



Paket om smart gränsförvaltning

2012/13:FPM80

Justitiedepartementet

2013-04-04

Dokumentbeteckning

KOM(2013) 95

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

KOM(2013) 97

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett program för registrerade resenärer

KOM(2013) 96

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

Tidigare faktrapromemorior i ärendet: 2011/12:FPM38, 2007/08:FPM89

Sammanfattning

Kommissionen antog den 28 februari 2013 ett paket om smart gränsförvaltning som innehåller tre förslag till förordningar. Kommissionen föreslår att ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer inrättas. Dessutom föreslås ändringar i gränskodexen med anledning av inrättandet av de två systemen.

Förslaget om att inrätta ett *in- och utresesystem* syftar till att förbättra förvaltningen av den yttre gränsen genom att skapa ett tillförlitligt och mer skyndsamt sätt att kontrollera tredjelandsmedborgares resor till och från Schengenområdet. Detta ska ske genom att kravet på stämpling av tredjelandsmedborgares pass vid in- och utresa ersätts med en datoriserad registrering. Nuvarande stämplingsförfarande anses inte vara ett tillförlitligt sätt att bedöma den tillåtna vistelsen av den resande enligt gränskodexen vid gränskontrollen eller vid kontroller inom territoriet. Enligt förslaget ska både alfanumeriska uppgifter och biometri registreras, men biometri föreslås upptas först tre år efter att systemet tagits i drift. Enligt förslaget ska ingen

åtkomst ges till systemet för brottsbekämpningsändamål. Den frågan tillsammans med lagringstider föreslås istället utvärderas två år efter att systemet tagits i drift.

Kommissionens förslag om ett *program för registrerade resenärer* syftar till att skapa möjlighet att utnyttja ny teknik för att underlätta passage av yttre gräns för att möta det ökande passagerarflödet. Alla tredjelandsmedborgare, oavsett om de är viseringspliktiga eller ej, föreslås kunna ansöka om att bli en registrerad resenär, dvs. en på förhand kontrollerad resenär. Om en sådan ansökan godkänns kan resenären vid ankomst och avresa kontrolleras i och passera genom en automatisk spärr, om sådan finns vid den aktuella gränsövergången.

Förslaget om att ändra existerande *gränskodex* är en naturlig följd av att nya system föreslås som påverkar det gemensamma regelverket.

Regeringens uppfattning är att systemens införande måste vägas mot EU:s och Sveriges erfarenhet av att införa nya stora IT-system. Den visar att det är förenat med stora utmaningar och att det är svårt att beräkna den faktiska kostnaden. Inrättandet av nya system måste också noga vägas mot det tänkta mervärdet och mot samtliga möjliga tekniska lösningar. Det underlag som hittills presenterats är inte tillräckligt för att bedöma om förslaget är korrekt avvägt i dessa delar.

När det gäller inrättandet av ett in- och utresesystem kan regeringen se att det finns ett behov av ett mer modernt arbetssätt än stämpling av pass som idag används. Införandet av ett in- och utresesystem utan biometri skulle emellertid endast ge ett mindre mervärde jämfört med dagens manuella stämpling. Att ersätta dagens system med passtämplor med en registrering av tredjelandsmedborgares in- och utresor innehållandes personuppgifter och biometri ställer stora krav på skyddet av den personliga integriteten och dataskydd. Dessa aspekter tillsammans med de stora beräknade kostnaderna gör att regeringen inte är övertygad om att förslaget ger ett tillräckligt mervärde. Regeringen har därför som målsättning att noga granska nytta och kostnader under förhandlingarna innan man slutgiltigt tar ställning i frågan.

Även behovet, mervärdet och proportionaliteten av att ge tillgång till systemet för brottsbekämpningsändamål behöver utredas mer noggrant eftersom det huvudsakliga syftet med systemet är att effektivisera gränskontrollen. Regeringen anser därför att kommissionens förslag om att en sådan tillgång ska utvärderas två år efter att systemet tagits i drift är väl avvägt.

Regeringen ser för svenskt vidkommande inget tydligt mervärde av ett inrättande av ett program för registrerade resenärer, men har förståelse för att medlemsstater med högt tryck på vissa av sina gränsövergångsställen har ett sådant behov. Regeringens mål är därför att få till stånd mer flexibilitet i förordningen, så att tillämpningen kan anpassas till olika medlemsstaters behov.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Redan i kommissionens meddelande KOM (2008) 69 om nästa steg i EU:s 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. Förslaget innehöll också tankar kring automatiserad gränspassage för EU-medborgare och ett elektroniskt resetillståndssystem. 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 rådslutsatser 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 den 25 oktober 2011 ett meddelande om smarta gränser, i vilket kommissionen sökte stöd för att presentera förslag till ett inrättande av ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer. Det danska ordförandeskapet arrangerade en konferens på området i början av 2012.

Majoriteten av de medlemsstater som har uttalat sig om inrättandet av de två systemen har gjort det i positiv riktning.

Kommissionen presenterade sina förslag till förordningar om ett inrättande av ett in- och utresesystem, ett program för registrerade resenärer och förslag till ändring av gällande gränskodex (förordning 562/2006) den 28 februari 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Avsikten med de nu presenterade förslagen är att öka medlemsstaternas säkerhet samt att underlätta gränspassage.

Förslaget om att inrätta ett *in- och utresesystem* syftar till att förbättra förvaltningen av den yttre gränsen genom att skapa ett tillförlitligt och mer skyndsamt sätt att kontrollera tredjelandsmedborgares resor till och från Schengenområdet. Detta ska ske genom att kravet på stämpling av pass vid in- och utresa ersätts med en datoriserad registrering och uträkning av vistelsetiden. Nuvarande manuella stämpningsförfarande anses inte vara ett tillförlitligt sätt att bedöma den tillåtna vistelsen av den resande enligt gränskodexen vid gränskontrollen eller vid kontroller inom territoriet. Med en datoriserad registrering skulle även resenären få exakt information om den maximala längden på den tillåtna vistelsen i Schengenområdet oavsett var och i vilket land in- och utresa sker. Risken att stämplat förfalskas elimineras också med en elektronisk lösning. Systemet skulle också kunna understödja analyserna av tredjelandsmedborgares in- och utresor för att ge en exakt bild av flödena vid de yttre gränserna och av antalet resenärer som stannar längre än tillåtet. Sådan statistik skulle också tjäna som underlag vid utformningen av viseringspolitiken genom möjligheten att påvisa problem med överskridande av den tillåtna vistelsen för en viss nationalitet, vilket är en faktor vid beslut om att införa eller upphäva viseringskrav mot tredje land. Systemet skulle göra det möjligt att införa helt automatiska gränskontroller.

Enligt förslaget ska tredjelandsmedborgare som passerar in och ut över den yttre gränsen registreras i en central databas med alfanumeriska uppgifter (t.ex. namn, födelsetid, kön, nationalitet och andra passuppgifter) och biometri. Tredjelandsmedborgare som är viseringsskyldiga har redan lämnat biometri vid viseringsansökan och upptagning av biometri ska inte ske av dem igen vid gränsen. Kommissionen föreslår att upptagande av biometri inleds först tre år efter att systemet har tagits i drift. Genom att utforma systemet med biometri försvinner möjligheten att resa som s.k. look-a-like. Barn under 12 år föreslås vara undantagna kravet att lämna biometri, liksom de personer som är fysiskt hindrade att så göra.

Tekniskt sett innebär förslaget att en individuell personlig akt automatiskt skapas vid inresa. I akten registreras de alfanumeriska uppgifterna och biometrin tillsammans med information om var och när in- och utresa sker. När en tredjelandsmedborgare reser ut i enlighet med regelverket föreslås informationen sparas i sex månader. Om resenären inte reser ut inom den tillåtna perioden föreslås informationen sparas i fem år.

Enligt förslaget ska gränskontrollerande myndigheter, migrationsmyndigheter och viseringsmyndigheter ges tillgång till systemet i reglerad omfattning och endast i sådan omfattning som är nödvändig för att bemyndigad personal ska kunna utföra sina tilldelade arbetsuppgifter. Kommissionen föreslår dock att tillgång till systemet för brottsbekämpningsändamål inte ges från start. Det föreslås istället att en

utvärdering ska göras efter två års operativ drift av systemet och att den frågan tillsammans med lagringstider då särskilt ses över.

Byrån för den operativa förvaltningen av stora IT-system, eu-LISA, föreslås få uppgiften att utveckla och sköta den operativa förvaltningen av systemet och medlemsstaterna ska ansvara för utvecklingen av den nationella delen. Medlemsstaterna ska ansvara för datasäkerheten före och under överföringen till den centrala databasen för de uppgifter som de mottar från systemet. Det handlar t.ex. om att fysiskt skydda uppgifterna och att hindra obehöriga från att läsa, kopiera, ändra, ta bort eller införa personuppgifter i systemet. Enligt förslaget ska behandlingen av personuppgifter övervakas både av medlemsstaternas utsedda tillsynsmyndigheter och den Europeiska datatillsynsmannen och ett samarbete dem emellan ska äga rum.

Uppgifter ska som huvudregel inte få överföras till tredje land, internationell organisation eller privat aktör. Undantag kan dock göras om det är nödvändigt i det enskilda fallet för att fastställa tredjelandsmedborgares identitet, t.ex. för återsändande. Det uppställs en rad krav för att sådan överföring ska få göras, bl.a. ska mottagaren acceptera att endast använda uppgifterna för det ändamål de inhämtats och den medlemsstat som har infört uppgifterna måste ha gett sitt medgivande till en sådan överföring.

Därutöver finns bestämmelser om rätten till rättsmedel, skadeståndsskyldighet, registerföring, egenrevision och påföljder mm. Förslaget innehåller dessutom en bestämmelse om att tredjelandsmedborgare inte får diskrimineras på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning samt att personers mänskliga värdighet och integritet till fullo respekteras.

1.2.2. Förslag om inrättande av ett program för registrerade resenärer

Kommissionens förslag om ett *program för registrerade resenärer* syftar till att skapa möjlighet att utnyttja ny teknik för att underlätta passage av yttre gräns för att möta det ökande passagerarflödet. Alla tredjelandsmedborgare, oavsett om de är viseringspliktiga eller ej, föreslås kunna ansöka om att bli en registrerad resenär, dvs. en på förhand kontrollerad resenär. Om en sådan ansökan godkänns kan resenären vid ankomst och avresa kontrolleras i och passera genom en automatisk spärr, om sådan finns vid den aktuella gränsövergången. Även för detta program krävs upptagande av biometri för att kunna verifiera att rätt person passerar den automatiserade gränskontrollen. Barn under 12 år undantas även här.

Det föreslås att en prövning om att bli en registrerad resenär görs på grundval av samma kriterier som vid beviljande av viseringar för flera inresor. Dessa ansökningar ska dessutom kunna göras samtidigt och med stöd av samma handlingar som presenteras av tredjelandsmedborgaren.

Kommissionen föreslår ett system som bygger på ett centralt register tillsammans med en informationsbärare, i form av ett kort. Om en tredjelandsmedborgares ansökan om tillträde till programmet godkänns ges

denna ett kort som innehåller ett unikt identifieringsnummer. Ingen annan information ska enligt förslaget sparas på kortet. Identifieringsnumret kopplar vid kontrollen samman informationen i registret för verifiering av resenären. De alfanumeriska uppgifterna och biometrin föreslås sparas i separata sektioner i registret och ska på så sätt inte vara direkt kopplade till varandra.

Kommissionen föreslår att en ansökan om att bli en registrerad resenär ska kunna göras vid samtliga medlemsstaters konsulat och vid samtliga yttre gränsövergångsställen. Det innebär att medlemsstaterna ska kunna pröva och fatta beslut om ansökningar samt tillhandahålla kortet. Medlemsstaterna ska därutöver arkivera ansökningarna, utbilda personal för denna hantering och förse allmänheten med all relevant information som rör ansökningar om tillträde till programmet.

Det föreslås att uppgifterna lagras i fem år och att tillgången till programmet ska kunna ges i omgångar. Inledningsvis ges tillträde till programmet under ett år med möjlighet till förlängning två gånger om två år. Under den tiden ska även biometrin kunna återanvändas.

Byrån för den operativa förvaltningen av stora IT-system, eu-LISA, föreslås få uppgiften att utveckla och sköta den operativa förvaltningen av centralregistret och medlemsstaterna ska ansvara för utvecklingen av den nationella delen.

Enligt förslaget ska endast bemyndigad personal vid gränskontrollerande myndigheter och viseringsmyndigheter ges tillgång till systemet i reglerad utsträckning och endast i sådan omfattning som är nödvändigt för att utföra tilldelade arbetsuppgifter. Medlemsstaterna ska se till att uppgifterna används på ett lagligt sätt. Uppgifter föreslås inte få överföras eller göras tillgängliga för ett tredjeland eller för en internationell organisation.

Att införa automatiska spärrar vid gränsövergångsställena lämnas frivilligt för medlemsstaterna eftersom behovet ser olika ut både mellan medlemsstaterna men också mellan en medlemsstats gränsövergångsställen. Om det inte finns några automatiska spärrar vid gränsövergångsstället kan gränskontrollen ändå gå något snabbare för den registrerade resenären eftersom gränskontrollanten inte behöver bedöma om resenären t.ex. har tillräckliga medel för sitt uppehälle.

Förslaget innehåller bestämmelser om att tredjelandsmedborgare inte får diskrimineras på grund av kön, ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning samt att personers mänskliga värdighet och integritet till fullo respekteras. Därutöver finns bestämmelser om rätten till rättsmedel, skadeståndsskyldighet, registerföring, egenrevision och påföljder mm.

Medlemsstaterna ska ansvara för datasäkerheten före och under överföringen till registret och för de uppgifter som de mottar. Det handlar t.ex. om att fysiskt skydda uppgifterna, att hindra obehöriga från att läsa, kopiera, ändra,

ta bort eller införa personuppgifter i registret. Enligt förslaget ska dessutom behandlingen av personuppgifter övervakas både av medlemsstaternas utsedda tillsynsmyndigheter och den Europeiska datatillsynsmannen och det uttrycks specifikt att ett samarbete dem emellan ska äga rum.

1.2.3. Förslag om att ändra gränskodexen (förordning (EG) nr 562/2006)

Förslaget om att ändra existerande *gränskodex* är en naturlig följd av att nya system föreslås införas som påverkar det gemensamma regelverket. De ändringar som föreslås handlar till stora delar om att ersätta och anpassa befintliga bestämmelser om stämpling av resehandlingar med en datoriserad hantering. Exempel på ändringsförslag är att kravet om att stämpla pass vid in- och utresa tas bort och ersätts av en sökning i in- och utresesystemet. Det tydliggörs att ett datoriserat system automatiskt ska räkna ut vistelsetiden för en tredjelandsmedborgare och att denne har rätt att få information om det maximala antalet tillåtna dagar för vistelsen. Därutöver tas hänvisningar till hur stämplarna ska se ut och hur de ska hanteras bort.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser om personkontroll finns framförallt i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Dessa bestämmelser kan behöva ändras men ändringarna bör inte bli betydande.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har gjort konsekvensanalyser för inrättandet av ett in- och utresesystem (SWD(2013) 47 final) och ett program för registrerade resenärer (SWD(2013) 50 final). Enligt kommissionens bedömning kommer det att kosta ca. 1,1 miljarder euro att inrätta de två systemen. I förslaget till nästa fleråriga budgetram för perioden 2014-2020 föreslås 4,6 miljarder euro användas till Fonden för inre säkerhet. I förslaget avsätts från denna summa 1,1 miljarder euro för utvecklingen av de två systemen under antagande att utvecklingen av dessa kommer att inledas 2015. Ett sådant ekonomiskt stöd ska inte bara täcka kostnaderna för de centrala komponenterna, utan även utvecklingskostnader för de nationella komponenterna i medlemsstaterna. Kommissionens avsikt med detta upplägg är att undvika att eventuella ekonomiska problem på nationell nivå äventyrar eller försenar projekten.

Så snart systemen har tagits i drift skulle de framtida driftskostnaderna i medlemsstaterna kunna bäras av de nationella programmen för genomförande av fonden för inre säkerhet, som också sträcker sig till och med 2020. Kommissionen föreslår att 50 % av anslagen kan användas till att täcka operativa kostnader för de IT-system som används för att hantera migrationsflöden över EU:s yttre gränser, dvs. VIS och SIS, men även för ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer. Sådana kostnader kan avse personal, underhåll, hyra av säkra lokaler m.m.

Inrättande av automatiserade gränskontroller lämnas frivilligt för medlemsstaterna och kostnaden för sådana är därför inte medtagna. För svensk del finns det ingen plan eller avsikt att inrätta sådana gränskontroller.

En ansökan om att bli en registrerad resenär föreslås kosta 20 euro, en avgift som ska täcka medlemsstaternas kostnader för den administrativa hanteringen och tillverkning av informationsbäraren som ska tillhandahållas resenären. Om ansökan görs samtidigt för både visering för flera inresor och till programmet för registrerade resenärer föreslås avgiften istället vara 10 euro.

Enligt kommissionens analys ska samtliga kostnader relaterade till utvecklingen av de två systemen som nämnts ovan täckas av EU:s budget och därför bör det inte uppstå några kostnader på nationell nivå. Detta går dock inte att veta med säkerhet i nuläget eftersom förhandlingarna ännu inte inletts och frågor om t.ex. tillämpningsområde och biometri ska diskuteras. Inte heller EU:s budget för åren 2014-2020 är beslutad ännu. Tanken bakom förslagen är dock att en effektivisering av gränskontrollen på sikt ska leda till besparingar. Om kostnader skulle uppstå på nationell nivå bör dessa finansieras inom befintlig ram.

Förslaget om att ändra gränskodexen påverkar inte unionens budget. Det kan leda till kostnader för eventuellt lagstiftningsarbete på nationell nivå.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

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

Regeringens uppfattning är att systemens införande måste vägas bland annat mot EU:s och Sveriges erfarenhet av att införa nya stora IT-system. Den visar att det är förenat med stora utmaningar och att det är svårt att beräkna den faktiska kostnaden. Kommissionen gör bedömningen att genomförandet av de två förslagen skulle kosta ca 1,1 miljarder euro. Denna summa föreslås avsättas i Fonden för inre säkerhet i EU:s kommande budget. Sett till att många medlemsstater befinner sig i ett ansträngt ekonomiskt läge måste en sådan kostnad tydligt kunna motiveras. Inrättandet av nya system måste också noga vägas mot det tänkta mervärdet och mot samtliga möjliga

tekniska lösningar. Det underlag som hittills presenterats är inte tillräckligt för att bedöma om förslaget är korrekt avvägt i dessa delar.

2012/13:FPM80

När det gäller inrättandet av ett in- och utresesystem kan regeringen se att det finns ett behov av ett mer modernt arbetssätt än stämpling av pass som idag används. Den manuella uträkningen av vistelsetiden i Schengenområdet med hjälp av stämplat, inte sällan många och otydliga, behöver förbättras. Ett in- och utresesystem skulle också kunna ge underlag vid utformningen av viseringspolitiken genom att påvisa problem med överskridande av den tillåtna vistelsen för en tredjelandsmedborgare av en viss nationalitet, vilket är en faktor vid beslut om att införa eller upphäva viseringskrav mot tredje land. Införandet av ett in- och utresesystem utan biometri skulle endast ge ett mindre mervärde jämfört med dagens manuella stämpling. Att ersätta dagens system med passtämplat med en registrering av tredjelandsmedborgares in- och utresor innehållandes personuppgifter och biometri ställer stora krav på skyddet av den personliga integriteten och dataskydd. Dessa aspekter tillsammans med de stora beräknade kostnaderna gör att regeringen inte är övertygad om att förslaget ger ett tillräckligt mervärde. Regeringen har därför som målsättning att noga granska nytta och kostnader under förhandlingarna innan man slutgiltigt tar ställning i frågan. Under förhandlingarna kommer regeringen också att driva linjen att den information som endast är nödvändig ska sparas och utbytas.

Även behovet, mervärdet och proportionaliteten av att ge tillgång till systemet för brottsbekämpningsändamål behöver utredas mer noggrant eftersom det huvudsakliga syftet med systemet är att effektivisera gränskontrollen. Regeringen anser därför att kommissionens förslag om att en sådan tillgång ska utvärderas två år efter att systemet tagits i drift är väl avvägt.

Regeringen ser för svenskt vidkommande inget tydligt mervärde av ett inrättande av ett program för registrerade resenärer, men har förståelse för att medlemsstater med högt tryck på vissa av sina gränsövergångsställen har ett sådant behov. Programmet skapar skyldigheter för samtliga medlemsstater att t.ex. hantera ansökningar, både vid gränsövergångsställen och konsulat, att sammanställa statistik, att utbilda personal och att skapa teknisk struktur, även om landet inte har för avsikt att utnyttja möjligheten att automatisera gränskontrollen. Regeringens mål är därför att få till stånd mer flexibilitet i förordningen, så att tillämpningen kan anpassas till olika medlemsstaters behov.

I den fortsatta diskussionen om systemutveckling är frågor om rättssäkerhet, reglering av informationstillgång, dataskydd och iakttagande av mänskliga rättigheter av stor vikt för regeringen.

Kommissionen presenterade sina förslag på rådet för rättsliga och inrikes frågor den 7-8 mars 2013. En majoritet av de medlemsstater som uttalade sig gav sitt stöd till kommissionens förslag. Flertalet medlemsstater framhöll behovet av en ordentlig kostnadsanalys samt vikten av mervärde. Flera pekade på behovet av att ge tillgång till ett in- och utresesystem även för brottsbekämpningsändamål samt att systemet bör omfatta biometri, helst redan från start.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte lämnat något yttrande kring förslagen.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

3.1.1. Förslag 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

Artiklarna 74 och 77.2 b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (av rådet och Europaparlamentet gemensamt) och med kvalificerad majoritet i rådet.

3.1.2. Förslag om inrättande av ett program för registrerade resenärer

Artiklarna 74 och 77.2 b och 77.2 d i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (av rådet och Europaparlamentet gemensamt) och med kvalificerad majoritet i rådet.

3.1.3. Förslag om att ändra förordning (EG) nr 562/2006

Artikel 77.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (av rådet och Europaparlamentet gemensamt) och med kvalificerad majoritet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

3.2.1. Förslag 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

Enligt kommissionen behöver gällande EU-bestämmelser om passage av medlemsstaternas yttre gränser ändras sett till att det idag inte finns några tillförlitliga sätt att övervaka de resor som företas av tredjelandsmedborgare som beviljats inresa och att det nuvarande stämplingskravet ger ett komplicerat och långsamt förfarande. Med nuvarande arbetssätt kan medlemsstaternas myndigheter inte bedöma den tillåtna vistelsen vid gränskontrollen av den resande eller vid kontroll inom territoriet. Det behövs en gemensam ordning som fastställer harmoniserade regler för ett införande av ett in- och utresesystem. Målet med förslaget kan alltså bara uppnås på EU-nivå och inte på medlemsstatsnivå. Förslaget vidareutvecklar Schengenregelverket som ska se till att samma regler tillämpas på samma sätt vid de yttre gränserna.

Regeringen gör bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

När det gäller frågan om förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen kan regeringen konstatera att underlaget som hittills presenterats inte är tillräckligt för att bedöma om kostnaderna är rimliga i förhållande till det tänkta mervärdet och till samtliga möjliga tekniska lösningar. Regeringen kan därför i nuläget inte bedöma om förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen

3.2.2. Förslag om inrättande av ett program för registrerade resenärer

Enligt kommissionen måste gällande EU-bestämmelser om passage av medlemsstaternas yttre gränser anpassas till det ökande passagerarflödet och de möjligheter som ny teknik erbjuder. Det behövs en gemensam ordning för harmoniserade bestämmelser om förenklad gränspassage för registrerade resenärer så att de enklare bestämmelserna tillämpas på alla medlemsstaters gränsövergångsställen utan någon separat prövning och utan att säkerheten försämrats. Målet med förslaget kan alltså bara uppnås på EU-nivå och inte på medlemsstatsnivå. Förslaget vidareutvecklar Schengenregelverket som ska se till att samma regler tillämpas på samma sätt vid de yttre gränserna. Åtgärden måste genomföras så effektivt som möjligt och därför är förslaget proportionerligt.

Regeringen gör bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Förslaget om att inrätta ett program för registrerade resenärer skapar skyldigheter för samtliga medlemsstater att t.ex. hantera ansökningar, både vid gränsövergångsställen och konsulat, att sammanställa statistik, att utbilda personal och skapa teknisk struktur, oavsett om en medlemsstat har för avsikt att utnyttja möjligheten att automatisera gränskontrollen eller inte. Förslaget

till regelverk bör kunna utformas mer flexibelt för att möta medlemsstaternas olika behov, vilket bör vara mer proportionerligt sett till programmets syfte, dvs. att minska trycket vid de gränsövergångsställen som är utsatta för ett särskilt högt in- och utresetryck av tredjelandsmedborgare. Så som det liggande förslaget från kommissionen är utformat är det enligt regeringens bedömning därför inte uppenbart förenligt med proportionalitetsprincipen.

3.2.3. Förslag om att ändra förordning (EG) nr 562/2006

Enligt kommissionen är förslaget en vidareutveckling av Schengenregelverket som ska se till att samma regler tillämpas på samma sätt vid de yttre gränserna. Målet med förslaget kan alltså bara uppnås på EU-nivå och inte på medlemsstatsnivå. Regeringen gör bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen med reservation för de ändringar som föranleds med anledning av att ett program för registrerade resenärer är obligatoriskt för samtliga medlemsstater.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslagen ska förhandlas i rådsarbetsgruppen för gränsfrågor där ett första möte är att vänta i april 2013.

4.2 Fackuttryck/termer

Alfanumeriska uppgifter: Uppgifter som återges med bokstäver, siffror, särskilda tecken, mellanslag och skiljetecken.

Biometri: I de aktuella förslagen avses fingeravtryck.

Look-a-like: När en person reser på en lånad, köpt eller stulen men äkta resehandling där personen liknar resehandlingens rättmätige ägare.

SIS: Schengens informationssystem.

VIS: Informationssystem för viseringar.