EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 13.2.2008
KOM(2008) 69 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Att förbereda nästa steg i utvecklingen av Europeiska unionens gränsförvaltning

{SEK(2008) 153}
{SEK(2008) 154}

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

Europeiska unionens yttre gränser passeras varje år av fler än 300 miljoner resenärer, EU-medborgare och tredjelandsmedborgare sammantaget. Europa är och förblir en av världens främsta turistdestinationer[1], vilket i sig är ett uttryck för Europas rika kulturarv och dess framgångsrika politiska, sociala och ekonomiska modell. För att slå vakt om dessa värden och om en god ekonomisk tillväxt måste EU även i fortsättningen vara öppet och tillgängligt för besökare.

Att den inre gränskontrollen inom EU tagits bort är ett av den europeiska integrationens viktigaste resultat. Ett område utan inre gränser, som utvidgats från att 1995 omfatta sju länder till hela 24 i slutet av 2007, vilket i sig är en unik och historisk bedrift, kan dock inte fungera utan delat ansvar och solidaritet när det gäller förvaltningen av de yttre gränserna.

Det ambitiösa program som kommissionen och rådet fastställde 2002 i strategin för förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser har nu genomförts. Den rättsliga ramen har konsoliderats. Kodexen om Schengengränserna[2] trädde i kraft 2006. Förenklade bestämmelser för lokal gränstrafik har införts[3]. En operativ dimension har lagts till genom inrättandet av den europeiska gränsförvaltningsbyrån Frontex[4]. Begreppen delade bördor och solidaritet har fått verklig mening genom fonden för de yttre gränserna, genom vilken det för första gången anslås betydande ekonomiska resurser till dessa politikområden.

Att hantera migrationstrycket och hindra personer från att ta sig in i EU olagligt är påtagliga utmaningar för EU och därigenom också för unionens gräns- och viseringspolitik. De grundläggande utmaningarna i samband med migration måste angripas utifrån ett perspektiv av en heltäckande invandringspolitik (se den övergripande strategin), bland annat när det gäller EU:s engagemang framför allt i tredjeländer. Samma perspektiv måste prägla synen på flera övergripande frågor som inverkar på EU:s förmåga att förvalta sina yttre gränser och skydda Schengenregelverket, exempelvis den yttre dimensionen, de budgetära aspekterna på medellång och lång sikt av ekonomisk solidaritet och delade bördor samt konsekvenserna av det nya fördraget. Kommissionen kommer i detta bredare sammanhang att anta ett meddelande om en övergripande invandringspolitik i juni.

Även om det också i fortsättningen är medlemsstaterna som bär ansvaret för kontrollen av sina egna gränser bör EU:s gemensamma politik för att stödja deras arbete kontinuerligt utvecklas och stärkas för att bemöta nya hot, förändringar i migrationstrycket och konstaterade brister, genom en omfattande men proportionell användning av ny teknik. De sociala och ekonomiska dimensionerna bör väga lika tungt. För tredjelandsmedborgare som uppfyller kraven i EU-lagstiftningen och i nationell lagstiftning bör det gå snabbt och lätt att passera den yttre gränsen. Kontakten mellan människor i gränsområden och mellan familjemedlemmar bör underlättas. Gränsförvaltningen bör stödja, inte stävja, den ekonomiska tillväxten i gränsregionerna i de angränsande länderna. Av samma anledning

---

1 Världsturistorganisationen (WTO) – Vision 2020, volym 4, s. 48. Med ”turism” avses i detta fall också resor som syftar till att förbättra yrkeskunskaper eller hälsa.

2 Förordning (EG) nr 562/2006.

3 Förordning (EG) nr 1931/2006.

4 Förordning (EG) nr 2007/2004.

ingick EU därför nyligen avtal om förenklade viseringsförfaranden med åtta angränsande länder[5], och har inlett en dialog med flera av dessa för att avskaffa kravet på visering.

1.2. Integrerad gränsförvaltning och nuvarande verktyg

Begreppet integrerad gränsförvaltning innebär en kombination av kontrollmekanismer och verktyg som styrs av tillströmningen av personer till EU. Det omfattar åtgärder som vidtas vid medlemsstaternas konsulat i tredjeländer, åtgärder i samarbete med angränsande tredjeländer, åtgärder vid själva gränsen och åtgärder inom Schengenområdet. De viktigaste delarna av den integrerade gränsförvaltningen omfattar för närvarande nedanstående åtgärder, som tillämpas på tredjelandsmedborgare som reser till en medlemsstat som deltar i Schengensamarbetet eller till ett land som är associerat till detta samarbete.

Resande från vissa tredjeländer omfattas enligt gemenskapslagstiftningen av viseringskrav[6]. För denna kategori resande sker en första kontroll av huruvida de uppfyller kraven för inresa och vistelse i samband med viseringsansökan vid medlemsstaternas konsulat i tredjeländer.

Tredjelandsmedborgare som ansöker om korttidsvisering kommer att kontrolleras mot informationssystemet för viseringar (VIS), vilket beräknas kunna tas i drift fullt ut tidigast 2012, om man räknar med de installationer som måste göras vid gränsövergångsställen och konsulat. Europaparlamentet och rådet nådde 2007 en politisk överenskommelse om den rättsliga grunden för VIS som förväntas antas formellt under det första halvåret 2008. Huvudsyftena med VIS är att fastställa att viseringen är äkta och att personens identitet är korrekt. Biometriska uppgifter – ansiktsfoton och fingeravtryck – kommer att föras in i VIS från första början. Kommissionen har lagt fram ett förslag till ändring av kodexen om Schengengränserna, enligt vilket viseringsinnehavares identitet ska kontrolleras vid varje inresa.

För personer som reser med flyg till EU ska uppgifter motsvarande de som står i deras pass, antingen före eller i samband med ombordstigningen, lämnas som förhandsinformation om passagerare (*Advanced Passenger Information*) på begäran av bestämmelsemedlemsstaten, så att gränsbevakningsmyndigheterna kan varnas om passagerare som utgör en risk[7].

Förhandsinformation om passagerare får inte användas för att hindra en person från att komma fram till gränsövergångsstället i bestämmelsemedlemsstaten.

Tredjelandsmedborgare ska enligt kodexen om Schengengränserna[8] genomgå ”noggranna kontroller” vid inresan där man förutom att kontrollera resehandlingar tar reda på syftet med vistelsen, dess varaktighet och huruvida personen har tillräckliga medel för uppehället samt utför sökningar i Schengens informationssystem och nationella databaser för att fastställa om personen kan vara ett hot mot allmän ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser i något av Schengenländerna. Kontrollerna innebär följaktligen att ett antal villkor kontrolleras genom gränsvakternas frågor till den resande. Gränsvakterna måste också i varje enskilt fall kontrollera att resehandlingarna är giltiga. Kontrollerna är desamma oavsett personen i fråga omfattas av kravet på visering eller inte.

---

5 Ryssland, Ukraina, Serbien, Montenegro, Albanien, Bosnien och Hercegovina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien och Moldavien.

6 Förordning (EG) nr 539/2001.

7 Direktiv 2004/82/EG.

8 EUT L 105, 13.4.2006, s. 1.

När en tredjelandsmedborgare passerar den yttre gränsen på in- eller utresa ska gränsvakten manuellt stämpla resehandlingarna, med uppgifter om plats och datum för gränsövergången.

Både vid konsulaten och vid gränserna kontrolleras i Schengens informationssystem (SIS) att tredjelandsmedborgaren inte har registrerats av någon medlemsstat som en person som ska nekas inresa. Både i SIS och dess uppföljare SIS II finns det en varningsfunktion som signalerar att en tredjelandsmedborgare ska förvägras inresa till Schengenområdet, är efterlyst eller tillfälligt behöver omhändertas. Alla tredjelandsmedborgare som reser in i EU kontrolleras systematiskt via SIS.

För kontroller inom Schengenterritoriet kommer de brottsbekämpande myndigheterna att få tillgång till VIS för att kunna identifiera personer som saknar resehandlingar, om de tidigare har fått visering utfärdad.

Slutligen bör man i detta sammanhang också nämna kommissionens förslag om användning av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) för resenärer som ankommer med flyg. PNR-uppgifter motsvarar i huvudsak informationen i bokningsuppgifterna[9]. Dessa ska överlämnas till brottsbekämpande myndigheter strax före eller i samband med ombordstigning. Detta system skulle tillämpas i alla medlemsstater eftersom det inte är knutet till Schengensamarbetet i sig. Överföringen av PNR-uppgifter är inte avsedd att bidra till gränskontrollen utan till att förebygga terrorism och organiserad brottslighet.

1.3. Möjliga nya verktyg i utvecklingen av en integrerad strategi för gränsförvaltning

Om EU vill uppnå målet att skapa en i verklig mening integrerad gränsförvaltning och samtidigt öka säkerheten och underlätta resandet för tredjelandsmedborgare bör man ta upp ytterligare initiativ till diskussion.

När det gäller konsulära frågor och vikten av att underlätta resandet och tillträdet till EU, bygger dagens system på principen "allt eller inget". Även om avtal om viseringslättnader har slutits med ett antal tredjeländer ger den gemensamma viseringspolitiken i praktiken inga andra alternativ än att antingen underkasta alla eller inga medborgare i ett visst tredjeland ett viseringskrav.

Ur säkerhetssynpunkt innebär detta vidare att tredjelandsmedborgare från länder som inte omfattas av viseringskrav inte blir föremål för några systematiska kontroller förrän de befinner sig vid själva gränsen.

I fråga om rutinerna vid gränsen och målet att underlätta för de resande finns det enligt den befintliga gemenskapslagstiftningen bara en tillåten formel, dvs. det finns inget utrymme för att införa förenklade gränskontroller för vissa kategorier av resenärer. Det enda undantaget från denna regel är tredjelandsmedborgare som är bosatta i gränsregioner i grannländerna (som regel högst 30 kilometer från gränsen), som kan åtnjuta förenklade gränskontroller och undantag från viseringskrav enligt förordningen om lokal gränstrafik. Övriga tredjelandsmedborgare som reser regelbundet till och från Schengenområdet av legitima orsaker, t.ex. i affärer, och alltid följer reglerna för vistelsens varaktighet måste dock genomgå lika omfattande gränskontroller som alla andra. Detta gäller även personer som omfattas av viseringskrav och som redan har beviljats en visering för flera inresor. Genom att den

[9] KOM(2007) 654.

nuvarande lagstiftningen kräver omfattande gränskontroller för alla hindrar den en modernisering av gränskontrollrutinerna, t.ex. den automatisering som blivit möjlig på grund av ny teknik och som skulle kunna påskynda kontrollproceduren för alla resenärer med ärligt uppsåt.

I fråga om åtgärder som kan vidtas inom själva Schengenområdet bör EU överväga att införa ett effektivt system för att identifiera personer som stannar kvar olovligen, eftersom det idag inte alls finns något system för att registrera tredjelandsmedborgares in- och utresor vid den yttre gränsen. Personer som stannar kvar längre än de har rätt till utgör den absolut största kategorin bland de olagliga invandrarna inom EU[10]. Även om uppgifter om in- och utresa skulle lagras i en eller flera medlemsstater finns det inget system för att stämma av dessa uppgifter med övriga medlemsstater. Gränsvakterna har idag ingen möjlighet att kontrollera vistelsens längd i de fall olika resehandlingar används för in- respektive utresan, och de stöter också ofta på praktiska svårigheter, t.ex. att pass är stämplade väldigt många gånger eller att stämplar är oläsliga. Mot den bakgrunden presenteras i detta meddelande ett antal förslag till nya verktyg, som skulle kunna ingå i en europeisk gränsförvaltningsstrategi i framtiden. Det föreslås ett antal handlingsalternativ för den framtida gränsförvaltningen, varav några involverar nästa generations tekniska redskap för gränskontroll. Målsättningarna är hålla samman och skydda Schengenområdet, samtidigt som man förenklar förfarandena och gränsövergången för dem som vill resa in i området av legitima orsaker. Till de åtgärder man bör överväga, och som skulle vara tillämpliga på de tredjelandsmedborgare som reser in i en EU-medlemsstat som deltar i Schengensamarbetet eller ett land som är associerat till genomförandet av detta samarbete, hör följande:

– Att underlätta gränsövergången för resenärer med ärligt uppsåt[11].

– Att eventuellt införa ett system för in- och utresa.

– Att undersöka möjligheterna att införa ett elektroniskt system för resetillstånd (ESTA).

Meddelandet grundar sig på en konsekvensbedömning, till vilken två externa leverantörer bidragit med undersökningar. I mars kommer kommissionens avdelningar att lägga fram ett arbetsdokument med mer detaljerade, tekniska redogörelser för genomförandet av initiativen.

2. ATT UNDERLÄTTA GRÄNSÖVERGÅNGEN FÖR RESENÄRER MED ÄRLIGT UPPSÅT

- *Resenärer som utgör en låg risk skulle kunna ges möjlighet att på frivillig basis genomgå en förhandsprövning med syftet att uppnå status som "registrerade resenärer". Detta bör gälla oavsett om personen omfattas av viseringskrav eller inte.*

- *Registrerade resenärer skulle därefter kunna passera gränsen via en förenklad, automatiserad kontrollprocedur.*

---

10 För sifferuppgifter hänvisas till konsekvensbedömningen.

11 Kommissionen har tidigare tagit upp möjligheterna att skapa ett system för in- och utresa och ett system för förenklad gränsövergång bland de alternativ som diskuterades i meddelandet om större effektivitet, förbättrad interoperabilitet och synergieffekter mellan EU:s databaser på området rättsliga och inrikes frågor - KOM(2005) 597, 24.11.2005 - och i meddelandet om politiska prioriteringar i kampen mot den olagliga invandringen av tredjelandsmedborgare - KOM(2006) 402, 19.7.2006.

De nuvarande bestämmelserna om kontroller som ska utföras på tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna skulle kunna ändras på så sätt att det blir möjligt att minska kontrollkraven för vissa kategorier av personer som beviljats status som registrerade resenärer. De som ansöker om denna status skulle då bli föremål för en förhandsprövning, vilken skulle väga upp de lägre kontrollkraven vid gränsen. De kontroller som bibehålls vid själva gränsen skulle kunna utformas så att det blir möjligt att utföra dem maskinellt.

Att införa systemet med "registrerade resenärer" och automatiska gränskontroller skulle konkret innebära att man vid gränsen gör avkall på vissa av villkoren för inresa (frågorna om syftet med inresan, huruvida personen har tillräckliga medel för vistelsen samt kontrollen av att personen inte utgör något hot mot allmän ordning). En person skulle därför endast kunna beviljas status som registrerad resenär efter en lämplig kontrollprocedur, enligt gemensamt fastställda kriterier. Bland kriterierna kunde ingå att personen har följt reglerna vid tidigare resor (dvs. inte stannat kvar olovligen vid tidigare inresor i EU), förfogar över tillräckliga medel för uppehället och innehar ett biometriskt pass. Man kan även överväga att införa ytterligare kriterier, och kriterierna för att bevilja status som registrerad resenär till personer som omfattas av viseringskrav skulle kunna anpassas till dem som gäller för att erhålla visering för flera inresor.

Tredjelandsmedborgare bör kunna vända sig till vilken medlemsstat som helst för att ansöka om status som registrerade resenärer. Ansökningsförfarandet skulle kunna förläggas till konsulat eller till särskilda ansökningscentrum som kan inrättas i framtiden.

För att underlätta användningen av samma IT-infrastruktur skulle man använda samma biometriska kännetecken som för viseringsinnehavare, dvs. ansiktsfoto och fingeravtryck. Medlemsstaterna kommer att dela informationen om de personer som beviljats status som registrerade resenärer, eftersom dessa personer bör kunna använda sig av förenklade gränskontroller oavsett vid vilket gränsövergångsställe de reser in.

Även om vissa kriterier för inresa utelämnas vid förenklad gränskontroll av registrerade resenärer skulle ett system med automatiska dörrar göra det möjligt att maskinellt stämma av de resandes identitet utan att någon gränsvakt behöver ingripa. En maskin skulle således läsa av de biometriska data som finns registrerade på resehandlingen eller i en databas eller liknande system, och kontrollera dessa mot den resandes biometriska kännetecken.

Vid sidan om sådana positiva faktorer som nöjda resenärer och symbolvärdet i att EU framstår som mer välkomnande gentemot omvärlden skulle automatiska gränskontroller också innebära en kraftigt ökad kostnadseffektivitet, eftersom fler passagerare kan passera gränsen snabbare, samtidigt som det skulle behövas färre gränsvakter. En sådan utveckling skulle leda till besparingar för medlemsstaterna, som idag har att hantera stadigt ökande passagerarströmmar. I ett framtida system skulle en enda gränsvakt kunna övervaka upp till tio automatiska dörrar. Automatiska gränskontroller för resenärer med ärligt uppsåt skulle också leda till betydande tidsvinster vid de yttre gränserna och göra det möjligt för gränsskyddsmyndigheterna att fokusera på de grupper av tredjelandsmedborgare som kräver noggrannare granskning, och på så sätt förbättra den generella säkerhetsnivån.

Varje medlemsstat bör fatta beslut om vid vilka gränsövergångsställen förenklingar bör införas, på grundval av antalet passagerare som passerar samt trafikhänsyn. I praktiken skulle de gränsövergångsställen som utrustas med automatiska gränskontroller förses med en separat passage där de automatiska dörrarna installeras.

Automatiska gränskontroller för EU-medborgare

Det bör understrykas att också EU-medborgare och andra personer som omfattas av fri rörlighet enligt gemenskapsrätten[12] kan komma att dra nytta av systemet med automatiska dörrar när de passerar de yttre gränserna. Denna kategori behöver bara genomgå en minimikontroll vid inresa och utresa, dvs. en kontroll av resehandlingarna i syfte att fastställa personens identitet. De kontroller som ska utföras enligt den befintliga lagstiftningen kan redan idag ske på automatisk väg för de EU-medborgare som har elektroniskt pass. Det system med automatiska dörrar som övervägts för tredjelandsmedborgare kan således också användas av EU-medborgare när de passerar de yttre gränserna, och fylla samma funktioner, sånär som på att endast slumpmässiga kontroller mot SIS och de nationella databaserna får utföras enligt kodexen om Schengengränserna[13].

Medlemsstaterna har utfärdat biometriska pass[14] med digitala ansiktsfoton sedan augusti 2006, och från och med den 28 juni 2009 kommer man att börja utfärda pass som innehåller digitala fingeravtryck[15]. Arbetet med att införa biometriska data i pass bör kunna vara slutfört senast 2016 i fråga om *ett* biometriskt kännetecken, och 2019 i fråga om *två* kännetecken (om vi antar att giltigheten för ett enskilt pass aldrig överstiger tio år). Därmed skulle alla EU-medborgare i det skedet kunna använda automatiska dörrar på gränsövergångsställena, förutsatt att medlemsstaterna installerar dessa system i stor skala. De automatiska dörrar som används för tredjelandsmedborgare som ingår i ett program för registrerade resenärer skulle också användas för EU-medborgare med biometriska pass.

Under den tid det kommer att ta att helt införa de biometriska passen kan medlemsstaterna införa frivilliga system, förutsatt att villkoren för att ansluta sig stämmer överens med kriterierna för minimikontroller vid gränserna, och är öppna för alla som åtnjuter den fria rörligheten inom gemenskapen. Sådana system bör vara inbördes driftskompatibla inom EU och bygga på gemensamma tekniska normer. När normerna utformas bör målet att få en bred täckning och konsekvent användning av de automatiska gränskontrollerna stå i fokus. Medlemsstaterna kan uppmuntras att inrätta driftskompatibla system genom ekonomiskt stöd från fonden för de yttre gränserna.

3. ATT SKAPA ETT SYSTEM FÖR REGISTRERING AV TREDJELANDSMEDBORGARES IN- OCH UTRESOR

- *Man kan överväga att införa automatisk registrering av tid och plats för tredjelandsmedborgares in- och utresor direkt vid gränserna, för att identifiera personer som olovligen stannar kvar. Ett sådant system skulle kunna gälla såväl personer som omfattas av viseringskrav som dem som inte gör det.*

- *Systemet skulle kunna utrustas med en varningsfunktion, så att det signalerar till nationella myndigheter när giltigheten för en persons visering eller motsvarande har gått ut och inga uppgifter om utresa har registrerats.*

---

12 EU-medborgares familjemedlemmar, medborgare i EES-länder och i Schweiz samt deras familjemedlemmar.

13 Det portugisiska RAPID är ett exempel på ett sådant system som redan tagits i drift.

14 Rådets förordning nr 2252/2004 av den 13 december 2004 om biometriska kännetecken i pass.

15 Kommissionens beslut C(2006) 2909, 28.6.2006.

Ett system för in- och utresa skulle kunna tillämpas för tredjelandsmedborgare som beviljas inresa för en kort period (upp till tre månader), oavsett om de omfattas av viseringskrav eller inte. I systemet skulle man således kunna registrera tid och plats för inresan och hur länge personen får stanna enligt giltig handling. Det kan också införas en funktion som automatiskt varnar de behöriga myndigheterna om en person olovligt stannar kvar längre än vad som beviljats. I undantagsfall, t.ex. om en nationell visering utfärdats på grund av inställt flyg, sjukdom eller andra giltiga skäl, eller om personens status har förändrats, t.ex. genom att giltigheten för uppehållstillstånd eller motsvarande förlängts, bör systemet uppdateras med dessa uppgifter av den nationella myndighet som fattat det aktuella beslutet.

Syftet med varningarna skulle vara att

– hjälpa de nationella myndigheterna att identifiera de personer som stannar kvar olovligen, så att de kan vidta lämpliga åtgärder,

– avhålla tredjelandsmedborgare från att försöka stanna kvar olovligen,

– bidra till operativt användbar information, bland annat mönster för de fall där personer stannar kvar olovligen (resrutt, aktörer som finansierar inresor i bedrägligt syfte, ursprungsland, orsak till inresa) samt till information om migrationsströmmar och trender i fråga om olovlig vistelse, vilket kan tjäna som underlag för viseringspolitiken.

Alla tredjelandsmedborgare som behöver visering skulle uppmanas att lämna biometriska data vid en medlemsstats konsulat, så att dessa data sedan kan matas in i VIS. Gränsövergångsställena skulle också förses med den utrustning som behövs för att identifiera viseringsinnehavaren på grundval av dessa data. För att dra full nytta av dessa investeringar och minimera de nya reglernas inverkan på kontrollrutinerna bör man först vänta tills VIS har installerats framgångsrikt vid alla konsulat och alla gränsövergångsställen.

Samma biometriska utrustning och kontrollförfaranden vid gränsövergångsställena som införs för tredjelandsmedborgare som har visering kan således också tillämpas på de tredjelandsmedborgare för vilka ingen visering krävs. I det fallet skulle det dock vara nödvändigt att ta upp biometriska data vid den första inresan, så att dessa data senare kan kontrolleras vid utresan eller inne på Schengenområdet, och sådana rutiner kan möjligen komplicera hanteringen av passagerarflödena, i synnerhet vid vissa gränsövergångsställen vid landgränserna.

Den ökning av tidsåtgången och de längre köer som kan orsakas av det föreslagna systemet för in- och utresa skulle således kunna kompenseras av den snabbare hantering som följer av en automatisk gränskontroll. När det gäller registrerade resenärer bör kravet på att lämna biometriska uppgifter vid första inresan kunna slopas, eftersom dessa uppgifter redan utgör en del av rutinen för automatisk gränskontroll för dessa resenärer.

En fråga som bör diskuteras är huruvida det behövs ett separat system för att lagra uppgifter om tredjelandsmedborgares in- och utresor samt biometriska data. Ett sådant nytt system skulle kunna bygga på samma tekniska plattform som SIS II och VIS, så att man kan utnyttja synergierna med de system för biometrisk matchning som är under utveckling och som på så sätt kunde bilda en gemensam grund för systemet för in- och utresa, VIS och SIS II. Kommissionen kommer att lägga fram en mer detaljerad teknisk analys av dessa lösningar, där det bland annat kommer att utredas om användningen av VIS skulle kunna utvidgas till att även lagra in- utresedata för tredjelandsmedborgare som omfattas av viseringskrav, och huruvida det kommer att behövas ett separat system för programmet för registrerade resenärer.

Kostnaderna för de investeringar som medlemsstaterna behöver göra för att utrusta gränsövergångsställena skulle täckas av fonden för de yttre gränserna, liksom redan idag är fallet med de investeringar som krävs för att införa SIS och VIS. Uppskattningar av dessa kostnader framgår av den bifogade konsekvensbedömningen, och kommer att redovisas mer i detalj i ett kommande arbetsdokument från kommissionens avdelningar. Genomförandet av systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer bör inte medföra några kostnader för tredjeland.

4. ETT ELEKTRONISKT SYSTEM FÖR RESETILLSTÅND

Kommissionen kommer att undersöka möjligheterna att införa ett **elektroniskt system för resetillstånd**. Ett sådant system skulle kunna tillämpas för tredjelandsmedborgare som inte omfattas av viseringskrav. Dessa personer skulle uppmanas att fylla i en elektronisk ansökan om resetillstånd innan resan påbörjas, och då tillhandahålla passuppgifter och uppgifter om den planerade resan. Dessa uppgifter kan sedan användas för att i förväg kontrollera att personen uppfyller villkoren för att få resa in i EU, samtidigt som förfarandet är mindre omständligt än vid en viseringsansökan. Kommissionen kommer under 2008 att inleda en undersökning i syfte att närmare analysera de praktiska följderna av införandet av ett sådant system.

5. DATASKYDD

De system som införs måste uppfylla EU:s regler för dataskydd, bland annat principerna om nödvändighet, proportionalitet, ändamålsbegränsning och kvaliteten på uppgifter. Det är särskilt viktigt att systemen till alla delar är förenliga med kraven på sekretess och säkerhet i artiklarna 16 och 17 i direktiv 95/46/EG, samt kraven på sekretess och säkerhet vid behandling i förordning (EG) nr 45/2001.

Det verkar lämpligt att ta utgångspunkt i de regler om dataskydd som tillämpas för VIS, och att bibehålla status quo bl.a. när det gäller hur länge uppgifterna får lagras, dvs. fem år.

De data som samlas in inom ramen för systemet för in- och utresa skulle användas av de behöriga migrationsmyndigheterna. Enskilda bör ha rätt att ta del av de uppgifter om dem som registrerats, och ha rätt att invända mot uppgifter och få dem korrigerade i enlighet med gemenskapsrätten och nationell rätt. Det bör också skapas en lämplig mekanism för överklagande för de fall tredjelandsmedborgare "tvingas" stanna kvar längre än vad som beviljats.

I den studie som kommissionen kommer att inleda i syfte att utreda möjligheterna att skapa ett elektroniskt system för resetillstånd bör man också granska de potentiella problem med dataskydd som systemet kan medföra.

6. SLUTSATSER

Sedan man lyckats nå enighet om informationssystemet för viseringar (VIS) och börjat införa detta system, bör Europeiska unionen allvarligt överväga möjligheterna att bygga vidare på dessa framsteg genom att diskutera möjliga parametrar för ett **system för in- och utresa**, som skulle användas för alla tredjelandsmedborgare som ges tillstånd att resa in i EU för en begränsad tid. Om man vid dessa diskussioner kommer fram till att ett sådant system bör införas, förefaller det realistiskt det skulle kunna tas i drift ca 2015. I framtiden skulle det också krävas ytterligare förslag i syfte att

- ändra i kodexen om Schengengränserna, för att fastställa att in- och utresedatum alltid registreras vid alla gränsövergångsställen vid den yttre gränsen, och att det blir ett obligatoriskt villkor för inresa att alla tredjelandsmedborgare som inte omfattas av viseringskrav lämnar sina biometriska data vid inresan, ändra kodexen om Schengengränserna för att möjliggöra en förenklad gränskontroll för de personer som ingår i ett eventuellt framtida program för registrerade resenärer,

- besluta om inrättandet av ett nytt system för in- och utresa, som syftar till att registrera in- och utresedata och biografiska och biometriska data för tredjelandsmedborgare. Ett sådant system skulle kunna bygga på samma tekniska plattform som VIS/SIS II.

Medlemsstaterna bör också överväga att inrätta **automatiska gränskontroller** för EU-medborgare, antingen på grundval av elektroniska pass eller genom nationella system. I fråga om de system som inte baseras på elektroniska pass bör man också i lämpliga forum diskutera hur man kan utveckla gemensamma tekniska standarder och driftskompatibilitet mellan de nationella systemen. I ett bredare perspektiv kan man även överväga möjligheterna att skapa en internationell standard, för att samordna principerna för tillträde till och användning av de automatiska kontrollerna samt främja teknisk kompatibilitet mellan system i olika delar av världen.

Kommissionen kommer under 2009 att rapportera till Europaparlamentet och rådet om resultaten av undersökningen om ett **elektroniskt system för resetillstånd**.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att inleda en diskussion om den framtida strukturen för EU:s integrerade gränsförvaltning och användningen av olika möjliga system, med målet att både förbättra säkerheten och underlätta resandet. På grundval av resultaten av dessa diskussioner kommer kommissionen att bedöma de aktuella systemens fortsatta utveckling, och lägga fram förslag till ny lagstiftning där så är nödvändigt.