

Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av vissa av Europaparlamentets förordningar, rådets förordningar samt konventionen om tillämpning av Schengenavtalet vad gäller digitaliseringen av viseringsförfarandet

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 27 april 2022 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av följande av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008 om informationssystemet för viseringar, (EG) nr 810/2019 om viseringskodex och (EU) 2017/2226 om ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter, samt om ändring av följande av rådets förordningar (EG) nr 1683/95 om enhetlig utformning av visumhandlingar, (EG) nr 333/2002 om fastställande av en enhetlig modell för blad för påförande av visering som utfärdas av medlemsstaterna för personer som innehar resehandlingar som inte erkänns av den medlemsstat som utfärdar bladet samt (EG) nr 693/2003 om införande av ett särskilt dokument för förenklad transitering (FTD) och ett dokument för förenklad järnvägstransitering (FRTD) och om ändring av de gemensamma konsulära anvisningarna och den gemensamma handboken och (EG) nr 694/2003 om en enhetlig utformning av de dokument för förenklad transitering (FTD) och dokument för förenklad järnvägstransitering (FRTD) som det föreskrivs om i förordning (EG) nr 693/2003 samt om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet vad gäller digitaliseringen av viseringsförfarandet samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 16 juni 2022

Utrikesminister Pekka Haavisto

Utrikesråd Leena Liukkonen

UTRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
16.6.2022

EU/2022/0510

EUROPEISKA KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL ÄNDRING AV FÖLJANDE AV EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNINGAR (EG) NR 767/2008 OM INFORMATIONSSYSTEMET FÖR VISERINGAR, (EG) NR 810/2019 OM VISERINGSKODEX OCH (EU) 2017/2226 OM ETT IN- OCH UTRESESYSTEM FÖR REGISTRERING AV IN- OCH UTRESEUPPGIFTER, SAMT OM ÄNDRING AV FÖLJANDE AV RÅDETS FÖRORDNINGAR (EG) NR 1683/95 OM ENHETLIG UTFORMNING AV VISUMHANDLINGAR, (EG) NR 333/2002 OM FASTSTÄLLANDE AV EN ENHETLIG MODELL FÖR BLAD FÖR PÅFÖRANDE AV VISERING SOM UTFÄRDAS AV MEDLEMSSTATERNA FÖR PERSONER SOM INNEHAR RESEHANDLINGAR SOM INTE ERKÄNNES AV DEN MEDLEMSSTAT SOM UTFÄRDAR BLADET SAMT (EG) NR 693/2003 OM INFÖRANDE AV ETT SÄRSKILT DOKUMENT FÖR FÖRENKLAD TRANSITERING (FTD) OCH ETT DOKUMENT FÖR FÖRENKLAD JÄRNVÄGSTRANSITERING (FRTD) OCH OM ÄNDRING AV DE GEMENSAMMA KONSULÄRA ANVISNINGARNA OCH DEN GEMENSAMMA HANDBOKEN OCH (EG) NR 694/2003 OM EN ENHETLIG UTFORMNING AV DE DOKUMENT FÖR FÖRENKLAD TRANSITERING (FTD) OCH DOKUMENT FÖR FÖRENKLAD JÄRNVÄGSTRANSITERING (FRTD) SOM DET FÖRESKRIVS OM I FÖRORDNING (EG) NR 693/2003 SAMT OM ÄNDRING AV KONVENTIONEN OM TILLÄMPNING AV SCHENGENAVTALET VAD GÄLLER DIGITALISERINGEN AV VISERINGSFÖRFARANDET

1 Bakgrund

Det centrala målet för EU:s gemensamma viseringspolitik är att säkerställa att Schengenområdets yttre gränser är säkra och fungerar som de ska. Den gemensamma viseringspolitiken möjliggör laglig vistelse i Schengenländer och transitering genom dem och har bidragit till att harmonisera medlemsstaternas praxis för utfärdande av viseringar. Det är väsentligt att förbättra förvaltningen av de gemensamma yttre gränserna för att upprätthålla en hög nivå av inre säkerhet, trygga den fria rörligheten för personer inom Schengenområdet och underlätta tredjelandsmedborgares lagliga resor till EU.

Sedan viseringskodexen trädde i kraft 2010 och Schengenländernas gemensamma informationssystem för uppgifter om viseringar (VIS) infördes 2011 har förutsättningarna för viseringspolitiken förändrats avsevärt. Också migrations- och säkerhetsutmaningarna har ökat under de senaste åren. Samtidigt ger de tekniska framstegen nya möjligheter att göra ansökningsförfarandet för Schengenviseringar smidigare för såväl myndigheter som resenärer.

För närvarande är handläggningen av viseringar redan delvis digitaliserad, då ansökningar och beslut registreras i VIS, men två viktiga steg är fortfarande pappersbaserade: ansökningsprocessen och viseringsmärket. Det här innebär en belastning och kostnader för myndigheterna och de sökande och processen är också öppen för förfalskningar och brottslighet (till exempel stöld av viseringsmärken).

Diskussionen om alternativ för att förbättra det nuvarande förfarandet för viseringsansökningar med hjälp av elektronisk viseringsansökan och digital visering inleddes i rådets arbetsgrupp för visering under Estlands ordförandeskap 2017. Diskussionen har sedermera fått stöd och uppbackning av flera reformer på EU-nivå. Som en del av den här utvecklingen presenterade kom-

missionen den 14 mars 2018 ett meddelande om anpassning av den gemensamma viseringspolitiken till nya utmaningar samt inledde den nuvarande diskussionen om övergång till digitala viseringar.

Både Europaparlamentet och rådet konstaterade 2019 att målet är att utveckla en gemensam lösning som gör det möjligt att ansöka om Schengenviseringar online. Under covid 19-pandemin blev viseringsförfarandena avsevärt långsammare världen över, delvis på grund av att reserestriktioner och andra restriktioner gjorde det svårt att ta emot viseringssökande vid konsulat och centrum för viseringsansökningar. Som en följd av detta uppmanade medlemsstaterna kommissionen att påskynda arbetet med digitaliseringen av viseringsförfarandena. I kommissionens meddelande om reformen av migrations- och asylpolitiken (COM 2020) 609 final) ställde kommissionen som mål att göra viseringsförfarandet helt digitalt senast 2025, med en digital visering och möjlighet att göra viseringsansökningar online. I det här sammanhanget lades det emellertid ännu inte fram några lagstiftningsförslag för att föra ärendet vidare. Riksdagen har informerats om kommissionens meddelande genom ett E-brev (E 125/2020 rd).

För närvarande ska medborgare i 102 tredjeländer ha en giltig visering för att passera EU:s yttre gränser. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2009/810 om införande av en gemenskapskodex om viseringar, sådan den lyder ändrad genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1155 (nedan *viseringskodex*) möjliggörs också att viseringssökande signerar ansökningsblanketterna elektroniskt. Den här möjligheten har också Finland utnyttjat och i det nationella viseringssystemet har det sedan 2021 varit möjligt att lämna in ansökan om visering elektroniskt. De flesta medlemsstater har emellertid digitaliserat sina processer bara delvis och stöder sig fortfarande till en stor del på förfaranden med handlingar i pappersform. Därför varierar digitaliseringsgraden och förfarandena för viseringsansökning rätt mycket mellan de olika medlemsstaterna. Skillnaderna i ansökningsförfarandena inverkar negativt på hur EU:s viseringspolitik fungerar i praktiken och på uppfattningen om EU som en enda geografisk enhet, och gör även processen för ansökan om visering betungande för de sökande.

Bestämmelser om viseringarnas säkerhetsanordningar ingår i rådets förordning (EG) nr 1683/95 om en enhetlig utformning av visumhandlingar (nedan *förordningen om viseringsmärke*) och i kommissionens genomförandebeslut som antagits med stöd av förordningen, vilka är direkt tillämplig lagstiftning. Europeiska kommissionen har konstaterat att säkerheten i de viseringar som EU-länderna beviljar har äventyrats. Det finns säkerhetsrisker i form av förfälskning och bedrägeri i samband med det fysiska viseringsmärket, som också kan stjälas. Viseringsmärket infördes 1995, och sedan dess har det regelbundet uppdaterats för att förbättra säkerhetsdetaljerna. Europeiska kommissionen beredde kommissionens genomförandebeslut (C (2020) 2672 final, vars syfte är att förbättra viseringarnas tekniska specifikationer så att varje visering får en digital stämpel som verifierar att de uppgifter som sparats i viseringen är autentiska. Enligt kommissionens genomförandebeslut måste medlemsstaterna ta i bruk den digitala stämpeln i viseringar senast den 30 april 2022. Under övergångsperioden på sex månader efter datumet i fråga får medlemsstaterna ändå bevilja visering både med och utan digital stämpel. Genom lagen om ändring av utlänningslagen (306/2022) fogades till utlänningslagen en bestämmelse som kompletterar rådets förordning om en enhetlig utformning av viseringshandlingar och kommissionens ovan nämnda genomförandebeslut som antogs med stöd av förordningen. Genom ändringen av utlänningslagen genomfördes de nationella kraven enligt kommissionens genomförandebeslut om införande av en digital stämpel i viseringar.

De splittrade förfarandena för viseringsansökan medför också en risk genom att de eventuellt leder till så kallad viseringsshopping då de som behöver visering söker det förmånligaste ansökningsförfarandet genom att jämföra olika medlemsstater med varandra. Vissa länder utanför EU som konkurrerar direkt med EU om resenärer från tredjeländer (såsom Australien och Nya

Zeeland) har redan tagit i bruk helt digitaliserade förfaranden. Vissa andra länder, såsom Förenta kungariket, Förenta staterna, Kanada och Indien, har i sin tur underlättat inresa för medborgare i tredjeländer med hjälp av ett elektroniskt resetillstånd. De här förfarandena motsvarar i stor utsträckning förfarandena enligt EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias). EU riskerar att bli efter i utvecklingen och bli mindre attraktivt för resenärer på grund av det komplicerade och besvärliga förfarandet för viseringsansökan.

2 Förslagets syfte

Kommissionens förslag om digitalisering av viseringsförfarandena (COM/2022/658 final) strävar efter harmoniserade förfaranden och processer för viseringsansökan inom EU-området med syftet att öka säkerheten som helhet inom EU-/Schengenområdet samt EU-områdets attraktionskraft för resenärer från tredjeländer. Därtill syftar förslaget till att förenkla processen för viseringsansökan samt att minska de kostnader som beror på processerna och förfarandena för såväl medlemsstaterna som de sökande. Ytterligare syftar förslaget till att öka dokumentets säkerheten genom att det fysiska viseringsmärket, som är utsatt för förfalskningsrisker, slopas.

De viktigaste utmaningarna i nuläget, som man försöker svara på genom förslaget, är exempelvis följande:

- Utdragna och dyra processer i anknytning till att hantera, handlägga och arkivera pappersdokument. Medlemsstaternas beroende av externa tjänsteleverantörer (i medeltal 90 procent av ansökningarna om visering för kortare vistelse lämnas in via externa tjänsteleverantörer) leder till ett behov av att ingå storskaliga kontrakt, vilket ökar kostnaderna för såväl medlemsstaterna som för dem som ansöker om visering.
- Förfaranden som grundar sig på pappersdokument är också förknippade med hot och risker. Ett exempel på det här är den fysiska närvaro på konsulat och i externa tjänsteleverantörers lokaler som krävs i ansökningsförfarandena och som gällde också under covid-19-pandemin.
- Risk för förfalskning eller bedrägeri som riktar sig mot det fysiska viseringsmärket och som också orsakar ett behov att transportera och lagra märkena på ett säkert sätt.
- Ökad risk för att de sökande aktivt söker så förmånlig viseringshandläggning som möjligt (så kallad viseringsshopping).
- Den som ansöker om visering måste resa till ett konsulat eller ett centrum för viseringsansökningar i samband med varje ansökan och lämna in sin resehandling, vilket gör det svårare att identifiera sig och att resa utomlands medan ansökningsprocessen pågår.
- Förfarandet måste upprepas separat för varje ansökan. Förfarandet kan också variera från en destinationsmedlemsstat till en annan.
- Sökande betalar extra avgifter när de lämnar in ansökan via en extern tjänsteleverantör.

Digitaliseringen av viseringsförfarandena innebär en möjlighet att förbättra processen för viseringsansökan, minska kostnaderna och bördan för både medlemsstaterna och intressentgrupperna samt öka säkerheten i Schengenområdet. Digitaliseringen av viseringsprocessen ligger i linje med den senaste lagstiftningsutvecklingen när det gäller it-landskapet för gränsförvaltning, vilket bidrar till ökad säkerhet i Schengenområdet.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Genom förslaget ändras följande av Europaparlamentets och rådets förordningar: i) viseringskodexen ii) (EG) nr 767/2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om

viseringar för kortare vistelse (nedan *VIS-förordningen*), iii) EU 2017/2226 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandssmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål.

Genom förslaget ändras följande av rådets förordningar: iv) förordningen om viseringsmärke, v) (EG) nr 333/2002 om fastställande av en enhetlig modell för blad för påförande av visering som utfärdas av medlemsstaterna för personer som innehar resehandlingar som inte erkänns av den medlemsstat som utfärdar bladet, vi) (EG) nr 693/2003 om ett särskilt dokument för förenklad transitering (FTD) och ett dokument för förenklad järnvägstransitering (FRTD) och vii) (EG) nr 694/2003 om en enhetlig utformning av dokumenten för förenklad transitering (FTD, FRTD). Genom förslaget ändras dessutom vii) konventionen om tillämpning av Schengenavtalet.

En del av förslagen till ändring av enskilda artiklar i de olika rättsakterna och i Schengenavtalet är tekniska till sin natur och har syftet att ändra lagstiftningsinstrumenten i fråga så att de motsvarar ett digitalt viseringsförfarande i stället för det nuvarande förfarandet som grundar sig på ansökningar i pappersform.

i) Ändringar som föreslås i viseringskodex

Ett av de viktigaste innehållsändringarna i förslaget är en ändring i artikel 9 i viseringskodex (artikel 1 i förslaget). Enligt förslaget införs en skyldighet att ansöka om visering med hjälp av EU:s digitala plattform för viseringsansökning samtidigt som möjligheten att beakta vissa undantag bevaras. Till undantagen hör visering som beviljas vid EU:s yttre gränser, visering som beviljas statsöverhuvud eller regeringschefer samt enskilda fall med humanitära bevekelsegrunder.

De fastställda reglerna i artikel 24 i viseringskodex om beviljande av viseringar för flera inresor bibehålls, men eftersom viseringarna blir helt digitala begränsas giltighetstiden inte längre utgående från datum då passets giltighet löper ut. De nuvarande reglerna i viseringskodex ändras inte i övrigt, men genom ändringarna i artiklarna möjliggörs digitaliseringen av viseringsförfarandena.

ii) Ändringar som föreslås i VIS-förordningen

Den viktigaste ändringen (artikel 2a i förslaget) ingår i VIS-förordningen, och genom den föreslagna ändringen införs en elektronisk plattform för viseringsansökning inom EU som en ny funktion i informationssystemet för viseringar. Ett nytt kapitel Ia införs, där funktionerna för EU-plattformen för viseringsansökningar fastställs enligt följande: Det anges vilken information som ska ingå i ansökningsformuläret på nätet (artikel 7b). Det anges vilka steg som sökande ska ta för att lämna in en ansökan på plattformen, vilket följer samma modell som Etias och den befintliga viseringsansökningsprocessen (artikel 7c). Det införs ett betalnings- och tidsbokningsverktyg (artikel 7d). Det inrättas en nätsluss som möjliggör skrivskyddad åtkomst till VIS-uppgifter för externa tjänsteleverantörer (artikel 7e). Det förklaras hur delgivningen av beslut kommer att ske, vilket också

följer samma modell som Etias (artikel 7f).

iii) Övriga föreslagna ändringar

I förordningen om viseringsmärke föreslås ändringar för genomförande av digitala viseringar (artikel 3 i förslaget). Ändringar (artikel 6 i förslaget) föreslås också i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet, för att också viseringar med längre giltighet (det vill säga nationella viseringar) ska kunna ges i digital form.

I förslaget ingår därtill ändringar av teknisk natur i Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011, vilka är nödvändiga med tanke på införande av digital visering.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna

Den föreslagna förordningens rättsliga grund är artikel 77.2 a och 77.2 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som reglerar politiken för gränskontroll, asyl och invandring. 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”. Genom artikel 77.2 b i EUF-fördraget får unionen befogenhet att besluta om åtgärder om ”kontroll av de personer som passerar de yttre gränserna”. Genom artikel 79.2 a i EUF-fördraget får unionen besluta om åtgärder på följande områden: ”villkor för inresa och vistelse, normer för medlemsstaternas utfärdande av visering och uppehållstillstånd för längre tid, inbegripet sådana som avser familjeåterförening”. Eftersom målet för förslaget är att digitalisera viseringar för både kortare och längre vistelse behövs enligt kommissionen en gemensam rättslig grund som består av artiklarna 77.2 och 79.2 i EUF-fördraget.

Enligt statsrådets uppfattning är den rättsliga grunden motiverad.

Kommissionen anser att målen i förslaget till förordning inte kan uppnås enbart genom medlemsstaternas nationella åtgärder. Förbättring av de gemensamma förfarandena förutsätter åtgärder på EU-nivå, eftersom största delen av problemen anknyter till EU-lagstiftningen och direkt till gällande EU-rättsakter. De lagstiftningsändringar som en uppfyllelse av målen kräver i olika rättsakter kan göras bara på unionsnivå. På grund av omfattningen och konsekvenserna av de planerade åtgärderna kan målen uppnås effektivt och systematiskt endast på EU-nivå.

Statsrådet anser att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

I enlighet med proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i EU-fördraget ska en åtgärds art och intensitet anpassas till det problem som identifierats. Alla problem som tas upp i det här lagstiftningsinitiativet kräver lagstiftningsåtgärder på EU-nivå för att medlemsstaterna ska kunna lösa dem på ett effektivt sätt. Förslaget är ett sätt att åtgärda de underliggande orsakerna till de nuvarande problemen och genom digitalisering harmonisera förfarandena för viseringsansökan och samtidigt säkerställa en hög nivå av säkerhet. Åtgärderna i förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som beskrivs ovan.

Statsrådet anser att förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen.

5 Förslagets konsekvenser

Ekonomiska konsekvenser

Kommissionens konsekvensbedömning

Kommissionen bedömer att kostnaderna för att inrätta EU-plattformen för viseringsansökning på unionsnivå är 33,8–41,2 miljoner euro (inklusive kostnaderna för förvaltnings tjänster och för anpassningarna till informationssystemet för viseringar). När den förvaltnings tjänsten har skapats är drifts- och underhållskostnaderna på EU-nivå 10,5–12,8 miljoner euro per år. Kommissionen bedömer att de förväntade inbesparingarna i form av administrationskostnader (510,9 miljoner euro under perioden 2025–2029 för samtliga medlemsstater) täcker de kostnader som genomförandet av förslaget medför (140 miljoner euro för samtliga medlemsstater under perioden 2025–2029).

Ekonomiska konsekvenser för Finland

Varje medlemsstat måste uppdatera sina nationella system och ansluta dem till EU:s centraliserade digitala ansökningsplattform. Kostnaderna för de här uppdateringarna bedömer kommissionen, beroende på medlemsstat, till 270 000–330 000 euro. Därtill ska mottagna ansökningar registreras i det nationella systemet så att de kan granskas också senare. Kommissionen bedömer att infrastrukturarrangemangen, beroende på de nationella systemen, kräver investeringar på ungefär 2,5–3 miljoner euro av varje medlemsstat. Mot bakgrunden av tidigare infrastrukturprojekt som Finland genomfört nationellt kan man ändå preliminärt bedöma att den kostnadsnivå som kommissionen anger i sitt förslag i praktiken eventuellt kan vara betydligt högre. Det är emellertid mycket svårt att göra exaktare kostnadsbedömningar i det här skedet, utan den tekniska dokumentation som krävs för ändringsarbetena i systemen. Kostnadsbedömningarna påverkas också av vilka konsekvenser de tekniska ändringarna kommer att ha på övriga system.

Finland har utvecklat sitt eget nationella viseringssystem rätt långt redan många år före förslaget på EU-nivå om en digitaliserad viseringsprocess. Finland har också i flera år investerat i utvecklingen av en egen elektronisk portal för viseringsansökning (3,2–4 miljoner euro, elektronisk viseringsansökan (OVAF) samt ett system (EDES), där en extern tjänsteleverantör kan skicka viseringsansökningar vidare, begära ytterligare uppgifter samt i framtiden bifoga bilagor i systemet). Det digitaliserade viseringsförfarande som kommissionen föreslår samt den gemensamma EU-plattform för viseringsansökning som skulle vara obligatorisk för medlemsstaterna, innebär att Finland tidigare än beräknat förlorar sin nationella ansökningsportal och investeringarna i den. Det ursprungliga utgångsvärdet för investeringarna (20 år) och därmed systemens livslängd förkortas därmed avsevärt från det planerade. Det här bör beaktas i planerna för eventuell vidareutveckling av det egna nationella systemet.

Det egentliga införandet av digitala viseringar skulle enligt kommissionens bedömning orsaka medlemsstaterna endast små kostnader, eftersom uppgifterna om beviljade viseringar redan nu sparas elektroniskt i informationssystemet för viseringar. Verktygen för att lägga till ett digitalt viseringsmärke har redan skapats i enlighet med kommissionens genomförandebeslut C(2020) 2672 final.

För Finland räcker inte den finansiering (10 298 371 euro) som för åren 2021–2027 allokerats för finansieringsinstrumentet för gränsförvaltning och visering (nedan *BMVI-fonden*) för att

täcka kostnaderna för digitalisering av viseringsprocessen. Finansieringen i fråga används redan nu för genomförande av de mål som anges i genomförandeprogrammet för utveckling av det nationella informationssystemet för viseringar. Finlands fokusområden i BMVI-fonden åren 2021–2027 är bland annat informationssystemens interoperabilitet, reform av informationssystemet för viseringar och ersättande av det elektroniska systemet behandling och arkivering av bilagor till viseringsansökningar (Elvis), samt kostnaderna för införande av en lösning med 2D-streckkod som ska genomföras med EU-finansiering. BMVI-fonden ska i fortsättningen få tilläggsfinansiering från det tematiska instrument som administreras av EU-kommissionen, för att digitaliseringen av viseringsförfarandet ska kunna genomföras i enlighet med kommissionens förslag. Om tilläggsfinansiering inte fås från BMVI-instrumentet kan det leda till att tilläggsfinansiering föreslås i den nationella budgeten.

Strävan är att sköta eventuella nationella finansieringsbehov inom budgetramarna. Vid behov fattas beslut om tilläggsfinansiering i samband med processen för budgeten och planen för de offentliga finanserna.

Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Förslaget gäller en förordning och därmed är den tillämplig i Finland som sådan och kräver i princip inget separat nationellt genomförande.

Av reformerna i förslaget torde till exempel ändringen av plattformen för viseringsansökningar förutsätta en del ändringar, såsom i utlänningslagen (301/2004) och i lagen om behandling av personuppgifter i migrationsförvaltningen (301/2020). Enligt en preliminär bedömning kan förslaget till förordning orsaka ett behov av kompletterande lagstiftning samt behov av ändringar i den nationella lagstiftningen, främst i fråga om nationell lagstiftning som kompletterar förordningarna.

Behoven av ändringar i den nationella lagstiftningen bedöms utifrån den slutliga rättsakten.

Övriga konsekvenser

I fråga om sökande som återkommande ansöker om visering kommer miljökostnaderna i anslutning till ansökningsförfarandet att vara i det närmaste obefintliga, eftersom sådana sökande inte längre enligt förslaget behöver resa någonstans för att lämna in viseringsansökan eller hämta ut en resehandling. Pappersförbrukningen minskar, vilket också har positiva effekter på miljön. Å andra sidan kan digitaliseringen av viseringsförfarandena och det därmed eventuellt ökande resandet öka koldioxidutsläppen.

Det är företagen inom rese- och besöksnäringen som skulle gynnas mest av förslaget. Besparingen av förvaltningskostnader skulle inverka positivt på den nationella förvaltningen. För dem som ansöker om visering skulle förslaget innebära stor nytta i form av förenklade och harmoniserade viseringsförfaranden i EU-området samt tids- och kostnadsbesparing då kostnaderna för resande i anslutning till ansökan om visering och andra kostnader minskar.

Erfarenheterna av att anlita en extern tjänsteleverantör för att samla in viseringsansökningar och biometriska uppgifter från sökande har till många delar varit positiva. Vid Schengenutvärderingen av Finland 2018 konstaterades emellertid att det har uppstått för stora beroendeförhållanden på grund av uppdrag som överförts till en extern tjänsteleverantör och utmaningar i fråga

om de sökandes personuppgifter. En del av bristerna var allvarliga. Kommissionens rekommendationer för en gemensam viseringspolitik i anslutning till externa tjänsteleverantörer handlade bland annat om administration av ansökningsdatabasen, dataskydd och finländska myndigheters övervakning av externa tjänsteleverantörer. Efter detta har beroendet av externa tjänsteleverantörers system minskats avsevärt och utrikesministeriet svarar för närvarande huvudsakligen för processen för viseringsansökan och för systemen, på det sätt som anmärkningarna i rapporten förutsätter. Gränsbevakningsväsendet bedömer i ett senare skede i vilken mån EU:s ansökningsplattform används i samband med viseringar som beviljas på gränsövergångsställena. En sådan förändring bedöms ändå inte orsaka några betydande kostnader, utan den görs främst med tanke på långsiktigare kostnadsbesparingar.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt till de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Förslaget främjar likabehandling genom att förfarandet för ansökan om visering harmoniseras. I 6 § 1 mom. i grundlagen ingår en allmän jämlikhetsklausul, enligt vilken alla är lika inför lagen. Jämlikhetsklausulen innehåller ett krav på lika behandling i lika fall. Jämlikhetsklausulen gäller också lagstiftaren, och människor eller grupper av människor kan inte genom lag ges en gynnsammare eller ogynnsammare ställning än andra.

Bestämmelserna i förslagen har betydelse med tanke på skyddet för privatliv och personuppgifter i enlighet med 10 § i grundlagen. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottets vedertagna praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i skyddet för privatlivet, som tryggas i samma moment. Lagstiftaren måste tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna överlag (se till exempel GrUU 13/2016 rd s. 3–4).

Bestämmelserna har betydelse också med tanke på EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 7 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna tryggas skyddet för privatlivet och i artikel 8 tryggas vars och ens rätt till skydd för personuppgifter. Enligt artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska personuppgifter behandlas lagenligt för bestämda ändamål. En relevant aspekt av principen om ändamålsbundenhet är att personuppgifter inte senare kan behandlas på ett sätt som inte är förenligt med det ursprungliga användningsändamålet.

Därtill är det viktigt att förslaget tillräckligt väl beaktar att registrerades rättigheter tillgodoses på det sätt som dataskyddslagstiftningen förutsätter. Artikel 9 i EU:s allmänna dataskyddsförordning (EU) 2016/679 tillåter behandling av särskilda kategorier av personuppgifter endast om det är nödvändigt och förutsatt att lämpliga skyddsåtgärder som säkerställer den registrerades grundläggande rättigheter och intressen har vidtagits. I den gemensamma ansökningsportal för EU som ska skapas i och med förslaget behandlas de sökandes fingeravtryck och ansiktsbilder, vilket har bedömts vara nödvändigt med tanke på handläggningen av viseringsansökningar, viseringsprövning och beslutsfattande om viseringar. Behandlingen av biometriska uppgifter ska ändå enligt förslaget begränsas så att dessa behandlas endast vid behov. Vid den fortsatta beredningen är det skäl att utöver randvillkoren i dataskyddsförordningen beakta också grundlagsutskottets utlåtandepaxis. Enligt grundlagsutskottet är de grundläggande rättigheter som tryggas genom Finlands grundlag relevanta också i beredningen av EU-lagstiftning. Statsrådet ska bilda sin ståndpunkt med beaktande av Finlands grundlag vid beredningen av EU-lagstiftning (GrUU 20/2021 rd och de utlåtanden som nämns där). Utskottet har ansett det viktigt att behandlingen av känsliga uppgifter begränsas endast till det nödvändiga (se till exempel GrUU

14/2018 rd, GrUU 3/2017 rd) samt i fråga om känsliga uppgifter understrukit exakta och heltäckande bestämmelser på lagnivå (se till exempel GrUU 14/2018 rd och GrUU 26/2018 rd).

Biometriska kännetecken, såsom ansiktsbilder och fingeravtryck, kan enligt utskottet på många sätt jämföras med känsliga uppgifter och behandlingen av dem ska explicit och noggrant begränsas till det absolut nödvändiga (GrUU 33/2016 och GrUU 3/2017). Att tillåta behandling av känsliga uppgifter berör själva kärnan i skyddet för personuppgifter som hör till privatlivet (GrUU 37/2013 rd). Enligt grundlagsutskottet genererar registrering av biometriska kännetecken dessutom ett särskilt behov av att se till att de personuppgifter som registreras i systemet skyddas mot risk för missbruk och varje form av olaglig åtkomst till och användning av uppgifterna (GrUU 40/2021 rd).

Kommissionen konstaterar att dess förslag särskilt fokuserar på behovet att säkerställa full överensstämmelse med de grundläggande fri- och rättigheter som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Kraven i stadgan om de grundläggande rättigheterna konstateras säkerställas bland annat på följande sätt:

- Personer med nedsatt rörlighet som ansöker om visering (i och med digitaliseringen förutsätts besök på ett konsulat eller ett centrum för viseringsansökningar mera sällan) (icke-diskriminering, artikel 21 i stadgan om de grundläggande rättigheterna; integrering av personer med funktionshinder, artikel 26 i stadgan om de grundläggande rättigheterna).
- Vissa grupper av sökande kan också i fortsättningen lämna in sin ansökan på plats om den hjälp som erbjuds av EU:s plattform för viseringsansökning, tjänsteleverantörer, familjemedlemmar eller vänner inte är tillräcklig (icke-diskriminering, artikel 21 i stadgan om de grundläggande rättigheterna; äldres rättigheter, artikel 25 i stadgan om de grundläggande rättigheter).
- Elektronisk ansökan skulle förbättra upplevelsen vid ansökan för personer med synskada (tillgänglighetsdirektivet måste följas) (icke-diskriminering, artikel 21 i stadgan om grundläggande rättigheter; integrering av personer med funktionshinder, artikel 26 i stadgan om de grundläggande rättigheterna).
- Ett digitalt förfarande skulle garantera en hög tillgänglighet för personer med syn- eller hörselskada, eftersom alla länder skulle använda samma standarder och egenskaper som ingår i EU:s ansökningsplattform (icke-diskriminering, artikel 21 i stadgan om de grundläggande rättigheterna; integrering av personer med funktionshinder, artikel 26 i stadgan om de grundläggande rättigheterna).
- De särskilda bestämmelser som av humanitära skäl skulle vara tillämpliga på enskilda fall skulle också gälla personer med lägre it-kompetens som behöver teknisk hjälp (icke-diskriminering, artikel 21 i stadgan om de grundläggande rättigheterna; äldres rättigheter, artikel 25 i stadgan om de grundläggande rättigheter).
- När det gäller barnets rättigheter bibehålls det tillämpliga regelverk som garanterar förfarandet på plats för barn. Den reviderade VIS-förordningen innehåller redan ändringar för att effektivisera framför allt bekämpningen av brott mot barnens rättigheter genom att sänka åldersgränsen för tagande av fingeravtryck (från 12 år till 6 år). Även om personer har ansökt tidigare kommer de att behöva genomgå ett nytt förfarande på plats om de ansöker tillsammans med barn (barnets rättigheter, artikel 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna).

- De externa tjänsteleverantörernas roll i samband med digitaliseringen beror på vilka uppgifter medlemsstaterna skulle utkontraktera till dem i det nya digitaliseringssammanhanget, när det är tillåtet enligt den rättsliga ramen. En stor del av de administrativa uppgifter som för närvarande anförtros externa tjänsteleverantörer skulle inte längre vara nödvändiga med digitala förfaranden. Ur ett dataskyddsperspektiv innebär användningen av externa tjänsteleverantörer i praktiken en ytterligare exponering av personuppgifter gentemot tredje part. Detta utgör inget hot mot dataskyddet så länge som processer och teknik som används av externa tjänsteleverantörer följer principerna och förutsatt att medlemsstaternas myndigheter ser till en ordentlig övervakning (skydd av personuppgifter, artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna).
- Som Europeiska datatillsynsmannen har påpekat beror initiativets inverkan på dataskyddet främst på införandet av en plattform för viseringsansökningar (med inverkan på externa tjänsteleverantörers behandling av personuppgifter och plattformens datasäkerhet). I fråga om den ansökningsplattform som genom initiativet skapas för EU bör det säkerställas att personuppgifter behandlas i enlighet med EU:s allmänna dataskyddsförordning och andra bestämmelser om dataskydd. Inga känsliga personuppgifter sparas på EU:s gemensamma ansökningsplattform utan de förvaras också framöver i de nationella viseringssystemen. En decentraliserad lagring av ansökningarna minskar säkerhets- och dataskyddsriskerna (skydd av personuppgifter, artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna)
- När det gäller digitala viseringar lagras för närvarande informationen om en visering i en storskalig EU-databas (VIS) och styrks genom att ett viseringsmärke påförs passet. Även om viseringsmärket omvandlas till en digital visering, lagras uppgifterna fortfarande också i en storskalig EU-databas. VIS-förordningen innehåller redan stränga dataskyddsåtgärder och den nyligen reviderade VIS-förordningen har ytterligare stärkt dessa dataskyddsåtgärder genom att dataskyddsbestämmelserna anpassats till gällande rättsliga dataskyddsstandarder. Dessa skyddsåtgärder kommer att tillämpas även i framtiden.

När det gäller dataskyddet bör enhetliga förfaranden för behandling av uppgifter införas gällande den gemensamma EU-plattformen och tillämpas i alla medlemsstater. Detta skulle minska den risk som är förknippad med att personuppgifter lämnas ut till externa tjänsteleverantörer. Europeiska datatillsynsmannen anser dock att digitaliseringen innebär vissa risker för dataskyddet. Därför måste principerna om begränsning av användningsändamålet och minimering av uppgifter följas strikt. I förslaget beaktas detta genom minimering av behandlingen av uppgifter och förvaring av dem i EU:s gemensamma ansökningsplattform. Tredjelandsmedborgares rätt till icke-diskriminering kränks inte, eftersom externa tjänsteleverantörer och researrangörer vid behov erbjuder dem hjälp. När det gäller rättigheterna för personer med funktionsnedsättning kan personer med hörsel- och/eller synskada få hjälp genom förbättrad tillgång till elektroniska ansökningsverktyg. Externa tjänsteleverantörer kan också ge vägledning till personer med funktionsnedsättning eller personer med svaga it-färdigheter. Situationen för personer med nedsatt rörlighet förbättras eftersom de under vissa omständigheter inte behöver besöka ett centrum för viseringsansökningar eller ett konsulat personligen för att lämna in en ansökan.

Vid den fortsatta beredningen av initiativet bör det också säkerställas att den reglering som föreslås till alla delar är förenlig med EU:s dataskyddslagstiftning och att den syftar till att minimera de dataskyddsrisker som är förknippade med digitaliseringen av viseringsprocessen. Behandlingen av biometriska uppgifter bör begränsas till ett minimum såsom grundlagsutskottet konstaterar ovan i fråga om utlåtandep Praxis. Det bör också säkerställas att de skyddsåtgärder som föreslås avseende behandlingen av personuppgifter är tillräckliga för hantering av de

ökande riskerna, med beaktade av externa tjänsteleverantörers roll i behandlingen av personuppgifter.

7 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 utlänningslagstiftningen och gränsbevakningen.

8 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget behandlades för första gången i rådets arbetsgrupp för viseringar den 5 maj 2022, då kommissionen presenterade det huvudsakliga innehållet i sitt förslag och medlemsstaterna lämnade sina första inledande synpunkter och kommentarer. En mer detaljerad tidsplan för den fortsatta behandlingen finns inte för närvarande.

Vid det här laget har medlemsstaternas ståndpunkter ännu inte klargjorts närmare. Medlemsstaterna gav generellt stöd till slutmålet (digital visering), men uttryckte också oro över bland annat tidsplanen, finansieringen av förslaget och över huruvida förslaget är förenligt med den övriga systemarkitektur som redan håller på att utarbetas.

9 Den nationella behandlingen av förslaget

Skriftlig behandling av EU-6-sektionen 20.5–27.5.2022

Skriftlig behandling av EU-7-sektionen 20.5–27.5.2022

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet ställer sig i huvudsak positivt till kommissionens förslag till förordning och stöder dess centrala mål, särskilt när det gäller att skapa digital visering samt i fråga om digitaliseringen av processen för viseringsansökan. Statsrådet stöder digitaliseringen av processen för viseringsansökan i enlighet med de möjligheter som den nya tekniken erbjuder med beaktande av förändringar i viseringspolitikens verksamhetsmiljö samt utmaningar i samband med migration och säkerhet. Statsrådet prioriterar digitaliseringen av det fysiska viseringsmärket för att öka säkerheten och förhindra förfalskning och stöld.

Statsrådet anser att det är viktigt att man i förslaget till förordning ser till att de grundläggande rättigheterna respekteras och att dataskyddet förverkligas. Statsrådet konstaterar att möjligheten att vid behov lämna in en viseringsansökan i pappersform tillräckligt smidigt ska bevaras även i fortsättningen. Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att förslaget till förordning är kopplat till det pågående genomförandet av interoperabiliteten i EU:s informationssystem. I förhandlingarna bör därför uppmärksamhet ägnas åt hur interoperabiliteten framskrider och hänsyn bör tas till att förordningen om digitalisering av viseringar är förenlig med denna bredare systemarki-

tektur. Det är också viktigt att säkerställa resursfrågorna i samband med genomförandet av digitala funktioner och eventuella konsekvenser för interoperabiliteten hos de nationella lösningarna för viseringssystemet i sin helhet.

Statsrådet anser att det är viktigt att digitaliseringen av mottagandet av viseringsansökningar inte innebär att den externa tjänsteleverantörens nuvarande uppgifter övergår till beskickningarna, vilket skulle leda till ytterligare resursbehov. Samtidigt bör ändå skyddet för personuppgifter och säkerheten i processen för beviljande av viseringar beaktas. Statsrådet bedömer att digitaliseringen av viseringsförfarandena och harmoniseringen av praxis på EU-nivå för sin del skulle bidra till en minskning av de risker gällande dataskyddet och möjligheterna till olika slag av missbruk som är förknippade med att externa tjänsteleverantörer anlitas.

Statsrådet anser att det är viktigt att de mer detaljerade kostnaderna den föreslagna förordningen utreds i ett så tidigt skede som möjligt, så att de kostnader som förordningen medför kan beaktas i den nationella budgetplaneringen i rätt takt. Likaså är det viktigt att utreda de föreslagna ändringarnas eventuella återspeglings effekter på andra delar av interoperabilitetshelheten eller på de nationella system som redan finns eller håller på att byggas. Statsrådet bedömer att det inte till alla delar är möjligt att finansiera de reformer som ingår i förslaget genom BMVI-fonden. Statsrådet anser att det är viktigt att kommissionen i framtiden anslår tilläggsfinansiering till BMVI-fonden från det tematiska instrument som den förvaltar, vilket också bör beaktas för Finlands del i den finansiering som söks från instrumentet i fråga. De nödvändiga infrastrukturförändringarna kan inte genomföras inom ramen för de befintliga budgetramarna.

Statsrådet uppmärksammar kommissionens förslag om skyldighet att gå över till EU:s gemensamma ansökningsplattform inom fem år. Statsrådet påpekar att digitaliseringen av viseringsansökningarna i enlighet med kommissionens förslag för de medlemsstater som har kommit längre i sina nationella system (bland annat Finlands nationella digitaliserade ansökningsportal) delvis innebär att dessa långsiktiga investeringar går förlorade. Statsrådet anser att tidsplanen i kommissionens förslag är optimistisk, med tanke på det bredare genomförandet av interoperabiliteten hos informationssystemen på EU-nivå samtidigt som förslaget till förordning framskri-der.

Statsrådet konstaterar att Finlands strävan är att försöka övergå till den gemensamma ansökningsportalen i början av övergångsperioden, men med beaktande av livscykeln hos de nationella investeringar som redan gjorts och driftkostnaderna för dem.

Statsrådet anser att det är viktigt att man vid förhandlingarna strävar efter att säkerställa att de föreslagna bestämmelserna till alla delar är förenliga med EU:s dataskyddslagstiftning och att de beaktar de allmänna principerna för behandling av personuppgifter, såsom användningsändamålet och att uppgifterna minimeras på ett tillräckligt sätt. Särskild uppmärksamhet bör därtill ägnas åt att behandlingen av uppgifter som hör till särskilda kategorier av personuppgifter begränsas till det nödvändiga och att förslaget, i enlighet med vad som förutsätts i dataskyddsbestämmelserna, innehåller lämpliga och särskilda åtgärder för att minimera de risker som digitaliseringen orsakar och för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Statsrådet anser att det är viktigt att kommissionens förslag innehåller tillräckligt flexibla definitioner om sökande som fortfarande har möjlighet att ansöka om visering utanför EU:s gemensamma digitala ansökningsportal.

Statsrådet välkomnar i princip att man i förslaget tar hänsyn till möjligheterna att utreda förutsättningarna för införande av en gemensam EU-plattform för ansökningar även i fråga om viseringar för längre vistelser.