



Nya förordningar om Schengens Informationssystem (SIS)

2016/17:FPM58

Justitiedepartementet

2017-01-24

Dokumentbeteckning

KOM(2016) 882

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of border checks, amending Regulation (EU) No 515/2014 and repealing Regulation (EC) No 1987/2006

KOM(2016) 883

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment, operation and use of the Schengen Information System (SIS) in the field of field of police cooperation and judicial cooperation in criminal matters, amending Regulation (EU) No 515/2014 and repealing Regulation (EC) No 1986/2006, Council Decision 2007/533/JHA and Commission Decision 2010/261/EU

KOM(2016) 881

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals

COM(2016) 881 final

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the use of the Schengen Information System for the return of illegally staying third-country nationals

Sammanfattning

Kommissionens förslag syftar till förbättringar av det existerande Schengens informationssystem (SIS) och en effektivare användning av systemet. Förslagen bygger på genomförda utvärderingar och omfattar de lagändringar som kommissionen anser nödvändiga för att uppfylla syftet. Förslagen presenteras i form av tre separata förordningar med direkt effekt avseende användningen av SIS för gränskontroll, brottsbekämpning respektive återvändande.

Regeringen är generellt positiv till åtgärder som leder till att öka säkerheten inom EU och Sverige. Sverige stödjer sedan tidigare åtgärder för bättre användning, förbättrad funktionalitet samt ökad informationskvalitet i existerande system. Som alltid ska hänsyn tas till både effektivitet, integritet och kostnadsaspekter.

2016/17:FPM58

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) togs i bruk den 9 april 2013. Driften och användningen av SIS regleras huvudsakligen i två rättsliga instrument: Förordning (EG) nr 1987/2006 som gäller användningen av SIS vid kontroller av tredjelandsmedborgare som inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse i Schengenområdet samt rådets beslut 2007/533/RIF som gäller användningen av SIS för polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Under år 2016 har kommissionen, enligt bestämmelser i rättsakterna, genomfört en utvärdering av systemet och informationsutbytet ur olika aspekter. I sin utvärderingsrapport, COM(2016) 880 final, drar kommissionen slutsatsen att systemet är en framgång och att det fungerar mycket väl. Samtidigt pekar man på behov och möjligheter att förbättra det ytterligare. Vissa av dessa åtgärder innefattar lagändringar för att spegla de utmaningar som finns inom områdena säkerhet, irreguljär migration och dataskydd. Kommissionen har också genomfört en särskild studie om förutsättningarna för att inom ramen för SIS sätta upp ett system för att utväxla och följa upp information om återvändandebeslut. Det är dessa lagförslag som kommissionen lägger fram i COM(2016) 882, 883 och 881. Utvärderingsrapporten och förslagen presenterades den 21 december 2016.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag omfattar tre nya, separata förordningar. Anledningen till uppdelningen är att förslagen bygger på skilda rättsliga grunder. Förslagen om gränskontroll och brottsbekämpning är avsedda att förbättra det existerande systemet och effektivisera samarbetet. Förslaget om återvändande introducerar ett nytt användningsområde för SIS.

1.2.1 Gränskontroll

Förslaget till förordning om användning av SIS för gränskontrolländamål syftar till att förbättra systemets funktionalitet och skapa en större enhetlighet mellan SIS och övriga existerande och framtida gemensamma system. Europol, Frontex och nationella viseringsmyndigheter föreslås få utökad tillgång till den information i SIS som de behöver för att fullgöra sina uppgifter. Även det föreslagna in- och utresesystemet (EES, Entry Exit

System) och den centrala enheten för det föreslagna europeiska systemet för reseinformation och inresetillstånd (ETIAS, European Travel Information and Authorisation System) föreslås få tillgång till viss information i SIS. Slutligen syftar en rad förslag till att förbättra dataskyddet och informationssäkerheten. Tekniska ändringar föreslås ge bättre säkerhet och minskade administrativa bördor och slutanvändarnas behov av komplett information ska tillgodoses. Nya funktioner för kontroll och uppföljning av informationens kvalitet föreslås, liksom förbättrade statistikfunktioner. Nya möjligheter och skyldigheter att verifiera en persons identitet med hjälp av fingeravtryck ska införas, liksom möjligheter till sökning med hjälp av ansiktsigenkänning, fotografier och handflateavtryck, så snart det blir tekniskt möjligt. Förutom förbättrade möjligheter till säker identifiering (se ovan) omfattar förslagen en harmonisering av reglerna för lagringstider och gallring samt för informationsskyldigheten gentemot den enskilde.

Slutligen föreslår kommissionen att det ska bli obligatoriskt att registrera alla inreseförbud¹ för tredjelandsmedborgare som har utfärdats i enlighet med återvändandedirektivet (2008/115/EG). Man föreslår också en harmonisering av den s.k. konsultationsproceduren för att undvika att tredjelandsmedborgare som har ålagts inreseförbud samtidigt har uppehållstillstånd i en medlemsstat.

1.2.2 Brottsbekämpande samarbete

Förslaget till förordning om användning av SIS för brottsbekämpande samarbete innehåller samma förbättringar avseende systemets tekniska funktionalitet, informationskvalitet, dataskydd och informationssäkerhet som förslaget rörande gränskontroll.

Övriga delar omfattar förslag om bättre harmonisering av nationella procedurer för användning av SIS, särskilt vad gäller användning i syfte att bekämpa terrorism och för att skydda barn som löper risk att bortföras av en vårdnadshavare. Möjlighet införs att använda DNA-uppgifter i syfte att upptäcka försvunna personer som behöver omhändertas för att skydda dem eller för att förebygga och förhindra hot eller barn som riskerar att bortföras. Vidare ges möjlighet att göra registreringar för att förebygga bortförande av barn. Möjlighet införs även att efterlysa okända personer med hjälp av kompletta eller inkompleta fingeravtryck eller handflateavtryck som upptäckts på brottsplatser där grov brottslighet och terroristbrottslighet utreds för identifiering om identiteten inte kan fastställas på annat sätt. Samtidigt införs särskilda regler för att säkerställa rättssäkerheten i dessa fall. Mer detaljerad information i efterlysningarna, bl.a. om id-handlingar, ska underlätta identifiering och korrekt beslutsfattande. Information om huruvida en person är beväpnad, våldsam, på rymmen eller involverad i något av brotten i art. 1-4 i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av

¹ I svensk lagstiftning används begreppet "återreseförbud".

Registreringsmyndigheter för båtar och flygplan föreslås få tillgång till relevanta kategorier av efterlysningar, så som är fallet med motorfordon redan idag. Listan över föremål som kan efterlysas föreslås bli utökad, reglerna om åtgärd vid anträffande förtydligas och efterlysta fordon och föremål ska kunna knytas till personefterlysningar. En ny form av ”utredningskontroll” föreslås införas för att möjliggöra att en person som är misstänkt för att ha begått ett terroristbrott eller annat grovt brott eller där det finns skäl att anta att han eller hon kommer att begå ett sådant brott kan stoppas och förhöras. Med grov brottslighet menas de brott som finns angivna i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (2002/584/RIF). Europol föreslås få utökad tillgång till registreringar av saknade personer. Europol, Frontex och den centrala enheten för det föreslagna europeiska systemet för reseinformation och inresetillstånd (ETIAS) föreslås få motsvarande tillgång enligt denna förordning som enligt förordningen om SIS för gränskontroll. För att inte äventyra pågående utredningar och operationer föreslås en möjlighet att temporärt göra en registrering osökbar för andra än SIRENE-byrån. En särskild regel om loggning av automatisk nummerplåtsigenkänning införs, liksom utökade krav på omprövning vid förlängning av efterlysningar samtidigt som vissa efterlysningar av personer eller föremål i fall relaterade till ett brott som faller under art. 1-4 i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF) görs obligatoriska.

1.2.3 Återvändande

Förslaget till förordning om användning av SIS för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna avser att fylla det informationsglapp som finns idag beträffande dessa personers återvändande. Förslaget hänger samman med gränskontrollförslagets registrering av inreseförbud utfärdade i enlighet med återvändandedirektivet (2008/115/EG). Till skillnad mot de andra båda förordningsförslagen stödjer förslaget om registrering av återvändandebeslut EU:s migrationspolitik och kräver därför ett separat instrument på den rättsliga grunden.

Att göra medlemsstaternas återvändandebeslut synliga för andra medlemsstater, parat med möjligheter till utbyte av kompletterande information, syftar till att underlätta både arbetet med återvändande och det ömsesidiga erkännandet av medlemsstaternas återvändandebeslut. Syftet är att förse medlemsstaterna med ett instrument för att stödja dem i att vidta alla nödvändiga åtgärder för att verkställa återvändandebeslut på ett effektivt och proportionerligt sätt.

De allmänna bestämmelserna i gränskontrollförslaget gäller även för informationsbehandlingen enligt detta förslag. Det centrala i förslaget är

skyldigheten att registrera ett återvändandebeslut i SIS så snart det har fattats. Systemet gör att den beslutande medlemsstaten får bekräftelse på att personen har lämnat unionens territorium, alternativt att verkställighetsåtgärder kan vidtas om personen anträffas inom territoriet. Särskilda konsultationsprocedurer föreslås för att lösa eventuella motstridiga medlemsstatsbeslut.

Förslaget förutsätter systematiska utresekontroller vid yttre gräns och korresponderar med kommissionens förslag till ändringar i gränskodexen (COM(2015) 670 final).

1.3 Gällande svenska regler och förslagens effekt på dessa

SIS II-rådsbeslutet om polissamarbete och straffrättsligt samarbete har i svensk rätt genomförts genom lagen (2000:344) och förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem. Kommissionens förslag innebär att rådsbeslutet ska ersättas av en förordning. Eftersom förordningen på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete kommer att bli direkt tillämplig i medlemsstaterna kommer den, om förslaget genomförs, att ersätta lagen och förordningen om Schengens informationssystem. För att kunna tillämpa de tre föreslagna förordningarna kan vissa bestämmelser behöva anpassas och det kan även vara nödvändigt med kompletterande bestämmelser. Omfattningen av ändringarna kräver ytterligare analys.

1.4 Budgetära konsekvenser/Konsekvensanalys

Kommissionen har inte genomfört någon konsekvensanalys beträffande något av förslagen. Förslagen om gränskontroll och brottsbekämpande samarbete bygger på ett antal genomförda utvärderingar av det existerande systemet, bland annat inom ramen för den rullande Schengenutvärderingsmekanismen och på den ovan nämnda utvärderingsrapporten. Förslaget om återvändande utgör en utvidgning av tillämpningsområdet för SIS. Det bygger på en förstudie och åtföljs av en separat finansiell redogörelse. Finansieringen av alla tre förslagen ska i sin helhet ske genom inre säkerhetsfonden, där medel redan har budgeterats för detta.

Flera av förslagen kommer, om de genomförs, att medföra en ökad administrativ börda men också en ökning av antalet ärenden hos medlemsstaternas myndigheter.

Regeringens utgångspunkt är att kostnaderna för EU-budgeten och för statsbudgeten ska hanteras inom befintliga ramar.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är generellt positiv till åtgärder som leder till att öka säkerheten inom EU och Sverige. Syftet med de föreslagna förbättringarna i SIS är att öka säkerheten genom att förbättra systemets funktioner och dess användning. Regeringen är därför övergripande positiv till de förslag som nu presenterats.

Regeringen är också positiv till åtgärder som strävar efter att säkerställa ett välordnat och effektivt återvändande.

Sverige stödjer sedan tidigare åtgärder för bättre användning, förbättrad funktionalitet samt ökad informationskvalitet i existerande system. Som alltid ska hänsyn tas till både effektivitet, integritet och kostnadsaspekter.

Regeringen kommer att göra en närmare analys av hela förslaget innan den tar närmare ställning till dess enskilda delar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Många medlemsstater är allmänt positiva till de nya förslagen men deras ståndpunkter i enskilda delar är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

3.1.1 Gränskontroll

Artikel 77(2)(b) och (d) liksom 79(2)(c) fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

3.1.2 Brottsbekämpande

Artikel 82(1)(d), 85(1), 87(2)(a) och 88(2)(a) fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 79(2)(c) fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Beslut fattas i samtliga fall enligt ordinarie lagstiftningsförfarande, vilket kräver kvalificerad majoritet i rådet samt enighet med Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

När det gäller *subsidiaritet* menar kommissionen att förslagen beträffande användning av SIS för gränskontroll och brottsbekämpande samarbete bygger på det existerande SIS. En fullständig subsidiaritetsbedömning har gjorts vid tidigare tillfälle och de aktuella förslagen avser att förbättra systemet. När det gäller förslaget om återvändande finns idag inga system på plats för utbyte av den information som avses och ett utbyte kan därför inte åstadkommas på medlemsstatsnivå. Kommissionen bedömer att en effektivisering av SIS inte kan åstadkommas på medlemsstatsnivå utan kräver gemensamma åtgärder på EU-nivå.

Regeringen ställer sig bakom kommissionens bedömning att förslaget att utvidga nuvarande reglering av SIS är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

När det gäller *proportionalitet* anför kommissionen att de föreslagna ändringarna inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet, att förbättra SIS och dess användning när det gäller gränskontroll och brottsbekämpande samarbete och att effektivisera arbetet med verkställighet av återvändandebeslut. Förslagen bygger dessutom vidare på vad som redan tillämpas när det gäller det befintliga SIS.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslagen är förenliga med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlades första gången i rådsarbetsgruppen för Schengenfrågor (Schengen Acquis) den 16 januari 2017. Ordförandeskapets målsättning är att besluta om en allmän inriktning vid RIF-rådet i juni 2017.

4.2 Fackuttryck/termer