

## U 7/2022 rd

### **Statsrådets skrivelse till riksdagen om Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 (kodex om Schengen-gränserna)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 14 december 2021 till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) Nr 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer.

Helsingfors den 10 februari 2022

Inrikesminister Krista Mikkonen

Gränssäkerhetsexpert, kommandör Jani Järäinen

**FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV FÖRORDNING (EU) 2016/399 (KODEX OM SCHENGENGRÄNSERNA)**

**1 Bakgrund**

Kommissionen lade den 14 december 2021 fram sitt förslag (COM(2021) 891 final) till förordning om ändring av kodexen om Schengengränserna (2016/399).

Schengenområdet och den fria rörligheten anses vara EU:s viktigaste framgångar. Under de senaste åren har området med fri rörlighet ställts inför aldrig tidigare skådade utmaningar. Migrationskrisen 2015 visade hur sårbart Schengenområdet är och uppfattningen stärktes av de terrorattacker som inträffade kort därefter. Senast har den globala coronapandemin och instrumentaliseringen av migranter visat att Schengenregelverket bör utvecklas så att det svarar på dagens utmaningar.

Olika kompenserande åtgärder möjliggör för sin del ett fungerande område med fri rörlighet. Sådana åtgärder är bland annat gemensam kontroll vid de yttre gränserna och viseringspolitik, polissamarbete och användning av gemensamma informationssystem. En gemensam migrations- och asylpolitik bidrar också i allt högre grad till ett fullt fungerande Schengenområde.

Till följd av migrationskrisen 2017 lade kommissionen fram ett förslag till ändring av kodexen om Schengengränserna i syfte att revidera lagstiftningen om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna. Förhandlingarna mellan institutionerna om förslaget till förordning avbröts dock utan avgörande under Rumäniens ordförandeskap och de har trots flera försök inte återupptagits. Kommissionen meddelade att den drar tillbaka sitt tidigare förslag och lämnar ett nytt.

Det förslag som kommissionen nu har lagt fram är en del av en helhet som syftar till att utveckla Schengenområdets funktion. I anknytning till detta publicerade kommissionen redan tidigare ett meddelande om strategin för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde (E 87/2021 rd). Den 2 juni 2021 lade kommissionen fram ett förslag till förordning om revidering av utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenområdet (U 33/2021 rd). Den 8 december 2021 lade kommissionen fram separata förslag gällande EU:s kodex för polissamarbete i syfte att revidera och utveckla de brottsbekämpande myndigheternas informationsutbyte och operativa verksamhet.

I samband med ändringen av gränskodexen lade kommissionen fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder mot instrumentalisering av migranter på migrations- och asylområdet (COM(2021) 890 final). Enligt förslaget ska möjligheten att avvika från vissa av unionens bestämmelser om asylförfarande, mottagning av asylsökande och deras återvändande bli en del av det permanenta arrangemanget för att bemöta dessa situationer.

**2 Förslagets syfte**

Det huvudsakliga syftet med kommissionens förslag är att utveckla gemensamma åtgärder vid de yttre gränserna, de inre gränserna och i området med fri rörlighet.

### Yttre gränser

I och med coronapandemin insåg kommissionen att de nuvarande rättsakterna inte möjliggör effektiva åtgärder vid de yttre gränserna. För att förebygga smittspridning beslutade medlemsstaterna om gemensamma åtgärder för att ta i bruk tillfälliga förfaranden i form av rådets rekommendationer. Enligt kommissionens observationer har dessa rekommendationer inte haft någon större inverkan, eftersom en betydande del av medlemsstaterna inte har följt dem.

Kommissionen anser att det behövs en ny typ av lagstiftning för att stärka det gemensamma tillvägagångssättet vid de yttre gränserna i situationer där målet är att begränsa spridningen av en mycket smittsam sjukdom. För detta ändamål föreslår kommissionen en process där åtgärderna vid den yttre gränsen regleras på ett sätt som ställer högre krav på medlemsstaterna för att säkerställa ett gemensamt tillvägagångssätt och trygga området med fri rörlighet och den inre marknaden.

För medlemsstaterna har instrumentaliseringen av migranter medfört utmaningar vid de yttre gränserna och kommissionen har ombetts utveckla lagstiftningen för att svara på dessa utmaningar. I sitt förslag definierar kommissionen vad som avses med instrumentalisering av migranter och vilka åtgärder medlemsstaterna bör vidta i sådana situationer. Med den nya lagstiftningen strävar kommissionen efter att förtydliga medlemsstaternas ansvar för övervakningen av de yttre gränserna och svara på de utmaningar som instrumentaliseringen medför.

### Inre gränser och området med fri rörlighet

För att trygga fri rörlighet presenterar kommissionen i sitt förslag en ny mekanism för att på ett samordnat sätt återinföra inre gränskontroll i situationer som kan äventyra den allmänna ordningen och interna säkerheten i majoriteten av medlemsstaterna. I samband med detta föreslås tilläggsåtgärder som kan minimera konsekvenserna av inre gränskontroll på gränssamhällena och på ett bredare plan den inre marknaden.

För att det för medlemsstaterna ska vara en sista utväg att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna, föreslår kommissionen att sådana myndighetsåtgärder som kan anses utgöra alternativ till inre gränskontroll ska utökas och undersökas. I sitt förslag anser kommissionen att medlemsstaterna i första hand ska vidta alternativa åtgärder vid de inre gränserna. Med hjälp av dessa åtgärder kan medlemsstaterna vid och i närheten av de inre gränserna ingripa mot olaglig vistelse inom det egna territoriet samt utnyttja modern teknik och bland annat förhandsuppgifter om resenärer för att rikta åtgärderna så att de tydligt skiljer sig från de systematiska in- och utresekontrollerna vid de yttre gränserna.

Åtgärderna som ska vidtas inom territoriet är starkt kopplade till de förslag om polissamarbete som kommissionen lade fram den 8 december. Enligt förslagen ska det vara möjligt för medlemsstaterna att dela information på ett enhetligt sätt och bedriva operativt polissamarbete över gränserna.

En central orsak till att inre gränskontroll bör fortsätta i vissa medlemsstater uppges vara tredjelandsmedborgares sekundära förflyttningar. För att medlemsstaterna ska ha tillräckliga verktyg för att ingripa mot detta fenomen utan att ta i bruk inre gränskontroll, föreslår kommissionen ett nytt förfarande för att under vissa förutsättningar omedelbart kunna förflytta en tredjelandsmedborgare som påträffas vid den inre gränsen eller i den omedelbara närheten av den från en medlemsstat till en annan.

### 3 Förslagets huvudsakliga innehåll

#### Enhetliga åtgärder vid de yttre gränserna i sådana fall där folkhälsan äventyras (artikel 21a, bilaga XI)

Kommissionen föreslår ny lagstiftning om införande av enhetliga tillfälliga åtgärder vid de yttre gränserna i situationer där folkhälsan hotas. Med hjälp av lagstiftningen ska det skapas en mekanism för att utfärda enhetliga och tillfälliga restriktioner för inresa i EU-området samt därtill relaterade hälsosäkerhetsåtgärder. Målet med lagstiftningen är att skapa ett rättsläge som leder till att rådet antar en genomförandeförordning där det ställs högre krav på medlemsstaterna.

Enligt artikel 291 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska om enhetliga villkor för genomförande av unionens rättsligt bindande akter krävs, ska kommissionen eller, i särskilda vederbörligen motiverade fall och i de fall som anges i artiklarna 24 och 26 i fördraget om Europeiska unionen, rådet tilldelas genomförandebefogenheter genom dessa akter.

Genomförandeförordningen enligt den nya lagstiftningen ska definiera de godtagbara resegrunderna i de aktuella situationerna. Vidare ska det fastställas eventuella epidemiologiska kriterier utifrån vilka tredjeländer eller områden i dem kan bedömas objektivt med tanke på hälsosäkerheten. Genomförandeförordningen kan också ta ställning till vilka slags hälsosäkerhetsåtgärder som ska riktas mot tredjelandsmedborgare vid den yttre gränsen. Exempel på sådana åtgärder är testkrav och karantäner. Genomförandeförordningen ska beakta de grundläggande och mänskliga rättigheterna och villkoren för inskränkning av dem, EU:s och medlemsstaternas internationella skyldigheter i fråga om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars inresa samt eventuella fördrag som ger tredjelandsmedborgare motsvarande rättigheter. Bestämmelsen kan också inkludera den nödbromsmekanism som medlemsstaterna har tagit i bruk och med hjälp av vilken de kan reagera på en epidemiologisk situation som snabbt förvärras.

Kommissionens förslag till förordning innehåller ingen specifik tidsfrist för tillämpningen av genomförandeförordningen eller för förfarandet för att revidera, upphäva eller avgöra om den behövs eller inte.

#### Åtgärder mot instrumentalisering av migranter vid de yttre gränserna (artikel 2, artikel 5, artikel 13)

Kommissionen föreslår ny lagstiftning om åtgärderna mot instrumentalisering av migranter vid de yttre gränserna. Förslaget innehåller en definition av begreppet instrumentalisering, vilket underlättar en gemensam bedömning av när det är fråga om instrumentalisering av migranter. Kommissionen föreslår även konkreta åtgärder som medlemsstaterna kan vidta vid gränsövergångsställena eller vilka åtgärder medlemsstaterna bör vidta för att intensifiera gränsövervakningen. Även Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån har getts uppdrag i anknytning till instrumentalisering.

I förslaget definieras begreppet instrumentalisering av migranter för första gången på rättsaktsnivå. Med instrumentalisering avses sådana situationer där ett tredjeland uppviglar människor att ta sig in på unionens territorium genom att aktivt uppmuntra eller organisera deras rörelse via sitt eget territorium till den yttre gränsen. Till sådana situationer hör tredjelandets mål att destabilisera unionen eller medlemsstaten i syfte att äventyra statens kritiska funktioner inklusive den territoriella integriteten, den allmänna ordningen och säkerheten samt upprätthållandet av den nationella säkerheten.

Kommissionen föreslår att en medlemsstat ska ha möjlighet att, om situationen så kräver, begränsa gränsövergångsställets öppettider eller vid behov stänga ett sådant. När sådana åtgärder vidtas ska det dock säkerställas att unionsmedborgarnas inrese rätt i territoriet samt ansökningar om internationellt skydd tryggas.

I situationer där instrumentalisering av migranter förekommer ska medlemsstaterna intensifiera sin gränsövervakning vid den yttre gränsen. Detta bör ske genom att öka resurserna och den tekniska utrustningen vid gränsen.

Vid instrumentalisering kan Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån göra en sårbarhetsanalys av en medlemsstat eller ett visst gränsavsnitt och utgående från den ge rekommendationer till medlemsstaten i fråga.

Alternativ till inre gränskontroll vid de inre gränserna (artikel 23)

Kommissionens förslag preciserar de åtgärder som medlemsstaterna kan vidta i stället för att tillfälligt gränskontroll vid de inre gränserna. Avsikten med lagstiftningen är att bredda uppfattningen om de myndigheter som utför dessa kontroller och inte att begränsa verksamheten till enbart polisiära myndigheter.

Målet med lagstiftningen är att ge medlemsstaterna tillräckligt med handlingsutrymme som grundar sig på den nationella lagstiftningen och inom ramen för vilket de olika myndigheterna kan agera vid den inre gränsen eller i närheten av den för att uppnå målen i den föreslagna rättsakten.

Genom den nya lagstiftningen vill kommissionen ge medlemsstaterna bättre möjligheter att ingripa mot tredjelandsmedborgares sekundära förflyttningar och bemöta hot mot hälsosäkerheten utan att medlemsstaterna behöver återinföra inre gränskontroller. Vidare är målet med lagstiftningen att klargöra medlemsstaternas möjlighet att utnyttja övervakningsteknik och förhandsuppgifter om de resenärer som passerar de inre gränserna.

Avsikten är inte att likställa inre gränskontroll med myndighetsverksamhet som inte har gränskontroll som sitt syfte. Till sådan verksamhet hör åtgärder som grundar sig på den behöriga myndighetens allmänna kunskap och erfarenhet och som syftar till att bekämpa hot mot den allmänna ordningen och inre säkerheten, i synnerhet gränsöverskridande brottslighet, olaglig vistelse i samband med olaglig invandring eller spridning av smittsam sjukdom som fastställts av ECDC. Ytterligare sådana åtgärder är riskanalysbaserade myndighetsåtgärder i trafikterminaler eller i fordon samt användningen av övervakningsteknik på motsvarande sätt som i inlandet för att bekämpa hot mot den allmänna ordningen och den interna säkerheten.

Omedelbar förflyttning av tredjelandsmedborgare tillbaka till en annan medlemsstat (artikel 23a, bilaga XII)

Kommissionen föreslår att det tas i bruk ett nytt förfarande vid de inre gränserna enligt vilket en tredjelandsmedborgare i samband med passage av den inre gränsen och under vissa förutsättningar omedelbart ska kunna föras tillbaka till den medlemsstat därifrån personen just anlände.

Förutsättningarna för att ta i bruk förfarandet anses ha uppfyllts när personen grips vid den inre gränsen som en del av det gränsöverskridande polisarbetet, i synnerhet vid sampatrullering. På så sätt kan det säkerställas att bägge medlemsstater har en gemensam syn på omständigheterna kring gripandet av tredjelandsmedborgare.

Verkställandet av den omedelbara förflyttningen förutsätter att myndigheten fattar ett överklagbart förvaltningsbeslut. I sitt förslag presenterar kommissionen en beslutsblankett som lämpar sig för detta ändamål. Besvär som anförts över åtgärden skjuter inte automatiskt upp verkställandet. Den medlemsstat varifrån en tredjelandsmedborgare har anlänt till den andra medlemsstatens territorium ska vara skyldig att ta emot personen och vidta nödvändiga åtgärder.

Det förfarande som kommissionen föreslår förutsätter också en ändring av återvändandedirektivet så att en medlemsstat som tillämpar detta förfarande inte behöver fatta beslut om återvändande i enlighet med direktivet. Det aktuella beslutet ska i stället fattas av den mottagande medlemsstaten. Vidare föreslås att återvändandedirektivet ändras så att det blir möjligt att upprätta eller ändra bilaterala avtal.

Lagstiftning om återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna (artiklarna 25, 25a, 26, 27, 27a, 28, 31, 33)

Kommissionen föreslår i första hand en precisering av begreppet allmän ordning och inre säkerhet som ligger till grund för återinförandet av inre gränskontroll. Det här begreppet bör i fortsättningen inbegripa terrorism och organiserad brottslighet, omfattande hot mot folkhälsan, vidareförflyttning av stora flyktingmängder från en medlemsstat till en annan på så sätt att den fria rörligheten äventyras samt betydande internationella evenemang såsom idrottsevenemang och politiska evenemang. Förteckningen är inte uttömmande.

Enligt kommissionens förslag ska inre gränskontroll kunna återinföras genom fyra sinsemellan olika mekanismer. Lagstiftningen ska innehålla förfaranden för förutsebara och oförutsebara situationer. Dessutom ska det skapas ett helt nytt förfarande genom vilket det blir möjligt att ingripa mot hot inom Schengenområdet. Sådana hot förutsätts omfatta majoriteten av medlemsstaterna. Vidare ska lagstiftningen inbegripa återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna vid allvarliga brister i den yttre gränskontrollen.

Kommissionen stärker i sitt förslag medlemsstaternas skyldighet att bedöma nödvändigheten, proportionaliteten samt uppfyllandet av de särskilda kriterierna, meddela vilka åtgärder som vidtagits för att minimera de negativa effekterna, göra en riskbedömning samt i fråga om förfarandena för rapportering och konsultering.

Enligt *mekanismen för oförutsebara situationer* (artikel 25a (3)) får medlemsstaten återinföra inre gränskontroll för en period på högst en månad i taget. Allt som allt kan inre gränskontroll inom ramen för denna mekanism förlängas till maximalt tre månader.

Enligt *mekanismen för förutsebara situationer* (artikel 25a (5)) får medlemsstaten återinföra inre gränskontroll för en period på högst sex månader i taget. Anmälan om återinförande av inre gränskontroll ska lämnas minst fyra veckor innan gränskontrollen inleds eller inom en kortare tidsperiod om orsaken till att den återinförs framgår först senare. Inre gränskontroll får förlängas i perioder om högst sex månader om motiveringen till att gränskontroll återinförs fortfarande är giltig. Allt som allt kan inre gränskontroll inom ramen för denna mekanism förlängas till maximalt två år. Den maximala tiden ska inte inkludera tid för återinförande som eventuellt genomförts i oförutsebara situationer innan denna mekanism togs i bruk.

Enligt den *specifika mekanismen för att trygga Schengenområdet* (artikel 28) får medlemsstaterna återinföra gränskontroll vid de inre gränserna på förslag av kommissionen och efter att ha antagit rådets genomförandebeslut. Utöver kommissionens förslag förutsätter en tillämpning av denna mekanism att det är fråga om ett hot som påverkar majoriteten av medlemsstaterna.

Gränskontroll vid de inre gränserna får återinföras för en period på högst sex månader i taget. Enligt kommissionens förslag får övervakningen förlängas i perioder om högst sex månader.

Den fjärde mekanismen, *särskilt förfarande vid exceptionella omständigheter som förekommer vid de yttre gränserna*, finns redan i den gällande förordningen (artikel 29). Enligt kommissionens förslag får gränskontroll utgående från rådets rekommendation återinföras för en period på högst sex månader i taget. Allt som allt kan inre gränskontroll inom ramen för denna mekanism förlängas till maximalt två år.

Kommissionen har i sitt förslag preciserat kriterierna för återinförande av inre gränskontroll. I samband med att åtgärden motiveras förutsätts medlemsstaterna bedöma huruvida återinförandet är nödvändigt och proportionellt. I det här avseendet ska medlemsstaterna bedöma hur ändamålsenlig åtgärden är och om de planerade åtgärderna kan avvärja det hot som det sägs utgöra för den allmänna ordningen och interna säkerheten. Samtidigt ska medlemsstaterna också bedöma hur deras åtgärder inverkar på den fria rörligheten samt på det sociala och ekonomiska utbytet. Om en medlemsstats förlängda inre gränskontroll överskrider sexmånadersperioden, ska medlemsstaten till kommissionen lämna en bedömning av sina möjligheter att tillämpa alternativa metoder eller bemöta det bedömda hotet mot säkerheten genom polissamarbete. Medlemsstaten ska i samband med anmälan om gränskontroll som överskrider sexmånadersperioden lämna en riskbedömning till kommissionen. Riskbedömningen ska bland annat innehålla en uppskattning av hur länge riskerna är överhängande och den geografiska omfattningen, en beskrivning av samarbetet med en grannmedlemsstat och vid behov EU-byråernas information i frågor som gäller återinförandet av gränskontroll. Kommissionen föreslår att dessa anmälningar i fortsättningen ska upprättas enligt en harmoniserad modell och att kommissionen ska anta en genomförandeakt om formaliteterna kring den.

Kommissionen fastställer en ny konsultationsprocess (artikel 27a) för situationer där medlemsstaterna kan meddela om återinförande eller förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna. Kommissionen kan vid behov förutsätta att medlemsstaterna via konsultationen ger tilläggsinformation om den planerade åtgärden. Kommissionen kan också konsultera grannmedlemsstaterna i fråga om en medlemsstat som återinför gränskontroll och vid behov ordna möten för att reda upp situationen. Enligt förslaget är kommissionen skyldig att ge sin åsikt om en medlemsstats planerade åtgärd, om medlemsstaten har för avsikt att fortsätta sin gränskontroll i över 18 månader. Kommissionen eller vilken medlemsstat som helst får ge sin åsikt om de åtgärder som en enskild medlemsstat planerar. Om det i sådana åsikter framkommer en oro över huruvida medlemsstatens åtgärder är nödvändiga och proportionella, kan kommissionen ta upp ärendet för diskussion mellan kommissionen och medlemsstaterna.

Om en medlemsstat vid mycket exceptionella omständigheter förlänger sin inre gränskontroll så att den överskrider den i artikel 25a (5) föreskrivna maximala tiden på två år, ska vid ett sådant beslut kommissionens tidigare åsikt i ärendet beaktas. Kommissionen ska ge en ny åsikt i ärendet och reservera rätten att vid behov inleda ett överträdelseförfarande gentemot medlemsstaten.

#### **4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen**

Den föreslagna förordningens rättsliga grund är artiklarna 77.2 b och 79.2 c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som reglerar politiken för gränskontroll, asyl och invandring. Med stöd av artikel 77.2 ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om de åtgärder som avses i förordningen.

Statsrådet anser att den rättsliga grunden är korrekt. Rådet beslutar om antagandet av förslaget med kvalificerad majoritet.

Kommissionen anser att målen i förslaget till förordning inte kan uppnås enbart genom medlemsstaternas nationella åtgärder. För att åtgärderna som vidtas vid de yttre gränserna ska vara trovärdiga och säkerheten i området med fri rörlighet kunna tryggas, krävs att medlemsstaterna för att skapa ett ömsesidigt förtroende vidtar de föreskrivna åtgärderna på ett enhetligt sätt. Även om medlemsstaterna har betydande handlingsutrymme enligt artikel 72 i EUF-fördraget och för att trygga den inre säkerheten, anser kommissionen att den stränga lagstiftningen om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna bör ske på EU-nivå med tanke på kravet i grundfördragen på att det inte ska förekomma någon sådan kontroll.

Statsrådet anser att förslaget överensstämmer med subsidiaritetsprincipen.

Förslaget syftar till att reglera unionens gemensamma åtgärder vid de yttre gränserna i situationer som utgör hot mot medlemsstaternas folkhälsa samt i situationer där migranter instrumentaliserats. Kommissionen anser att den föreslagna lagstiftningen i tillräcklig utsträckning beaktar såväl medlemsstaternas som unionens befogenheter samt de decentraliserade organens roll i detta avseende. Lagstiftningen om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna ger medlemsstaterna en möjlighet att självständigt besluta om återinförandet. Den föreslagna lagstiftningen betonar att inre gränskontroll ska vara en sista utväg och fäster särskild vikt vid kravet på att sådana åtgärder ska vara nödvändiga och proportionella. Detta gör det ändå möjligt för kommissionen och medlemsstaterna att samarbeta i situationer där majoriteten av medlemsstaterna ställs inför samma hot.

Statsrådet anser att förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen.

## **5 Förslagets konsekvenser**

### **i) Ekonomiska konsekvenser**

Enligt kommissionens bedömning har den föreslagna ändringen inga ekonomiska konsekvenser för EU-budgeten.

De nationella ekonomiska konsekvenserna hänför sig till administrativa åtgärder och i det avseendet till en eventuellt ökad arbetsmängd. Dessa konsekvenser bedöms dock preliminärt vara ringa.

### **ii) Konsekvenser för den nationella lagstiftningen**

Kommissionen föreslår nya typer av åtgärder för att samordna hälsosäkerheten vid de yttre gränserna i pandemilikhande situationer. Dessutom föreslår kommissionen en ny typ av förfarande för att förflytta en tredjelandsmedborgare från en medlemsstat till en annan omedelbart efter att personen har gripits vid den inre gränsen eller i dess omedelbara närhet.

Förordningen är direkt tillämplig lagstiftning och eventuella behov av att ändra den nationella lagstiftningen, exempelvis utlänningslagen eller lagen om smittsamma sjukdomar bedöms separerat. När det gäller återinförande av inre gränskontroll och en tillfällig stängning av gränsövergångsställen kan det till följd av den nya lagstiftningen krävas ändringar också i gränsbevakningslagen.



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

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med de rättigheter som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, såsom rörelse- och uppehållsfrihet (artikel 45), rätt till internationellt skydd (artikel 18) och förbud mot återsändande (artikel 19). Dessutom gäller de skyddsmekanismer som ingår i artiklarna 3, 4 och 7 i kodexen om Schengengränserna fortfarande. Statsrådet delar kommissionens uppfattning.

Enligt artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i denna stadga vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Kommissionens föreslagna ändringar syftar till att lösa sådana problem som särskilt har inverkat på rätten till familjeliv, rätten till arbete, rätten att tillhandahålla tjänster i varje medlemsstat, rörelse- och uppehållsfriheten, integritetsskyddet och skyddet av personuppgifter i enlighet med stadgan. Enligt kommissionen ska alla föreslagna åtgärder följa EU:s dataskyddslagstiftning. På de behöriga myndigheternas hantering av personuppgifter tillämpas inom förslagets tillämpningsområde den allmänna dataskyddsförordningen (EU) 2016/679 eller dataskyddsdirektivet för brottsbekämpande myndigheter (EU) 2016/680.

Kommissionen hänvisar till att det redan i dagsläget tillämpas restriktioner för icke nödvändiga resor vid de yttre gränserna genom rådets rekommendation 2020/912. Dessa restriktioner har enligt kommissionen inverkat på de aktuella rättigheterna, men restriktionerna har varit nödvändiga och proportionella i förhållande till hotet mot folkhälsan och den föreslagna lagstiftningen har inte större konsekvenser än de nuvarande. Vid bedömningen av vilka åtgärder som krävs för att bekämpa en farlig smittsam sjukdom bör restriktionerna riktas utifrån epidemiologiska grunder på ett icke-diskriminerande sätt. Enligt kommissionens förslag utfärdas bestämmelser om förfarandet för dessa restriktioner. Dessa restriktionsåtgärder ska träda i kraft först när kommissionen lägger fram en genomförandeförordning för rådet om restriktioner för inresa i EU. Därför är det aktuellt att säkerställa att ovannämnda rättigheter tryggas först när kommissionen lägger fram förslaget för rådet. Statsrådet anser att det föreslagna förfarandet sålunda inte strider mot grunderna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna.

Återinförandet av inre gränskontroll, restriktionerna för inresa i EU vid de yttre gränserna och kommissionens förslag till ett nytt förfarande för att omedelbart förflytta tredjelandsmedborgare från en medlemsstat till en annan är relevanta med tanke på rätten till personlig frihet och integritet enligt 7 §, rörelsefriheten enligt 9 §, skyddet för privatlivet enligt 10 §, näringsfriheten enligt 18 § och rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen. Till skyddet för privatlivet hör även bland annat rätten till familjeliv (RP 309/1993 rd s. 57, se även GRUU 23/1998 rd) för vilken det kan bli konsekvenser. Även om restriktionerna för icke nödvändiga resor har konsekvenser för de ovan uppräknade grundläggande fri- och rättigheterna bör det noteras att dessa rättigheter redan i dagsläget är föremål för motsvarande restriktioner. Därmed ökar den föreslagna lagstiftningen inte restriktionerna rörande dessa grundläggande fri- och rättigheter på något betydande sätt. Dessutom är restriktionerna till följd av lagstiftningen nödvändiga för att upprätthålla den allmänna ordningen och säkerheten samt för att skydda folkhälsan. Restriktionerna är således nödvändiga för att uppnå ett godtagbart syfte.

Enligt 7 § 1 mom. i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet. Enligt 7 § 3 mom. i grundlagen får den personliga integriteten inte kränkas och ingen får berövas sin frihet godtyckligt eller utan laglig grund. Straff som innefattar frihetsberövande får dömas ut endast av domstol. Lagligheten av andra frihetsberövanden ska kunna underkastas domstolsprövning. Rättigheterna för den som har berövats sin frihet ska tryggas genom lag. Artikel 3.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna garanterar att alla har rätt till fysisk och mental integritet. Enligt artikel 7 i stadgan om de grundläggande rättigheterna har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

Enligt kommissionens förslag ska en tredjelandsmedborgare under vissa förutsättningar kunna gripas och omedelbart förflyttas tillbaka till den medlemsstat varifrån personen anlände. Beslutet om förflyttning får överklagas genom besvär, men besväret skjuter inte automatiskt upp verkställandet. För att fastställa en tredjelandsmedborgares identitet och rätt att vistas i landet, kan det vara nödvändigt att hålla personen gripen. När förfarandet för omedelbar förflyttning tillbaka till ursprungslandet inleds, krävs det för effektivt verkställande att tredjelandsmedborgaren hålls under myndighetsbevakning ända tills en omedelbar förflyttning kan genomföras. Statsrådet anser att ingreppet i den personliga friheten och integriteten i samband med förfarandet är nödvändigt och proportionellt för att uppnå ett godtagbart syfte, det vill säga allmän ordning och säkerhet.

Med tanke på rättsskyddet ska det för detta förfarandes del beaktas att besvär som anförts över beslutet inte har en uppskjutande effekt på verkställandet. Förslaget till förordning inkräktar inte på förvaltningsdomstolarnas behörighet att besluta om verkställigheten av beslut. Enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden får en förvaltningsdomstol förordna verkställighet av ett anhängigt ärende. Enbart det faktum att själva beslutet inte har en uppskjutande effekt på verkställandet utgör inte något problem med tanke på rättsskyddet.

De föreslagna åtgärderna för såväl de inre som de yttre gränserna kan också ha konsekvenser för näringsfriheten enligt 18 § och rörelsefriheten enligt 9 § när gränspassagen i vissa situationer begränsas. Passage över de inre gränserna ska kunna begränsas i sådana situationer där medlemsstatens allmänna ordning och interna säkerhet är hotad. Restriktionerna som införs vid den yttre gränsen hänför sig till instrumentaliseringen av migranter eller skyddet av folkhälsan och till EU:s gemensamma förfaranden som gäller dessa. När medlemsstaterna begränsar trafiken över gränserna ska de dock till fullo tillgodose rättigheterna för tredjelandsmedborgare som ansöker om internationellt skydd samt trygga effektiv tillgång till förfarandena för internationellt skydd.

I sitt förslag förutsätter kommissionen att medlemsstaterna alltid ska bedöma om de åtgärder som riktas till de inre gränserna är nödvändiga och proportionella och beakta att återinförande av inre gränskontroll alltid ska vara den sista utvägen. Kommissionen förutsätter också att medlemsstaterna vidtar sådana åtgärder som minskar åtgärdernas effekter på den fria rörligheten, idkandet av näring och den inre marknadens funktion. Unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rätt till inresa i en medlemsstat har beaktats i kommissionens föreslagna förfarande för icke nödvändiga resor till EU. När medlemsstater inför restriktioner vid de yttre gränserna ska de se till att tredjelandsmedborgare har faktisk möjlighet att ansöka om internationellt skydd. Med beaktande av kraven i kommissionens förslag på att åtgärderna ska vara nödvändiga och proportionella samt förordningens krav på att de negativa konsekvenserna ska minimeras anser statsrådet att en tillfällig kränkning av personens rättigheter vid de inre och yttre gränserna är godtagbar också med avseende på villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna.

I myndighetsövervakning ingår ett krav på icke-diskriminering och likabehandling (artikel 21 i stadgan, 6 § i grundlagen). Det här kommer bland annat till uttryck i förbudet mot etnisk profilering. Kommissionen bedömer att den föreslagna lagstiftningen kan främja detta mål genom ökade övervakningsåtgärder. Skyddet av personuppgifter är betydelsefullt särskilt med tanke på övervakningen och användningen av olika slags övervakningsteknik. I förslaget har det tagits tillbörlig hänsyn till dessa rättigheter i artikeln om gränsövervakning (artikel 13) och i artikeln om utövning av offentlig makt vid de inre gränserna (artikel 23). Statsrådet anser att de övervakningsåtgärder som kommissionen föreslår är förenliga med kraven på såväl icke-diskriminering och likabehandling som på skyddet av personuppgifter. När de tar i bruk övervakningsåtgärder i enlighet med de aktuella artiklarna, ska medlemsstaterna i sin nationella lagstiftning försäkra sig om att myndigheterna har behörighet att hantera personuppgifter och att det vidtas lämpliga skyddsåtgärder vid hanteringen av personuppgifter. Enligt kommissionens förslag förutsätts emellertid inte att medlemsstaterna vidtar de övervakningsåtgärder som föreslås i artikel 23 på ett nationellt plan.

## **7 Ålands behörighet**

Enligt 27 § 26, 29 och 34 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om utlänningslagstiftning, smittsamma sjukdomar och gränsbevakningen.

## **8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter**

Kommissionen lade den 14 december 2021 fram sitt förslag till ändring av kodexen om Schengen gränserna för rådets arbetsgrupp för gränsfrågor (Front). Behandlingen av förslaget inleds under Frankrikes EU-ordförandeskap.

## **9 Nationell behandling av förslaget**

EU6-sektionens behandling 13–18.1.2022

EU7-sektionens behandling 13–18.1.2022

EU33-sektionens behandling 13–18.1.2022

EU13-sektionens behandling 17–18.1.2022

## **10 Statsrådets ståndpunkt**

I den föränderliga omvärlden är det nödvändigt att revidera lagstiftningen för att kunna trygga Schengensystemets integritet och trovärdighet i samband med kriser. Statsrådet stöder ambitionerna att utveckla EU:s rättsliga ram med hjälp av vilken man kan motverka dels instrumentalisering av migranter i politiska syften och hot mot hälsan vid de yttre gränserna, dels den omfattande otillåtna passagen över Schengenområdet inre gränser från en medlemsstat till en annan.

Statsrådet anser att det är viktigt att kodexen om Schengen gränserna utvecklas så att det ger medlemsstaterna effektiva, proportionella och tillräckliga verktyg för att bemöta föränderliga situationer både vid de yttre och inre gränserna på ett sätt som respekterar de grundläggande och mänskliga rättigheterna. Enligt statsrådet är det viktigt att medlemsstaterna också framöver

har möjlighet att återinföra, vid behov mycket snabbt, gränskontroll vid sina inre gränser. Åtgärderna ska vara nödvändiga och proportionella.

Statsrådet anser det vara viktigt att det för situationer där det förekommer instrumentalisering av migranter finns en tydlig och flexibel rättslig ram som fungerar i praktiken och som definierar de åtgärder som medlemsstaterna kan vidta. Enligt statsrådet är det viktigt att åtgärderna mot instrumentalisering beaktar dels statens rätt att själv besluta om säkerheten vid sina yttre gränser, dels vem som får tillträde till statens territorium. Åtgärderna ska vidtas i enlighet med internationella förpliktelser och de ska respektera de grundläggande och mänskliga rättigheterna samt säkerställa ett människovärdigt bemötande.

Statsrådet kan godta den föreslagna mekanismen om beslutsfattande i fråga om de gemensamma åtgärder som ska vidtas vid de yttre gränserna i situationer som hotar folkhälsan. Statsrådet anser det dock vara viktigt att beslut om en genomförandeförordning som förpliktar medlemsstaterna att vidta hälsosäkerhetsåtgärder eller utfärda reserestriktioner garanterar medlemsstaterna tillräckligt handlingsutrymme att vid behov utfärda restriktioner som är strängare än de föreskrivna skyldigheterna, om detta är motiverat med tanke på ursprungsländerna och reseprofilen för persontrafiken till medlemsstaten.

Statsrådet anser att det bör vara möjligt för en medlemsstat att flexibelt vidta myndighetsåtgärder vid den inre gränsen eller i dess omedelbara närhet på så sätt att de inte kan likställas med in- och utresekontrollerna. Statsrådet understöder kommissionens förslag om att precisera lagstiftningen om utövande av offentlig makt på en medlemsstats territorium på så sätt att det blir möjligt att vidta faktiska administrativa åtgärder vid eller nära den inre gränsen i sådana fall där åtgärderna grundar sig på den behöriga myndighetens allmänna kunskap och erfarenhet eller på en hotbedömning och en riskanalys.

Statsrådet understöder kommissionens förslag om att definitionen av det hot mot en medlemsstats allmänna ordning och interna säkerhet som ligger till grund för återinförande av inre gränskontroll ska utvidgas till att entydigt gälla också hot mot hälsan och tredjelandsmedborgares sekundära förflyttningar som äventyrar området med fri rörlighet. Omfattande sekundära förflyttningar över Schengenområdet inre gränser, från en medlemsstat till en annan, är en utmaning som gäller hela EU och för att svara på den är det nödvändigt att revidera bestämmelserna om också införande av gränskontroll vid de inre gränserna. Statsrådet är berett att stödja en lösning som är rättvis och stabil för både destinationsländerna för de sekundära förflyttningarna och de första ankomstländer som utsätts för migrationstrycket. Dessutom kräver bekämpningen av sekundära förflyttningar att det finns ett övergripande och fungerande system för asyl och återvändande samt kapacitet för tillförlitlig personidentifiering.

Statsrådet stöder kommissionens föreslagna möjlighet att under vissa förutsättningar förflytta en tredjelandsmedborgare tillbaka till den medlemsstat varifrån personen just har anlänt trots att inre gränskontroll inte har återinförts. Det är viktigt att tredjelandsmedborgare har tillgång till tillräckliga rättsmedel och att förflyttningen till den andra medlemsstaten kan ske utan dröjsmål. Transportörens ansvar för att transportera tredjelandsmedborgare tillbaka till den medlemsstat varifrån personen har anlänt utgör en väsentlig del av förfarandet för förflyttningen.

Kommissionen föreslår en ny mekanism för återinförande av inre gränskontroll i situationer där det inom Schengenområdet fastställts ett säkerhetsproblem som berör majoriteten av medlemsstaterna. Statsrådet kan stödja ett införande av denna mekanism när det i sådana situationer inte har fastställts någon maximal längd för inre gränskontroll och beslutet om återinförande av övervakningen med denna mekanism fattas med kvalificerad majoritet i rådet.

## U 7/2022 rd

Statsrådet anser att kravet på att åtgärderna ska vara nödvändiga och proportionella och principen om att inre gränskontroll ska vara en sista utväg är viktiga. Statsrådet kan också godta inlämnandet av en riskbedömning till kommissionen när gränskontroll vid de inre gränserna förlängs under längre perioder. Statsrådet fäster emellertid vikt vid att riskbedömningen kan innehålla information som är känslig med tanke på den inre säkerheten och att det därför bör ägnas särskild uppmärksamhet åt att den hanteras och delas på ett informationssäkert sätt.

Enligt förslaget ska kommissionen ges befogenhet att anta en förordning om tillämpningen av kompletterande metoder för gränsövervakning samt standarderna för gränsövervakning. Statsrådet kan stödja den planerade befogenheten under förutsättning att den avgränsas noggrannare samt att de kompletterande metoderna och standarderna är av teknisk karaktär och tillräckligt noga beaktar särdragen och de olika gränsavsnitten i medlemsstaterna.