

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 for så vidt angår brugen af ind- og udrejsesystemet

(COM(2016) 196 final — 2016/0105 (COD))

og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandstatsborgere, der passerer Den Europæiske Unions medlemsstaters ydre grænser og om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008 og forordning (EU) nr. 1077/2011

(COM(2016) 194 final — 2016/0106 (COD))

(2016/C 487/10)

Ordfører: **Cristian PÎRVULESCU**

Anmodning om udtalelse	Europa-Parlamentet, 09/05/2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	09/09/2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	21/09/2016
Plenarforsamling nr.	519
Resultat af afstemningen	155/2/0
for/imod/hverken for eller imod)	

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg finder, at ind- og udrejsesystemet i sin nye form er absolut nødvendigt, idet det bidrager med en merværdi med hensyn til sikkerheden i EU. Som på andre politik- og lovgivningsområder slår EØSU gennem sine udtalelser til lyd for en afbalanceret tilgang, der forener kravene til sikkerhed og gennemførelse af lovgivningen med behovet for ikke på noget tidspunkt at gå på kompromis med Den Europæiske Unions grundlæggende værdier.

1.2. EØSU mener, at indførelsen af det nye ind- og udrejsesystem bør ledsages af oplysningskampagner, der så klart og tydeligt som muligt forklarer, hvordan systemet fungerer, samtidig med at der lægges vægt på beskyttelsen af personoplysninger. EØSU anbefaler, at der tilrettelægges oplysnings- og uddannelseskampagner for tredjelands myndigheder og statsborgere.

1.3. EØSU finder det nødvendigt med en passende information til og uddannelse af det personale, som medvirker i systemets drift. EØSU anbefaler, at der ydes passende økonomisk og institutionel støtte til uddannelse af dette personale.

1.4. EØSU mener, at EU's specialiserede institutioner bør føre permanent kontrol med respekten for de grundlæggende rettigheder, men at civilsamfundets organisationer på europæisk og nationalt niveau også kan inddrages i denne kontrol.

1.5. Med hensyn til personoplysninger understreger EØSU nødvendigheden af, at retten til indsigt i, berigtigelse og sletning af sådanne oplysninger defineres klart og beskyttes.

1.6. EØSU anbefaler, at der, når systemet er blevet iværksat, gennemføres en undersøgelse i lighed med den, der blev gennemført i forbindelse med pilotprojektet, med henblik på at evaluere de virkninger, systemet i reel drift har for de rejsende.

2. Indledning: baggrund og argumenter for indførelse af et nyt ind- og udrejsesystem i EU

2.1. Eftersom det samlede antal lovlige grænsepassager skønnes at blive 887 millioner i 2025, hvoraf en tredjedel vil vedrøre tredjelandstatsborgere, der rejser til Schengenområdet på et kortvarigt besøg, er det relevant at modernisere grænserne, således at strømmen af rejsende kan forvaltes effektivt og i fællesskab.

2.2. Det nye ind- og udrejsesystem finder anvendelse på alle tredjelandstatsborgere, der passerer de ydre grænser med henblik på kortvarige ophold i Schengenområdet (maksimum 90 dage inden for en periode af 180 dage), hvad enten de er underlagt visumpligt eller er fritaget for visumpligten, eller eventuelt er i besiddelse af et rundrejsevisum (op til ét år).

2.3. Oprettelsen af det nye ind- og udrejsesystem sigter mod 1) at begrænse forsinkelser i grænsekontrollen og forbedre grænsekontrollens kvalitet for tredjelandstatsborgere, 2) at sikre systematisk og pålidelig identifikation af personer, hvis tilladelse til ophold er udløbet, og 3) at styrke den interne sikkerhed og bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet.

2.4. I februar 2013 fremlagde Kommissionen en række lovgivningsforslag om intelligente grænser med henblik på at modernisere forvaltningen af Schengenområdets ydre grænser. Siden 2013 er der sket flere ændringer, som har fremmet udformningen og iværksættelsen af det nye ind- og udrejsesystem:

2.4.1. Visuminformationssystemet (VIS) er blevet fuldt operationelt, og den biometriske verifikation, der som led i VIS foretages af visumindehavere ved Schengenområdets ydre grænser, er nu obligatorisk

2.4.2. diskussionen om visumliberalisering med landene på det vestlige Balkan og ved EU's østlige og sydøstlige grænser er blevet afsluttet eller fremskyndet, hvilket vil føre til en stigende andel af rejsende til EU, som ikke er omfattet af visumkravet

2.4.3. Fonden for Intern Sikkerhed er blevet vedtaget, hvorigennem der er blevet afsat 791 mio. EUR til udvikling af intelligente grænser

2.4.4. i *den europæiske dagsorden for migration* nævnes grænseforvaltning som et af de fire hovedelementer i en bedre migrationsforvaltning

2.4.5. EU-Domstolens dom om datalagringsdirektivet præciserer reglerne for de betingelser og garantier, der skal opfyldes med hensyn til lagring og brug af oplysninger i ind- og udrejsesystemet.

3. Generelle bemærkninger til oprettelsen af et nyt europæisk ind- og udrejsesystem

3.1. EØSU finder det nødvendigt at skifte fra et ikkeintegreret og tungt system, hvor rejsedokumenterne stemples af grænsepersonalet, til et næsten automatiseret system, der letter adgangen for tredjelandstatsborgere. I denne henseende er merværdien ved en indsats fra EU's side indlysende. EU har brug for et grænsesystem, der kan håndtere den voksende mobilitet og samtidig garantere sikkerheden på EU's område, et system, der fremmer mobiliteten uden at krænke de grundlæggende rettigheder.

3.2. EØSU glæder sig over, at systemet har været genstand for et pilotprojekt, og at konsekvenserne af brugen af de forskellige biometriske identifikatorer på tredjelandstatsborgere har kunnet iagttages i praksis (se undersøgelsen offentliggjort efter pilotprojektets afslutning) ⁽¹⁾. Resultaterne af den gennemførte undersøgelse viser, at respondenterne i vid udstrækning har tillid til pålideligheden af de biometriske teknikker, og afspejler den konsensus, der findes mellem eksperterne, hvad angår de sikreste og mest pålidelige biometriske metoder til at fastslå en persons identitet.

⁽¹⁾ Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed, 2015, pilotprojekt om intelligente grænser, rapport om de tekniske konklusioner på pilotprojektet, bind 1.

3.3. Det bør hilses velkommen, at *Agenturet for Grundlæggende Rettigheder* deltog og gennemførte en meningsmåling blandt tredjelandsstatsborgere, der havde været genstand for systemet, med henblik på at undersøge de biometriske identifikationsmetoder, som kan anvendes for tredjelandsstatsborgere på forskellige lokaliteter (lufthavne, banegårde og tog, søhavne og -grænser, vejgrænseovergangssteder) og under forskellige betingelser. Alle de anvendte procedurer i dette forsøg var i forvejen tilgængelige på markedet ⁽²⁾.

3.4. Resultaterne af undersøgelsen viser, at indsamling af biometriske oplysninger betragtes som nedværdigende af visse grupper af personer, i gennemsnit af 45 % af de adspurgte (Nordamerika — 30 %, Europa — 43 %, Latinamerika og Vestindien — 46 %, Asien — 52 % og Afrika — 58 %) ⁽³⁾. Med hensyn til typen af indsamlede biometriske oplysninger betragtes scanning af regnbuehinden af de fleste respondenter (32 %) som virkelig nedværdigende, efterfulgt af ansigtsgenkendelse (26,2 %). Det er desuden relevant at nævne, at en betragtelig del af de adspurgte (44,3 %) mente, at anvendelsen af dette system vil føre til mindre forskelsbehandling.

3.5. Adskillige gange har EØSU gennem sine udtalelser ønsket at slå til lyd for en afbalanceret tilgang, der forener kravene til sikkerhed og gennemførelse af lovgivningen med behovet for ikke på noget tidspunkt at gå på kompromis med Unionens værdier eller vision om et frit, åbent og sikkert område.

3.6. Det er af afgørende betydning for Den Europæiske Union og dens medlemsstater at lette ind- og udrejsesystemet med henblik på at tiltrække, snarere end at afskrække flere besøgende, såvel turister som forretningsfolk og fagfolk. Derfor har EØSU henledt opmærksomheden på den foruroligende udvikling i flere medlemsstater, som viser større og større tilbageholdenhed med at modtage tredjelandsstatsborgere. EØSU frygter, »at man ikke kan forvente, at medlemsstaterne letter adgangen for tredjelandsstatsborgere til EU, hvis der samtidig er medlemsstater, der truer EU-borgere med at sende dem hjem til deres oprindelseslande, fordi de ikke har arbejde, eller simpelt hen forbyder dem adgang« ⁽⁴⁾.

3.7. I en tidligere udtalelse om intelligente grænser understregede EØSU, »at Den Europæiske Unions identitet eksplicit og implicit er knyttet til åbenhed og indbyrdes forbindelser, ikke kun inden for, men også på tværs af grænserne. EU er et dynamisk kulturelt, socialt, politisk og økonomisk område, og grænseoverskridende mobilitet er vigtig for at opretholde dets relevans på den globale skueplads. På den baggrund bør EU-institutionerne og medlemsstaterne sørge for, at de nye systemer ikke påvirker tredjelandsstatsborgeres rejser og ønske om at rejse til EU« ⁽⁵⁾.

3.8. I samme udtalelse understregede EØSU vigtigheden af at beskytte de grundlæggende rettigheder, sikre ikkeforskelsbehandling og gennem proceduremæssige og institutionelle midler garantere integriteten og en formålstjenlig anvendelse af de oplysninger, der indsamles og lagres i systemet.

3.9. Det er uvist, i hvilket omfang medlemsstaterne budgetmæssigt og institutionelt skal bidrage til systemets indførelse. Dette punkt bør afklares, og der skal findes løsninger, som sikrer medlemsstaternes bindende tilsagn om at samarbejde om og bidrage til systemets indførelse.

3.10. EØSU henleder opmærksomheden på lignende forsøg, som har været gennemført i lande, der har indført systemer af samme type. Borgernes og alle interessenters forventninger bør justeres i forhold til systemets kapacitet til at opfylde alle de fastsatte mål.

4. Særlige bemærkninger

4.1. Hvad angår de biometriske identifikatorer, anser EØSU det for positivt, at antallet af fingeraftryk reduceres fra ti til fire, et minimum, der — anvendt kombineret med ansigtsgenkendelse — kan sikre pålidelige data.

⁽²⁾ Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed, 2015, pilotprojekt om intelligente grænser, bilag, november 2015, s. 307-335.

⁽³⁾ Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed, 2015, pilotprojekt om intelligente grænser, bilag, november 2015, s. 322.

⁽⁴⁾ EØSU's udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Vejen frem mod et åbent og sikkert Europa — COM(2014) 154 final (EUT C 451 af 16.12.2014, s. 96).

⁽⁵⁾ EØSU's udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger om tredjelandsstatsborgere, der passerer Den Europæiske Unions medlemsstaters ydre grænser« COM(2013) 95 final — 2013/0057 (COD), »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 562/2006 for så vidt angår brugen af ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende« COM(2013) 96 final — 2013/0060 (COD) og til »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af et program for registrerede rejsende« COM(2013) 97 final — 2013/0059 (COD) (EUT C 271 af 19.9.2013, s. 97).

4.2. Med hensyn til personoplysninger understreger EØSU nødvendigheden af, at retten til indsigt i, berigtigelse og sletning af sådanne oplysninger defineres klart og beskyttes.

4.3. Det er af afgørende vigtighed, at de kompetente myndigheder i forbindelse med anvendelsen af ind- og udrejsesystemet sikrer, at den menneskelige værdighed og integriteten for de personer, hvorom der anmodes om oplysninger, respekteres, og at de undgår enhver form for forskelsbehandling på grundlag af køn, hudfarve, etnisk eller social oprindelse, genetiske egenskaber, sprog, religiøs, filosofisk eller politisk overbevisning, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, herkomst, handicap, alder eller seksuel orientering.

4.4. Indførelsen af det nye ind- og udrejsesystem har væsentlig indvirkning på udøvelsen af rettighederne i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, dvs. retten til menneskelig værdighed (artikel 1), forbuddet mod slaveri og tvangsarbejde (artikel 5), retten til frihed og sikkerhed (artikel 6), respekten for privatliv og familieliv (artikel 7), beskyttelsen af personoplysninger (artikel 8), retten til ikkeforskelsbehandling (artikel 21), børns rettigheder (artikel 24), ældres rettigheder (artikel 25), handicappede menneskers rettigheder (artikel 26) samt adgangen til effektive retsmidler (artikel 47). EØSU mener, at EU's specialiserede institutioner bør føre permanent kontrol med respekten for de grundlæggende rettigheder, men at civilsamfundets organisationer på europæisk og nationalt niveau også kan inddrages i denne kontrol.

4.5. Selv om pilotprojektet, med hvilket systemets drift er blevet testet på flere lokaliteter, ikke har vakt væsentlig modstand eller forbehold fra brugernes side, tyder resultaterne af den undersøgelse, som Agenturet for Grundlæggende Rettigheder gennemførte, på, at anvendelsen af systemet vil være forbundet med vanskeligheder for visse kategorier af personer, og at det vil blive opfattet negativt af befolkningen. Det er muligt, at der til disse personkategoriers modvilje kommer den modvilje, der findes hos visse personer mod indsamling af biometriske oplysninger, det være sig af kulturelle eller religiøse årsager eller på grund af mistillid til den måde, hvorpå myndighederne anvender og beskytter oplysningerne.

4.6. På den baggrund mener EØSU, at indførelsen af dette system bør ledsages af oplysningskampagner, der så klart og tydeligt som muligt forklarer, hvordan systemet fungerer, samtidig med at der lægges vægt på beskyttelsen af personoplysninger. Offentligheden skal oplyses om alle forholdsreglerne i forbindelse med oplysningernes indsamling, lagring og anvendelse for at overvinde eventuelle forbehold og fremme en uhindret mobilitet.

4.7. EØSU finder det nødvendigt med en passende information til og uddannelse af det personale, som medvirker i systemets drift. Som det også fremgår af pilotprojektet, fandt grænsemedarbejderne det selv påkrævet med en uddannelse, hvor de kunne lære det nye udstyr og de nye procedurer at kende⁽⁶⁾. Medlemsstaterne har på deres side ansvaret for, at systemet fungerer hensigtsmæssigt. I den henseende bør der indføres regler og procedurer, der gør det muligt at fastlægge medlemsstaternes ansvar i tilfælde af krænkelser som følge af manglende overholdelse af forordningens bestemmelser.

4.8. EØSU mener, at videregivelse af personoplysninger, som medlemsstaterne har indsamlet gennem ind- og udrejsesystemet, eller adgang hertil for et tredjeland, en international organisation eller et privatretligt organ, som er etableret i eller uden for EU, bør begrænses og være behørigt begrundet.

4.9. EØSU mener, at de relevante myndigheder og Europol kun bør anmode om adgang til det nye ind- og udrejsesystem, når de har rimelig grund til at tro, at denne adgang vil give dem oplysninger, der i væsentlig grad vil bidrage til at forebygge, opdage eller efterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige lovovertrædelser. Anvendelsen af ind- og udrejsesystemet vil få merværdi for politiarbejdet, men det er vigtigt at fastsætte strenge regler for adgangen.

4.10. EØSU glæder sig over, at de forventede omkostninger ved systemet er blevet væsentlig reduceret (fra 1,1 mia. til 480 mio. EUR).

Bruxelles, den 21. september 2016.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁶⁾ Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed, 2015, pilotprojekt om intelligente grænser, rapport om de tekniske konklusioner på pilotprojektet, bind 1, s. 14.