

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 och (EU) 2016/1624

[COM(2016) 731 final – 2016/0357(COD)]

(2017/C 246/05)

Föredragande: **Jan SIMONS (NL-I)**

Remiss	Europeiska kommissionen, 17.2.2016 Europaparlamentet, 19.1.2017
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av facksektionen	3.4.2017
Antagande vid plenarsessionen	27.4.2017
Plenarsession nr	525
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	184/0/4

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 EESK anser att planerna på att skapa ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias), i syfte att identifiera risker förknippade med besökare som är undantagna från viseringskrav och som reser till Schengenområdet, i nuläget är ett oundvikligt steg med hänsyn till de hot som orsakas av yttre och inre omständigheter.

1.2 Kommittén välkomnar att Etias passar in i EU:s allmänna strategi på området för migration och säkerhet enligt kommissionens definition i 2011 års program för smarta gränser, och att den information som samlas in via systemet kommer att möjliggöra kontroll i förväg av potentiella säkerhetsrisker eller risker för irreguljär migration i syfte att skydda EU-medborgarna mot inresande personer med ont uppsåt.

1.3 Kommittén betonar med eftertryck att Etias fullt ut bör respektera de sökandes grundläggande rättigheter och undvika all diskriminering. Alla uppgifter – särskilt uppgifter som rör känslig information om hälsa, utbildning, brottslighet etc. – som samlats in av systemet måste skyddas och tillgången till dessa bör vara strängt begränsad till de myndigheter som utreder brottslig verksamhet, terrorism, irreguljär invandring och andra hot. Etias måste även respektera sökandes rätt att överklaga beslut om att neka dem resetillstånd eller om indraget resetillstånd.

1.4 Kommittén är medveten om behovet av att lösa många tekniska problem rörande Etias, särskilt i fråga om driftkompatibilitet och sammankopplingsmöjligheter med andra system för insamling och förvaltning av data. Etias bör grunda sig på en balanserad avvägning mellan risker och säkerhet, och bör samtidigt undvika ökade administrativa bördor och hinder för besökare som reser ofta till EU i affärer eller för studier, läkarvård etc.

1.5 Kommissionen och rådet bör även ägna uppmärksamhet åt de politiska aspekterna av inrättandet av Etias. De relevanta länderna bör informeras om anledningarna till skyldigheten att erhålla resetillstånd trots en viseringsfri ordning, samt om fördelarna med att upprätta smidig och snabb gränspassage för resenärer med resetillstånd. Kommissionen bör även se till att eventuella ömsesidiga åtgärder i de berörda länderna med avseende på EU-medborgare står i proportion till EU:s åtgärder.

1.6 Etias bör ta hänsyn till människor som inte har möjlighet att ansöka online och bör tillhandahålla "ansökningsbås" för sökande vid de större avreseflygplatserna och avresehamnarna samt vid viktiga gränspassager på land. Alla sökande bör tillåtas utnyttja tjänster från mellanhänder såsom resebyråer eller transportföretag. De avgifter som dessa mellanhänder tar ut för sina tjänster bör dock övervakas och utvärderas av EU:s delegationer i tredjeländerna.

1.7 Det kommer även att vara nödvändigt att ordentligt definiera kriterierna för de föreslagna kategorierna av tredjelandsmedborgare som kommer att undantas från skyldigheten att skaffa resetillstånd, med beaktande av migrations-, säkerhets- eller hälsorisker.

1.8 Kommittén efterlyser lösningar för de medlemsstater som ännu inte fullt ut tillämpar Schengenregelverket (Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien) och följaktligen inte har tillgång till Schengens informationssystem (SIS), VIS och in- och utresesystemet.

2. Bakgrund

2.1 Medborgarna i Europeiska unionen förväntar sig av sina myndigheter att de garanterar deras säkerhet i ett öppet Europa. De räknar med att Schengenområdet yttre gränser förvaltas effektivt i syfte att förhindra irreguljär migration, garantera såväl ökad inre säkerhet som fri rörlighet inom Schengenområdet samt förenkla passage av EU:s yttre gränser i en rörlig värld.

2.2 I dag kan ca 1,4 miljarder människor från ca 60 länder runt om i världen ⁽¹⁾ dra fördel av viseringsfria resor till EU samt av reciprocitetsprincipen, som även gynnar EU-medborgarna genom att förenkla viseringsfria resor utomlands. Antalet viseringsbefriade tredjelandsmedborgare som besöker Schengenområdet kommer att fortsätta öka, och siffrorna för sådana personer som passerar Schengengränsen väntas öka med över 30 % fram till 2020, från 30 miljoner år 2014 till 39 eller 40 miljoner år 2020 ⁽²⁾.

2.3 Dessa siffror visar att det behöver upprättas ett tillståndssystem som liknar de som redan finns i vissa länder (Förenta staterna ⁽³⁾ – sedan 2009, Australien ⁽⁴⁾ – sedan 1996, Kanada ⁽⁵⁾ – sedan 2016), för att bedöma och hantera de potentiella risker i samband med irreguljär migration och säkerhet som är förknippade med tredjelandsmedborgare som besöker EU, men på ett enklare och mer besöksvänligt sätt än standardviseringsordningen, i enlighet med målen för EU:s politik för viseringsliberalisering.

2.4 Jämfört med tredjelandsmedborgare som omfattas av viseringskrav har behöriga gräns- och brottsbekämpande myndigheter mycket lite information om vilka risker som kan vara förknippade med tredjelandsmedborgare som är undantagna från viseringskrav innan de anländer till Schengengränsen. Att lägga till de data som saknas och göra en riskbedömning av besökare som är undantagna från viseringskrav skulle tillföra ett väsentligt mervärde till de befintliga åtgärderna för att upprätthålla och förbättra säkerheten i Schengenområdet och göra det möjligt för besökare som är undantagna från viseringskrav att åtnjuta sin viseringsbefriade status.

2.5 I sitt program från 2011 om smarta gränser angav kommissionen att det behövs en mer modern och effektiv hantering av resandeströmmarna vid EU:s yttre gränser, med hjälp av ny teknik för att göra livet enklare för utlänningar som ofta reser till EU och för att bättre övervaka tredjelandsmedborgare som passerar gränserna.

⁽¹⁾ Albanien, Andorra, Antigua och Barbuda, Argentina, Australien, Bahamas, Barbados, Bosnien och Hercegovina, Brasilien, Brunei, Kanada, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Grenada, Guatemala, Honduras, Hongkong, Israel, Japan, Kiribati, Macao, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Malaysia, Marshallöarna, Mauritius, Mexiko, Mikronesien, Moldavien, Monaco, Montenegro, Nya Zeeland, Nicaragua, Palau, Panama, Paraguay, Peru, Saint Kitts och Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent och Grenadinerna, Samoa, San Marino, Serbien, Seychellerna, Singapore, Salomonöarna, Sydkorea, Taiwan, Östtimor, Tonga, Trinidad och Tobago, Tuvalu, Förenade Arabemiraten, Amerikas förenta stater, Uruguay, Vanuatu, Vatikanstaten, Venezuela, Förenade kungariket, brittiska medborgare som inte är medborgare i Förenade kungariket i unionsrättslig mening.

⁽²⁾ Den viseringsfria ordningen håller för närvarande på att avtalas eller förhandlas med Ukraina, Georgien, Kosovo och Turkiet.

⁽³⁾ 30 miljoner ansökningar årligen.

⁽⁴⁾ 1 miljon ansökningar årligen.

⁽⁵⁾ 3 miljoner ansökningar årligen.

2.6 De nya hot och utmaningar som uppstod de efterföljande åren gjorde det nödvändigt att se över det ursprungliga programmet för smarta gränser, och efter tekniska undersökningar och ett samrådsförfarande offentliggjordes 2016 ett nytt lagförslag till en förordning om upprättande av in- och utresesystemet. EESK antog sitt yttrande om in- och utresesystemet i september 2016⁽⁶⁾. Den nyligen föreslagna ändringen av kodexen om Schengengränserna⁽⁷⁾ i syfte att förstärka kontrollerna mot relevanta databaser (Schengens informationssystem, Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar och andra europeiska databaser) vid de yttre gränserna syftar till att införa obligatoriska kontroller av alla tredjelandsmedborgare samt EU-medborgare, både vid inresa till och utresa ur EU.

2.7 För att fullborda detta översynsförfarande offentliggjorde kommissionen ett förslag om att upprätta ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) för att förstärka säkerhetskontrollerna av viseringsbefriade resande⁽⁸⁾. Detta kommer att vara ett automatiserat it-system som skapats för att identifiera eventuella risker förknippade med viseringsbefriade besökare som reser till Schengenområdet, och 40 miljoner ansökningar förväntas från och med början av 2021⁽⁹⁾.

2.8 Den information som samlas in via systemet kommer att möjliggöra kontroll i förväg av potentiella säkerhetsrisker eller risker för irreguljär migration, med fullt beaktande av grundläggande rättigheter och dataskydd.

2.9 Ett Etias-tillstånd är ingen visering. Medborgare i viseringsfria länder kommer fortfarande att kunna resa utan visering, men kommer, som ett obligatoriskt villkor för inresa till Schengenområdet via luft-, sjö- eller marktransport, att behöva anskaffa resetillstånd före resan efter erläggande av en avgift (det föreslagna beloppet är 5 euro). För att besluta huruvida ett resetillstånd ska utfärdas eller en begäran om att få resa till EU ska avvisas, kommer systemet att genomföra automatiska kontroller (95 % positiva resultat väntas). Om så krävs kommer systemet att göra ytterligare manuella förhandskontroller och sedan antingen utfärda eller neka resetillstånd. Resultatet av detta förfarande kommer att meddelas den sökande inom en väldigt kort tidsperiod (inom ett par minuter, eller inom högst 72 timmar, om ytterligare kontroller krävs). Det slutgiltiga beslutet om att bevilja eller neka inresa kommer alltid att fattas av de nationella gränskontrolltjänstemän som utför gränskontroller inom ramen för kodexen om Schengengränserna.

2.10 Förhandskontroller av resande från tredjeländer som inte behöver visering kommer dock att underlätta gränskontrollerna och säkerställa en samordnad och harmoniserad riskbedömning av tredjelandsmedborgare och väsentligt minska antalet nekade inresor vid gränsövergångar. Även om resetillståndet är giltigt i 5 år – eller fram till sista giltighetsdag för resehandlingen – kan det återkallas eller upphävas om villkoren för utfärdandet av resetillståndet inte längre gäller.

2.11 I den föreslagna förordningen ingår en allmän princip enligt vilken Etias bygger på driftkompatibilitet mellan de informationssystem i vilka sökningar ska göras och om återanvändning av de beståndsdelar som utvecklats för dessa informationssystem, särskilt EU:s in- och utresesystem. Detta tillvägagångssätt kommer också att leda till betydande kostnadsbesparingar i samband med inrättandet och driften av Etias. Etias och in- och utresesystemet skulle ha en gemensam databas med personuppgifter om tredjelandsmedborgare, med ytterligare uppgifter från Etias-ansökningarna (t. ex. information om hemvist, svar på bakgrundsfrågor, IP-adress etc.) och registreringar om in- och utresor från in- och utresesystemet som lagras separat men är kopplade till denna gemensamma och enda identifieringsakt. Detta tillvägagångssätt är helt i linje med interoperabilitetsstrategin och inbegriper alla lämpliga garantier för uppgiftsskydd.

2.12 Europol kommer att vara delaktigt i upprättandet av Etias sökregler och Etias bevakningslista som ska bestå av uppgifter om personer som misstänks ha begått eller deltagit i brott eller personer för vilka det finns faktiska indikationer på eller rimliga skäl att anta att de skulle kunna begå grova brott eller utgöra andra säkerhets- och hälsorisker.

⁽⁶⁾ Yttrande om "Ett system för in- och utresa", föredragande Cristian Pirvulescu (EUT C 487, 28.12.2016, s. 66).

⁽⁷⁾ COM(2015) 670.

⁽⁸⁾ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/794 och (EU) 2016/1624 (COM(2016) 731 final av den 16.11.2016).

⁽⁹⁾ Det förväntade dagliga antalet uppgår enligt kommissionens beräkningar till ca 107 000, varav 5 % behöver behandlas manuellt. 3–5 % av de fallen skulle kunna lösas vid den centrala enheten, medan övriga skulle skickas till de nationella enheterna.

2.13 Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA) kommer att utveckla Etias informationssystem och ansvara för dess tekniska förvaltning. Kostnaden för att utveckla Etias beräknas till 212,1 miljoner euro och de genomsnittliga driftkostnaderna till 85 miljoner euro per år. Etias förväntas tas i bruk så tidigt som 2020.

3. Allmänna kommentarer

3.1 EESK anser att planerna på att skapa Etias i nuläget är ett oundvikligt steg med hänsyn till de hot som orsakas av yttre och inre omständigheter. Detta steg kanske inte välkomnas av resande från tredjeländer med viseringsfria ordningar, men det är förenligt med EU:s allmänna strategi på området migration och säkerhet enligt kommissionens definition i 2011 års program för smarta gränser.

3.2 Kommittén noterar att Etias-förslaget syftar till att fylla de luckor i förvaltningen av EU:s yttre gränser som låter medborgare i viseringsfria länder passera EU:s gränser i frånvaron av ordentlig information om dessa tredjelands-medborgare innan de ankommer till Schengengränsen vad gäller de risker de eventuellt utgör.

3.3 Etias-förslaget fokuserar på de tekniska aspekterna av systemet, dess styrning, den nödvändiga informationstekniken samt driftkompatibiliteten och sammankopplingsmöjligheterna med andra system för insamling och analys av data⁽¹⁰⁾. Kommittén är medveten om dessa frågors extrema komplexitet och behovet av att lösa många tekniska frågor så att systemet är helt driftfärdigt efter starten, som planeras till 2021. Etias bör göra en korrekt avvägning mellan risker och säkerhet, och bör samtidigt undvika ökade administrativa bördor och hinder för dem som reser ofta till EU, i synnerhet med anledning av affärer, arbete, forskning eller studier.

3.4 Kommittén är övertygad om att kommissionen och rådet även bör ägna uppmärksamhet åt de politiska aspekterna av inrättandet av Etias, och bör förklara för de relevanta länderna vilka anledningarna är för dess inrättande, inbegripet fördelarna med att upprätta smidig och snabb gränspassage för resenärer med resetillstånd samt säkerställa en lämplig säkerhetsnivå samtidigt som informationskraven för sådana tillstånd görs mindre strikta och mindre betungande än för standardviseringsförfarandet. Kommissionen bör även se till att om de berörda länderna antar eventuella ömsesidiga åtgärder med avseende på EU-medborgare så ska de stå i proportion till EU:s åtgärder.

3.5 Kommittén rekommenderar att de relevanta länderna informeras om det föreslagna systemet i god tid och att erforderliga kommunikationskampanjer genomförs så att de resande vederbörligen informeras och att systemet införs stegvis: det bör till en början vara frivilligt, och när det är korrekt genomfört och tekniskt hållbart bör det bli obligatoriskt.

3.6 Kommittén uppmanar kommissionen att besluta om möjliga former av samarbete med EU:s säkerhetstjänster och att utnyttja deras expertis för att fastställa riskprofiler och sammanställa Etias bevakningslista.

3.7 I sitt yttrande om "Paketet för smarta gränser" betonade kommittén behovet av att strängt respektera de grundläggande rättigheterna och principen om icke-diskriminering, samt av att använda förfarandemässiga och institutionella medel för att säkerställa att alla data som samlas in och lagras i systemet skyddas och används på lämpligt sätt⁽¹¹⁾. Detta gäller i synnerhet känsliga personuppgifter rörande utbildning, hälsa, kriminalitet etc. I detta sammanhang uppmanar kommittén sin begäran och insisterar på att tillgången till de data som är kopplade till resetillstånd bör vara strängt begränsad till myndigheter som utreder brottslig verksamhet, terrorism, irreguljär invandring och andra hot.

⁽¹⁰⁾ SIS II, VIS, in- och utresesystemet, Eurodac, Ecris, Europol, Interpols databaser (Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar och Interpols databas för resehandlingar som är föremål för ett meddelande).

⁽¹¹⁾ EUT C 271, 19.9.2013, s. 97.

3.8 Kommittén stöder den föreslagna Etias-strukturen, som bör bestå av ett informationssystem, en central enhet för Etias inom den europeiska gräns- och kustbevakningen samt nationella enheter. Det kommer att vara nödvändigt att övervaka att Etias genomförs på ett jämbördigt och grundligt sätt av alla medlemsstater. Kommittén stöder skapandet av en stödgrupp för programmet, som är nödvändig för att säkerställa effektivt samspel mellan den centrala utvecklingsgruppen och medlemsstaterna, vilket visade sig vara till stor hjälp under utvecklingen av SIS II.

3.9 Kommittén påpekar med eftertryck att Etias måste vara helt driftkompatibelt med andra europeiska informationssystem och sammankopplat med Interpols databaser, och att delar av andra europeiska system, särskilt in- och utresesystemet, bör användas, samtidigt som de grundläggande rättigheterna och skyddet av personuppgifter måste beaktas på vederbörligt sätt.

3.9.1 I detta sammanhang uppmanar vi kommissionen och medlagstiftarna att beakta de synpunkter och rekommendationer som Europeiska datatillsynsmannen framförde i sitt yttrande om förslaget om Etias⁽¹²⁾, särskilt kraven på att respektera den viktiga distinktionen mellan det migrationspolitiska och det säkerhetspolitiska området, begränsa åtkomsten till personuppgifter, beakta de insamlade hälsouppgifternas tillförlitlighet och användbarhet, samt bättre definiera profileringsverktögen för automatisk screening av ansökningar med mera.

3.10 Etias bevakningslista kommer att bestå av uppgifter om personer som misstänks ha begått eller deltagit i grov brottslighet enligt definitionen i förslaget eller personer för vilka det finns faktiska indikationer på eller rimliga skäl att anta att de kan begå sådana grova brott eller utgöra andra säkerhets- och hälsorisker. Kommittén föreslår att sökande i enlighet med europeiska normer bör ha rätt att informeras om skälen till avslaget, och de bör ha möjlighet att överklaga.

4. Särskilda kommentarer

4.1 Kommittén instämmer i att lagringstiden för uppgifter bör fastställas till fem år, på samma sätt som i förordningen om in- och utresesystemet.

4.2 Kommittén insisterar på att Etias bör kunna svara på ett flexibelt och effektivt sätt på förändrade migrationsmönster och säkerhets- och hälsorisker, utan att behöva gå igenom långdragna lagstiftningsförfaranden genom genomförandeakter och delegerade akter, förutsatt att det sker under demokratisk kontroll.

4.3 Etias bör beakta personer som av tungt vägande skäl inte kan ansöka online. Kommittén stöder avsikten att tillhandahålla "ansökningsbås" för sökande vid de större avreseflygplatserna och avresehamnarna samt vid viktiga gränspassager på land. Alla sökande kommer att tillåtas utnyttja tjänster från mellanhänder såsom resebyråer eller transportföretag. De avgifter som de tar ut för sina tjänster bör dock övervakas och utvärderas av EU:s delegationer i tredjeländerna.

4.4 Med tanke på den väntade ökningen av mängden passager vid EU:s yttre gränser (särskilt dess landgränser) bör man utnyttja alla möjligheter att stärka gränskontrollernas effektivitet, i linje med målsättningarna för förordningen. Kommittén föreslår därför att viss information i ansökan om resetillstånd görs tillgänglig för gränskontrollmyndigheterna.

4.5 Kommittén anser att man bör undvika en potentiell flaskhals i Etias till följd av att en alltför kort period tillåts för manuell bedömning av ansökningar om resetillstånd, eftersom det måste ske en högkvalitativ kontroll av de sökande som eventuellt inbegriper samråd med andra medlemsstater och Europol. Därför föreslår kommittén att man förlänger perioderna för manuell bedömning och fastställer strikta kriterier för sådana förlängningar.

4.6 Det kommer även att vara nödvändigt att på ett korrekt sätt definiera kriterierna för de föreslagna kategorierna av tredjelandsmedborgare som kommer att undantas från skyldigheten att erhålla resetillstånd, med beaktande av risker avseende migration, säkerhet eller hälsa.

⁽¹²⁾ Europeiska datatillsynsmannens yttrande 3/2017: Yttrande om förslaget om ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias), av den 6 mars 2017.

4.7 Vad gäller den föreslagna avgiften för ansökan om resetillstånd efterlyser kommittén att följande kriterier uppfylls: avgiften för behandling av ansökningar och insamlingsmetoden får inte hindra vissa grupper av människor från att ansöka om resetillstånd, och den skulle också kunna fungera som ett filter som förhindrar att flera ansökningar lämnas in för sådana resetillstånd.

4.8 Det måste finnas tillräckliga garantier för att Etias är immunt mot identitetsbedrägeri, även när det gäller eventuell framtida användning av biometriska uppgifter.

4.9 Kommittén stöder de sökandes rätt att överklaga ett vägrat resetillstånd, eller att överklaga att det återkallats eller annullerats.

4.10 Kommittén vill uppmärksamma att det finns medlemsstater som ännu inte fullt ut tillämpar Schengenregelverket (Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien) och följaktligen inte har tillgång till Schengens informationssystem, VIS och in- och utresesystemet. Frågan om hur Etias ska fungera i dessa länder nämns inte i förslaget till förordning och kommittén påpekar att lösningar bör hittas för dessa stater.

4.11 Kommittén önskar påpeka att när det gäller passagerartransport längs inre vattenvägar, exempelvis kryssningar på Donau, som i ett land utanför EU eller utanför Schengenområdet skulle kunna ta ombord passagerare som inte behöver visering för att resa in i EU, måste Etias gälla för passage av Schengengränserna till sjöss.

Bryssel den 27 april 2017.

Georges DASSIS
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*
