

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller användningen av in- och utresesystemet

[COM(2016) 196 final – 2016/0105 (COD)]

och Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett in- och utresesystem som har till syfte att registrera in- och utreseuppgifter och uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser och om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av förordning (EG) nr 767/2008 och förordning (EU) nr 1077/2011

[COM(2016) 194 final – 2016/0106 (COD)]

(2016/C 487/10)

Föredragande: **Cristian PÎRVULESCU**

Remiss	Europaparlamentet, 9.5.2016
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt
Ansvarig facksektion	Facksektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av facksektionen	9.9.2016
Antagande vid plenarsessionen	21.9.2016
Plenarsession nr	519
Resultat av omröstningen	155/2/0
(för/emot/nedlagda röster)	

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén anser att systemet för in- och utresa (EES), i sin nya form, är nödvändigt, eftersom det ger ett mervärde när det gäller säkerheten på europeisk nivå. Liksom inom andra politik- och regleringsområden främjar kommittén genom sina yttranden ett balanserat förhållningssätt som gör det möjligt att förena säkerhetskraven och en korrekt tillämpning av lagstiftningen, utan att någonsin avvika från de grundläggande värden som Europeiska unionen står för.

1.2 Kommittén anser att genomförandet av detta nya system för in- och utresa bör åtföljas av upplysningskampanjer för att så tydligt som möjligt förklara hur systemet fungerar, med tonvikt på skyddet av personuppgifter. Vi rekommenderar att informations- och utbildningskampanjer anordnas för såväl myndigheter som tredjelandsmedborgare.

1.3 Kommittén anser att det är nödvändigt att ge den personal som arbetar med driften av systemet tillräcklig information och fortbildning. Vi rekommenderar att fortbildningen av denna personal ges lämpligt ekonomiskt och institutionellt stöd.

1.4 Kommittén anser att respekten för de grundläggande rättigheterna fortlöpande bör övervakas av EU:s specialiserade organ, men att även det civila samhället på europeisk och nationell nivå skulle kunna göras delaktigt.

1.5 När det gäller personuppgifter understryker kommittén att rätten till tillgång, rättelse och radering av dessa måste vara klart definierad och garanterad.

1.6 Kommittén anser att man, efter inrättandet av systemet, bör genomföra en liknande undersökning som den som gjorts inom ramen för pilotprojektet för att kunna bedöma systemets konsekvenser för resenärerna i praktiken.

2. Inledning: bakgrund och motivering för införandet av ett nytt EU-system för in- och utresa

2.1 Med tanke på att det uppskattas att antalet reguljära gränspassager år 2025 kommer att uppgå till 887 miljoner, varav en tredjedel förväntas vara tredjelandsmedborgare som besöker Schengenområdet under en kortare tid, bör gränserna moderniseras på ett sätt som möjliggör en gemensam och effektiv förvaltning av resenärströendet.

2.2 Tillämpningsområdet för det nya systemet för in- och utresa omfattar gränspassager av alla tredjelandsmedborgare som reser in till Schengenområdet för kortare vistelser (högst 90 dagar under en 180-dagarsperiod), oavsett om de måste ha en visering, omfattas av ett undantag från kravet på visering eller, i förekommande fall, har en rundresevisering (upp till ett år).

2.3 Införandet av systemet för in- och utresa syftar till att 1) motverka förseningar vid gränskontrollerna och förbättra kvaliteten på dessa kontroller för tredjelandsmedborgare, 2) trygga en systematisk och tillförlitlig identifiering av personer som överskridit den tillåtna vistelsen och 3) stärka den inre säkerheten samt kampen mot terrorism och grov brottslighet.

2.4 I februari 2013 lade kommissionen fram ett paket med lagstiftningsförslag om smarta gränser för att modernisera förvaltningen av Schengenområdets yttre gränser. Sedan 2013 har flera ändringar gjorts för att underlätta utformningen och genomförandet av systemet för in- och utresa:

2.4.1 Informationssystemet för viseringar (VIS) fungerar fullt ut och den biometriska verifieringen av viseringssinnehavare genom VIS vid Schengenområdets yttre gränser har blivit obligatorisk.

2.4.2 Dialogerna med länderna på västra Balkan och länderna vid EU:s östra och sydöstra gränser om viseringsliberalisering har slutförts eller påskyndats, vilket kommer att leda till att en större andel resenärer som inte omfattas av viseringskrav reser in i EU.

2.4.3 Fonden för inre säkerhet (ISF-B) har antagits, och den har avsatt 791 miljoner euro för utvecklingen av smarta gränser.

2.4.4 I *den europeiska migrationsagendan* fastställdes gränsförvaltning som en av fyra pelare för bättre migrationsförvaltning.

2.4.5 Genom EU-domstolens dom om datalagringsdirektivet förtydligas bestämmelserna om de villkor och garantier som ska respekteras vid lagring och användning av uppgifter i systemet för in- och utresa.

3. Allmänna kommentarer om införandet av ett nytt EU-system för in- och utresa

3.1 Kommittén anser att det är nödvändigt att övergå från ett icke-integrerat och tungrovt system som bygger på att gränspersonalen stämplar resehandlingar till ett praktiskt taget automatiskt system som underlättar tillträdet för tredjelandsmedborgare. I detta fall är mervärdet av EU:s insatser uppenbart. EU behöver ett gränssystem som både gör det möjligt att hantera den ökade rörligheten och garantera säkerheten inom unionens territorium, ett system som underlättar rörlighet utan att undergräva de grundläggande rättigheterna.

3.2 Kommittén välkomnar att systemet har varit föremål för ett pilotprojekt och att konsekvenserna för tredjelandsmedborgare av användningen av olika biometriska identifieringssystem har kunnat observeras i praktiken (se den studie som offentliggjordes efter pilotprojektet)⁽¹⁾. Resultaten av undersökningen visar att de svarande generellt sett har förtroende för biometrisk teknik och speglar den allmänna uppfattningen bland experter när det gäller de säkraste och mest tillförlitliga biometriska identifieringsmetoderna för att fastställa en persons identitet.

⁽¹⁾ Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa, 2015, "Smart Borders Pilot Project. Report on the technical conclusions of the Pilot", volym 1.

3.3 Vi ser positivt på deltagandet av *byrån för grundläggande rättigheter*, som bland tredjelandsmedborgare med erfarenhet av systemet har genomfört en opinionsundersökning om olika biometriska system som skulle kunna användas, för att på olika typer av platser (flygplatser, järnvägsstationer, hamnar och sjögränser samt gränsövergångsställen vid vägar) och under olika förhållanden undersöka tredjelandsmedborgares biometriska kännetecken. Alla system som användes vid detta försök är redan tillgängliga på marknaden ⁽²⁾.

3.4 Resultaten av undersökningen visar att insamlingen av biometriska uppgifter uppfattas som förödmjukande av vissa grupper av personer, i genomsnitt 45 % av de svarande (Nordamerika – 30 %, Europa – 43 %, Latinamerika och Västindien – 46 %, Asien – 52 % och Afrika – 58 %) ⁽³⁾. När det gäller typen av biometriska uppgifter som samlas in ansåg flest svarande (32 %) att iris-skanning var verkligen förödmjukande, följt av ansiktsgenkänning (26,2 %). Det är också värt att påpeka att en stor del av de tillfrågade (44,3 %) ansåg att användningen av detta system skulle leda till mindre diskriminering.

3.5 Kommittén har genom sina yttranden vid upprepade tillfällen strävat efter att främja ett balanserat förhållningssätt som gör det möjligt att förena säkerhetskraven och en korrekt tillämpning av lagstiftningen, utan att någonsin avvika från de värden som unionen står för eller dess vision om ett fritt, öppet och säkert område.

3.6 Det är ytterst viktigt att Europeiska unionen och dess medlemsstater underlättar systemet för in- och utresa för att locka till sig, snarare än att avskräcka, fler besökare, från turister till affärsmän och yrkesverksamma. Kommittén vill därför fästa uppmärksamheten på den oroande utvecklingen i flera medlemsstater som tenderar att bli allt mindre benägna att ta emot tredjelandsmedborgare. "Kommittén [fruktar] att man inte kan förvänta sig att medlemsstaterna kommer att göra det lättare för medborgare från tredjeländer att komma in i EU, när det samtidigt finns medlemsstater som hotar att utvisa EU-medborgare till deras ursprungsländer på grund av att de saknar sysselsättning eller helt enkelt hindrar dem från att resa in ⁽⁴⁾."

3.7 I ett tidigare yttrande om smarta gränser betonade EESK att "EU:s identitet både explicit och implicit förknippas med öppenhet och sammanlänkning inte bara inom länder utan också över gränserna. EU är ett dynamiskt kulturellt, socialt, politiskt och ekonomiskt område, och gränsöverskridande rörlighet är av största betydelse om unionen ska kunna behålla sin ställning på den globala arenan. Mot den bakgrunden bör EU-institutionerna och medlemsstaterna se till att de nya systemen inte påverkar tredjelandsmedborgares resor och vilja att resa till EU ⁽⁵⁾."

3.8 I samma yttrande framhöll kommittén vikten av att skydda de grundläggande rättigheterna, att säkerställa icke-diskriminering och att med förfarandemässiga och institutionella medel garantera integriteten och en lämplig användning av de uppgifter som samlas in och lagras i systemet.

3.9 Det är fortfarande oklart i vilken utsträckning medlemsstaterna budgetmässigt och institutionellt måste bidra till genomförandet av detta system. Denna fråga måste klargöras, och man måste hitta sätt att få ett fast åtagande från medlemsstaternas sida att samarbeta och bidra till genomförandet av systemet.

3.10 EESK vill fästa uppmärksamheten på liknande experiment i länder som har genomfört samma typ av system. Medborgarnas och alla berörda parter förväntningar måste anpassas i enlighet med systemets kapacitet att uppnå alla mål som fastställts.

4. Särskilda kommentarer

4.1 När det gäller de biometriska kännetecknen välkomnar kommittén minskningen av antalet fingeravtryck från 10 till 4, det lägsta antal som krävs för relevanta uppgifter i kombination med ansiktsgenkänning.

⁽²⁾ Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa, 2015, "Smart Borders Pilot Project. Technical Report Annexes", november 2015, s. 307–335.

⁽³⁾ Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa, 2015, "Smart Borders Pilot Project. Technical Report Annexes", november 2015, s. 322.

⁽⁴⁾ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om 'Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Ett öppet och säkert EU' – COM(2014) 154 final (EUT C 451, 16.12.2014, s. 96).

⁽⁵⁾ Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om 'Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett system för in- och utresa som har till syfte att registrera in- och utreseuppgifter för tredjelandsmedborgare som passerar EU-medlemsstaternas yttre gränser' – COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD) 'Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 vad gäller användningen av systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer' – COM(2013) 96 final – 2013/0060 COD och 'Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett program för registrerade resenärer' – COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD) (EUT C 271, 19.9.2013, s. 97).

4.2 När det gäller personuppgifter understryker kommittén att rätten till tillgång, rättelse och radering av dessa måste vara klart definierad och garanterad.

4.3 Det är absolut nödvändigt att de behöriga myndigheterna vid genomförandet av systemet för in- och utresa säkerställer respekten för den mänskliga värdigheten och integriteten hos de personer som uppmanas att lämna uppgifter och att de bemödar sig om att undvika diskriminering på grund av kön, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religiös eller filosofisk övertygelse, politisk åskådning, tillhörighet till en nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning.

4.4 Genomförandet av systemet för in- och utresa har en betydande inverkan på utövandet av de rättigheter som fastställs i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna: rätten till mänsklig värdighet (artikel 1), förbudet mot slaveri och tvångsarbete (artikel 5), rätten till frihet och säkerhet (artikel 6), respekten för privatlivet och familjelivet (artikel 7), skyddet av personuppgifter (artikel 8), rätten till icke-diskriminering (artikel 21), barnets rättigheter (artikel 24), äldres rättigheter (artikel 25), rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 26) och rätten till ett effektivt rättsmedel (artikel 47). Kommittén anser att respekten för de grundläggande rättigheterna fortlöpande bör övervakas av EU:s specialiserade organ, men att även det civila samhället på europeisk och nationell nivå skulle kunna göras delaktigt.

4.5 Även om pilotprojektet för att testa hur systemet fungerar på flera platser inte gav upphov till något betydande motstånd eller förbehåll hos användarna, tyder resultaten av den undersökning som utfördes av byrån för grundläggande rättigheter på att vissa grupper kan få svårt att använda systemet och att det kommer att uppfattas negativt av allmänheten. Det är möjligt att det även finns grupper som är tveksamma till insamling av biometriska uppgifter, antingen av kulturella eller religiösa skäl eller för att de inte har förtroende för myndigheternas sätt att använda och skydda uppgifterna.

4.6 I detta sammanhang anser kommittén att genomförandet av detta system bör åtföljas av upplysningskampanjer för att så tydligt som möjligt förklara hur systemet fungerar, med tonvikt på skyddet av personuppgifter. Alla försiktighetsåtgärder som vidtas beträffande insamlingen, lagringen och användningen av uppgifterna måste offentliggöras för att övervinna eventuella förbehåll och underlätta en obehindrad rörlighet.

4.7 Kommittén anser att det är nödvändigt att ge den personal som arbetar med driften av systemet tillräcklig information och fortbildning. Såsom även framgår av pilotprojektet framhåller gränspersonalen själv behovet av fortbildning för att bekanta sig med den nya utrustningen och de nya förfarandena⁽⁶⁾. Medlemsstaterna ansvarar å sin sida för att systemet fungerar som det ska. I detta avseende bör man inrikta sig på regler och förfaranden som gör det möjligt att fastställa medlemsstaternas ansvar vid skada på grund av att bestämmelserna i förordningen inte respekterats.

4.8 Kommittén anser att överföring av personuppgifter som medlemsstaterna samlat in genom systemet för in- och utresa eller tillhandahållande av dessa till tredjeländer, internationella organisationer eller privaträttsliga enheter som är etablerade i eller utanför EU måste begränsas och vara fullt motiverat.

4.9 Kommittén anser att de utsedda myndigheterna och Europol bör begära åtkomst till systemet för in- och utresa enbart om de har rimliga skäl att anta att detta skulle ge dem möjlighet att erhålla information som väsentligt bidrar till att förebygga, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott. Användningen av systemet för in- och utresa kommer att ha ett mervärde för polisarbetet, men det är viktigt att strikt reglera tillträdet.

4.10 Kommittén välkomnar att de förväntade kostnaderna för systemet har reviderats nedåt kraftigt (från 1,1 miljarder till 480 miljoner euro).

Bryssel den 21 september 2016.

Georges DASSIS
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

⁽⁶⁾ Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa, 2015, "Smart Borders Pilot Project. Report on the technical conclusions of the Pilot", volym 1, s 14.