



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.10.2011
KOM(2011) 680 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Smart gränsförvaltning - valmöjligheter och framtida handlingsalternativ

1. INLEDNING

Fri rörlighet för unionsmedborgare och avskaffande av gränskontroller vid Schengenområdets inre gränser är ett av Europeiska unionens mest konkreta resultat. Kommissionen lade nyligen fram förslag som ska stärka den övergripande förvaltningen av Schengenområdet¹ så att de goda resultaten utvecklas och förbättras inom en verkligt europeisk ram.

En förutsättning för Schengenområdet är idag och kommer även i framtiden att vara förutsättningen för att kunna garantera integriteten vid EU:s yttre gränser. Åtgärder för förvaltningen av de yttre gränserna måste uppfylla två olika typer av krav; dels öka säkerheten, dels underlätta resandet. Kommissionen tog år 2008 upp de möjligheter som den nya tekniken erbjuder på denna punkt i meddelandet ”Att förbereda nästa steg i utvecklingen av Europeiska unionens gränsförvaltning”². I meddelandet beskrevs möjliga inslag i ett förslag om ”smarta gränser” och Europaparlamentet och rådet uppmanades att inkomma med synpunkter.

Under 2011 hölls ytterligare samråd med medlemsstaterna, både på expert- och ministernivå samt med ledamöter av Europaparlamentet. Den 7 juli 2011 betonade Europeiska datatillsynsmannen i sitt yttrande³ om kommissionens meddelande om migration⁴ behovet av att bedöma användningen av de befintliga systemen och bevisa behovet av ett in- och utresesystem i synnerhet.

Med hänsyn till det ovan sagda har kommissionen nu nått ett stadium då särskilda åtgärder snart kan komma att föreslås. Men med tanke på de långsiktiga åtaganden och de väsentliga investeringar som det rör sig om lägger kommissionen först fram det här meddelandet som beskriver de huvudsakliga valmöjligheterna, sammanfattar konsekvenserna av dem och beskriver möjliga framtida handlingsalternativ. På så sätt vill kommissionen främja en gemensam syn på dessa frågor och de beslut som ska fattas. Det föregriper inte några kommande särskilda förslag, som kommer att åtföljas av uttömmande konsekvensbedömningar.

Meddelandet ger också ett första svar till Europeiska rådet som vid sina möten den 23 och 24 juni 2011⁵ påkallade snabba framsteg i arbetet med ”smarta gränser”.

Såsom även sades i meddelandet från 2008 och på rådets begäran har kommissionen utrett genomförbarheten för ett europeiskt elektroniskt system för resetillstånd. Det här meddelandet beskriver därför även resultaten av genomförbarhetsstudien och den föreslagna uppföljningen.

2. MÅLEN MED ETT FÖRSLAG OM SMART GRÄNSFÖRVALTNING

Varje år passeras EU:s yttre gränser ungefär 700 miljoner gånger till lands, till sjöss och i luften. I ungefär en tredjedel av fallen är det tredjelandsmedborgare som passerar gränsen

¹ KOM(2011) 559 slutlig, KOM(2011) 560 slutlig, KOM(2011) 561 slutlig,

² KOM(2008) 69 slutlig.

³ C(2011)-0445.

⁴ KOM(2011) 248 slutlig.

⁵ EUCO 23/11.

efter att ha gått igenom en ingående kontroll vid gränsövergångsstället⁶. EU och dess medlemsstater har alla intresse av att verka för snabba och säkra gränspassager i synnerhet som dessa med all sannolikhet kommer att öka väsentligt i framtiden, särskilt vid flygplatserna. Eurocontrol bedömer att den troligaste utvecklingen är en ökning från 400 miljoner passager år 2009 till 720 miljoner passager i luften år 2030.⁷ Detta innebär att 720 miljoner resande måste kontrolleras vid europeiska flygplatser år 2030. Denna stora ökning kan inte hanteras enbart med hjälp av mer personal till gränsbevakningen.

Man bör även ta hänsyn till hur EU:s viseringspolitik och förbindelser med länder utanför EU utvecklas. På senare år har EU lyckats häva viseringskraven för medborgare i flera länder utanför EU, ingått flera avtal om förenklade viseringsförfaranden, och moderniserat EU:s regelverk bland annat med bredare användning av viseringar för flera inresor. Liberaliseringen av viseringsbestämmelserna för västra Balkanområdet åtföljdes av ett kontrollsystem där man med stöd från Frontex och Europol samlade in statistik om reseflöden och bedömde riskerna för missbruk. Dessa ansträngningar har inneburit stora framsteg för att ge stora grupper resande bättre tillträde till EU:s territorium, men har hittills inte åtföljts av några åtgärder för att underlätta den faktiska gränspassagen för dessa grupper. Detta väcker flera frågor:

- Är EU:s politik för gränskontroller mogen att stödja viseringspolitiken?
- Har medlemsstaterna kapacitet att hantera de ökade reseflöden som insatserna kommer att resultera i, utan att väntetiderna vid gränsen ökar?
- Behöver EU förbättra sina verktyg för insamling av närmare uppgifter om reseflödena in till och ut ur Schengenområdet?

I synnerhet två viktiga frågor måste lösas: för det första hur man effektivt ska kontrollera reseflödena och tredjelandsmedborgarnas passage över Schengenområdets yttre gränser i samband med den övergripande förvaltningen av Schengenområdet och för det andra hur man ska åstadkomma snabba och enkla gränspassager för de allt fler gränsgångare som utgör den stora majoriteten av de resande, dvs. resande som uppfyller alla inresekrav.

Idag ser situationen ut som följer:

- Samma kontroller görs av alla tredjelandsmedborgare som reser in till Schengenområdet oavsett risknivån, till exempel risken för att enskilda resenärer ska stanna kvar utan giltigt tillstånd.
- Det finns inga möjligheter att registrera de resandes gränspassager. Hur länge de får uppehålla sig på territoriet efter inresan beräknas utifrån stämplarna i passet eller övriga resehandlingar men in- och utresedatum registreras inte centralt.

Som en följd av detta kan gränspassagen ta lång tid och ofta saknas information om personer som stannar kvar för länge. Detta är ett verkligt problem eftersom den vanligaste formen av

⁶ Siffrorna bygger på statistik från fonden för yttre gränser och på uppgifter som samlades in vid alla externa gränsövergångar mellan den 31 augusti och den 6 september 2009.

⁷ Eurocontrol offentliggjorde sin långsiktiga prognos för de kommande tjugo åren (fram till 2030) den 17 december 2010: (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>) [ej översatt till svenska].

olaglig invandring inom EU är att stanna kvar utan tillstånd. Det saknas tillförlitliga uppgifter om antalet olagliga invandrare inom EU, men en försiktig uppskattning ligger mellan 1,9 och 3,8 miljoner personer⁸. År 2010 utfärdades 540 000 beslut om utvisning i de 27 medlemsstaterna, men bara 226 000 beslut verkställdes.⁹

Det är inte effektiv gränsbevakning att låta alla tredjelandsmedborgare gå igenom samma gränskontroller, oavsett riskbild och hur ofta de reser. Därför anser många medlemsstater som kämpar för att få ner budgetunderskott att det inte är ett gångbart alternativ att öka säkerheten och skynda på gränspassagen bara genom att anställa fler gränsbevakare.

De långa köerna, i synnerhet på flygplatserna, ger besökarna ett dåligt intryck av EU och både flygledning och flygbolag efterlyser ständigt snabbare och smidigare passagerarhantering för allt kortare restider.

Förslaget om smart gränsförvaltning skulle förbättra hanteringen och kontrollen av reseflöden vid gränserna genom skärpta kontroller samtidigt som gränspassagen för personer som ofta reser skulle gå snabbare. På så sätt kan gränsbevakarna hantera de allt fler gränspassagerna – utan några orealistiska personalökningar för gränskontrollerna och utan att säkerheten försvagas. Förslaget består av två delar: dels ett system för in- och utresa, dels ett program för registrerade resenärer.

In- och utresesystemet skulle göra det möjligt att på ett tillförlitligt och säkert sätt beräkna tillåten vistelsetid och kontrollera enskilda resenärers rutter, både sådana som har visum och sådana som inte behöver visum. Detta är en väsentlig del av en inledande riskbedömning. Det skulle ske genom att dagens system med stämplarna i pass ersätts med ett elektroniskt register över var och när tredjelandsmedborgare rest in för korttidsvistelser. Huvudsyftet med systemet skulle vara att kontrollera att tredjelandsmedborgarna följer bestämmelserna om vistelsetid, men systemet skulle även bidra till att förbättra kontrollmetoderna vid gränsen och öka säkerheten vid passage av de yttre gränserna.

Programmet för registrerade resenärer skulle väsentligt underlätta gränspassagen för utvalda och förhandskontrollerade tredjelandsmedborgare som ofta reser över Schengenområdets yttre gränser. Systemet skulle korta tiden för gränspassage, underlätta resandet och kontakterna över gränserna. Systemet skulle så långt som möjligt använda ny teknik för automatiska gränskontroller (som även används för unionsmedborgare).

3. PÅ VÄG MOT EN SMART GRÄNSFÖRVALTNING

Innan eventuella nya system bedöms bör man dock för att hålla kostnaderna så låga som möjligt överväga om målet med en smart gränsförvaltning kan uppfyllas med befintliga system eller verktyg.

⁸ Resultat från Clandestinoprojektet som genomfördes av Internationella centret för migrationsutveckling med hjälp av EU-stöd. Siffrorna är de ackumulerade summor som var aktuella när studien genomfördes (år 2008 i alla 27 medlemsstaterna). Se <http://clandestino.eliamep.gr>.

⁹ SEK(2011) 620, tabell 2. Uppgifter från Eurostat och det europeiska migrationsnätverket. Avvikelserna mellan siffrorna beror inte bara på bristande information om personer som stannat kvar för länge utan också på andra saker såsom bristande samarbete från vissa länder utanför EU, humanitära skäl m.m.

3.1. Befintliga europeiska eller nationella system och verktyg

3.1.1. Viseringspolitik och informationssystemet för viseringar

3.1.1.1. Viseringspolitik

Viseringsbestämmelsernas ökade möjligheter att utfärda visering för flera inresor, vid behov tillsammans med avtal om förenklade viseringsförfaranden, kan bidra till att förenkla och underlätta resandet för fler tredjelandsmedborgare. Men dessa lättnader har enbart verkan innan avresan eftersom tredjelandsmedborgarna inte längre behöver gå till konsulatet för ett nytt visum för varje inresa till EU. Visering för flera inresor skyndar alltså inte på själva gränspassagen.

3.1.1.2. Informationssystemet för viseringar

Informationssystemet för viseringar kommer inte heller i sig att påskynda inresorna eller göra det lättare att upptäcka personer som stannat kvar för länge. Men eftersom biometriska uppgifter för alla med visum ska registreras i informationssystemet för viseringar blir det lättare att identifiera oregistrerade viseringsinnehavare på territoriet och därmed även lättare att återsända dem. Efter en övergångsperiod kommer även biometriska uppgifter att användas vid gränskontrollerna för att kunna kontrollera att den resande är samma person för vilken viseringen utfärdats.

Det finns tre anledningar till att det inte är önskvärt att utvidga informationssystemet för viseringar till att även omfatta ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer. För det första väcker det frågor kring skyddet av personuppgifter och en eventuell funktionsglidning inom ett system som innehåller information om både viseringar och personer som inte behöver visum. För det andra kan dagens kapacitetsbegränsningar i informationssystemet för viseringar bara lösas genom stora merinvesteringar. För det tredje gör de krav som ställs på syftet med behandlingen av personuppgifter att informationssystemet för viseringar inte får innehålla uppgifter om tredjelandsmedborgare som inte behöver visum. Men systemet för en smart gränsförvaltning skulle dock på ett intelligent sätt kunna utnyttja synergier med den tekniska utrustning som används för informationssystemet för viseringar.

3.1.2. Schengens informationssystem (SIS)

Det är av begränsat värde att förlita sig på att Schengens informationssystem ska ge signal om personer stannar kvar för länge. Det gör det inte möjligt att identifiera de personer i Schengenområdet som stannat längre än tillåtet. Den huvudsakliga informationskällan för sådana signaler kommer vid utresan, då personer som stannat för länge kan upptäckas av gränsbevakare som kontrollerar stämplarna i resenärens pass. Men bara det faktum att man stannat kvar för länge räcker inte för att förbjuda återinresa under en viss tid. Personens hela resmönster bör beaktas, tillsammans med övriga faktorer, när man bestämmer huruvida personen ska beviljas visering och inresa vid den yttre gränsen.

Därför utgör Schengens informationssystem (och det kommande systemet SIS II) inget alternativ till ett system för in- och utresa.

3.1.3. Förhandsinformation om passagerare och registret för passageraruppgifter (PNR)

Passageraruppgifter som samlas in på förhand och registret för passageraruppgifter är inte av direkt relevans för systemet för in- och utresa eller programmet för registrerade resenärer.

Transportföretagen är skyldiga att lämna ut förhandsinformation om passagerare på begäran från medlemsstaternas gränskontrollmyndigheter för att förbättra gränskontrollerna och motverka olaglig invandring. Passageraruppgifterna överlämnas efter avslutad check-in. Eftersom uppgifterna inte är tillräckligt uttömmande och för det mesta överlämnas först efter avresan kan de inte användas för förhandskontroller som skulle kunna motivera endast lättare gränskontroller. Uppgifterna lämnas av transportföretagen eller resenärerna själva och därför uppfyller de inte de kvalitetskrav som ställs i systemet för in- och utresa eller programmet för registrerade resenärer. Dessutom kan systemet inte användas vid landgränser.

Det är flygbolagen som samlar in och överlämnar passageraruppgifter för registrering vid medlemsstaternas behöriga myndigheter, däribland rättstillämpare. Uppgifterna samlas in samtidigt som flygningen bokas i transportföretagets reservationssystem. Syftet med registret för passageraruppgifter är att bekämpa terrorism och grov brottslighet men registret för passageraruppgifter är inte ett instrument för gränskontroller. Uppgifterna lämnas 24-48 timmar innan planerad avresa och omedelbart efter avslutad flygning. Registret för passageraruppgifter är inte relevant för systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer av samma skäl som angivits ovan. Registret för passageraruppgifter innehåller inga bekräftade uppgifter om huruvida personen faktiskt passerat gränsen.

3.1.4. Nationella system för in- och utresa och nationella program för registrerade resenärer

Elva medlemsstater¹⁰ använder egna system för in- och utresa genom att systematiskt samla in in- och utreseuppgifter för tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna. Men in- och utreseuppgifterna kan kontrolleras bara när personen lagligen reser ut via *samma* EU-land som där inresan skett. De nationella systemen är inte sammankopplade med liknande system i andra medlemsstater.

Vissa medlemsstater erbjuder unionsmedborgare snabbare gränskontroller med hjälp av automatiska kontroller (t.ex. med hjälp av elektroniska pass) eller andra system för förhandsregistrerade resenärer¹¹. Sju medlemsstater erbjuder unionsmedborgare nationella program för registrerade resenärer¹².

Dessa system kan inte användas av tredjelandsmedborgare. Dagens EU-bestämmelser kräver att gränsbevakarna ska fråga ut den resande och stämpla resehandlingen manuellt, etapper som alltså inte kan automatiseras.

Det enda alternativet för tredjelandsmedborgarna är i dagsläget halvautomatiska gränskontroller, dvs. en kombination av automatiska gränskontroller och en manuell etapp med stämpling och möjligheter att ställa frågor som ett led i en noggrann gränskontroll.

¹⁰ Finland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Ungern, Rumänien, Bulgarien, Cypern och Portugal.

¹¹ Tyskland, Spanien, Frankrike, Nederländerna, Portugal, Finland och Storbritannien.

¹² Den här typen av program finns till exempel i Nederländerna (Privium), Frankrike (PARAFES), Storbritannien (Iris) och Tyskland (ABG).

En annan begränsning är att registrerade resenärer som deltar i ett nationellt program i en av medlemsstaterna inte kan erbjudas snabbare gränspassage i en annan medlemsstat. Tredjelandsmedborgare som ofta reser till flera olika medlemsstater varje år måste därför ansöka om att få delta i varje lands program för registrerade resenärer, något som blir dyrt och omständligt.

3.1.5. Elektroniskt system för resetillstånd

Ett elektroniskt system för resetillstånd skulle innebära att resenärerna via internet ansöker om resetillstånd enligt vissa kriterier. Den undersökning som utfördes för kommissionens räkning utredde fyra möjligheter för ett elektroniskt system för resetillstånd på EU-nivå:

- Ett elektroniskt system för resetillstånd för tredjelandsmedborgare som inte behöver visum
- Ett elektroniskt system för resetillstånd för sådana medborgare i vissa länder som inte behöver visum
- En kombination av ett elektroniskt system för resetillstånd och elektroniska viseringar
- Ett elektroniskt system för resetillstånd som ersätter viseringskravet.

Med utgångspunkt i undersökningen anser kommissionen att man i dagsläget bör avskryta tanken på att inrätta ett elektroniskt system för resetillstånd för tredjelandsmedborgare som inte behöver visum. Skälet är att den eventuella förbättringen av medlemsstaternas säkerhet varken motiverar insamling av personuppgifter i denna omfattning, kostnaderna eller påverkan på de internationella förbindelserna. Alternativet att gradvis ersätta viseringskravet med ett elektroniskt system för resetillstånd inom EU verkar ogenomförbart under överskådlig framtid på grund av svårigheterna att bedöma migrationsrisken, problemen med tillgång till internet och användningen av elektronisk identifikation. Dessutom förutsätter ett elektroniskt system för resetillstånd att ett välfunktionande in- och utresesystem först inrättats.

Det står klart att ett elektroniskt system för resetillstånd på EU-nivå inte är en möjlighet för ett system för in- och utresa eftersom det inte kan användas för att bevaka gränsovergångsställen. Det skulle inte heller underlätta själva gränspassagen eftersom användningen av biometriska uppgifter är opraktiska i ett system för elektronisk ansökan. Själva grundtanken med ett program för registrerade resenärer är ju dessutom att de som registrerat sig i princip inte ska vara underställda de krav som ställs i ett elektroniskt system för resetillstånd.

Kommissionen har för avsikt att i ett senare skede återkomma till hur ett elektroniskt system för resetillstånd på EU-nivå skulle kunna bidra till utvecklingen av den gemensamma viseringspolitiken, i enlighet med Stockholmsprogrammet. Därför vidtas i dagsläget inga ytterligare förberedelser för att utveckla ett elektroniskt system för resetillstånd på EU-nivå.

3.2. Utveckla särskilda system: ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer

Ovan beskrevs varför dagens system och verktyg inte uppfyller målen med en smart gränsförvaltning. Nedan följer en konsekvensbeskrivning, kostnads- och nyttoanalyser samt relevanta alternativ för ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer.

3.2.1. Rättsliga aspekter

Båda systemen skulle bygga på förordningar i enlighet med artikel 77 i EUF-fördraget (ordinarie lagstiftningsförfarande med antagande av såväl Europaparlamentet som rådet). Båda systemen kräver en ändring av kodexen om Schengen gränserna¹³ avseende personkontroller vid gränserna.

3.2.2. Tekniska aspekter

Ett helt genomfört och användbart informationssystem för viseringar är en förutsättning för att kunna införa ett system för smart gränsförvaltning. Ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer skulle utnyttja systemen och verktygen till fullo, däribland det biometriskt matchningssystemet som ligger till grund för informationssystemet för viseringar och fingeravtrycksläsarna som används i samma system.

Ur rättslig och teknisk synvinkel skulle systemet för in- och utresa kunna genomföras före programmet för registrerade resenärer. Det skulle dock ge en ensidig utveckling av EU:s policy för gränsförvaltning eftersom det bara skulle stärka säkerheten utan att underlätta tredjelandsmedborgarnas resande. När det gäller programmet för registrerade resenärer är förenklingen beroende av att man i större utsträckning använder automatiska gränskontroller. Att elektronisk registrera in- och utresedatum är den enda möjligheten att kunna bevaka att registrerade resenärer inte stannar längre än de får om man använder helt automatiska gränskontroller. Kontrollerna bör ske på EU-nivå så att man kan kontrollera inresor i en av medlemsstaterna med utresor i andra. Därför är programmet för registrerade resenärer faktiskt beroende av att man först inrättar ett in- och utresesystem. De sammanlagda utvecklingskostnaderna minskar också väsentligt om båda systemen skapas samtidigt, med en liknande central infrastruktur (se bilaga 1).

I samband med utformningen av systemen bör en rad viktiga beslut fattas:

3.2.2.1. Centraliserade eller decentraliserade kompatibla system

En centraliserad struktur omfattar en central databas och nationella gränssnitt i de medlemsstater som deltar, medan en decentraliserad struktur förutsätter att man inrättar över 27 nationella system och sedan kopplar samman dem inbördes.

I in- och utresesystemet skulle elektronisk registrering av in- och utresor som görs centralt göra det möjligt att automatiskt beräkna längsta tillåten korttidsvistelse och samtidigt kunna förse alla medlemsstaternas myndigheter med korrekt information om var en person rest in till Schengenområdet och var han eller hon rest ut. Om in- och utreseuppgifterna registreras nationellt först måste dessa uppgifter mångfaldigas i över 27 andra nationella system så att de alla har aktuella och överensstämmande uppgifter om in- och utresa. Detta kan bli krångligt och tidskrävande när personer reser in till och lämnar Schengenområdet via olika medlemsstater.

I programmet för registrerade resenärer skulle en decentraliserad struktur innebära att den resande registreras i ett nationellt system och att uppgifterna därefter mångfaldigas i över 27 andra nationella system, eftersom den resande kan resa in till Schengenområdet via vilken Schengenövergång som helst.

Sammanfattningsvis skulle alltså en decentraliserad struktur inte vara tekniskt effektiv.

¹³ Förordning (EG) nr 562/2006.

3.2.2.2. Centraliserad eller decentraliserad lagring av uppgifter i programmet för registrerade resenärer

Det finns huvudsakligen två möjligheter för att lagra uppgifterna om registrerade resenärer för att de ska vara tillgängliga för alla gränsövergångsställen i Schengenområdet och göra det möjligt att automatiskt kontrollera de resandes identitet. Antingen kan man lagra alfanumeriska och biometriska uppgifter i en central databas eller så kan de lagras på en informationsbärare som resenären själv har med sig.

Båda metoderna har sina för- och nackdelar med avseende på skyddet av personuppgifter och datasäkerhet. En informationsbärare innebär att ingen central databas behöver utvecklas på EU-nivå. Däremot innebär metoden väsentliga nackdelar och risker med tanke på att informationsbärare som kommer bort, saknas eller stjäls samt även viss risk för kloning av uppgifterna. Metoden med informationsbärare skulle samtidigt behöva kombineras med lagring av vissa uppgifter i en databas för den övergripande hanteringen av program och informationsbärare. De senaste beräkningarna visar att alternativet visserligen är 30 miljoner euro billigare att utveckla men att alternativet på medellång till lång sikt blir dyrare i drift eftersom det skulle belasta medlemsstaterna med driftskostnader på kring 20 miljoner euro per år (alla medlemsstater sammantagna).¹⁴

Ett sätt att undvika nackdelarna och istället kombinera de båda alternativens fördelar vore att utveckla en central databas med informationsbärare som bara innehåller en id-kod (t.ex. ett ansökningsnummer) för varje registrerad resenär. Alfa-numeriska och biometriska uppgifter skulle lagras centralt men separat och behöriga myndigheter skulle få skilda och tydliga rättigheter att få tillgång till uppgifterna. De biometriska uppgifterna skulle kopplas till identifieringen på informationsbäraren och bara få användas för att kontrollera den resandes identitet i samband med att gränsen passeras.

Detta tredje alternativ löser de svårigheter som bestämmelserna om skydd av personuppgifter och datasäkerhet ger i de andra alternativen, men är däremot nära 50 miljoner euro dyrare att ta fram än alternativet med ett centralt register.

3.2.2.3. Ett in- och utresesystem som bygger på biometriska uppgifter – och vilka i så fall

Systemet skulle antingen enbart kunna innehålla alfanumeriska uppgifter (såsom namn, medborgarskap och passnummer) eller också innehålla biometriska uppgifter.

Om man tar med biometriska uppgifter blir det lättare att i systemet identifiera oregistrerade personer som inte behöver visum (medan personer med visum identifieras via informationssystemet för viseringar). Det skulle också ge mer exakta jämförelser mellan in- och utreseuppgifterna (till exempel om personer som kan resa med två olika passhandlingar) genom att resehistoriken kopplas till en viss individ med hjälp av de individuella biometriska uppgifterna.

Å andra sidan kan alternativet negativt påverka väntetiderna vid gränsövergången eftersom biometriska uppgifter behövs från alla resande utan visum.

¹⁴ För 28 länder – de 22 medlemsstaterna och tre associerade länder som helt deltar i Schengen plus Rumänien, Bulgarien och Liechtenstein.

Det bästa tillvägagångssättet vore därför att inledningsvis bara arbeta med alfanumeriska uppgifter. De biometriska uppgifterna kan tas in i ett senare stadium efter en första utvärdering av systemets allmänna effekter och dess effekter på gränsförvaltningen. Utvecklingskostnaderna för en sådan etappmetod är vanligen likadana som om de biometriska uppgifterna hade aktiverats från början och bara marginellt dyrare än att ta med de biometriska uppgifterna från början – vilket dessutom inte kan göras ogjort i ett senare stadium.

När det gäller vilka biometriska uppgifter som bör finnas med är de vanligaste uppgifterna i Eurodac, informationssystemet för viseringar, SIS II-systemet, passhandlingar och uppehållstillstånd fingeravtryck och (om fingeravtryck inte är tillgängliga) en digital avbildning av ansiktet. Detta val innebär dessutom att man fullt ut kan utnyttja redan installerad utrustning, vilket ger väsentliga kostnadsbesparingar.

3.2.3. Kostnader

Kostnaderna för att utveckla systemen kommer att påverkas av vilket alternativ som väljs och i synnerhet av om systemen utvecklas tillsammans eller separat. I väntan på en konsekvensbedömning och en finansieringsöversikt för de kommande förslagen till lagstiftning om ett in- och utresesystem och program för registrerade resenärer kan det noteras att de initialt kommer att medföra väsentliga utvecklingskostnader. Se bilaga 1.

För ett in- och utresesystem skulle de sammanlagda utvecklingskostnaderna (tre år) kunna komma att ligga kring 200 miljoner euro. Över 75 % av dessa kostnader avser utveckling och inrättande av nödvändig infrastruktur i var och en av medlemsstaterna. De årliga driftkostnaderna kan komma att ligga kring 100 miljoner euro, med en liknande andel kostnader på nationell nivå.

För ett program för registrerade resenärer är beräkningarna liknande, även om kostnaderna för systemet i högre grad påverkas av vilket alternativ som väljs: både avseende de sammanlagda kostnaderna och i synnerhet kostnaderna för investeringar och drift på nationell respektive EU-nivå.

Beräkningarna tar ingen hänsyn till kostnader för att behandla ansökningar om att få bli registrerad resenär: i samband med att programmet för registrerade resenärer genomförs skulle en ansökningsavgift fastställas för att täcka de administrativa kostnader som uppkommer vid medlemsstaternas behandling av ansökningarna.

Att genomföra ett program för registrerade resenärer i praktiken innebär också att medlemsstaterna måste öka investeringarna i automatiska gränskontroller. Det behövs inget beslut på EU-nivå om var och hur många sådana automatiska kontroller ska installeras, och därför kan totalkostnaderna bara uppskattas när medlemsstaterna beslutat om hur många automatiska kontroller de vill införa. Men kommissionen uppmanar medlemsstaterna att installera automatiska kontroller där det går och är rimligt för att öka de praktiska fördelarna med programmet för registrerade resenärer. Investeringar i sådana automatiska gränskontroller kan på vissa villkor samfinansieras via den kommande fonden för inre säkerhet.

De väsentliga kostnader som går att förutse i dagsläget måste bedömas tillsammans med de fördelar förslagen innebär: programmet för registrerade resenärer kommer till exempel att automatisera en stor del av gränspassagera varför den personal som behövs för

gränskontroller kan minskas med cirka 40 % (vilket motsvarar 500 miljoner euro per år). Även om beräkningen utgår från mer blygsamma besparingar på 250 miljoner euro per år, kan det innebära nettobesparingar för medlemsstaterna redan andra året efter det att systemet tagits i drift.¹⁵

De anslag som föreslås för perioden 2014–2020 i kommissionens förslag till kommande flerårig budgetramen för fonden för inre säkerhet tar också hänsyn till inrättandet, utvecklingen och initial drift av de båda systemen. Det behövs vidare bedömning av i vilken utsträckning och i vilka delar EU:s budget bör finansiera kostnader som uppkommit nationellt för att utveckla eller driva de nya systemen. Detta kommer också att diskuteras med Europaparlamentet och rådet.

3.2.4. Den praktiska tillämpningen: att bedöma effektiviteten och verkan

I förra årets meddelande om översikt av informationshanteringen inom området med frihet, säkerhet och rättvisa fastställdes de krav som kommissionen kommer att ställa på nya system för informationshantering.¹⁶ I meddelandet fastställs att nya informationssystem inom området för frihet, säkerhet och rättvisa inte kommer att utvecklas förrän de underliggande rättsliga instrument som fastställer systemets syfte, räckvidd och funktioner samt de tekniska detaljerna har antagits slutligt. Meddelandet innehåller också materiella principer och förfarandeorienterade principer¹⁷ som ska fungera vägledande på området.

Den i första hand relevanta principen för systemet för in- och utresa är nödvändighetsprincipen. Att ett system för in- och utresa skulle lösa problem med kontroll av att registrerade resenärer inte stannar längre än de får räcker inte som motivering för att inrätta systemet, eftersom det förutsätter lagring av uppgifter om alla resenärers in- och utresor. Av samma skäl skulle också uppgiftsmängden bli avsevärd.

Ett system för in- och utresa bör göra det möjligt att återsända fler tredjelandsmedborgare som stannat längre än de får eftersom systemet kommer att göra det möjligt att identifiera personer som stannat kvar för länge. Det är däremot svårt att förutspå hur många personer som faktiskt kommer att beröras av detta. Dessa eventuella följder bör också vägas mot det faktum att de behöriga myndigheterna idag helt saknar uppgifter om personer som stannat kvar längre än tillåtet. Systemet skulle också användas tillsammans med andra åtgärder, bland annat identitetskontroller inom Schengenområdet och identifiering av personer som saknar godkända handlingar med hjälp av informationssystemet för viseringar.

Systemet för in- och utresa ger också underlag för en empiriskt grundad politik, till exempel när det gäller viseringspolitiken och avtal om viseringslättnader, men även inom ramen för partnerskapet för migration, rörlighet och säkerhet med vissa grannländer. Det kan till exempel ge EU möjlighet att motivera varför viseringskraven behålls på vissa tredjelandsmedborgare, genom att påvisa problem med personer som stannar kvar längre än tillåtet, eller varför man återinför viseringskrav om viseringslättnaderna missbrukats.

¹⁵ Beräkningen är gjord av kommissionens avdelningar med utgångspunkt i tidigare erfarenheter och uppgifter från medlemsstater som redan har pilotprojekt för registrerade resenärer.

¹⁶ KOM(2010) 385 slutlig.

¹⁷ 1) tillvarata grundläggande rättigheter, särskilt rätten till integritets- och uppgiftsskydd 2) nödvändighetsprincipen 3) subsidiaritetsprincipen 4) adekvat riskhantering 5) kostnadseffektivitet 6) utformning av strategier från ett "bottom-up"-perspektiv 7) tydlig ansvarsfördelning samt 8) bestämmelser om översyn och tidsfristklausuler.

Den princip som i första hand är relevant för programmet för registrerade resenärer är adekvat riskhantering. Förhandskontrollerna bör vara tillräckligt uttömmande för att kompensera för de bantade gränskontrollerna. Den näst viktigaste principen för programmet är kostnadseffektivitet. Syftet bör vara att underlätta resandet för så många som möjligt och därför bör man använda breda ansökningskriterier medan däremot förhandskontrollerna bör göras enligt kriterier som ger god säkerhet.

3.2.5. Skydd av personuppgifter

EU:s lagstiftning om skydd av personuppgifter bygger på principerna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artiklarna 7 och 8. Ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer måste respektera alla resenärers grundläggande rätt till skydd av sina personuppgifter. Därför måste lagstiftningen om en smart gränsförvaltning vara förenlig med bestämmelserna och principerna om skydd av personuppgifter. Att in- och utresesystemet och programmet för registrerade resenärer är användbara räcker därför inte för att motivera dem. System som påverkar sådana grundläggande rättigheter som rätten till privatliv och skydd av personuppgifter måste uppfylla de krav som ställs i ett demokratiskt samhälle och följa proportionalitetsprincipen. Behandling av personuppgifter måste också begränsas till det som är strikt nödvändigt för att uppnå syftet med systemet. Principen att skyddet av privatlivet ska ingå som en del av utformningen bör vara vägledande när man utarbetar in- och utresesystemet och programmet för registrerade resenärer. Det alternativ som innebär en kombination av en informationsbärare med centralt lagrade uppgifter som beskrivs i avsnitt 3.2.2.2 för programmet för registrerade resenärer kan ses som ett exempel på hur principen kan verkställas i praktiken.

Både i in- och utresesystemet och i programmet för registrerade resenärer skulle personuppgifter samlas in och behandlas av de behöriga viserings- och gränsförvaltningsmyndigheterna, av konsulat och vid gränsövergångsstället bara i den utsträckning som arbetet kräver. Tillgången till uppgifterna ska beskrivas och begränsas i enlighet med EU:s och medlemsstaternas gällande bestämmelser om skydd av privatlivet och personuppgifter. All behandling av personuppgifterna ska registreras och sparas för att möjliggöra kontroller av hur skyddet av personuppgifter fungerar. Bestämmelser om reklamation ska antas för att ge resenärerna möjlighet att kontrollera och vid behov korrigera uppgifterna i programmet för registrerade resenärer eller i in- och utresesystemet. Åtgärder ska vidtas för att trygga de lagrade uppgifterna och undvika missbruk av dem. Behandlingen av personuppgifterna ska kontrolleras av Europeiska datatillsynsmannen när det gäller EU:s institutioner och organ samt av nationella myndigheter när det gäller medlemsstaternas myndigheter. Rättstillämparna ska kunna få tillgång till uppgifterna (i in- och utresesystemet) i situationer som klart och tydligt definieras i de kommande EU-bestämmelserna och på samma strikta villkor som övriga grupper.

4. NÄSTA ETAPP

Europeiska unionen måste fortsätta förbättra förvaltningen av de yttre gränserna. Det förslag om en smart gränsförvaltning som beskrivs i det här meddelandet kan bli ett led i detta arbete.

Ett in- och utresesystem skulle ge unionen tillförlitliga uppgifter om reseflöden till och från Schengenområdet vid alla yttre gränser och om personer som stannar kvar för länge. Det skulle ge underlag för en empirisk utvärdering av viseringslättnader, avtal om förenklade viseringsförfaranden och planer för kommande initiativ. Tillsammans med

informationssystemet för viseringar skulle detta effektivisera EU:s ansträngningar för att hantera olaglig invandring och göra återsändandena effektivare.

Programmet för registrerade resenärer skulle ge kortare väntetider för 4–5 miljoner resande per år¹⁸ och främja investeringar i utrustning för automatiserade gränskontroller vid kraftigt trafikerade gränsövergångar. Erfarenheterna från medlemsstater som testat automatiserade gränskontroller för unionsmedborgare visar att den genomsnittliga tiden för att passera gränsen kan minskas från dagens 1–2 minuter till under 30 sekunder. Många länder utanför EU investerar i utrustning för automatiska gränskontroller men inget land har något som liknar det EU-program för registrerade resenärer som beskrivs i det här meddelandet och som erbjuder förenklade automatiska gränskontroller för alla tredjelandsmedborgare som uppfyller kriterierna för förhandskontroll, vilket ger hållfasta bevis på att EU står öppet för omvärlden och arbetar för att underlätta resande och kontakter över gränserna, även för affärsresenärer.

De första bedömningarna i meddelandet av de olika alternativen visar, utan att föregripa den uttömmande konsekvensbedömningen som ska åtfölja de enskilda förslagen, att det bästa alternativet är att utveckla systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer, börja använda biometriska uppgifter i systemet för in- och utresa efter en övergångsperiod och att använda en kombination av informationsbärare och en central databas för programmet för registrerade resenärer. Valet av biometriska uppgifter för båda systemen kommer att bli fingeravtryck och en digital avbildning av ansiktet, enligt de val som redan gjorts i relevant EU-lagstiftning som antagits av Europaparlamentet och rådet avseende Eurodac, informationssystemet för viseringar, SIS II-systemet, samt bestämmelser om pass och uppehållstillstånd.

Det bör dock framhållas att inget arbete kommer att göras för att utveckla ett in- och utresesystem eller ett program för registrerade resenärer innan Europaparlamentet och rådet antagit en rättslig grund för systemen som klart och tydligt beskriver systemen. För att säkra en god kvalitet och minska sådana risker som uppstått i samband med utvecklingen av SIS II-systemet och informationssystemet för viseringar ska den nyligen inrättade IT-byrån göras ansvarig för utvecklingen och driften av systemen.

Omfattningen på de nya systemen kräver att EU och medlemsstaterna gör stora investeringar i IT-utveckling, offentliga utgifter och stora ansträngningar för att garantera bästa möjliga skydd av personuppgifter. I samband med utvecklingen av kommande system bör man även dra lärdom av erfarenheterna från andra storskaliga IT-projekt såsom SIS II-systemet eller informationssystemet för viseringar. Systemen skulle samtidigt erbjuda goda möjligheter att nå det dubbla målet att dels öka säkerheten, dels underlätta gränspassagera. Med tanke på den förväntade ökningen av antalet tredjelandsmedborgare, även sådana som får resa utan visum, ger systemen medlemsstaterna möjligheter att bevara en effektiv gränsförvaltning utan orealistiska och kostsamma personalökningar.

EU måste bereda sig på de utmaningar som allt fler resande medför i en allt mer globaliserad värld. Ny teknik ger nya möjligheter att hantera dessa utmaningar. Kommissionen ser fram mot vidare diskussioner med Europaparlamentet, rådet och Europeiska datatillsynsmannen och har för avsikt att lägga fram förslag till ett in- och utresesystem samt ett program för registrerade resenärer under första halvåret 2012.

¹⁸ Förutsatt att minst 20 % av alla med visering för flera inresor – cirka tio miljoner personer om året – ansöker om att få bli registrerade och att lika många som inte behöver visum också ansöker.

Bilaga– Beräknade kostnader för systemen

En uttömmande kostnadsberäkning för ett antal alternativ kommer att lämnas i de konsekvensbedömningar som bifogas enskilda förslag. Nedanstående tabell bygger på en undersökning som utförts för kommissionens räkning 2010 och beskriver engångskostnaderna för att utveckla ett av alternativen, de årligen återkommande driftskostnaderna och de sammanlagda kostnaderna för tre års utveckling av förslaget samt fem års tillämpning. Beräkningarna utgår från förslaget om att införa ett program för resenärer som registreras alfanumeriskt i en informationsbärare och med biometriska uppgifter lagrade i en centralkatalog, samt genomförande av ett centraliserat in- och utresesystem där biometriska uppgifter tillkommer senare.

Kommissionens lagförslag kan läggas fram under 2012. Skulle de tre lagstiftande instanserna enas om förslaget under 2014 kan systemen börja utvecklas under 2015. Dessa beräkningar är naturligtvis endast vägledande. De beslut som medlagstiftarna fattar om systemens natur kan öka eller minska kostnaderna.

	Engångskostnader för framtagandet centralt och nationellt (tre års utveckling) (i miljoner euro)	Årliga driftskostnader centralt och nationellt (fem års drift) (i miljoner euro)	Total kostnader centralt och nationellt (i miljoner euro)
Program för registrerade resenärer: vissa uppgifter (identifikationsnummer) lagras i en informationsbärare medan biometriska och övriga uppgifter lagras i en centralkatalog	207 (nationellt - 164 – centralt - 43)	101 (nationellt - 81 – centralt - 20)	712
In- och utresesystem: Centraliserat system där biometriska uppgifter läggs till senare	183 (nationellt - 146 – centralt - 37)	88 (nationellt - 74 – centralt - 14)	623

De sammanlagda kostnaderna skulle bli 30 % lägre om de båda systemen kunde kombineras (t.ex. på samma tekniska plattform).