


2012-03-01

Till Europeiska kommissionen
sg-national-parliaments@ec.europa.eu

Riksdagen har hänvisat kommissionens meddelande *Smart gränsförvaltning - valmöjligheter och framtida handlingsalternativ*, KOM (2011) 680, till justitieutskottet för granskning.

Utskottet har för kammaren redovisat sin granskning av meddelandet i utlåtande 2011/12:JuU17. Beslut om utlåtandet fattades den 29 februari 2012.

Utlåtandet bifogas.



Annalena Hanell
Vik. biträdande riksdagsdirektör



Smart gränsförvaltning - valmöjligheter och framtida handlingsalternativ

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens meddelande Smart gränsförvaltning – valmöjligheter och framtida handlingsalternativ, KOM(2011) 680.

I meddelandet redogör kommissionen för de tankar om teknikutveckling på gränskontrollområdet som funnits sedan 2008 när kommissionen presenterade sitt s.k. gränskontrollpaket. Kommissionen föreslår i meddelandet att ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer ska inrättas. Enligt förslaget ska de två systemen utvecklas samtidigt så att kostnaderna minimeras. Att skapa nya stora system är kostsamt och medför flera frågor att ta ställning till, t.ex. nödvändighet, proportionalitet, dataskydd, integritetsaspekter, användning av biometrisk information och kostnadsaspekter. Kommissionen pekar i meddelandet på dessa huvudfrågor kring ett inrättande av systemen. Meddelandet innehåller inga förslag till rättsakter. Kommissionens avsikt med meddelandet är i stället att söka ett generellt stöd av Europaparlamentet, rådet och Europeiska datatillsynsmannen för att gå vidare med förslagen. Kommissionen har för avsikt att presentera förslag till rättsakter, tillsammans med en konsekvensanalys, under det första halvåret 2012.

Utskottet välkomnar instrument som förenklar och effektiviserar resandet till och från EU. Resenärstrycket på EU:s yttre gränser kan förväntas öka markant, och det är enligt utskottets mening därför viktigt att se över förvaltningen av de yttre gränserna och ordna gränskontrollverksamheten mer effektivt och ändamålsenligt. Det är för tidigt att i detta skede göra någon mer ingående granskning av de initiativ som kommissionen presenterar i meddelandet eller uttala sig om hur de föreslagna systemen lämpligen bör utformas. Utskottets synpunkter i utlåtandet är därmed av det övergripande slaget.

Utskottet framhåller att nya system måste baseras på det faktiska behovet och att utgångspunkten måste vara att de åtgärder som vidtas ska möta kraven på proportionalitet, rättssäkerhet, integritet, dataskydd och iakttagande av mänskliga rättigheter. Utskottet betonar vikten av att nya system

inte får påverka möjligheten att söka asyl och framhåller att en hög säkerhetsnivå vid in- och utresekontroll kräver en absolut respekt för mänskliga rättigheter och internationellt skydd.

Mot bakgrund av det ekonomiska läge som EU befinner sig i och de svårigheter som är förknippade med att utveckla stora it-system anser utskottet i likhet med regeringen att det kan finnas anledning att fokusera på att få i gång planerade system såsom SIS II och VIS innan nya system utvecklas. Mervärdet av ytterligare åtgärder på gränskontrollområdet måste nogt vägas mot kostnaderna för dessa. Utskottet understryker vikten av att proportionaliteten och behovsaspekten beaktas i kommissionens fortsatta arbete med att utveckla ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer.

I ärendet finns tre motivreservationer (MP, SD och V).

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 1 |
| Utskottets förslag till riksdagsbeslut | 4 |
| Redogörelse för ärendet | 5 |
| Ärendet och dess beredning | 5 |
| Bakgrund | 5 |
| Dokumentets huvudsakliga innehåll | 6 |
| Utskottets granskning | 9 |
| Reservationer | 11 |
| 1. Smart gränsförvaltning – valmöjligheter och framtida handlingsalternativ – motiveringen (MP) | 11 |
| 2. Smart gränsförvaltning – valmöjligheter och framtida handlingsalternativ – motiveringen (SD) | 11 |
| 3. Smart gränsförvaltning – valmöjligheter och framtida handlingsalternativ – motiveringen (V) | 12 |
| <i>Bilaga 1</i> | |
| Förteckning över granskade dokument | 14 |
| <i>Bilaga 2</i> | |
| Socialförsäkringsutskottets yttrande | 15 |

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Smart gränsförvaltning - valmöjligheter och framtida handlingsalternativ

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Reservation 1 (MP) – motiveringen

Reservation 2 (SD) – motiveringen

Reservation 3 (V) – motiveringen

Stockholm den 16 februari 2012

På justitieutskottets vägnar

Morgan Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Christer Adelsbo (S), Jan R Andersson (M), Elin Lundgren (S), Anna Wallén (S), Arhe Hamednaca (S), Patrick Reslow (M), Maria Fern (MP), Caroline Szyber (KD), Kent Ekeröth (SD), Lena Olsson (V), Carl-Oskar Bohlin (M) och Roger Haddad (FP).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kammaren har i enlighet med 10 kap. 5 § riksdagsordningen hänvisat kommissionens meddelande av den 25 oktober 2011 Smart gränsförvaltning – valmöjligheter och framtida handlingsalternativ, KOM(2011) 680, till justitiekottet för granskning och utlåtande.

Regeringskansliet har upprättat en faktopmemoria över meddelandet (2011/12:FPM38 Smarta gränser).

Justitiekottet har gett socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över kommissionens meddelande. Socialförsäkringsutskottet lämnade den 31 januari 2012 ett sådant yttrande, se *bilaga 2*.

Bakgrund

I kommissionens meddelande KOM(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 resenärer, s.k. betrodda resenärer, och ett in- och utreseregister för tredjelandsmedborgare. Förslaget innehöll också tankar om automatiserad gränspassage för EU-medborgare och ett elektroniskt resetillståndssystem. 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. Rådet framför att ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer bör införas.

Kommissionen antog meddelandet KOM(2011) 680 den 25 oktober 2011.

Dokumentets huvudsakliga innehåll

Meddelandet innehåller tankar om teknikutveckling på gränskontrollområdet som funnits sedan 2008 när kommissionen presenterade sitt s.k. gränskontrollpaket. Resenäristrycket på EU:s yttre gränser förväntas öka markant, och kommissionen anser att det därför är nödvändigt att använda ny teknik i gränskontrollverksamheten.

Kommissionen föreslår i meddelandet att ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer ska inrättas. Enligt förslaget ska de två systemen utvecklas samtidigt så att kostnaderna minimeras. Att skapa nya stora system är förenat med stora kostnader och medför flera frågor att ta ställning till, t.ex. nödvändighet, proportionalitet, dataskydd, integritetsaspekter, användning av biometrisk information och kostnadsaspekter. Kommissionen pekar i meddelandet på dessa huvudfrågor kring ett inrättande av systemen. Meddelandet innehåller inga förslag till rättsakter. Avsikten med meddelandet är i stället att söka ett generellt stöd av Europaparlamentet, rådet och Europeiska datatillsynsmannen för att gå vidare med förslagen. Kommissionen har för avsikt att presentera förslag till rättsakter, tillsammans med en konsekvensanalys, under det första halvåret 2012.

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

I meddelandet pekar kommissionen på att hänsyn bör tas till hur EU:s viseringspolitik och förbindelser med länder utanför EU utvecklas. Kommissionen anger att i synnerhet två viktiga frågor måste lösas. För det första hur man effektivt ska kontrollera reseflödena och tredjelandsmedborgares passage över Schengenområdets yttre gränser i samband med den övergripande förvaltningen av Schengenområdet. För det andra hur man ska åstadkomma snabba och enkla gränspassager för de allt fler gränsgångare som utgör den stora majoriteten av de resande, dvs. resande som uppfyller alla inresekrav. I dag görs samma kontroller av alla tredjelandsmedborgare som reser in till Schengenområdet oavsett risknivån, t.ex. risken för att enskilda resenärer ska stanna kvar utan giltigt tillstånd. Situationen är även den att det inte finns några möjligheter att registrera de resandes gränspassager. Hur länge en person får uppehålla sig på territoriet efter inresan beräknas utifrån stämplat i passet eller övriga resehandlingar. In- och utresedatum registreras inte centralt. Som en följd av detta kan gränspassagen ta lång tid, och ofta saknas information om personer som stannar kvar för länge. Kommissionen uppger att det inte är effektiv gränsbevakning att låta alla tredjelandsmedborgare gå igenom samma gränskontroller, oavsett riskbild och hur ofta de reser.

Det förslag som kommissionen presenterar består av två delar: dels ett system för in- och utresa, dels ett program för registrerade resenärer.

In- och utresesystem

Tanken med ett in- och utresesystem (Entry Exit System, EES) är att samtliga tredjelandsmedborgare som passerar in och ut över den yttre gränsen ska registreras med åtminstone namn, födelsedatum, kön, nationalitet och passuppgifter. Kommissionen föreslår att man startar med endast alfanumerisk information i en första fas och att biometrisk information (fingeravtryck och ansiktsbild) eventuellt kan läggas till vid ett senare tillfälle efter en första utvärdering av systemets allmänna effekter och dess effekter på gränsförvaltningen. Det primära syftet är att in- och utresesystemet 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 gränsövergångsställen.

Program för registrerade resenärer

Tanken med ett program för registrerade resenärer (Registered Traveller Program, RTP) är att det ska innebära en möjlighet till förenklad gränspassage för registrerade resenärer, dvs. resenärer som i förväg kontrollerats utifrån gällande krav för gränspassage. När en förhandskontroll har genomförts ska såväl viseringsfria som viseringspliktiga resenärer från tredjeländer kunna beviljas status som registrerade resenärer. Vid gränsövergångsstället kan de sedan passera genom automatiserade gränskontroller i de fall sådana finns i medlemsstaterna. Deltagande i programmet kommer att vara frivilligt för tredjelandsmedborgarna.

Frågor och principer att beakta kring ett inrättande av systemen

Kommissionen diskuterar systemen utifrån vägledande principer för informationshantering inom området för frihet, säkerhet och rättvisa. De föreslagna systemen belyses sålunda gentemot principer såsom nödvändighetsprincipen, principen om adekvat riskhantering, principen om kostnadseffektivitet, proportionalitetsprincipen och principen om skydd av personuppgifter.

Kommissionen anger att ett helt genomfört och användbart informationssystem för viseringar (VIS) är en förutsättning för att man ska kunna införa ett system för smart gränsförvaltning. Ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer skulle utnyttja systemet och verktygen till fullo, däribland det biometriska matchningssystem som ligger till grund för VIS och de fingeravtrycksläsare som används i samma system.

I samband med utformningen av de föreslagna systemen är det enligt kommissionen en rad viktiga beslut som bör fattas. En sådan fråga är om man ska utgå från en centraliserad eller decentraliserad struktur. En centra-

liserad struktur omfattar en central databas och nationella gränssnitt i de medlemsstater som deltar, medan en decentraliserad struktur förutsätter att man inrättar nationella system och sedan kopplar samman dem inbördes. Kommissionen för även resonemang om hur uppgifter lämpligen ska lagras i programmet för registrerade resenärer och hur frågor om skydd av personuppgifter och datasäkerhet kan lösas. Vidare resonerar kommissionen om vilka uppgifter som ett in- och utresesystem ska innehålla och tillvägagångssätt för att införa ett sådant system.

Kostnaderna för att utveckla systemen kommer att påverkas av vilket alternativ som väljs och i synnerhet av om systemen utvecklas tillsammans eller separat. Kommissionen noterar att systemen initialt kommer att medföra betydande utvecklingskostnader och uppger att de väsentliga kostnader som går att förutse i dagsläget måste bedömas tillsammans med de fördelar som förslagen innebär. För att illustrera detta anger kommissionen som exempel att programmet för registrerade resenärer kommer att automatisera en stor del av gränspassagera varför den personal som behövs för gränskontroller kan minskas och således kommer programmet att innebära besparingar. Vidare anger kommissionen att de anslag som föreslås för perioden 2014–2020 i kommissionens förslag till kommande flerårig budgetram för fonden för inre säkerhet tar hänsyn till inrättande, utveckling och initial drift av de båda systemen. I vilken utsträckning och i vilka delar EU:s budget bör finansiera kostnader som uppkommer nationellt för att utveckla och driva de nya systemen är en fråga som kommissionen kommer att diskutera med Europaparlamentet och rådet.

Utskottets granskning

Faktapromemorian

Inom Regeringskansliet har det utarbetats en faktapromemoria (2011/12: FPM38 Smarta gränser) med anledning av kommissionens meddelande om smart gränsförvaltning, KOM(2011) 680.

Under rubriken Preliminär svensk ståndpunkt anges att regeringen välkomnar kommissionens meddelande där tankarna kring den kommande teknikutvecklingen på gränskontrollområdet presenteras. Nya system måste enligt regeringen 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. Regeringen framhåller vidare att nya instrument inte får påverka möjligheten att söka asyl i EU.

Finansieringsaspekten är mycket viktig enligt regeringen. Nyttan med systemen måste överstiga kostnaderna för att de ska vara motiverade. Dessutom måste kostnaderna för ny teknik i gränskontrollverksamheten vägas mot kostnaderna för andra pågående och planerade EU-initiativ.

Instrument som förenklar och effektiviserar resandet till och från EU välkomnas av regeringen. Samtidigt framhåller den dock att det inte får bli svårare att bekämpa olaglig invandring.

Regeringen pekar på att EU i dag befinner sig i ett svårt ekonomiskt läge. Vidare hänvisar regeringen till de erfarenheter som finns av de svårigheter som är förknippade med att utveckla stora it-system. Mot denna bakgrund bör EU enligt regeringen först och främst fokusera på att få i gång planerade system såsom Schengens informationssystem (SIS II) och informationssystemet för viseringar (VIS) innan nya system utvecklas.

Avslutningsvis uppger regeringen att om kommissionen presenterar förslag till rättsakter, tillsammans med en konsekvensanalys, måste dessa analyseras innan slutlig ställning kan tas i frågan.

Socialförsäkringsutskottets yttrande

Justitieutskottet har gett socialförsäkringsutskottet tillfälle att yttra sig över meddelandet om smart gränsförvaltning. Socialförsäkringsutskottet lämnade den 31 januari 2012 ett sådant yttrande.

I yttrandet anger socialförsäkringsutskottet i huvudsak följande.

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. 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 dataskydd. Vidare anser utskottet att nya system 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.

Justitieukskottets synpunkter

Utskottet välkomnar i likhet med regeringen instrument som förenklar och effektiviserar resandet till och från EU. Resenärstrycket på EU:s yttre gränser kan förväntas öka markant, och det är enligt utskottets mening därför viktigt att se över förvaltningen av de yttre gränserna och ordna gränskontrollverksamheten mer effektivt och ändamålsenligt. Det är för tidigt att i detta skede göra någon mer ingående granskning av de initiativ som kommissionen presenterar i meddelandet eller uttala sig om hur de föreslagna systemen lämpligen bör utformas. Utskottets synpunkter är därmed av mer övergripande slag.

Utskottet delar regeringens och socialförsäkringsutskottets uppfattning att nya system måste baseras på det faktiska behovet och att utgångspunkten måste vara att de åtgärder som vidtas ska möta kraven på proportionalitet, rättssäkerhet, integritet, dataskydd och iakttagande av mänskliga rättigheter. Utskottet vill i likhet med socialförsäkringsutskottet betona vikten av att nya system inte får påverka möjligheten att söka asyl. En hög säkerhetsnivå vid in- och utresekontroll kräver en absolut respekt för mänskliga rättigheter och internationellt skydd.

EU befinner sig för närvarande i ett svårt ekonomiskt läge, och det har erfarenhetsmässigt visat sig vara förknippat med svårigheter att utveckla stora it-system. Mot denna bakgrund finner utskottet, i likhet med regeringen, att det kan finnas anledning att fokusera på att få i gång planerade system såsom SIS II och VIS innan nya system utvecklas som innebär långsiktiga åtaganden och betydande investeringar. Det är enligt utskottet viktigt att analysera om en åtgärd är effektiv innan den genomförs. Mervärdet av ytterligare åtgärder på gränskontrollområdet måste noga vägas mot kostnaderna för dessa. Utskottet vill avslutningsvis särskilt understryka vikten av att proportionaliteten och behovsaspekten beaktas i kommissionens fortsatta arbete med att utveckla ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer.

1. **Smart gränsförvaltning – valmöjligheter och framtida handlingsalternativ – motiveringen (MP)**

av Maria Ferm (MP).

Ställningstagande

Jag uppskattar att utskottet betonar att nya system inte får påverka möjligheten att söka asyl och att det måste råda en absolut respekt för mänskliga rättigheter. Av regeringens överenskommelse med Miljöpartiet de gröna om migrationspolitiken fram t.o.m. 2014 framgår också att Sverige verkar för en gemensam asylpolitik i EU. Den övergripande målsättningen är att politiken ska vara human, rättssäker och effektiv. Det finns i dag brister inom EU i hanteringen av asylsökande. EU:s medlemsstater måste dela på ansvaret att erbjuda skydd och ge ett gott mottagande. Enskilda medlemsstater ska inte förhindras att ha en mer generös inställning till den asylsökande än EU som helhet har. Detta är min och Miljöpartiets utgångspunkt såväl i migrationspolitiska frågor som i frågor som gäller gränsförvaltningen inom EU.

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 tredjeländer. Jag ser stora risker med en sådan uppdelning. Det handlar dels om att den riskerar att bidra ytterligare till att sortera mellan dem som kan komma att söka asyl i EU och dem som är viktiga för unionen ur andra perspektiv, dels om den hantering av personuppgifter, särskilt biometrisk data, som medföljer. Det finns en risk att denna uppdelning leder till att inresande bemöts och behandlas olika, att de redan existerande formella murarna kompletteras med än högre informella murar av bemötande, attityder och tillhörande byråkratisering. Särskild uppmärksamhet måste således fästas vid att detta inte uppstår.

2. **Smart gränsförvaltning – valmöjligheter och framtida handlingsalternativ – motiveringen (SD)**

av Kent Ekeröth (SD).

Ställningstagande

Den första delen, benämnd ”ett system för in- och utresa för tredjelandsmedborgare”, handlar om att kontrollera tredjelandsmedborgare som passerar in i och ut ur EU. En bättre kontroll av dem som kommer utifrån är

viktig och nödvändig, inte minst med tanke på att vi är med i Schengen. Jag är generellt sett negativt inställd till nya EU-projekt och mer överstatlighet. I ljuset av den nuvarande situationen och då förslaget inte medför att makt flyttas från Sverige till EU är jag dock positiv till detta EU-system för att kontrollera dem som korsar de yttre gränserna. Såvida datasystemen är säkra nog är jag vidare, till skillnad från kommissionen, inte negativt inställd till att biometriska uppgifter används redan i första fasen. Jag anser att kostnaderna för systemet bör hanteras inom den befintliga budgetramen. Enligt min mening bör resurser omprioriteras från andra områden om det är vad som krävs för att finansiera detta system. I fråga om den andra delen som gäller "ett program för registrerade resenärer" är jag dock negativt inställd då jag befarar att "förenklad passage" medför sämre gränskontroller, vilket kan öka risken för illegal invandring och smuggling samt medföra ökade hot mot säkerheten. Ett sådant system i kombination med de viseringslättnader för vissa länder som EU indikerar är i dagsläget, enligt min mening, inte rätt väg att gå.

3. Smart gränsförvaltning – valmöjligheter och framtida handelsalternativ – motiveringen (V)

av Lena Olsson (V).

Ställningstagande

Kommissionen föreslår att det skapas två nya system för in- och utresa över EU:s yttre gränser, ett för s.k. betrodda resenärer och ett för övriga resenärer från tredjeländer. Jag motsätter mig en sådan indelning av resenärer och befarar att den kommer att bidra ytterligare till att särskilja de som kan komma att söka asyl i EU från de som bedöms vara viktiga för unionen ur ett handelsperspektiv. Jag uppskattar att utskottets majoritet understryker att nya system inte får påverka möjligheten att söka asyl och att det måste råda en absolut respekt för mänskliga rättigheter. Man kan emellertid se att Europas grindar stängs och Europas murar byggs allt högre. Åtgärder som t.ex. visumkrav riktade mot länder där det pågår krig eller omfattande kränkningar av mänskliga rättigheter är en del av EU:s utestängningspolitik riktad mot flyktingar och andra skyddsbehövande. Ett införande av de system som kommissionen nu föreslår anser jag vara ett hot mot asyrrätten. När kommissionen argumenterar för att de som reser in i och ut ur EU ska registreras med hjälp av biometriska kännetecken för att kunna åtgärda s.k. olaglig invandring görs det utan hänsyn till att det i dag inte finns lagliga vägar in i Europa för asylsökande och att Dublinförordningen tvingar asylsökande att söka asyl i det första ankomstlandet, 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 denna.

Vidare kan man enligt min mening ifrågasätta om de system som föreslås har ett sådant mervärde i förhållande till de nuvarande att de kostnader som är förenade med att inrätta dessa är motiverade.

BILAGA 1

Förteckning över granskade dokument

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: Smart gränsförvaltning – valmöjligheter och framtida handlingsalternativ, KOM (2011) 680

BILAGA 2

Socialförsäkringsutskottets yttrande
2011/12:SfU4y

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 faktagromemoria 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 dataskydd.

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.