behandlades i rådets grupp IXIM den 13 januari 2025.

8 Den nationella behandlingen av förslaget

U-skrivelsen behandlades i ett skriftligt förfarande i EU-sektionerna 6 och 7 mellan den 31 januari och den 4 februari 2025.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet är positivt inställt till kommissionens förslag till förordning och stöder det huvudsakliga målet med förslaget, nämligen att underlätta genomförandet av förordningen om in- och utresesystemet och därigenom göra det möjligt för medlemsstaterna att på ett snabbt och effektivt sätt uppnå de mål för systemet som anges i förordningen om in- och utresesystemet.

Statsrådet anser att det är viktigt att behandlingen av ärendet fortgår snabbt för att det ska vara möjligt att använda systemet för att förbättra lägesbilden av passagerartrafiken över de yttre gränserna.