



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 28.2.2013
SWD(2013) 48 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

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

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

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

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

1. PROBLEMFORMULERING

1.1. Bakgrund

I sitt meddelande av den 13 februari 2008 *Att förbereda nästa steg i utvecklingen av Europeiska unionens gränsförvaltning*¹ föreslår kommissionen ett in- och utresesystem. Ett sådant system skulle göra det möjligt att i samband med gränspassagen registrera personuppgifter tillsammans med uppgifter om in- och utresedag för tredjelandsmedborgare som beviljats inresa för en kortare vistelse. Meddelandet från 2008 åtföljdes av en konsekvensanalys².

I slutsatserna från Europeiska rådets möte den 23 och 24 juni 2011 uppmanades kommissionen att snabbt påskynda arbetet med ”smarta gränser”. Som en reaktion på detta antog kommissionen den 25 oktober 2011 ett nytt meddelande om olika alternativ och hur arbetet skulle kunna föras framåt³. I detta meddelande drogs slutsatsen att ett in- och utresesystem skulle förse unionen med korrekta uppgifter om reseflödena till och från Schengenområdet (utmed hela den yttre gränsen) och om personer som överskridit sin tillåtna vistelse.

1.2. Därför undersöks inrättandet av ett in- och utresesystem

I 2008 års konsekvensbedömning identifierades och analyserades irreguljär invandring, också avsaknaden av uppgifter för att identifiera personer som överskridit sin tillåtna vistelse, samt terrorism och allvarlig brottslighet som de problem vilka främst är tänkta att lösas genom inrättandet av ett in- och utresesystem. Detta förklaras närmare i 2011 års meddelande:

¹ KOM(2008) 69 slutlig.

² SEK(2008) 153 och en förberedande studie om genomförandet av en konsekvensanalys av inrättandet av ett automatiskt in- och utresesystem vid EU:s yttre gränser och införandet av ett gränspassagesystem för resenärer med ärligt uppsåt (”program för registrerade resenärer”) utarbetad av GHK samt en teknisk genomförbarhetsstudie för ett in- och utresesystem utarbetad av Unisys. Studierna kan läsas här:

³ http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm
KOM(2011) 680 slutlig

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 stämplat 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.⁴

I 2008 års konsekvensbedömning framhölls inrättandet av ett in- och utresesystem som den prioriterade lösningen ett stort antal bedömda handlingsalternativ. I föreliggande konsekvensbedömning diskuteras på nytt om den övergripande problemdefinitionen är relevant för denna slutsats med hänsyn till utvecklingen sedan 2008 när det gäller gränskontroller, irreguljär migration och teknisk utveckling på såväl europeisk som nationell nivå.

1.3. Sammanfattning av övergripande problem som rör gränskontroll och olaglig migration

- Frånvaro av elektroniska metoder för registrering av resemönster för tredjelandsmedborgare som beviljats inresa för en kortare vistelse.
- Det mycket begränsade värdet av nationella system för sådana ändamål inom ett område som saknar kontroller vid de inre gränserna mellan 26 länder.
- Avsaknad av metoder för att finna personer som upptäcks utan resehandlingar på territoriet och som inte kan identifieras med hjälp av informationssystemet för viseringar (VIS).
- Avsaknad av uppgifter om vem som befinner sig på EU:s territorium och som följer regeln om tre månader som längsta tillåtna korttidsvistelse per sexmånadersperiod.
- Det nuvarande kravet på stämpling i passet leder till ett besvärligt och långsamt förfarande utan garantier för att gränsvakterna i samband med gränskontrollen verkligen kan bedöma om den tillåtna vistelsen iakttagits.
- Det saknas uppgifter om nationaliteter och grupper (med eller utan viseringskrav) av personer som stannat efter den tillåtna vistelsen.
- Avsaknad av uppgifter till eventuellt stöd för slumpmässiga kontroller inom territoriet för att upptäcka personer som irreguljärt vistas där.

1.4. Sammanfattning av övergripande problem som gäller brottsbekämpningsfrågor

- Bristande uppgifter om resor och misstänkta personers gränspassager.
- Svårigheter när det gäller upptäckt av personer som systemet varnar för och som använder olika identiteter för att passera de yttre gränserna.
- Svårigheter att identifiera en person som misstänks ha förstört sina resehandlingar.

1.5. Frågor om grundläggande rättigheter

Ett in- och utresesystem skulle, på grund av de behandlade personuppgifter, särskilt påverka rätten till skydd av personuppgifter som är stadfäst i artikel 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna i Europeiska unionen. Ett in- och utresesystem måste garantera rätten till ett

⁴ KOM(2011) 680 slutlig

effektivt rättsmedel inför en domstol (artikel 47 i stadgan) för att möjliggöra överklagande av en anmälan om överskridande av den tillåtna vistelsen, t.ex. i fall av påtvingad vistelse sedan viseringen löpt ut, felaktigheter eller om en migrerande har laglig rätt till vistelse.

Direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter⁵ samt förordning (EG) nr 45/2001 skulle tillämpas på den behandling av personuppgifter inom ramen för in- och utresesystemet som utförs av medlemsstaterna och EU:s institutioner, organ och myndigheter. De negativa konsekvenserna av att dela personuppgifter måste minimeras genom lämpliga tekniska garantier mot missbruk, tydliga rättsliga begränsningar för åtkomst samt begränsningar avseende syftet med användningen och datalagringsperioder som är så korta som möjligt.

Enligt kommissionens meddelande från juli 2010 om uppgiftshantering⁶ bör dataskyddsregler ingå i varje nytt instrument som bygger på användning av informationsteknik. Detta innebär lämpliga bestämmelser för att begränsa databehandlingen till de uppgifter som är absolut nödvändiga för instrumentets specifika syfte och att endast bevilja de enheter som ”behöver få veta” tillgång till uppgifterna. Det innebär också begränsade datalagringsperioder som uteslutande avgörs av syftet med instrumentet och antagandet av mekanismer som säkerställer en välavvägd riskhantering och ett effektivt skydd av den registrerades rättigheter.

Systemet måste överensstämma med principerna om uppgiftsskydd och principerna om nödvändighet, proportionalitet, ändamålsbegränsning och uppgifternas kvalitet. Alla säkerhetsåtgärder och skyddsmekanismer bör inrättas för att uppnå ett effektivt skydd av de grundläggande rättigheterna för resenärer, bland annat skydd av deras privatliv och personuppgifter. Tredjelandsmedborgare måste göras medvetna om dessa rättigheter.

1.6. Subsidiaritet

Enligt artiklarna 74 och 77.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*) har unionen befogenhet att vidta åtgärder som avser passage av medlemsstaternas yttre gränser. Enligt artiklarna 82.1 d och 87.2 a i EUF-fördraget har unionen också befogenhet att vidta åtgärder för att förstärka det polisiära och straffrättsliga samarbetet genom insamling, lagring, bearbetning, analys och utbyte av relevanta uppgifter.

Ingen medlemsstat kan på egen hand hantera irreguljär invandring och kampen mot internationell terrorism och grov brottslighet. En person kan resa in i Schengenområdet vid ett gränsövergångsställe i en medlemsstat där ett nationellt register över in- utreseuppgifter används, men lämna området vid ett gränsövergångsställe där inget sådant system används. Övervakning av efterlevnaden av EU:s regler om tillåten vistelse kan därför inte skötas av medlemsstater som agerar på egen hand. Tredjelandsmedborgare som rest in i Schengenområdet kan resa fritt inom området. Inom ett område utan inre gränser bör åtgärder mot irreguljär invandring i princip vidtas på gemensam grund. Sålunda betraktat har EU bättre möjligheter än medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs.

⁵ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

⁶ KOM(2010) 385 slutlig.

2. MÅLEN MED IN- OCH UTRESESYSTEMET

De allmänna politiska målen är, i prioritetsordning, att

- motverka irreguljär invandring.
- bidra till kampen mot terrorismen och den allvarliga brottsligheten samt säkerställa en hög inre säkerhet.

De särskilda syftena är att

- höja effektiviteten vid gränskontrollerna genom att i samband med in- och utresa kontrollera rätten till vistelse, samt att förbättra bedömningen av risken för att den tillåtna vistelsen överskrids,
- övervaka att personer med tillstånd att vistas på territoriet också följer reglerna om vistelsetidens längd,
- ta fram tillförlitlig information så att EU och medlemsstaterna kan fatta väl underbyggda politiska beslut om viseringar och migration,
- identifiera och upptäcka irreguljära invandrare, särskilt personer som överskridit den tillåtna vistelsen och att öka möjligheterna för återvändande,
- identifiera och gripa terrorister och misstänkta som passerar de yttre gränserna.
- ta fram uppgifter som både kan förbättra möjligheterna till identifiering och verifiering av tredjelandsmedborgare, som inte omfattas av VIS, och bidra till gripandet av terrorister och brottsmisstänkta.

De operativa målen är följande:

- att upprätta in- och utreseregister över tredjelandsmedborgare som har passerat de yttre gränserna,
- att automatiskt beräkna den tillåtna vistelsen och utfärda en varning i fall där det saknas en utresepost vid utgången av tredjelandsmedborgarens tillåtna vistelsetid,
- att stryka uppgifterna om in- och utresa när datalagringsperioden löpt ut,
- att få fram uppgifter om omfattningen av rörelserna över de yttre gränserna och de trender som kan utläsas, särskilt när det gäller irreguljär invandring,
- att informera tredjelandsmedborgare om deras rättigheter och genomföra effektiva överklagandeförfaranden.

3. ALTERNATIV

Problemdefinitionen och samrådet med berörda parter visar att de viktigaste frågorna att lösa är vilka uppgifter som ska behandlas i systemet och för vilka ändamål. Lagringstidens längd måste väljas som en funktion av de val som träffats med avseende på dessa båda frågor, dvs. kortast möjliga vistelsetid för att fullgöra ändamålet. De fyra alternativen blir därmed följande:

- 1) Ett in- och utresesystem med alfanumeriska uppgifter för gränskontroll och migrationshantering.
- 2) Samma som alternativ 1, med tillägg av biometriska uppgifter.
- 3) Samma som alternativ 1 med utvidgning av systemets syfte till att också omfatta kampen mot terrorism och allvarlig brottslighet.
- 4) Samma som alternativ 1, med tillägg av biometriska uppgifter och med utvidgning av systemets syfte till att också omfatta kampen mot terrorism och allvarlig brottslighet (m.a.o. en kombination av alternativen 2 och 3).

När den prioriterade strategiska lösningen har valts – m.a.o. frågan om vad systemet ska göra – måste det avgöras hur systemet tekniskt ska införas.

Datalagringsperioden skulle bli den följande för de tänkbara alternativen:

- I ett in- och utresesystem som inrättats på grundval av antingen **alternativ 1 eller 2** vanligen sex månader, medan den för resande som inte har lämnat territoriet under den tillåtna vistelsetiden skulle vara fem år, och för deltagare i programmet för registrerade resenärer en period som motsvarar den tid som de beviljats tillträde till systemet.
- I ett in- och utresesystem som inrättats på grundval av antingen **alternativ 3 eller 4** skulle lagringsperioden vara fem år för alla resenärer.

4. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIV OCH IDENTIFIERING AV DE PRIORITERADE ALTERNATIVEN

4.1. Jämförelse av alternativen

Tabell 1 – Jämförande bedömning av alternativen

Mål/alternativ	Ingen åtgärd (Alternativ 0)	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3	Alternativ 4
Politiskt mål: att motverka irreguljär invandring.	0	√√	√√√	√√	√√√
Politiskt mål: att bekämpa terrorism och allvarlig brottslighet	0	0	0	√√	√√√
Konsekvenser för de grundläggande rättigheterna	0	-√	-√√	-√√	-√√√√
Konsekvenser för gränsförvaltningen	0	0	0	0	0

I tabell 1 sammanfattas bedömningen av konsekvenserna. Vid nedanstående jämförelse och i val av prioriterat alternativ kommer också följande kriterier att beaktas:

- Måluppfyllelse – i vilken utsträckning alternativet bidrar till att förslagets mål uppnås.
- Effektivitet – i vilken grad målen kan uppnås till lägsta möjliga kostnad.
- Konsekvens – i vilken utsträckning alternativen överensstämmer med de övergripande målen med EU:s politik.

Ett problem som upptäcktes vid bedömningen av konsekvenserna av respektive alternativ är avsaknaden av tillgängliga uppgifter, vilket framför allt påverkar möjligheten att jämföra effektiviteten i alternativen 1–4. Antagandet att ett system med biometrisk uppgifter i högre grad skulle komma motverka irreguljär migration, och att alternativen 2 och 4 därför skulle vara effektivare, påverkas av andelen personer som inte omfattas av viseringskrav men som olovligen vistas på territoriet. Deras exakta antal är dock inte känt. De negativa

konsekvenserna för gränsförvaltningens kontroller av de biometriska känneteckens riktighet inom denna grupp av resenärer kan inte till fullo bedömas förrän informationssystemet för viseringar är helt genomfört. På samma sätt saknas alltså tillräckliga uppgifter för att bedöma konsekvenserna av tillgången till fullständiga uppgifter i brottsbekämpningssyfte, eftersom återkopplingen från medlemsstaternas sakkunniga hittills främst har varit av allmän karaktär och det ännu inte finns någon erfarenhet av tillgången till informationssystemet för viseringar i brottsbekämpande syfte. Det kan noteras att in- utreseuppgifter kan vara nödvändiga för att förebygga, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra allvarliga brott, om dessa uppgifter avser internationellt resande. De positiva konsekvenserna för målet att upptäcka och identifiera terrorister och misstänkta brottslingar är vidare starkare i ett system med biometriska uppgifter.

Bedömningen av det prioriterade alternativet i fråga om användningen av biometriska uppgifter måste utgå från huvudsyftet med systemet, vilket är gränskontroll och migrationshantering. På grundval därav har alternativ 2 den tydligaste positiva effekten när det gäller att motverka illegal migration. De potentiella negativa konsekvenserna på gränsförvaltningen kan hanteras genom att tillämpa en övergångsperiod, under vilken systemet skulle fungera på grundval av alfanumeriska uppgifter under de första tre åren, och därefter på grundval av både alfanumeriska och biometriska uppgifter.

Mot bakgrund därav, och när det gäller åtkomst i brottsbekämpningssyfte, skulle de totala negativa konsekvenserna av alternativ 4 på de grundläggande rättigheterna kunna ses som potentiellt oproportionerliga, också med hänsyn till behovet av en avsevärt längre lagringsperiod.

En utvärdering efter två år, som också beaktar erfarenheterna av genomförandet av VIS med avseende på brottsbekämpningssyftet och övergripande erfarenheter när det gäller den operativa sidan av in- och utresesystemet, skulle göra det möjligt att på nytt beakta brottsbekämpningsfrågan utifrån bättre underbyggda uppgifter och information som möjliggör en närmare konsekvensbedömning.

Både behovet av tillträde till systemet i brottsbekämpningssyfte och lagringsperioden skulle därför kunna ses över på nytt när in- och utresesystemet utvärderas efter två år. Sammantaget prioriteras därför alternativ 2, med en planerad utvärdering efter två års drift, varefter en bedömning av det lämpliga i att övergå till alternativ 4 kommer att göras. En sådan ändring (dvs. alternativ 4) med avseende på brottsbekämpning eller förändrade lagringsperioder kräver ett nytt lagstiftningsförslag från kommissionen.

4.2. Tekniskt genomförande

På det hela taget är den centraliserade metoden den mest effektiva och kostnadseffektiva lösningen. Den överensstämmer också med de utvecklingen och förvaltningen av andra it-system på området migration, dvs. Eurodac, VIS och SIS/SIS II.

4.3. Prioriterat alternativ

Den bästa lösningen för ett in- och utresesystem är att utgå från ett system som bygger på alternativ 2 och att därefter bedöma behovet av att gå över till alternativ 4 efter två års drift:

- Systemet med in- och utresa skulle i första hand fungera som en centraliserad databas med uteslutande alfanumeriska uppgifter och utan åtkomst för brottsbekämpande myndigheter. Lagringsperioden för vanliga ärenden skulle vara sex månader och i fall av överskriden

tillåten vistelse fem år.

- Efter tre års drift skulle in- och utresesystemet bygga på alfanumeriska och biometriska uppgifter (det sistnämnda när det gäller personer som inte omfattas av viseringskravet).
- In- och utresesystemet skulle utvärderas efter två års drift. Vid denna tidpunkt skulle det ske en omprövning av både frågan om tillgång till systemet i brottsbekämpningssyfte och lagringsperioden.
- För att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna ges tillgång till de uppgifter som genererats i in- och utresesystemet i en andra etapp, skulle emellertid nödvändigheten och proportionaliteten i användningen av dessa uppgifter behöva styrkas och åtkomst kombineras med lämpliga garantier och begränsningar.

4.4. Kostnaderna för det prioriterade alternativet

Tabell 2 – Kostnader för det prioriterade alternativet

	Engångskostnader för utveckling fördelade på central och nationell nivå (tre års utveckling) (miljoner euro)	Årliga driftskostnader på central och nationell nivå (fem års drift) (miljoner euro)	Årliga driftskostnader på central och nationell nivå (miljoner euro)
Centraliserade systemet med biometriska uppgifter tillagda i ett senare skede	183 (Medlemsstaterna: 146; EU: 37)	88 (Medlemsstaterna: 74; EU: 14)	623

Kommissionens förslag för nästa fleråriga finansieringsram omfattar 4,6 miljarder euro för Fonden för inre säkerhet under perioden 2014–2020. Enligt förslaget bör preliminärt 1,1 miljard euro avsättas till utvecklingen av ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer, under antagande att utvecklingskostnader börjar uppstå 2015 och att driften omfattar 4 år. Vid sidan av Fonden för inre säkerhet har dessutom ett separat belopp om 822 miljoner euro avsatts till förvaltningen av befintliga storskaliga it-system (Schengens informationssystem, VIS och Eurodac).

Kommissionen planerar att ge byrån för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området med frihet, säkerhet och rättvisa som inrättades genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1077/2011⁷ ansvaret för att genomföra programmet. Ekonomiskt stöd till utvecklingskostnader på nationell nivå skulle garantera att projektet inte äventyras eller försenas av svåra nationella ekonomiska omständigheter.

Kostnadsbesparingar skulle också kunna uppnås om in- och utresesystemet samordnades med programmet för registrerade resenärer, jämfört med en situation i vilken båda systemen skulle byggas upp helt oberoende av varandra. De största kostnadsbesparingarna centralt (EU) kan göras genom minskade kostnader för maskinvara, programvara och infrastruktur samt i medlemsstaterna genom besparingar när det gäller administrativa kostnader och kostnader för utrymmen.

⁷ EUT L 286, 1.11.2011, s. 1.

5. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Kommissionen skall se till att det inrättas system för uppföljning av hur in- och utresesystemet fungerar och bedöma dem i förhållande till de viktigaste politiska målen. Två år efter systemets idrifttagande och därefter vartannat år, ska förvaltningsmyndigheten rapportera till Europaparlamentet, rådet och kommissionen om hur systemet tekniskt fungerar. Två år efter in- och utresesystemets idrifttagande och därefter vart fjärde år ska kommissionen dessutom göra en övergripande utvärdering av systemet, som också ska beakta konsekvenserna för de grundläggande rättigheterna och granska uppnådda resultat jämfört med uppställda mål samt bedöma huruvida systemet fortfarande är berättigat och beakta eventuella följder för framtida alternativ. Den första utvärderingen bör inriktas på huruvida åtkomst i brottbekämpande syfte bör beviljas och lagringsperioden förlängas och i tillämpliga fall åtföljas av lagförslag. Kommissionen ska överlämna utvärderingsrapporterna till Europaparlamentet och rådet.