



Förslag om ändringar i kodex om Schengengränserna gällande slagningar i databaser vid yttre gränskontroll

2015/16:FPM44

Justitiedepartementet

2016-01-19

Dokumentbeteckning

KOM (2015) 670

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning nr 562/2006 (EG) vad gäller stärkandet av kontrollerna mot relevanta databaser vid de yttre gränserna

Sammanfattning

Förslaget innehåller en ändring av gränskodexen. Enligt förslaget ska det vara obligatoriskt för medlemsstaterna att utföra systematiska in- och utresekontroller på personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten. Slagningar i relevanta databaser ska göras gällande såväl resehandlingar som huruvida personerna utgör hot mot allmän ordning eller inre säkerhet. Vid tvivel om resehandlingens äkthet eller innehavarens identitet ska verifiering ske med hjälp av biometriska uppgifter. Gällande tredjelandsmedborgare föreslås det bli obligatoriskt med systematiska kontroller vid utresa gentemot relevanta databaser för att säkra att tredjelandsmedborgaren inte utgör ett hot mot allmän ordning eller inre säkerhet. Regeringen välkomnar förslaget i stort men avser verka för att verifiering med biometriska uppgifter ska vara obligatorisk.

1 Förslaget

Förslaget kan ses som en följd av det ökade terroristhotet i Europa. Rådet för rättsliga och inrikes frågor (RIF-rådet) bjöd i sina slutsatser från den 9 och den 20 november 2015 in kommissionen att presentera ett förslag på en ändring i kodex om Schengengränserna för att möjliggöra systematiska slagningar på EU-medborgare, inklusive verifiering av biometriska uppgifter, gentemot relevanta databaser vid de yttre gränserna. Förslaget presenterades av kommissionen den 15 december 2015, som del av ett paket innehållande flera förslag på gränsområdet.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget innehåller ändringar i artikel 7 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (gränskodex), som reglerar vilka kontroller som ska utföras gällande olika personkategorier vid en passage över yttre gräns.

Av dagens lydelse av artikel 7.2 följer att personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten som regel enbart ska underkastas en minimikontroll, vid behov med slagningar i databaser gällande t.ex. stulna, förkomna eller ogiltigförklarade resehandlingar. Istället för en minimikontroll föreslås nu att slagningarna ska vara obligatoriska. Slagningar ska också göras för att säkerställa att personerna inte utgör ett hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten.

Om det uppkommer tvivel om resehandlingens äkthet eller innehavarens identitet ska in- och utresekontrollen inkludera verifiering av de biometriska uppgifter som finns i pass och resedokument som utfärdats i enlighet med rådets förordning (EG) 2252/2004 om standarder för säkerhetsdetaljer och biometriska kännetecken i pass och resehandlingar som utfärdas av medlemsstaterna.

I förslaget finns en möjlighet för en medlemsstat att frångå de systematiska slagningarna gällande personer som åtnjuter fri rörlighet om de föreslagna kontrollerna skulle ha en oproportionerligt stor inverkan på trafikflödet vid land- eller sjögräns. Då kan medlemsstaten istället utföra kontroller riktade mot vissa målgrupper. För att göra avsteg från huvudregeln med systematiska slagningar ska medlemsstaten genom en riskanalys ha tagit hänsyn till riskerna i relation till den inre säkerheten, den allmänna ordningen, internationella förbindelser för någon av medlemsstaterna och folkhälsan. Riskanalysen ska sändas till EU:s gränsbyrå Frontex och medlemsstaten ska rapportera till kommissionen och Frontex var tredje månad gällande tillämpningen av kontrollerna riktade mot vissa målgrupper.

I artikel 7.3 föreslår kommissionen att det blir obligatoriskt att vid utresa ur Schengenområdet systematiskt kontrollera att tredjelandsmedborgare inte utgör ett hot mot allmän ordning, inre säkerhet, internationella förbindelser för någon medlemsstat eller folkhälsa. Teknisk utrustning finns idag i svensk gränskontroll för att företa sådana slagningar på tredjelandsmedborgare vid utresa ur Schengenområdet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Gränskodexen gäller sedan 2006 som lag i Sverige. Kontroll av biometriska uppgifter i svenska medborgares pass regleras i passlagen (1978:302), medan motsvarande bestämmelser för att kontrollera biometriska uppgifter i utländska medborgares pass saknas i svensk lagstiftning. Det behövs därför göras en analys av huruvida ett sådant nationellt lagstöd krävs eller inte.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

För att kontrollera biometriska uppgifter i pass vid gränsen kommer viss teknisk utrustning att behöva införskaffas, vilket sannolikt kommer att medföra vissa merkostnader. Dessa kan dock antas bli begränsade i sin omfattning.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är generellt positiv till förslaget. Sverige bör stödja förslaget om förstärkt kontroll av personer som åtnjuter fri rörlighet. Sverige bör också verka för att det ska bli obligatoriskt för samtliga Schengenländer att genomföra biometrikontroller vid inresa från eller utresa till tredje land.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Då rådet vid flera tillfällen i rådsslutsatser efterfrågat ett förslag i riktning av vad kommissionen har lagt fram framstår det som sannolikt att de flesta medlemsstater ställer sig positiva till förslagets huvudsakliga innehåll.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet, ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén har inte uttalat sig om kommissionens förslag.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Inget remissförfarande har inletts.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Grunden för förslaget är artikel 77 (2)(b) i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt. Förslaget innebär ändring av kodex om Schengengränserna, som baserades på motsvarande artiklar i EG-fördraget, nämligen artikel 62(1) (inre gränser) och 62 (2)(a)(yttre gränser).

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anger att förslaget faller inom ramen för den delade kompetensen mellan unionen och dess medlemsstater i enlighet med artikel 4(2) i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt. Subsidiaritetsprincipen är således tillämplig. Förslaget avser ändringar i den yttre gränskontrollen, som genomförs för att värna alla medlemsstaters inre säkerhet. Kontrollerna bör därför genomföras baserade på gemensamma regler, något som inte lika väl kan uppnås genom medlemsstaternas eget agerande. Regeringen delar kommissionens uppfattning i denna del.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget ska för första gången behandlas i rådsarbetsgruppen för gränsfrågor den 8 januari 2016. Kommissionen har uppmanat rådet att behandla förslaget snabbt i ljuset av den rådande situationen.

4.2 Fackuttryck/termer
