



Smarta gränser

Justitiedepartementet

2011-11-25

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 680 slutlig

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet

Tidigare faktapromemoria i ärendet: 2007/08:FPM89

Sammanfattning

Kommissionen antog den 25 oktober 2011 ett meddelade om smarta gränser, som har sitt ursprung i kommissionens gränskontrollpaket från 2008. Kommissionen föreslår ett inrättande av ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer och söker stöd för detta. Meddelandet innehåller inga förslag till rättsakter.

Regeringen välkomnar instrument som förenklar och effektiviserar resandet till och från EU. Samtidigt får det inte bli svårare att bekämpa olaglig invandring.

Regeringen anser att nya system måste baseras på det faktiska behovet och utgångspunkten måste vara att åtgärder ska leva upp till kraven på proportionalitet, rättssäkerhet, integritet, dataskydd och iakttagande av mänskliga rättigheter. Nya instrument får inte påverka möjligheten att söka asyl i EU. Finansieringsaspekten är mycket viktig och EU befinner sig idag i ett svårt ekonomiskt läge. Regeringen menar att EU därför först och främst bör fokusera på att få igång planerade system såsom Schengens informationssystem (SIS II) och informationssystemet för viseringar (VIS) innan nya system utvecklas.

Om kommissionen presenterar förslag till rättsakter, tillsammans med en konsekvensanalys, måste dessa analyseras innan slutlig ställning kan tas i frågan.

1.1 Ärendets bakgrund

Redan i kommissionens meddelande (2008) 69 från den 13 februari 2008 om nästa steg i Europeiska unionens gränsförvaltning föreslogs nya verktyg för gränskontrollen, bl.a. förenklad gränspassage för på förhand kontrollerade och godkända resenärer¹ (s.k. betrodda resenärer) och ett in- och utreseregister för tredjelandsmedborgare². Förslaget innehöll också tankar kring automatiserad gränspassage för EU-medborgare och ett elektroniskt resetillståndssystem³. Syftet med åtgärderna är att öka medlemsstaternas säkerhet samt att underlätta gränspassage. Ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer skulle utgöra kärnsystemen för smarta gränser.

I rådsslutsatser från 2008 bekräftade rådet behovet av att bättre utnyttja ny teknik för att underlätta gränskontrollen. Dessa frågor nämns också i Stockholmsprogrammet från 2009 och i kommissionens meddelande om migration från den 4 maj 2011.

Av Europeiska rådets slutsatser från den 24 juni 2011 framgår att arbetet med smarta gränser snabbt bör gå vidare för att säkerställa att ny teknik utnyttjas för att möta de utmaningar som gränskontrollen ställs inför. Det framförs att ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer bör införas.

Kommissionen antog sitt meddelande den 25 oktober 2011.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet innehåller tankar om teknikutveckling på gränskontrollområdet som funnits sedan 2008 när kommissionen presenterade sitt gränskontrollpaket. Resenärstrycket på EU:s yttre gränser kan förväntas öka markant de kommande 20 åren. Kommissionen anser därför att teknikutveckling vid gränsen är nödvändig eftersom några åtgärder för att möta konsekvensen av längre köer för gränspassage inte har vidtagits.

Kommissionen föreslår ett inrättande av ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer. Det föreslås att de två systemen utvecklas samtidigt för att minimera kostnaderna. Att skapa nya stora system är kostsamt och innehåller flera frågor att ta ställning till, t.ex. nödvändighet, proportionalitet, dataskydd, integritetsaspekter, användning av biometrisk information samt kostnadsaspekter.

¹ Registered Traveller Program (RTP).

² Entry Exit System (EES).

³ Electronic System for Travel Authorization (ESTA).

Meddelandet pekar på dessa huvudfrågor kring ett inrättande av systemen men innehåller inga förslag till rättsakter. Kommissionens avsikt med meddelandet är istället att söka ett generellt stöd av Europaparlamentet, rådet och den Europeiska datatillsynsmannen för att gå vidare med förslagen. Kommissionen har för avsikt att presentera förslag till rättsakter, tillsammans med en konsekvensanalys, under våren 2012.

De tidigare presenterade tankarna om ett införande av ett elektroniskt system för resetillstånd för viseringsfria tredjelandsmedborgare väljer kommissionen att avvakta med. Detta på grund av att ett inrättande inte kan anses befogat utifrån den mängd uppgifter som måste samlas in, den ekonomiska investering det kräver och de effekter på EU:s internationella relationer det kan leda till.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Kommissionens meddelande innehåller inga förslag till rättsakter och har därför i sig ingen effekt på svenska regler.

Bestämmelser om personkontroll finns framför allt i Utlänningslagen (2005:716) och Utlänningsförordningen (2006:97). Om kommissionen vid ett senare tillfälle presenterar förslag till konkreta rättsakter, vilka antas av rådet och Europaparlamentet, kan dessa komma att påverka de svenska reglerna.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande innehåller inga förslag till rättsakter och har därför i sig inga budgetära konsekvenser för statsbudgeten eller EU:s budget.

Om kommissionen vid ett senare tillfälle presenterar förslag till konkreta rättsakter om ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer kommer dessa att medföra investeringskostnader men sannolikt också besparingar på sikt. Innan regeringen kan ta ställning till sådana förslag måste en konsekvensanalys innehållandes budgetära konsekvenser presenteras och analyseras.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens meddelande där tankarna kring den kommande teknikutvecklingen på gränskontrollområdet presenteras.

Nya system måste baseras på det faktiska behovet och utgångspunkten måste vara att åtgärder ska leva upp till kraven på proportionalitet, rättssäkerhet, integritet, dataskydd och iakttagande av mänskliga rättigheter. Nya instrument får inte påverka möjligheten att söka asyl i EU.

Finansieringsaspekten är mycket viktig. Nyttan med nya system måste överstiga kostnaderna för att de ska kunna vara motiverade. Dessutom måste kostnaderna för ny teknik i gränskontrollsverksamheten vägas mot kostnaderna för andra pågående och planerade EU-initiativ.

Regeringen välkomnar instrument som förenklar och effektiviserar resandet till och från EU. Samtidigt får det inte bli svårare att bekämpa olaglig invandring.

EU befinner sig idag i ett svårt ekonomiskt läge. Därtill har vi erfarenheter av de svårigheter som är förknippade med att utveckla stora IT-system. Mot denna bakgrund bör EU först och främst fokusera på att få igång planerade system såsom SIS II och VIS innan nya system utvecklas.

Om kommissionen presenterar förslag till rättsakter, tillsammans med en konsekvensanalys, måste dessa analyseras innan slutlig ställning kan tas i frågan.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ett flertal medlemsstater ställer sig generellt positiva till meddelandet och anser att arbetet med att utveckla de två systemen bör inledas i närtid. En mindre grupp har pekat på kostnaderna för att inrätta nya system i relation till mervärdet för verksamheten. En övergripande inställning är att lärdom måste dras och tillvaratas av den erfarenhet kring utveckling av stora IT-system som medlemsstaterna och kommissionen har.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte lämnat något yttrande efter det att kommissionen har presenterat sitt meddelande.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet innehåller inga förslag till rättsakter och grundar sig därför inte på någon rättslig grund.

Om kommissionen vid ett senare tillfälle presenterar förslag till konkreta rättsakter om ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer bör de grunda sig på artikel 77 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt. Beslut fattas i sådant fall enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (av rådet och Europaparlamentet gemensamt) och med kvalificerad majoritet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet innehåller inga förslag till rättsakter och därmed heller inga redogörelser för överensstämmelsen med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen presenterade sitt meddelande på rådet för rättsliga och inrikes frågor den 27-28 oktober 2011.

Kommissionen önskar diskutera meddelandet med Europaparlamentet, rådet och Europeiska datatillsynsmannen och har för avsikt att presentera förslag till ett in- och utresesystem samt ett program för registrerade resenärer under första halvåret 2012.

4.2 Fackuttryck/termer

In- och utresesystem - Tanken med ett EES är att samtliga tredjelandsmedborgare som passerar in och ut över den yttre gränsen ska registreras med åtminstone namn, födelsetid, kön, nationalitet och passuppgifter. Kommissionen föreslår att man startar med endast denna information i en första fas och att biometrisk information (fingeravtryck och ansiktsbild) eventuellt kan aktiveras vid ett senare tillfälle. Det primära syftet är att systemet ska ge medlemsstaterna bättre kontroll över vilka tredjelandsmedborgare som befinner sig på territoriet och på så sätt kan medlemsstaterna få information om att en person har stannat längre i territoriet än vad regelverket tillåter. Systemet skulle ersätta dagens system med stämpling av resehandlingar och vistelsetiden beräknas datoriserat, vilket i sin tur skulle leda till kortare köer vid gräns.

Program för registrerade resenärer - Tanken är att det ska innebära en möjlighet till förenklad gränspassage för registrerade resenärer, d.v.s. resenärer som i förväg kontrollerats utifrån gällande krav för gränspassage. Efter genomförd förhandskontroll ska såväl viseringsfria som viseringspliktiga resenärer från tredjeland kunna beviljas status som registrerad resenär. Vid gränsövergångsstället kan sedan denne passera genom en automatiserad gränskontroll i de fall sådana finns i medlemsstaterna. Deltagande i programmet kommer att vara frivilligt för tredjelandsmedborgarna.

2011/12:FPM38