



Förordningar om regler för tillgång till EU:s
informationssystem för ETIAS syften

2018/19:FPM31

Justitiedepartementet

2019-01-28

Dokumentbeteckning

KOM(2019) 3

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av villkoren för åtkomst till andra EU-informationssystem och om ändring av förordning (EU) 2018/1862 och förordning (EU) yyyy/xxx [Ecris-TCN-systemet]

KOM(2019) 4

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av villkor för åtkomst till andra EU informationssystem för ETIAS syften och om ändringar i Förordning (EU) 2018/1240, Förordning (EG) Nr 767/2008, Förordning (EU) 2017/2226 och Förordning (EU) 2018/1861

Sammanfattning

Förslaget syftar till att fastställa nödvändiga följdändringar i de förordningar som reglerar de av EU:s informationssystem som är relevanta för kontroll av det europeiska systemet för reseinformation och inresetillstånd (ETIAS), se faktapromemoria 2016/17:FPM33. Förslaget innebär även fastställande av korresponderande regler i ETIAS som följer av förslaget.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

ETIAS antogs i september 2018 och är planerat att tas i drift 2023. Genom ETIAS inrättas en obligatorisk förhandskontroll av alla viseringsfria tredjelandsmedborgare innan inresa i Schengenområdet. Kontrollen syftar till att bedöma om den resande ur olika perspektiv skulle kunna utgöra en risk för Schengenområdet. Den information som den resande lämnar elektroniskt

vid ansökningstillfället ska bland annat granskas genom att automatiska sökningar görs i olika EU informationssystem och databaser, däribland systemet för in- och utresekontroller (EES), se faktapromemoria 2015/16:FPM77, Schengen Informationssystem (SIS), se faktapromemoria 2016/17:FPM:58, Informationssystemet för viseringar (VIS), se faktapromemoria 2017/18:FPM113, samt Eurodac-systemet, se faktapromemoria 2015/16:FPM96. Vid tiden för antagandet av ETIAS-förordningen hade tekniska diskussioner om genomförandet av EES nyligen påbörjats och kommissionens förslag om revidering av VIS-förordningen nyligen presenterats. Parallellt pågick förhandlingar om revidering av SIS-förordningen samt förhandlingar gällande revidering av Eurodac-förordningen.

Under 2017 presenterade kommissionen även ett förslag om inrättande av ett system för utbyte av uppgifter ur kriminalregister (Ecris-TCN), se faktapromemoria 2016/17:FPM119. I kommissionens ursprungsförslag om ETIAS framhölls Ecris-TCN som ett av de informationssystem som skulle vara aktuellt för jämförelse. I samband med rådsförhandlingarna om ETIAS ifrågasatte dock flertalet medlemsstater, däribland Sverige, kommissionens förslag om att ansluta Ecris-TCN till ETIAS i ett första skede. Detta då systemet varken kan anses ha rätt syfte eller funktionalitet för ETIAS ändamål. Resultatet i förhandlingarna om ETIAS blev att referenser till Ecris-TCN ströks ur artikeltexten. Beaktandetexten hänvisar dock till en ambition att ansluta ETIAS till ett system på unionsnivå som innehar uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer om ett sådant skulle inrättas.

I förordningen om ETIAS anges att nödvändiga följdändringar i de rättsakter som reglerar de informationssystemen ETIAS söker i, ska omfattas av ett separat rättsligt instrument. Förordningsförslaget omfattar dels de berörda EU informationssystem där nya förordningar nyligen antagits eller reviderats (EES, ETIAS och SIS), samt förslag till förordning där kommissionen bedömer att status i förhandlingarna är av sådan karaktär att förordningsförslaget kan omfatta även dessa system (Ecris-TCN och VIS). Kommissionen gör dock bedömningen att den reviderade förordningen om Eurodac inte är aktuell att inkluderas i förslaget med anledning av nuvarande läge i förhandlingarna om rättsakterna på asyl- och migrationsområdet. Kommissionen påpekar dock att följdändringar i såväl Eurodac som i Interoperabilitetsförslaget, se faktapromemoria 2017/18:FPM41, kommer att bli nödvändiga framöver för att säkra interoperabilitet med ETIAS.

Förslaget till förordning presenterades av kommissionen den 7 januari 2019.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget anger först och främst att interoperabilitet *ska* upprättas mellan ETIAS och berörda informationssystem. För att ETIAS ska kunna söka och jämföra uppgifter i och med andra system behöver sådan interoperabilitet

upprättas. Det vill säga att informationen behöver struktureras på ett sätt som gör att mottagande system, utan manuell process, kan tolka informationen från det sändande systemet och producera ett resultat. En förutsättning för det är att systemen använder sig av samma referensmodell. Exempelvis behövs gemensamma standarder för landskoder, för alfanumerisk data och för kategorisering av personuppgifter. Vidare behöver systemens infrastruktur vara tekniskt kompatibel. De system som berörs av förslaget är följande: EES, VIS, SIS och Ecris-TCN. Förslaget anger också *hur* denna interoperabilitet ska genomföras. Vidare anger förslaget villkoren för konsultationsprocessen mellan ETIAS visavi berörda system, samt hänvisningar till förutsättningarna för åtkomst till information för utsedd personal vid behöriga myndigheter.

Förslaget anger bland annat att teknisk interoperabilitet ska uppnås mellan ETIAS centrala system och EES centrala system genom att de hård- och mjukvarukomponenter som tas fram för upprättande av EES ska brukas även för ETIAS. Uppgifterna ska dock vara logiskt åtskilda och åtkomstregleras genom respektive förordning

Vidare listar förslaget de olika kategorier av alfanumeriska uppgifter i respektive system som ska utgöra grund för jämförelse i ETIAS. Uppgifterna varierar något beroende på informationssystem, men består i huvudsak av följande kategorier: efternamn, förnamn, födelsedatum födelseort, kön, nationalitet samt resehandlingsnummer. Förslaget anger vidare att det mellan ETIAS och SIS ska upprättas en konsultationsprocess som jämför förekomst i SIS av uppgifter gällande individer som registrerats som föremål för undersökningskontroller, samt att SIS automatiskt ska alertera ETIAS vid nyregistrering i SIS av sådana uppgifter som är aktuella för jämförelse i ETIAS.

I förslaget anges processen och villkoren för åtkomst av information i berörda system för ETIAS centrala respektive nationella enheter i händelse av att ETIAS genererar en träff. Dels anges vilka uppgifter denna åtkomst omfattar, dels hur dessa får tillgängliggöras och extraheras. De grundläggande bestämmelserna för åtkomst och hantering av uppgifter regleras i respektive rättsakt och villkoras genom att informationen enbart får göras tillgänglig för behörig personal vid utsedda myndigheter och att de enbart får ta del av uppgifterna i syfte att inhämta underlag för beslut om en ansökan i ETIAS, alternativt ompröva ett befintligt tillstånd i det fall nya uppgifter inkommit som föranleder en ny bedömning.

Interoperabilitet ska även upprättas med berörda system i syfte att säkerställa att giltighetstiden för lagring av ansökningar fortsatt är aktuell.

Särskilt om Ecris-TCN

Förslaget innebär att ETIAS ska kunna sända förfrågningar till Ecris-TCN för att konstatera om Ecris-TCN innehåller uppgift från någon medlemsstat

om domar mot den sökande. Samtidigt föreslås att syftet med Ecris-TCN ska utökas till att omfatta gränsförvaltning i enlighet med ETIAS-förordningen.

Förslaget anger att uppgifter om dömda för vissa typer av brott ska ”flaggas” i Ecris-TCN (terroristbrott enligt direktivet om bekämpande av terrorism och allvarliga brott enligt EAW) och att ETIAS endast ska få träff på personer som har en flaggning i systemet. Förslaget saknar bestämmelser om hur eventuella träffar får användas och något krav på att inhämta uppgifter om domar från den medlemsstat som har registrerat personen i Ecris-TCN finns inte.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förordningsförslaget rör hur inrättandet av ett nytt EU informationssystem ska samverka med andra, kommande såväl som befintliga, system. Förslaget får därmed direkt effekt på annan EU-lagstiftning, men några genomgripande förändringar i svensk lagstiftning är inte att förutse.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Någon konsekvensanalys har inte genomförts och kommissionen bedömer att det inte behövs, eftersom förslaget överensstämmer med ETIAS-förordningen, som baserades på en förstudie. Detsamma sägs gälla i fråga om grundläggande rättigheter. Kommissionen har bedömt att kostnaderna för utveckling av ETIAS till 212,1 miljoner euro. Systemets utvecklings- och driftskostnader ska bekostas av EU:s gemensamma budget, dels genom medel från Fonden för Inre Säkerhet (ISF), dels genom de medel ETIAS genererar i form av systemintäkter.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige välkomnar i huvudsak kommissionens förslag som avser nödvändiga följdändringar i relevanta rättsakter för operationalisering av ETIAS. Sverige har, liksom majoriteten av övriga medlemsstater, godtagit antagandet av förordningen om ETIAS. I likhet med andra förordningsförslag är det dock viktigt att noga analysera förslagets olika aspekter, inte minst utifrån ett verksamhets- och interoperabilitetsperspektiv. Sverige menar att förutsättningarna för att inkludera Ecris-TCN i de förfrågningar som görs av andra system, däribland ETIAS, bör analyseras mer noggrant, i synnerhet ur verksamhets- och integritetsperspektiven. Regeringen avser driva denna linje i förhandlingarna om förslagen. Regeringen avser att verka för att kommissionens förslag i övriga delar får gehör.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget baseras på artikel 77(2)(a), (b) och (c) samt artikel 82(1)(d) och 87(2)(a) i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF). Artikel 77(2)(a), (b) och (c) ger EU kompetens att vidta åtgärder gällande den gemensamma viseringspolitiken och tillstånd för kortare vistelser, kontroller av personer som passerar de yttre gränserna, samt andra nödvändiga åtgärder för ett integrerat gränsförvaltningssystem. Artikel 82(1)(d) ger EU kompetens att besluta om åtgärder för att underlätta samarbetet mellan rättsliga eller likvärdiga myndigheter inom ramen för lagföring och verkställighet av beslut. Artikel 87(2)(a) ger EU kompetens att anta åtgärder om insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av information som är relevant för polissamarbetet i samband med förebyggande, upptäckt och utredning av brott.

Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet av rådet och Europaparlamentet gemensamt och med kvalificerad majoritet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget innebär ändringar i förordningar om EU informationssystem som syftar till kontroll av de yttre gränserna och säkrande av den fria rörligheten. Systemen kan inte upprättas på medlemsstatsnivå, utan kräver gemensamma insatser. Det är enligt kommissionen till sin natur ett arbete som ska utföras på EU-nivå.

Regeringen ställer sig bakom kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen hänvisar till att förslaget bygger på de principer som beslutats i förordningen om ETIAS. Vid presentationen av förslaget om ETIAS anförde kommissionen att ETIAS är en utveckling av Schengenregelverket i syfte att säkerställa att de gemensamma bestämmelserna för den yttre gränsen tillämpas lika av alla medlemsstater, vilket är i enlighet med artikel 5

i EU-fördraget. Det ger också EU ett instrument att bedöma de säkerhets-, migrations- och hälsorisker som är förbundna med viseringsfria resande på samma sätt som en sådan analys redan görs av viseringspliktiga resande.

Kommissionen anser att förordningen om ETIAS är proportionerlig eftersom den skapar ett instrument som kan förse EU med värdefull information för den gemensamma politiken på migrationsområdet och identifiera personer som är misstänkta för allvarlig kriminalitet och terrorism. Förordningen är enligt kommissionen också proportionerligt utifrån ett dataskyddsperspektiv eftersom den inte kräver registrering eller lagring av data under en längre period än vad som är absolut nödvändigt för att systemet ska fylla sin funktion och uppfylla sina syften.

Regeringen ställer sig i huvudsak bakom kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. När det gäller den del av förslaget som avser ETIAS tillgång till Ecris-TCN menar regeringen att det krävs en utförligare analys.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar om förslaget kommer att inledas på arbetsgruppsnivå i rådet i januari 2019. Förslaget kommer sannolikt prioriteras av ordförandeskapet med ambitionen att nå en politisk överenskommelse under Europaparlamentets innevarande mandatperiod. Det är dock oklart när förslaget kommer att behandlas av rådet.

4.2 Fackuttryck/termer

EES - Entry Exit System

ETIAS - European Travel Information Authorisation System

VIS - Visa Information System

SIS- Schengen Information System

Ecris-TCN – Systemet för lokalisering av domar mot tredjelandsmedborgare

Alfanumerisk data - bokstäver, siffror, särskilda tecken, mellanslag och skiljetecken.