



Smart gränsförvaltning – valmöjligheter och framtida handlingsalternativ

Till justitieutskottet

Justitieutskottet beredde den 15 december 2011 socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens meddelande Smart gränsförvaltning – valmöjligheter och framtida handlingsalternativ, KOM(2011) 680.

Utskottet redovisar i yttrandet sina överväganden i frågan.

I yttrandet finns ett särskilt yttrande (V).

Utskottets överväganden

Bakgrund

I kommissionens meddelande KOM(2008) 69 Att förbereda nästa steg i Europeiska unionens gränsförvaltning föreslogs nya verktyg för gränskontrollen, bl.a. förenklad gränspassage för på förhand kontrollerade och godkända resenärer (s.k. betrodda resenärer) och ett in- och utreseregister för tredjelandsmedborgare. Syftet med åtgärderna skulle vara 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.

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

Meddelandet KOM(2011) 680 som antogs den 25 oktober 2011 pekar på vissa huvudfrågor men innehåller inga förslag till rättsakter. Kommissionens avsikt med meddelandet är i stället att söka ett generellt stöd av Europaparlamentet, rådet och Europeiska datatillsynsmannen med inriktning på att presentera förslag till rättsakter, tillsammans med en konsekvensanalys, under våren 2012.

I meddelandet anges att EU:s yttre gränser varje år passeras ungefär 700 miljoner gånger till lands, till sjöss och i luften. I ungefär en tredjedel av fallen är det tredjelandsmedborgare som passerar gränsen efter att ha gått igenom en ingående kontroll vid gränsövergångsstället. Med all sannolikhet kommer gränspassagerna att öka väsentligt i framtiden, särskilt vid flygplatserna. Eurocontrol bedömer att den troligaste utvecklingen är en ökning från 400 miljoner passager 2009 till 720 miljoner passager i luften 2030.

Kommissionen anför att det inte är effektiv gränsbevakning att låta alla tredjelandsmedborgare gå igenom samma gränskontroller, oavsett riskbild och hur ofta de reser och föreslår därför ett inrättande av ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer. De två systemen bör utvecklas samtidigt för att minimera kostnaderna. Båda systemen ska bygga på förordningar i enlighet med artikel 77 i EUF-fördraget.

In- och utresesystem

Tanken 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. På så sätt kan medlemsstaterna få information om att en person har stannat längre i territoriet än vad regelverket tillåter. Systemet kan ersätta dagens system med stämpling av resehandlingar och vistelsetiden beräknas datoriserat, vilket i sin tur kan leda till kortare köer vid gränserna.

Systemet för in- och utresa kan också ge underlag för utvärderingar exempelvis när det gäller avtal om viseringslättnader, men även inom ramen för partnerskapet för migration, rörlighet och säkerhet med vissa grannländer. Det kan t.ex. 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 viseringskrav i vissa fall återinförs. Tillsammans med informationssystemet för viseringar (VIS) skulle detta effektivisera EU:s ansträngningar för att hantera olaglig invandring och göra återsändandena effektivare.

Program för registrerade resenärer

Tanken är att programmet ska innebära en möjlighet till förenklad gränspassage för registrerade resenärer, dvs. 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.

Regeringens preliminära ståndpunkt

I faktapromemoria 2011/12:FPM38 Smarta gränser anger regeringen sin preliminära ståndpunkt till meddelandet.

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 i dag i ett svårt ekonomiskt läge. Erfarenhetsmässigt är det förknippat med svårigheter att utveckla stora IT-system. Mot denna bakgrund bör EU först och främst fokusera på att få i gång 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.

Utskottet

EU behöver hantera väsentligt ökade reseflöden vid de yttre gränserna i framtiden. Enligt utskottets mening innebär detta att EU måste modernisera förvaltningen av de yttre gränserna och ge Schengenområdet bättre möjligheter att hantera kommande förändringar på ett modernare och effektivare sätt. Meddelandet, som pekar på huvudfrågor men inte innehåller förslag till rättsakter, beskriver möjligheter att hantera dessa utmaningar genom att använda ny teknik för att låta resenärer passera gränserna snabbare och smidigare, samtidigt som informationen om medborgare i länder utanför EU som passerar gränserna förbättras.

I likhet med regeringen vill utskottet betona att nya system måste baseras på det faktiska behovet, och utgångspunkten måste vara att åtgärder ska leva upp till kraven på proportionalitet, rättssäkerhet, integritet och data-skydd.

Vidare anser utskottet att nya instrument inte får påverka möjligheten att söka asyl och att ett ovillkorligt krav är att mänskliga rättigheter aldrig åsidosätts, bl.a. vad gäller att tredjelandsmedborgare inte får diskrimineras.

Utskottet ställer sig vidare positivt till att ett in- och utresesystem kan ge underlag för en utveckling av viseringspolitiken, t.ex. vad avser utvärdering av viseringslättnader och avtal om förenklade viseringsförfaranden.

Utskottet, som noterar 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 dessa, utgår från att även migrationsaspekten och den ovillkorliga asylrätten beaktas i detta sammanhang.

Stockholm den 31 januari 2012

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Mikael Cederbratt (M), Lars-Arne Staxäng (M), Eva-Lena Jansson (S), Kurt Kvarnström (S), Ulf Nilsson (FP), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Saila Quicklund (M), Gunvor G Ericson (MP), Emma Henriksson (KD), David Lång (SD), Gunilla Nordgren (M), Annelie Karlsson (S), Christina Høj Larsen (V) och Tomas Nilsson (S).

Särskilt yttrande

Christina Høj Larsen (V) anför:

Vänsterpartiet uppskattar att utskottet i sitt yttrande betonar att nya metoder och instrument ”inte får påverka möjligheten att söka asyl och att ett ovillkorligt krav är att mänskliga rättigheter aldrig åsidosätts, bl. a. vad gäller att tredjelandsmedborgare inte får diskrimineras”.

Samtidigt ser Vänsterpartiet att Europas murar stängs och byggs allt högre för de asylsökande. Åtgärder som t.ex. visumkrav riktade mot länder där det pågår krig eller omfattande kränkningar mot mänskliga rättigheter är en viktig del av EU:s utestängningspolitik mot flyktingar och andra skyddsbehövande. Detta är ett allvarligt hot mot asylrätten.

Kommissionen föreslår att det skapas två parallella system för in- och utresa till EU. Ett för s.k. betrodda resenärer och ett för övriga resenärer från tredje land. Vänsterpartiet motsätter sig en sådan gradering av resenärer och befarar att den kommer bidra ytterligare till att sortera mellan de som kan komma att söka asyl i EU och de som är viktiga för unionen ur ett handelsperspektiv. En sådan klassindelning av resenärer är inte önskvärd.

Dessutom är den stegvisa registreringen av data vid in- och utresa till unionen (persondata i ett första steg, biometriska kännetecken i ett andra steg) integritetskränkande.

När kommissionen argumenterar för en registrering av in- och utresa med biometriska kännetecken för att kunna åtgärda s.k. olaglig invandring görs det utan hänsyn till att

- a) det i dag inte finns lagliga vägar in i Europa för asylsökande
- b) Dublinavtalet tvingar asylsökande att söka asyl i första ankomstland, utan beaktande av att asylprövningen i flera länder är undermålig och att utfallet av en ansökan i hög grad beror på vilket land som behandlar ansökan.