



Förordning om införande av screening för tredjelandsmedborgare vid yttre gräns

2020/21:FPM22

Justitiedepartementet

2020-10-28

Dokumentbeteckning

COM(2020) 612

Förslag till Europaparlamentet och rådets förordning om införande av screening för tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna och ändring av förordningarna (EG) nr 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 och (EU) 2019/817

Sammanfattning

Förslaget introducerar ett förfarande kallat screening för samtliga tredjelandsmedborgare som påträffas i samband med att de irreguljärt försöker korsa, eller har korsat, yttre gräns eller efter att ha landsatts i samband med efterforskning och räddningstjänst till havs, oavsett om de söker asyl eller inte.

Screeningen ska enligt förslaget innefatta en första hälsokontroll och sårbarhetsanalys, identifiering, registrering, säkerhetskontroll och avslutningsvis överlämnande till behörig nationell myndighet.

Syftet är att kontrollera personerna och inhämta tillgänglig information om dem för att när screeningen avslutats överlämna ärendet och den information som framkommit till behörig myndighet för asylprövning eller ett återvändandeförfarande.

Regeringen välkomnar i stort förslaget om screening av tredjelandsmedborgare vid yttre gräns. Förslaget bedöms kunna bidra till en effektivare kontroll av de yttre gränserna och vilka som befinner sig innanför dessa, en tidig identifiering av sårbara grupper och välfungerande överlämning och utredning av ärenden till den myndighet som ansvarar för nästa steg i processen, oavsett om detta utgörs av ett återvändande eller en

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I september 2019 meddelade kommissionens ordförande Ursula von der Leyen att kommissionen avsåg att presenta en ny migrations- och asylpakt. Syftet var att med en nystart och en heltäckande ansats få på plats ett nytt asyl- och migrationshanteringssystem. Tanken var att bygga vidare på de förhandlingar som ägt rum tidigare samtidigt som nya element introduceras. Den 23 september 2020 presenterade kommissionen en ny migrations- och asylpakt, som innehöll fem rättsakter, en färdplan för genomförandet av pakten samt rekommendationer och meddelanden.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget introducerar en screening för samtliga tredjelandsmedborgare som påträffas i samband med att de illegalt försöker korsa yttre gräns, påträffas inne på en medlemsstats territorium men inte har uppfyllt inresevillkoren eller efter att ha landsatts i samband med en efterforskning och räddningstjänst till havs, oavsett om de söker asyl eller inte. Dessutom omfattas personer som söker asyl vid gränsen men där personen inte uppfyller inresevillkoren. Däremot omfattas inte personer som rest in med giltiga tillstånd, men vars giltighet löpt ut under deras vistelse.

Syftet med screeningen är att kontrollera personerna och inhämta tillgänglig information om dem, för att när screeningen avslutats överlämna ärendet och den information som framkommit för asylprövning eller återvändande till behörig myndighet.

I de fall då en person antingen påträffas i ett försök att korsa en yttre gräns illegalt eller om personen sökt asyl i samband med ett försök till inresa så ska screeningen äga rum vid gränsen eller i anslutning till den. Om personen däremot påträffats inne på territoriet så ska screeningen ske på vad som uttrycks som vilken lämplig plats som helst på medlemsstatens territorium. I de fall screening sker vid gränsen får den inte ta längre än fem dagar, där förlängning om ytterligare fem dagar kan tillåtas i särskilda fall. När screening sker inne på territoriet ska den avslutas inte senare än tre dagar.

Enligt förslaget ska screeningen innefatta följande obligatoriska delar: en första hälsokontroll och sårbarhetsanalys, identifiering, registrering i Eurodac-databasen (för fingeravtryck), säkerhetskontroll och avslutningsvis överlämnande av ärendet.

Hälsokontrollens syfte är primärt att identifiera akuta behov av vård eller isolering på grund av risk för folkhälsan. Behöriga myndigheter tillåts dock

att göra bedömningen av om en hälsokontroll är nödvändig eller inte. Under hälsokontrollen ska även bedömning göras för huruvida personen befinner sig i en sårbar situation, har utsatts för tortyr eller har andra särskilda behov.

Om lämpligt ska representanter för nationella myndigheter som arbetar med skydd av minderåriga samt människohandelsrapportörer vara involverade.

Identifieringen sker genom identitets- och resehandlingar och annan information som kan fås av personen. Därtill konsulteras nationella och europeiska informationsdatabaser med hjälp av biometriska uppgifter, men även med alfanumeriska uppgifter vid behov.

När det gäller personer där Eurodac-förordningen är tillämplig så ska berörda myndigheter registrera personens fingeravtryck i databasen.

Säkerhetskontrollen ska göras i syfte att fastställa att personen inte utgör ett hot mot den inre säkerheten. Kontrollen får inkludera både information om personen samt dennes tillhörigheter. Under kontrollen konsulteras EU:s informationsdatabaser, särskilt SIS, samt Europol's och Interpol's databaser.

När screeningen är avslutad ska ett formulär fyllas i med information om personen, resvägar, orsaken till den irreguljära inresan och huruvida personen söker asyl. Om personen söker asyl ska hen överlämnas till berörd myndighet för asylprövning.

Söker personen däremot inte asyl ska hen istället överlämnas till berörda myndigheter i enlighet med återvändandedirektivet. Skulle det under screeningens gång framkomma information om personen som visar på att personens inresa varit tillåten ska screeningsproceduren avbrytas omedelbart.

Enligt förslaget ska varje medlemsstat inrätta en oberoende granskningsmekanism för att säkerställa efterlevnad av de grundläggande rättigheterna, att rätten till asyl inte inskränks och att principen om non-refoulement följs. Där det är tillämpligt ska mekanismen säkerställa att nationella regler för förvarstagning efterlevs.

Förslaget inrättar även en genomförandekommitté som ska hantera detaljbestämmelser kopplade till identifiering och säkerhetskontroll.

Därtill görs följdändringar i förordningarna om VIS, EES, ETIAS och interoperabilitet.

Avslutningsvis ska kommissionen efter tre år rapportera om genomförandet av förordningen. Inte senare än fem år, och därefter vart femte år, så ska kommissionen utvärdera förordningen om screening.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser gällande gränskontroll rörande bland annat kontrollens utförande och användande av vissa tvångsmedel finns i 9 kap. utlänningslagen (2005:716) och i 6 kap. utlänningsförordningen (2006:97). Förslagets effekt på dessa bestämmelser kommer att behöva analyseras.

Det är i nuläget inte möjligt att bedöma eventuella ytterligare nationella budgetära konsekvenser för Sveriges del. Utgångspunkten är att eventuella nationella kostnader ska finansieras inom befintliga ramar och att kostnader på EU-budgeten ska hanteras genom omprioritering. Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar i stort förslaget om screening av tredjelandsmedborgare vid yttre gräns. Förslaget bedöms kunna bidra till en effektivare kontroll av de yttre gränserna och vilka som befinner sig innanför dessa samt bidra till att tidigt identifiera sårbara grupper. Screeningen bör även kunna bidra till en välfungerande överlämning av ärendet till den myndighet som ansvarar för nästa steg i processen, oavsett om detta utgörs av ett återvändande eller en asylprövning. Förslaget kan också väntas bidra till att asylrätten värnas, givet en stark oberoende övervakningsmekanism.

Regeringen kommer fortsatt analysera förslaget i alla dess delar och verka för att de delar i förslaget som är otydliga ska förtydligas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Inte tillämpligt.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 77(2)(b) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF, att Unionen ska utforma en politik med syfte att säkerställa kontroll av personer och en effektiv övervakning i fråga om passage av de yttre gränserna.

När det gäller följdändringarna i förordningarna som etablerar olika databaser (VIS, EES, ETIAS) och förordningen som etablerar

interoperabilitet, är förslaget också grundad på artikel 77(2)(d) i FEUF, att Unionen ska utforma en politik med syftet att besluta om alla nödvändiga åtgärder för att stegvis upprätta ett integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen kan målen med förslaget om screening av tredjelandsmedborgare vid yttre gräns inte uppnås av medlemsstaterna enskilt då förslaget handlar om åtgärder vid yttre gräns, en gräns som delas av medlemsstaterna och därför också innebär ett delat intresse för medlemsstaterna.

Identifierade brister i hanteringen av flödet av tredjelandsmedborgare som inte uppfyller inresevillkoren åtgärdas genom att ID- och säkerhetskontroller görs mot EU:s informationssystem, att hälsokontroller och identifiering av sårbara personer sker vid yttre gräns och att insamlad information sedan kan bidra till en snabbare asyl- eller återvändandeprocess. Endast information som är nödvändig kommer begäras tillgång till vid sökningar. Åtgärderna omfattar alla tredjelandsmedborgare som har eller har för avsikt att korsa den yttre gränsen utan att uppfylla inresevillkoren. Förslaget ska alltså säkerställa att personer som inte kan konstateras ha genomgått en ordinarie gränskontroll ändå underkastas en motsvarighet till denna. Det kompletterar därmed gällande unionslagstiftning på området.

Regeringen bedömer mot ovanstående bakgrund att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslagen till förordning om screening av tredjelandsmedborgare vid yttre gräns kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för gränsfrågor.

4.2 Fackuttryck/termer

SIS – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU

VIS – Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen)

EES – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 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

ETIAS – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240 av den 12 september 2018 om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 1077/2011, (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 och (EU) 2017/2226

Interoperabilitet – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/817 av den 20 maj 2019 om inrättande av en ram för interoperabilitet mellan EU-informationssystem på området gränser och viseringar, och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 och (EU) 2018/1861 samt rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF

Eurodac – Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa