



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 28.2.2013
SWD(2013) 48 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger
om tredjelandsstatsborgere, der passerer EU-medlemsstaternes ydre grænser**

{COM(2013) 95 final}
{SWD(2013) 47 final}
{SWD(2013) 49 final}

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger om tredjelandsstatsborgere, der passerer EU-medlemsstaternes ydre grænser

1. PROBLEMSTILLING

1.1. Baggrund

Kommissionen foreslog i sin meddelelse af 13. februar 2008 om *forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU*¹, at der oprettes et ind- og udrejsesystem. Et sådant system vil indebære registrering af personoplysninger og ind- og udrejsedatoer for tredjelandsstatsborgere, der passerer de ydre grænser i forbindelse med et kortvarigt ophold. Meddelelsen fra 2008 blev ledsaget af en konsekvensanalyserapport².

Det Europæiske Råd opfordrede i sine konklusioner af 23. og 24. juni 2011 til, at arbejdet med "intelligente grænser" hurtigt fremskyndes. Som reaktion herpå vedtog Kommissionen den 25. oktober 2011 en ny meddelelse om valgmuligheder og vejen videre frem³. Kommissionen konkluderede, at indførelsen af et ind- og udrejsesystem vil give EU præcise oplysninger om rejsestrømmen ind og ud af Schengenområdet ved alle de ydre grænser og om personer, der bliver længere, end de har tilladelse til.

1.2. Årsager til at undersøge, om der skal oprettes et ind- og udrejsesystem

I konsekvensanalysen fra 2008 blev ulovlig indvandring, herunder manglen på oplysninger til identifikation af personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, terrorisme og grov kriminalitet undersøgt og indkredset som de primære problemer, der skal løses gennem oprettelse af et ind- og udrejsesystem. I meddelelsen fra 2011 hedder det:

"Et ind- og udrejsesystem vil gøre det muligt præcist og på pålidelig vis at beregne længden af det tilladte ophold og at kontrollere rejseaktiviteten hos både visumindehavere og rejsende, der er fritaget for visumpligten, som en vigtig del af den indledende risikovurdering. Det vil ske ved at erstatte det nuværende system med stempeling af pas med en elektronisk registrering af dato og sted for tredjelandsstatsborgeres ind- og udrejse, når de har tilladelse til et kort

¹ KOM(2008) 69 endelig.

² SEK(2008) 153 og forberedende undersøgelse som grundlag for en konsekvensanalyse af oprettelsen af et automatisk ind- og udrejsesystem ved EU's ydre grænser og indførelse af en grænseovergangsordning for rejsende i god tro (program for registrerede rejsende) udarbejdet af GHK samt teknisk gennemførlighedsundersøgelse af ind- og udrejsesystem foretaget af Unisys. Undersøgelserne er offentliggjort på:

³ http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm

COM(2011) 680 final.

*ophold. Selv om hovedformålet med systemet er at kontrollere, at tredjelandstatsborgere kun bliver i det tidsrum, de har tilladelse til, vil systemet også bidrage til at optimere grænsekontrolprocedurerne og øge sikkerheden på det tidspunkt, hvor de pågældende passerer de ydre grænser."*⁴

I konsekvensanalysen fra 2008 blev en lang række politiske løsningsmodeller vurderet, og konklusionen var, at oprettelse af et ind- og udrejsesystem var den foretrukne løsning. I denne konsekvensanalyse betragtes den overordnede problemstilling igen som relevant for denne konklusion i lyset af udviklingen siden 2008 inden for grænsekontrol, ulovlig indvandring og teknologi, både på europæisk og nationalt plan.

1.3. Sammenhang af de overordnede problemer ved grænsekontrol og ulovlig indvandring

- Mangel på elektronisk udstyr til registrering af rejseaktiviteten blandt tredjelandstatsborgere, der har tilladelse til kortvarigt ophold.
- De nationale systemers meget begrænsede værdi i forhold til disse formål i et område med 26 lande uden kontrol ved de indre grænser.
- Mangel på værktøjer til at identificere personer, der opdages inden for området uden rejsedokumenter, og som ikke kan identificeres ved hjælp af visuminformationssystemet.
- Mangel på oplysninger om, hvem der befinder sig på EU's område, og hvem der overholder grænsen for kortvarige ophold på tre måneder for hver seks måneder.
- Den nuværende komplekse og omstændelige stemplingsforpligtelse ved kontrol af den rejsende, som ikke er nogen garanti for, at grænsevagterne kan vurdere, om der er givet tilladelse til ophold.
- Mangel på oplysninger om nationaliteter og grupper (fritaget for visumpligt/visumpligtige) af rejsende, der bliver længere, end de har tilladelse til.
- Mangel på oplysninger, der kan underbygge stikprøvekontroller inden for området for at opdage personer, der bliver længere, end de har tilladelse til.

1.4. Sammenhang af de overordnede problemer i forbindelse med retshåndhævelse

- Mangel på oplysninger om mistænkelige personers rejseaktivitet og grænsepassage.
- Problemer med at identificere personer, om hvem der er foretaget en indberetning, og som anvender forskellige identiteter, når de passerer grænserne.
- Problemer med at identificere mistænkte personer, som har tilintetgjort deres rejsedokumenter.

1.5. De grundlæggende rettigheder

Et ind- og udrejsesystem vil som følge af de personoplysninger, der er involveret, især have betydning for retten til beskyttelse af personoplysninger, jf. artikel 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Et ind- og udrejsesystem skal sikre adgangen til effektive retsmidler ved en domstol (artikel 47 i chartret) i forbindelse med indsigelse mod en indberetning om, at en person er blevet længere, end den pågældende har tilladelse til,

⁴ COM(2011) 680 final.

f.eks. i situationer, hvor en person er tvunget til at blive længere end tilladt, i tilfælde af fejl eller i situationer, hvor en person har en lovfæstet ret til ophold.

Direktiv 95/46/EF om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger⁵ og forordning (EF) nr. 45/2001 vil finde anvendelse på den behandling af personoplysninger, der foretages i forbindelse med et ind- og udrejsesystem, af henholdsvis medlemsstaterne og de involverede EU-institutioner, -organer og -agenturer. De negative virkninger af at udveksle personoplysninger skal minimeres i form af passende tekniske beskyttelsesforanstaltninger mod misbrug og klare adgangsbegrænsninger, herunder formålsbegrænsninger og datalagringsperioder, der er så korte som muligt.

Ifølge Kommissionens meddelelse fra juli 2010 om informationsstyring⁶ skal databeskyttelsesbestemmelserne indarbejdes i alle nye instrumenter, der er baseret på brug af informationsteknologi. Dette indebærer indførelse af passende bestemmelser, der begrænser behandlingen af oplysninger til det, der er nødvendigt for at nå et givet mål med det pågældende instrument, og som kun giver adgang til de enheder, der har "behov for at få kendskab" til oplysninger. Det indebærer også fastsættelse af begrænsede datalagringsperioder, der udelukkende afhænger af formålene med instrumentet, og indførelse af mekanismer, der sikrer en præcis risikostyring og en effektiv beskyttelse af de registreredes rettigheder.

Systemet skal overholde databeskyttelsesprincipperne og kravene til nødvendighed, proportionalitet, formålsbegrænsning og oplysningernes kvalitet. Alle beskyttelsesforanstaltninger og mekanismer skal være på plads for at opnå en effektiv beskyttelse af de rejsendes grundlæggende rettigheder, især beskyttelsen af deres privatliv og personoplysninger. Tredjelandstatsborgere skal gøres opmærksom på disse rettigheder.

1.6. Nærhedsprincippet

I henhold til artikel 74 og artikel 77, stk. 2, i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) har EU beføjelser til at vedtage foranstaltninger vedrørende passage af medlemsstaternes ydre grænser. I henhold til artikel 82, stk. 1, litra d), og artikel 87, stk. 2, litra a), i TEUF har EU også beføjelser til at vedtage foranstaltninger til styrkelse af politisamarbejdet og det retlige samarbejde gennem indsamling, lagring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger.

Ingen medlemsstat alene kan løse problemerne med ulovlig indvandring og bekæmpelse af international terrorisme og grov kriminalitet. En person kan rejse ind i Schengenområdet ved et grænseovergangssted i en medlemsstat, hvor der anvendes et nationalt system til registrering af ind- og udrejseoplysninger, men rejse ud via et grænseovergangssted, hvor der ikke anvendes et sådant system. En medlemsstat kan derfor ikke alene overvåge om EU-reglerne om tilladte ophold overholdes. Tredjelandstatsborgere, der rejser ind i Schengenområdet, kan rejse frit inden for området. I et område uden indre grænser skal foranstaltninger mod ulovlig indvandring principielt træffes i fællesskab. Alt dette taget i betragtning er EU bedre i stand til at træffe de fornødne foranstaltninger end medlemsstaterne.

⁵ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁶ KOM(2010) 385 endelig.

2. IND- OG UDREJSESYSTEMETS MÅL

De generelle politiske mål er (i prioriteret rækkefølge):

- at bekæmpe ulovlig indvandring
- at bidrage til bekæmpelsen af terrorisme og grov kriminalitet og at sikre en høj grad af intern sikkerhed.

De specifikke mål er:

- at højne effektiviteten af grænsekontrollen gennem overvågning af retten til tilladt ophold ved ind- og udrejse og at forbedre vurderingen af risikoen for ophold efter visumudløb
- at overvåge, at personer, der har fået tilladelse til ophold, og som befinder sig inden for området, også overholder reglerne for opholdets længde
- at generere pålidelige oplysninger, der gør det muligt for EU og medlemsstaterne at træffe oplyste politiske valg om visum og indvandring
- at opdage og identificere ulovlige indvandrere, især personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, også inden for området, og forbedre mulighederne for, at sådanne personer kan vende tilbage
- at identificere og pågribe terrormistænkte og andre mistænkte, der passerer de ydre grænser
- at generere oplysninger, der gør det lettere at identificere tredjelandstatsborgere, som ikke er dækket af visuminformationssystemet (VIS), og bidrager til at pågribe terrormistænkte og andre mistænkte.

De operationelle mål er:

- at føre ind- og udrejseregistre over tredjelandstatsborgere, der passerer de ydre grænser
- at beregne det tilladte ophold automatisk og foretage en indberetning, hvis der ikke er registreret en udrejse ved udløbet af tredjelandstatsborgerens tilladte ophold
- at slette oplysninger fra ind- og udrejsesystemet ved datalagringsperiodens udløb
- at generere oplysninger om omfanget af og tendensen for bevægelser på tværs af de ydre grænser, især med hensyn til ulovlig indvandring
- at informere tredjelandstatsborgere om deres rettigheder og at indføre effektive klageprocedurer.

3. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Problemstillingen og høringen af interessenter viser, at de primære spørgsmål, der skal tages stilling til, er, hvilke oplysninger der skal behandles i systemet og til hvilket formål. Der skal fastsættes en datalagringsperiode på grundlag af de valg, der træffes i forbindelse med ovennævnte aspekter, dvs. den kortest mulige lagringsperiode, der kræves for at opfylde formålet. De fire løsningsmodeller er derfor:

- 1) et ind- og udrejsesystem med alfanumeriske oplysninger med henblik på grænsekontrol og migrationsstyring
- 2) som løsningsmodel 1, men med tilføjelse af biometriske oplysninger
- 3) som løsningsmodel 1, idet systemet også skal omfatte bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet

- 4) som løsningsmodel 1, men med tilføjelse af biometriske oplysninger, idet systemet også skal omfatte bekæmpelse af terrorisme og grov kriminalitet (dvs. en kombination af løsningsmodel 2 og 3).

Når den foretrukne løsningsmodel er valgt – dvs. hvad systemet skal kunne – skal der træffes beslutning om systemets tekniske gennemførelse.

Datalagringsperioden for de forskellige løsningsmodeller vil være som følger:

- For et ind- og udrejsesystem, der er oprettet på baggrund af **løsningsmodel 1 eller 2**, er datalagringsperioden som udgangspunkt seks måneder, men dog fem år for rejsende, som ikke er rejst ud af området inden udløbet af det tilladte ophold. For personer, der er omfattet af programmet for registrerede rejsende, svarer perioden til det tidsrum, i hvilket de har adgang til systemet.
- For et ind- og udrejsesystem, der er oprettet på baggrund af **løsningsmodel 3 eller 4**, er datalagringsperioden fem år for alle rejsende.

4. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER OG IDENTIFIKATION AF DEN FORETRUKNE MODEL

4.1. Sammenligning af løsningsmodeller

Tabel 1 – Sammenlignende vurdering af politiske løsningsmodeller

Mål/politisk løsningsmodel	Referencescenarie (Løsningsmodel 0)	Løsningsmodel 1:	Løsningsmodel 2:	Løsningsmodel 3:	Løsningsmodel 4:
Politisk mål: at bekæmpe ulovlig indvandring	0	√√	√√√	√√	√√√
Politisk mål: at bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet	0	0	0	√√	√√√
Indvirkning på de grundlæggende rettigheder	0	-√	-√√	-√√	-√√√√
Indvirkning på grænseforvaltningen	0	0	0	0	0

I tabel 1 er konsekvensanalysen opsummeret. Ved sammenligningen af løsningsmodeller og afgrænsningen af den foretrukne løsningsmodel nedenfor tages der endvidere hensyn til følgende kriterier:

- effektivitet – i hvor høj grad løsningsmodellerne opfylder de mål, der er opstillet i forslaget
- omkostningseffektivitet – i hvor høj grad målene kan opfyldes til den lavest mulige pris
- sammenhæng – i hvor høj grad løsningsmodellerne er i overensstemmelse med EU's overordnede politiske mål.

Et problem, der viser sig ved vurderingen af konsekvenserne af de enkelte løsningsmodeller, er manglen på tilgængelige oplysninger, hvilket især gør det vanskeligt at sammenligne effektiviteten af løsningsmodel 1-4. Den antagelse, at et system med biometriske oplysninger vil gøre det lettere at bekæmpe ulovlig indvandring, og at løsningsmodel 2 og 4 derfor vil være mere effektive, påvirkes af andelen af personer, der ikke er underlagt visumpligt, og som bliver længere end tilladt, og hvis nøjagtige antal ikke kendes. Den negative indvirkning på grænseforvaltningsarbejdet af, at de biometriske oplysninger for denne gruppe af rejsende skal kontrolleres, kan først vurderes fuldt ud, når gennemførelsen af VIS er afsluttet. På samme måde er der stadig ikke tilstrækkeligt omfattende oplysninger til at vurdere konsekvensen af at give adgang til retshåndhævelsesformål, da de oplysninger, som medlemsstaternes eksperter indtil videre har givet, har været generelle, og da der endnu ikke er gjort erfaringer med adgang til VIS til retshåndhævelsesformål. Det bemærkes, at ind- og udrejseoplysninger kan være nødvendige for at forebygge, opdage eller undersøge terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger, såfremt disse er forbundet med international rejseaktivitet. Desuden er den positive indvirkning på målet om at opdage og identificere terrormistænkte og andre mistænkte større for et system med biometriske oplysninger.

En vurdering af den foretrukne løsningsmodel med hensyn til medtagelse af biometriske oplysninger må nødvendigvis tage udgangspunkt i systemets centrale formål, nemlig grænsekontrol og migrationsstyring. På den baggrund har løsningsmodel 2 den største positive indvirkning på bekæmpelse af ulovlig indvandring. De mulige negative konsekvenser for grænseforvaltningsarbejdet vil kunne imødegås i form af en overgangsperiode, i hvilken systemet skal drives på grundlag af alfanumeriske oplysninger i de første tre år og herefter på grundlag af både alfanumeriske og biometriske oplysninger.

For så vidt angår adgang til retshåndhævelsesformål, kan den samlede negative indvirkning af løsningsmodel 4 på de grundlæggende rettigheder derfor anses for at være uforholdsmæssig stor, også under hensyntagen til behovet for en meget længere lagringsperiode.

En evaluering efter to år, som tager hensyn til erfaringerne med gennemførelsen af VIS, for så vidt angår adgang til retshåndhævelsesformål, og de generelle erfaringer med driften af ind- og udrejsesystemet vil gøre det muligt at vende tilbage til spørgsmålet om adgang til retshåndhævelsesformål på grundlag af mere fyldestgørende oplysninger med henblik på en nærmere vurdering af konsekvenserne.

Behovet for at give adgang til systemet til retshåndhævelsesformål samt lagringsperioden vil derfor kunne revurderes, når ind- og udrejsesystemet evalueres efter to år. Konklusionen er således, at løsningsmodel 2 foretrækkes, idet der skal foretages en evaluering efter to års drift, hvorefter det vurderes, om man skal gå videre til løsningsmodel 4. En sådan ændring (dvs. et skift til løsningsmodel 4), for så vidt angår adgang til retshåndhævelsesformål og/eller ændring af lagringsperioden, kræver, at Kommissionen fremsætter et nyt forslag til retsakt.

4.2. Teknisk gennemførelse

Overordnet set er den centraliserede tilgang den mest effektive og omkostningseffektive løsning. Den er også i overensstemmelse med udviklingen og forvaltningen af andre it-systemer på migrationsområdet, dvs. Eurodac, VIS og SIS/SIS II.

4.3. Den foretrukne løsningsmodel

Den foretrukne løsningsmodel for et ind- og udrejsesystem er at starte med et system, der bygger på løsningsmodel 2, og derefter vurdere behovet for at gå videre til løsningsmodel 4 efter to års drift:

- Ind- og udrejsesystemet vil i første omgang skulle drives som en central database udelukkende med alfanumeriske oplysninger og uden adgang for de retshåndhævende myndigheder. Datalagringsperioden vil være seks måneder for normale sager og fem år i forbindelse med ophold efter udløbet af tilladelsen til ophold.
- Efter tre års drift skal ind- og udrejsesystemet baseres på både alfanumeriske og biometriske oplysninger (sidstnævnte vedrører personer, der ikke er omfattet af visumplikten).
- Efter to års drift skal ind- og udrejsesystemet evalueres. På det tidspunkt skal spørgsmålene om adgang til retshåndhævelsesformål og datalagringsperioden revurderes.
- For at give de retshåndhævende myndigheder adgang til de oplysninger, der genereres af ind- og udrejsesystemet i næste fase, skal det dog klart dokumenteres med solide beviser, at det er nødvendigt at bruge disse oplysninger, og at brugen heraf står i et rimeligt forhold til formålet, og en sådan adgang skal underlægges passende beskyttelsesforanstaltninger og begrænsninger.

4.4. Omkostninger ved den foretrukne løsningsmodel

Tabel 2 – Omkostninger ved den foretrukne løsningsmodel

	Engangsomkostninger til udvikling på centralt og nationalt plan (tre års udvikling) (mio. EUR)	Årlige driftsomkostninger på centralt og nationalt plan (fem års drift) (mio. EUR)	Samlede omkostninger på centralt og nationalt plan (mio. EUR)
Centraliseret system med senere tilføjelse af biometriske oplysninger	183 (MS 146 EU 37)	88 (MS 74 EU 14)	623

Kommissionens forslag til den næste flerårige finansielle ramme (FFR) omfatter et forslag om 4,6 mia. EUR til Fonden for Intern Sikkerhed (ISF) for perioden 2014-2020. I forslaget er der afsat 1,1 mia. EUR som et vejledende beløb til udvikling af et ind- og udrejsesystem og et program for registrerede rejsende, idet det antages, at der først påløber udviklingsomkostninger fra 2015, og idet beløbet dækker fire års drift. Uden for ISF's regi er der afsat et separat beløb på 822 mio. EUR til forvaltning af eksisterende store it-systemer (Schengeninformationssystem II, visuminformationssystemet og Eurodac).

Kommissionen overvejer at uddelegere gennemførelsen af disse systemer til Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store It-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed, der er oprettet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1077/2011⁷. Ved at yde finansiell støtte til nationale udviklingsomkostninger sikres det, at vanskelige økonomiske forhold på nationalt plan ikke bringer projekterne i fare eller forsinker dem.

⁷ EUT L 286 af 1.11.2011, s. 1.

Der kan også opnås omkostningsbesparelser, hvis ind- og udrejsesystemet bygges sammen med programmet for registrerede rejsende, sammenlignet med en situation, hvor de to systemer opbygges uafhængigt af hinanden. De største omkostningsbesparelser vil på centralt plan (EU) kunne opnås på hardware, software og infrastruktur, mens der på medlemsstatsplan vil kunne opnås besparelser i omkostningerne til administration og kontorlokaler.

5. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Kommissionen sikrer, at der udvikles systemer til overvågning af ind- og udrejsesystemets funktion, og evaluerer disse i forhold til de vigtigste politiske mål. To år efter at systemet er sat i drift, og herefter hvert andet år forelægger forvaltningsagenturet en rapport for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om systemets tekniske funktion. To år efter at ind- og udrejsesystemet er sat i drift, og herefter hvert fjerde år udarbejder Kommissionen endvidere en generel evaluering af systemet, hvor den bl.a. vurderer systemets indvirkning på de grundlæggende rettigheder, i hvor høj grad de opnåede resultater opfylder målene, hvorvidt det ræsonnement, der ligger til grund for systemet, stadig eksisterer, samt eventuelle konsekvenser for fremtidige løsningsmodeller. Den første evaluering skal fokusere på, hvorvidt der skal gives adgang til retshåndhævelsesformål, og hvorvidt lagringsperioden skal forlænges, og vil om nødvendigt blive ledsaget af forslag til retsakter. Kommissionen skal forelægge evalueringsrapporterne for Europa-Parlamentet og Rådet.