



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.10.2011
KOM(2011) 680 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

Intelligente grænser - valgmuligheder og vejen videre frem

1. INDLEDNING

Fri bevægelighed for EU-borgere og ophævelse af kontrollen ved de indre grænser i Schengenområdet er blandt Den Europæiske Unions mest håndgribelige resultater. Kommissionen har for nylig fremsat forslag til en styrkelse af den overordnede forvaltning af Schengenområdet¹ for at sikre en yderligere forbedring og udvikling heraf inden for en reelt fælles europæisk ramme.

En forudsætning for Schengenområdet af i dag og fremover er integriteten af EU's ydre grænser. Foranstaltninger til forvaltning af de ydre grænser skal opfylde to mål, nemlig at øge sikkerheden og gøre det lettere at rejse. Det potentiale, nye teknologier giver i den forbindelse, blev behandlet i Kommissionens meddelelse fra 2008 om forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU², hvori der redegøres for mulige elementer af det, der er blevet kendt som initiativet "intelligente grænser", og Europa-Parlamentet og Rådet opfordres til at fremkomme med deres synspunkter.

I 2011 fandt der yderligere høringer sted med medlemsstaterne på både ekspert- og ministerniveau samt med medlemmer af Europa-Parlamentet. Den 7. juli 2011 understregede Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) i sin udtalelse³ om Kommissionens meddelelse om migration⁴ behovet for at vurdere anvendelsen af de eksisterende systemer og bl.a. vise, at det er nødvendigt med et ind- og udrejsesystem.

Kommissionen er under hensyntagen til disse synspunkter kommet til et punkt, hvor den snart vil være klar til at foreslå konkrete foranstaltninger. I lyset af de langsigtede forpligtelser og de betydelige investeringer, der vil blive tale om, fremlægger Kommissionen imidlertid først denne meddelelse, hvori der redegøres for de vigtigste valgmuligheder, foretages en sammenfatning af de vigtigste konsekvenser og anvises mulige veje fremad. Med denne fremgangsmåde har Kommissionen også til hensigt at fremme en fælles forståelse for, hvad der står på spil, og hvilke beslutninger der skal træffes. Det påvirker ikke fremtidige konkrete forslag, som vil blive ledsaget af en fuldstændig konsekvensanalyse.

Denne meddelelse udgør Kommissionens første reaktion på Det Europæiske Råds opfordring på dets møde den 23. og 24. juni 2011⁵ til hurtigt at komme videre med arbejdet vedrørende "intelligente grænser".

Som fastsat i meddelelsen fra 2008 og på Rådets anmodning har Kommissionen desuden undersøgt muligheden for at indføre et elektronisk system for rejsetilladelser (ESTA) på EU-plan. Formålet med denne meddelelse er derfor også at fremlægge resultaterne af denne undersøgelse og den påtænkte opfølgning heraf.

¹ KOM(2011) 559 endelig, KOM(2011) 560 endelig, KOM(2011) 561 endelig.

² KOM(2008) 69 endelig.

³ K(2011) 445.

⁴ KOM(2011) 248 endelig.

⁵ EUCO 23/11.

2. FORMÅLENE MED INITIATIVET "INTELLIGENTE GRÆNSER"

Hvert år passerer ca. 700 mio. personer de ydre grænser til lands, til vands og i luften. Ca. en tredjedele af dem, der passerer de ydre grænser, er tredjelandsstatsborgere, der kontrolleres grundigt ved grænseovergangsstederne⁶. Fremme af en hurtig og sikker passage af grænserne er et fælles anliggende for EU og dets medlemsstater, og der hersker ikke tvivl om, at antallet af mennesker, der passerer de ydre grænser, fortsat vil stige betydeligt, navnlig i lufthavne. Eurocontrol forventer ifølge det mest sandsynlige scenarie en stigning fra 400 mio. i 2009 til 720 mio. personer, der passerer luftgrænserne i 2030⁷. Det betyder, at der i 2030 i europæiske lufthavne vil være 720 mio. rejsende, der skal kontrolleres. Det er ikke muligt alene ved hjælp af supplerende grænsevagter at kontrollere det langt større antal rejsende.

Det er også nødvendigt at tage udviklingen af EU's visumpolitik og forbindelser til tredjelande med i overvejelserne. De senere år har EU med held ophævet visumpligten for borgere fra en række tredjelande, indgået adskillige aftaler om lempelse af visumreglerne og moderniseret EU-retten, bl.a. ved i højere grad at anvende visa til flere indrejser. Liberaliseringen af visumreglerne for landene i Vestbalkan blev ledsaget af et kontrolsystem med støtte fra Frontex og Europol med henblik på at indsamle statistiske data om strømmen af rejsende og vurdere risiciene for misbrug. Med disse tiltag får store grupper af rejsende på langt lettere adgang til EU's område, men der er hidtil ikke gjort noget for at forenkle disse gruppers konkrete passage af grænserne. Det rejser en række spørgsmål:

- hvorvidt udviklingen af EU's politik om grænsekontrol på nuværende tidspunkt vil kunne understøtte dets visumpolitikker
- hvorvidt medlemsstaterne har kapaciteten til at forvalte den øgede strøm af rejsende, som disse tiltag vil medføre, uden at det forlænger ventetiden ved grænsen og
- hvorvidt EU har behov for at forbedre de redskaber, det har til rådighed, til indsamling af mere detaljerede oplysninger om strømmen af rejsende ind og ud af Schengenområdet.

Der er navnlig to problemer, nemlig hvordan man effektivt kan kontrollere strømmen af rejsende og tredjelandsstatsborgeres passage af de ydre grænser for Schengenområdet som helhed som en del af en overordnet strategi for den samlede forvaltning af Schengenområdet, og hvordan det kan sikres, at passagen af grænserne sker hurtigt og nemt for et stigende antal regelmæssige rejsende, som udgør det store flertal af dem, der passerer grænserne, dvs. dem, der opfylder alle indrejsebetingelser.

De nuværende regler:

- Kontrollen er den samme for tredjelandsstatsborgere, der indrejser i Schengenområdet, uanset hvor stor en risiko der er for, at den enkelte rejsende f.eks. bliver længere, end den pågældende har tilladelse til.

⁶ Tallene er baseret på statistisk materiale fra Fonden for De Ydre Grænser og data fra en dataindsamling foretaget ved alle grænseovergangssteder ved de ydre grænser mellem 31. august og 6. september 2009.

⁷ Eurocontrols "langsigtede prognose for de næste 20 år (indtil 2030)" blev offentliggjort den 17.12.2010: (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>).

- Der er ingen måde, hvorpå en rejsendes passage af grænserne kan registreres. Længden af det tilladte ophold beregnes på grundlag af manuelle stempler i de rejsendes pas eller rejsedokumenter, og ind- og udrejsedatoer registreres ikke centralt.

Som følge heraf kan forsinkelserne ved grænseovergangsstederne være lange, og der mangler ofte oplysninger om rejsende, der bliver længere, end de har tilladelse til. Det er et reelt problem, eftersom det først og fremmest er disse personer, der er kilden til ulovlig indvandring i EU. Der findes ikke pålidelige data for antallet af ulovlige indvandrere i EU, men ifølge konservative skøn ligger tallet på mellem 1,9 og 3,8 mio.⁸ I 2010 afsagde medlemsstaterne (EU27) 540 000 kendelser om tilbagesendelse af ulovlige indvandrere, men kun 226 000 blev reelt fuldbyrdet⁹.

Det forhold, at alle tredjelandstatsborgere skal kontrolleres på samme måde ved grænsen, uanset hvilken risiko de udgør, eller hvor hyppigt de rejser, udgør ikke en effektiv anvendelse af grænsevagterne. At forsøge at øge sikkerheden og fremskynde kontrollen af de rejsende ved blot at øge antallet af grænsevagter udgør ikke en holdbar løsning for mange medlemsstater, eftersom de arbejder på at dæmme op for budgetunderskuddet.

De lange køer, navnlig i lufthavne, giver de rejsende et dårligt billede af EU, og både de, der driver lufthavnene, og luftfartsselskaberne kræver vedvarende, at kontrollen af de rejsende sker hurtigere og bliver enklere, fordi den tid, der er til rådighed til flyskift, bliver stadig kortere.

Initiativet "intelligente grænser" skal forbedre forvaltningen og kontrollen af strømmen af rejsende ved grænserne ved at øge kontrollen og samtidig sikre, at regelmæssige rejsende hurtigere kan passere grænserne. Det vil gøre det muligt for grænsevagterne at klare det stadig stigende antal personer, der passerer grænserne, uden en urealistisk forøgelse af de menneskelige ressourcer, der er nødvendige for at foretage grænsekontrol, og uden at slække på sikkerheden. Initiativet består af to dele, nemlig et ind- og udrejsesystem og et program for registrerede rejsende.

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 stempling af pas med en elektronisk registrering af dato og sted for tredjelandstatsborgeres ind- og udrejse, når de har tilladelse til et kort ophold. Selv om hovedformålet med systemet er at kontrollere, at tredjelandstatsborgere kun bliver i det tidsrum, de har tilladelse til, vil systemet også være med til at optimere grænsekontrolprocedurerne og øge sikkerheden på det tidspunkt, hvor de pågældende passerer de ydre grænser.

Et program for registrerede rejsende vil i betydelig grad gøre det lettere for hyppigt rejsende og sikkerhedstjekkede tredjelandstatsborgere, der er kontrolleret på forhånd, at passere

⁸ Resultaterne af Clandestino-projektet, der er sponsoreret af EU og gennemført af International Centre for Migration Policy Development. Tallene er et samlet tal for tidspunktet for undersøgelsen (2008, EU27):). <http://clandestino.eliamep.gr>.

⁹ SEC(2011) 620, tabel 2; Data fra Eurostat og Det Europæiske Migrationsnetværk (EMN). Årsagen til denne forskel i tallene skyldes ikke kun de manglende oplysninger om personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, men også andre faktorer såsom visse tredjelands manglende samarbejde, humanitære forhold etc.

Schengenområdetets ydre grænser. Det vil mindske den tid, der bruges ved grænseovergangsstederne, gøre det lettere at rejse og øge kontakterne på tværs af grænserne. Der skal så vidt muligt anvendes nye teknologier hertil såsom systemer til automatisk grænsekontrol (skal også bruges på EU-borgere, der rejser).

3. MOD ET EU MED INTELLIGENTE GRÆNSER

Inden der ses nærmere på mulige nye systemer og med henblik på at begrænse omkostningerne mest muligt er det nødvendigt først at overveje, hvorvidt målet om intelligente grænser kan nås ved brug af de eksisterende systemer eller redskaber:

3.1. Brug af de eksisterende systemer og redskaber på EU-plan og nationalt plan

3.1.1. Visumpolitik og VIS

3.1.1.1. Visumpolitik

En øget udnyttelse af de muligheder, visumkodeksen giver for at udstede visa til flere indrejser og, når det er relevant, aftalerne om lempelse af visumreglerne kan være med til at gøre det enklere og lettere at rejse for et stort antal tredjelandstatsborgere. Det er imidlertid kun tilfældet forud for rejsen, idet tredjelandstatsborgere forud for hvert besøg i EU ikke behøver at tage på konsulatet for at få et nyt visum. Visa til flere indrejser gør ikke, at passagen af grænserne sker hurtigere.

3.1.1.2. VIS

Visuminformationssystemet (VIS) som sådan vil ikke fremskynde indrejseprocedurerne eller være nyttigt til at finde frem til personer, der bliver længere, end de har tilladelse til. Det forhold, at alle visumindehaveres biometriske data vil blive registreret i VIS betyder dog, at det vil blive lettere at identificere alle visumindehavere uden dokumenter på EU's område og dermed øge muligheden for at sende dem tilbage. Efter en overgangsperiode vil de biometriske data også blive anvendt i grænsekontrolproceduren til at kontrollere, at den pågældende person er den, visummet er udstedt til.

At udvide VIS til at omfatte et ind- og udrejse system og et program for registrerede rejsende er ikke en ønskelig løsning af tre årsager. For det første har det indvirkning på databeskyttelsen, og der er risiko for misbrug, når et system indeholder data om både visumindehavere og personer, der ikke er visumpligtige. For det andet er det kun muligt at løse problemet med VIS' nuværende kapacitetsbegrænsninger ved at foretage yderligere store investeringer. For det tredje vil de formålsbegrænsninger, der gælder for VIS, ikke tillade, at der lagres data om tredjelandstatsborgere, der ikke er visumpligtige. Ved at udvikle intelligente grænsesystemer vil den mulige synergi med det tekniske udstyr, der anvendes til VIS, dog kunne udnyttes.

3.1.2. Schengeninformationssystemet (SIS)

Det vil kun have begrænset værdi at tage udgangspunkt i indberetninger i SIS af personer, der bliver længere, end de har tilladelse til. Det vil ikke hjælpe med at identificere de pågældende personer i Schengenområdet. Hovedkilden til oplysninger med henblik på indberetninger vil være udrejsekontrollen, hvor en grænsevagt ved at kontrollere stemplerne i en rejsendes pas kan opdage, at den pågældende er blevet for længe. At opdage at en person er blevet for længe

kan isoleret set imidlertid ikke føre til, at der udstedes forbud mod, at den pågældende i et bestemt tidsrum indrejser. Der skal tages hensyn til alle en persons rejseaktiviteter samt alle andre relevante faktorer, når der skal træffes beslutning om, hvorvidt den pågældende skal have et visum og mulighed for indrejse ved de ydre grænser.

Brugen af SIS (og det fremtidige SIS II) udgør derfor ikke et alternativ til et ind- og udrejsesystem.

3.1.3. Forhåndsinformation om passagerer og passagerlisteoplysninger

Forhåndsinformation om rejsende (API-oplysninger) og passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger), der indsamles, er ikke direkte relevante for ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende.

Luftfartsselskaber har pligt til at videreformidle API-oplysninger på anmodning af medlemsstaternes grænsekontrolmyndigheder for at øge grænsekontrollen og bekæmpe ulovlig indvandring. Passageroplysningerne videreformidles ved afslutningen af check-in. Da de videreformidlede oplysninger er for begrænsede og i de fleste tilfælde først sendes efter afrejsen, muliggør de ikke et hensigtsmæssigt sikkerhedstjek, der giver adgang til lempeligere grænsekontrolprocedurer. Oplysningerne indsamles af luftfartsselskaberne eller indgives af de rejsende selv. Kvaliteten af oplysningerne opfylder derfor ikke kravene i forbindelse med ind- og udrejsesystemet eller programmet for registrerede rejsende. Desuden er det ikke muligt at anvende systemet ved landgrænser.

Luftfartsselskaberne indsamler og fremlægger PNR-oplysningerne for medlemsstaternes kompetente myndigheder, navnlig de retshåndhævende myndigheder. Oplysningerne indsamles samtidig med, at flyet bookes via flyselskabets reservationssystemer. Formålet med PNR-oplysninger er at bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet. PNR-oplysninger udgør ikke et middel til grænsekontrol. Oplysningerne sendes 24-48 timer før den planlagte flyafgang og straks efter, at flyets døre er blevet lukket. Af de samme årsager som dem, der er nævnt ovenfor, er PNR-oplysninger derfor ikke relevante for ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende. PNR-oplysninger bekræfter ikke, at en person reelt har passeret grænsen.

3.1.4. Nationale ind- og udrejsesystemer og nationale programmer for registrerede rejsende

Elleve medlemsstater¹⁰ er på nuværende tidspunkt ved at gennemføre nationale ind- og udrejsesystemer, som systematisk indsamler alle ind- og udrejseoplysninger om tredjelandsstatsborgere, der passerer deres respektive ydre grænser. Ind- og udrejseoplysninger kan imidlertid kun sammenholdes, når en person lovligt udrejser fra *den samme* medlemsstat, som vedkommende indrejste i. Disse nationale systemer er ikke tilkøbet lignende systemer i andre medlemsstater.

Visse medlemsstater fremskynder grænsekontrollen af EU-borgere ved at foretage automatisk grænsekontrol (f.eks. på grundlag af e-pas) eller ved at indføre andre systemer for forud

¹⁰ Finland, Estland, Letland, Litauen, Polen, Slovakiet, Ungarn, Rumænien, Bulgarien, Cypern og Portugal.

registrerede rejsende¹¹. Syv medlemsstater har gennemført en form for nationalt program for registrerede rejsende, der er EU-borgere¹².

Disse systemer kan ikke anvendes på tredjelandstatsborgere. Ifølge de nuværende EU-regler skal grænsevagter udspørge en rejsende og manuelt stemple den pågældendes rejsedokument, hvilket er procedurer, der ikke kan automatiseres.

De eneste eksisterende initiativer for tredjelandstatsborgere omfatter således halvautomatisk grænsekontrol, dvs. en kombination af automatiske kontrolsluser og et manuelt element, der omfatter stempling og mulighed for at stille spørgsmål som en del af en grundig grænsekontrol.

En yderligere begrænsning er, at medlemskab af et nationalt program for registrerede rejsende i en medlemsstat ikke vil gøre det muligt for den rejsende at nyde godt af en lempeligere grænsekontrol i en anden medlemsstat. En tredjelandstatsborger, der hyppigt rejser til flere medlemsstater hvert år, vil derfor skulle ansøge om medlemskab af det nationale program for registrerede rejsende i hver medlemsstat, hvilket vil blive dyrt og besværligt.

3.1.5. Et elektronisk system for rejsetilladelser (ESTA)

Indførelsen af et sådant system vil betyde, at en rejsende via internettet på grundlag af visse kriterier skal ansøge om rejsetilladelse. I den undersøgelse, Kommissionen har foretaget, er der blevet set på fire muligheder for et ESTA på EU-plan:

- Et ESTA for tredjelandstatsborgere, der ikke er visumpligtige
- Et ESTA for bestemte lande, hvis statsborgere ikke er visumpligtige
- En kombination af et ESTA med elektroniske visa
- Erstatning af visumkravet med et ESTA.

På grundlag af undersøgelsen finder Kommissionen, at det på nuværende tidspunkt ikke bør overvejes at oprette et ESTA for tredjelandstatsborgere, der ikke er visumpligtige, da den eventuelle øgede sikkerhed, dette ville give for medlemsstaterne, hverken ville begrunde indsamlingen af personoplysninger i et sådant omfang eller de økonomiske omkostninger og virkningen for de internationale forbindelser. Hvad angår en gradvis erstatning af visumkravet med et ESTA på EU-plan, forekommer det ikke at være en mulighed inden for en overskuelig fremtid, da det er svært at vurdere risikoen for indvandring og problemerne i forbindelse med internetadgang og brugen af elektronisk identifikation. Derudover vil forudsætningen for at indføre et ESTA være, at det bliver et fuldt fungerende ind- og udrejsesystem.

Det er klart, at et ESTA på EU-plan ikke udgør et alternativ til et ind- og udrejsesystem, da det ikke kan bruges til at overvåge den faktiske passage af grænsen. Det er heller ikke relevant, når det drejer sig om at gøre det lettere at passere grænserne, da brugen af biometriske data vil gøre et system med elektroniske ansøgninger upraktisk. I lyset af formålet med et program for registrerede rejsende skal registrerede rejsende desuden principielt ikke været omfattet af et ESTA-krav.

Hvad angår det bidrag, et ESTA på EU-plan vil kunne yde til videreudviklingen af den fælles visumpolitik, har Kommissionen til hensigt at vende tilbage til dette spørgsmål på et senere

¹¹ Tyskland, Spanien, Frankrig, Nederlandene, Portugal, Finland, og Det Forenede Kongerige.

¹² F.eks. har Nederlandene (Privium), Frankrig (PARAFES), Det Forenede Kongerige (Iris) og Tyskland (ABG) denne form for program.

tidspunkt, således som det er fastsat i Stockholmprogrammet. Den vil derfor ikke gå videre med forberedelserne til udviklingen af et ESTA på EU-plan på nuværende tidspunkt.

3.2. Udvikling af specifikke systemer: et ind- og udrejsesystem og et program for registrerede rejsende

I ovenstående afsnit blev det illustreret, hvorfor de eksisterende systemer og redskaber ikke kan opfylde formålene med intelligente grænser. I dette afsnit ses der nærmere på virkningerne af og omkostningerne og fordelene ved samt mulighederne for at udvikle et ind- og udrejsesystem og et program for registrerede rejsende.

3.2.1. Retlige aspekter

Begge systemer vil blive baseret på forordninger med hjemmel i artikel 77 i TEUF (og Europa-Parlamentet og Rådet vil således skulle vedtage dem ved den almindelige lovgivningsprocedure). I forbindelse med begge systemer vil det være nødvendigt at ændre bestemmelserne i Schengengrænsekodeksen¹³ om grænsekontrol af personer.

3.2.2. Tekniske aspekter

En forudsætning for gennemførelsen af et system med intelligente grænser er, at VIS er fuldt udviklet og operationelt. I forbindelse med ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende vil der blive gjort størst mulig brug af de eksisterende systemer og redskaber såsom det biometriske matchsystem, som understøtter VIS, og de fingeraftryksscannere, der anvendes til dette system.

Ud fra en retlig og teknisk betragtning vil det være muligt at gå videre med ind- og udrejsesystemet forud for programmet for registrerede rejsende. Det vil imidlertid udgøre en ensidet udvikling af EU's grænseforvaltningspolitik, idet det kun vil øge sikkerheden uden at gøre det lettere for tredjelandstatsborgere at rejse. I forbindelse med programmet for registrerede rejsende er det en øget brug af automatisk grænsekontrol, der gør det lettere at rejse. Den eneste måde at kontrollere længden af registrerede rejsendes tilladte ophold på og samtidig tillade fuldstændig automatisk grænsekontrol vil være ved at registrere ind- og udrejsedatoer elektronisk. Det skal ske på EU-plan for at gøre det muligt at sammenholde indrejseoplysninger fra en medlemsstat med udrejseoplysninger fra en anden. Indførelsen af et program for registrerede rejsende afhænger derfor reelt af, at der indføres et ind- og udrejsesystem. Der vil desuden kunne opnås betydelige besparelser i forbindelse med de samlede udviklingsomkostninger, hvis de to systemer udvikles samtidigt ved brug af lignende infrastruktur på centralt plan (se bilag 1).

Ved udformningen af systemerne vil det være nødvendigt at foretage en række vigtige valg:

3.2.2.1. Centraliserede eller decentraliserede interoperable systemer

En centraliseret arkitektur omfatter en central database og nationale grænseflader i de medlemsstater, der tilkobles den, mens en decentraliseret arkitektur kræver, at der oprettes mindst 27 nationale systemer, som forbindes til hinanden.

Hvad angår et ind- og udrejsesystem, vil en elektronisk registrering af ind- og udrejseoplysninger på centralt plan gøre det muligt automatisk at beregne længden af en

¹³ Forordning (EF) nr. 562/2006.

persons tilladte ophold, og det vil samtidig give alle medlemsstaternes myndigheder præcise oplysninger om, hvor en person er indrejst i Schengenområdet, og hvor den pågældende er udrejst. En registrering af ind- og udrejseoplysninger på nationalt plan vil kræve en kopiering af disse oplysninger i mindst 27 andre nationale systemer for at holde dem alle ajourført med sammenholdelser af ind- og udrejseoplysninger. Det vil være omstændeligt og tidskrævende, når personer rejser ind i og ud af Schengenområdet via forskellige medlemsstater.

Hvad angår et program for registrerede rejsende, vil en decentraliseret struktur på samme måde indebære, at en rejsende bliver registreret i et nationalt system, og disse oplysninger skal så kopieres i mindst 27 andre nationale systemer, således at der kan tages hensyn til, at en rejsende kan indrejse i Schengenområdet via et hvilket som helst Schengengrænseovergangssted.

Konklusionen er, at en decentraliseret arkitektur teknisk ikke vil være effektiv.

3.2.2.2. Et program for registrerede rejsende: centraliseret eller decentraliseret lagring af oplysninger?

Der findes to grundlæggende muligheder for at lagre oplysninger om registrerede rejsende, idet disse data skal være disponible ved et hvilket som helst grænseovergangssted i Schengenområdet for at muliggøre en automatisk kontrol af den rejsendes identitet: ved at lagre alfanumeriske og biometriske oplysninger enten i en central database eller på en grænsebizz, den rejsende har med sig.

Begge dele har fordele og ulemper, hvad angår databeskyttelse og datasikkerhed. Med en grænsebizz vil der ikke være behov for at udvikle en central database på EU-plan. Der er imidlertid betydelige ulemper forbundet hermed, hvis en grænsebizz forsvinder, tabes eller stjæles samt klones. Løsningen med en grænsebizz skal stadig kombineres med lagring af visse oplysninger i en database, således at det er muligt overordnet at forvalte ansøgninger og grænsebizz. Selv om de samlede omkostninger ved løsningen med en grænsebizz vil være ca. 30 mio. EUR lavere, viser nylige skøn, at denne løsning på mellemlang og lang sigt vil være dyrere i drift, og at der vil være højere driftsomkostninger forbundet hermed for medlemsstaterne i størrelsesordenen 20 mio. EUR om året (for medlemsstaterne samlet set)¹⁴.

En måde at undgå de negative virkninger på og kombinere fordelene ved de to løsninger vil være ved at vælge en kombination af en central database med en grænsebizz, der kun indeholder en unik identifikator (dvs. ansøgningsnummeret) på den registrerede rejsende. De alfanumeriske og biometriske oplysninger vil blive lagret centralt, men særskilt og med særskilte og forskellige adgangsrettigheder for de udpegede kompetente myndigheder. De biometriske oplysninger vil blive knyttet til en unik grænsebizzidentifikator og vil kun blive anvendt for at kontrollere den rejsendes identitet, når den pågældende passerer grænsen.

Denne tredje løsning begrænser de ulemper vedrørende databeskyttelse og datasikkerhed, som de to andre løsninger indebærer, men er ca. 50 mio. EUR dyrere at udvikle end en løsning med et centraliseret register.

¹⁴ For 28 lande – 22 medlemsstater og 3 associerede lande, der på nuværende tidspunkt fuldt ud deltager i Schengensamarbejdet plus Rumænien, Bulgarien og Liechtenstein.

3.2.2.3. Ind- og udrejsesystemet: med eller uden biometriske oplysninger og hvilke?

Systemet skal enten kun registrere alfanumeriske oplysninger (f.eks. navn, nationalitet og pasnummer) eller også omfatte biometriske identifikatorer.

Medtagelsen af biometriske oplysninger vil gøre det lettere for systemet at identificere ikke-visumpligtige personer uden rejsedokumenter (en visumindehaver kan identificeres ved hjælp af VIS). Det vil også sikre en mere præcis sammenholdelse af ind- og udrejseoplysninger (f.eks. i tilfælde af personer, der rejser med to pas) ved at knytte en bestemt enkeltpersons rejseaktiviteter sammen ved brug af en biometrisk identifikator, der angiver et særligt kendetegn.

På den anden side vil det til en vis grad kunne have en negativ indflydelse på den tid, det tager at passere grænserne, fordi der kræves biometriske oplysninger fra alle rejsende, der ikke er visumpligtige.

Den bedste løsning vil derfor være i første omgang kun at starte med at anvende alfanumeriske oplysninger. De biometriske identifikatorer kan aktiveres på et senere tidspunkt på grundlag af resultaterne af den første evaluering af både systemets overordnede virkning og grænseforvaltningen. Udviklingsomkostningerne ved en sådan overgangsløsning vil generelt være sammenlignelige med omkostningerne ved at aktivere de biometriske identifikatorer fra begyndelsen og kun lidt højere end at udelade biometriske oplysninger fra begyndelsen, men i sidstnævnte tilfælde vil det ikke senere være muligt at gå tilbage.

Hvad angår valget af biometriske identifikatorer, er de mest almindeligt anvendte og pålidelige identifikatorer fingeraftryk og (hvis der ikke foreligger fingeraftryk) et digitalt ansigtsbillede. Det er dem, der anvendes i forbindelse med Eurodac, VIS, SIS II, pas og opholdstilladelser. Dette valg vil også betyde, at allerede installeret udstyr fuldt ud vil kunne anvendes, hvilket medfører betydelige besparelser.

3.2.3. Omkostninger

Omkostningerne til at udvikle systemerne vil blive påvirket af, hvilken løsningsmodel der vælges, og navnlig om systemerne udvikles sammen eller særskilt. Indtil der bliver udarbejdet en konsekvensanalyse, og der foreligger en finansieringsoversigt for fremtidige lovgivningsforslag vedrørende ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende, skal det bemærkes, at de indledende investeringsomkostninger under alle omstændigheder vil være betydelige. Se bilag 1.

Hvad angår ind- og udrejsesystemet, kan de samlede udviklingsomkostninger i alt (3 år) blive i størrelsesordenen 200 mio. EUR. Over 75 % af disse omkostninger vedrører udviklingen og etableringen af den nødvendige infrastruktur i hver medlemsstat. De årlige driftsomkostninger kan blive i størrelsesordenen ca. 100 mio. EUR, hvortil der på nationalt plan skal tilføjes et lignende beløb.

Hvad angår programmet for registrerede rejsende, er der tale om lignende beregninger, selv om omkostningerne til dette system i højere grad påvirkes af den valgte løsningsmodel. Det gælder både for de samlede omkostninger, men navnlig den andel af omkostningerne, der går til investeringer og drift på henholdsvis nationalt plan og europæiske plan.

Disse beregninger indeholder ikke omkostningerne til at behandle ansøgninger om at få status som registreret rejsende. I forbindelse med gennemførelsen af programmet for registrerede

rejsende er det planlagt at opkræve et ansøgningsgebyr, der skal dække medlemsstaternes administrationsomkostninger til behandlingen af ansøgninger til programmet for registrerede rejsende.

Gennemførelsen af et program for registrerede rejsende i praksis vil betyde, at medlemsstaterne skal øge deres investeringer i automatiske kontrolsluser ved grænserne. Der er ikke behov for at beslutte på europæisk plan, hvor og hvor mange af disse kontrolsluser der skal installeres, og der kan derfor kun foretages et skøn over de samlede omkostninger, når medlemsstaterne har truffet beslutning om det samlede antal. Kommissionen vil dog opfordre medlemsstaterne til at installere sådanne kontrolsluser, når det er muligt og rimeligt, for at maksimere fordelene ved programmet for registrerede rejsende i praksis. Investeringerne i sådanne kontrolsluser kan under bestemte omstændigheder samfinansieres af den fremtidige fond for indre sikkerhed.

Det er nødvendigt at tage med i overvejelserne, at de betydelige omkostninger, der kalkuleres med i denne fase, også giver en række fordele: f.eks. kan programmet for registrerede rejsende sammen med en automatisering af en væsentlig del af grænseovergangene være med til at mindske de grænsekontrolressourcer, der er nødvendige, med ca. 40 % (svarende til 500 mio. EUR om året). Selv hvis beregningen baseres på mere beskedne besparelser på 250 mio. EUR om året, kan medlemsstaterne opnå nettobesparelser allerede efter det andet driftsår¹⁵.

I forbindelse med de bevillinger til fonden for indre sikkerhed for tidsrummet 2014-2020, der er afsat i Kommissionens forslag til den næste flerårige finansielle ramme, er der fuldt ud taget hensyn til etableringen, udviklingen og den indledende drift af de to systemer. Det er nødvendigt med en yderligere vurdering af, i hvilket omfang de omkostninger til udvikling og/eller drift af de nye systemer, der påløber på nationalt plan, skal dækkes via EU-budgettet, og hvor stor denne andel skal være. Spørgsmålet skal drøftes med Europa-Parlamentet og Rådet.

3.2.4. Den praktiske gennemførelse: vurdering af effektiviteten og virkningerne

I meddelelsen fra sidste år vedrørende oversigten over informationsstyring på området frihed, sikkerhed og retfærdighed blev de betingelser, som Kommissionen vil anvende på alle nye informationsforvaltningssystemer, fastsat¹⁶. Det fastslås i meddelelsen, at udviklingen af systemet ikke bør indledes, inden der i den bagved liggende lovgivning er truffet beslutning om dets formål, anvendelsesområde og funktion samt de tekniske detaljer herfor. I meddelelsen fastsættes også en række principper for indhold og procedurer¹⁷, der skal tjene som benchmark på dette område.

Det mest relevante princip ved vurderingen af ind- og udrejsesystemet er først og fremmest nødvendighed. Det forhold, at et ind- og udrejsesystem som sådan vil løse problemet med at kontrollere, at registrerede rejsende kun bliver i det tidsrum, de har tilladelse til, er ikke en

¹⁵ Kommissionens tjenesters beregning på grundlag af erfaringer og oplysninger fra de medlemsstater, der allerede kører pilotprojekter vedrørende et program for registrede rejsende.

¹⁶ KOM(2010) 385 endelig.

¹⁷ 1. Beskytte de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til respekt for privatliv og beskyttelse af personoplysninger. 2. Nødvendighed. 3. Nærhedsprincippet. 4. Præcis risikostyring. 5. Omkostnings-effektivitet. 6. Bottom-up-politikudformning. 7. Klar ansvarsfordeling. 8. Bestemmelser om revision og ophør.

tilstrækkelig begrundelse i sig selv for at indføre systemet, da det kræver, at der lagres ind- og udrejseoplysninger for alle rejsende. Som følge heraf vil mængden af oplysninger, der skal lagres, blive stor.

Et ind- og udrejseprogram skal gøre det muligt at øge antallet af vellykkede tilbagesendelser af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, da systemet vil identificere dem, der bliver længere, end de har tilladelse til. Det er imidlertid svært at forudse, hvor mange personer der reelt vil blive pågrebet som følge af systemet. De potentielle virkninger skal dog sammenholdes med det forhold, at de ansvarlige nationale myndigheder på nuværende tidspunkt fuldstændig mangler oplysninger om personer, der er blevet længere, end de har tilladelse til. Systemet kan desuden anvendes sammen med andre foranstaltninger, navnlig identitetskontrol inden for Schengenområdet og muligheden for at identificere personer uden dokumenter ved brug af VIS.

Herudover giver et ind- og udrejseprogram fordele, hvad angår muligheden for at udforme politikker på grundlag af viden, f.eks. hvad angår visumpolitikken og lempelsen af visumreglerne, men også inden for rammerne af partnerskabet på migrations-, mobilitets- og sikkerhedsområdet med bestemte nabolande. Det kan f.eks. anses for at være EU's ansvar at begrunde opretholdelsen af visumkrav til statsborgere fra et bestemt tredjeland, og det kan gøres under henvisning til, at der er et problem med personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, og/eller ved at genindføre visumpligten, hvis der sker misbrug af visumfritagelsesordningen.

Det mest relevante princip i forbindelse med et program for registrerede rejsende vil først og fremmest være præcis risikostyring. Det forudgående sikkerhedstjek skal være tilstrækkeligt grundigt til at kompensere for, at grænsekontrolproceduren bliver lempeligere. Det andet nøgleprincip for programmet vil være omkostningseffektiviteten. Formålet skal være at gøre det lettere for det størst mulige antal personer at rejse. Kriterierne for at komme i betragtning skal derfor være brede, samtidig med at kriterierne for det forudgående sikkerhedstjek skal garantere en høj grad af sikkerhed.

3.2.5. Databeskyttelse

EU-lovgivning vedrørende behandling af personoplysninger skal overholde de principper, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 7 og 8. Et ind- og udrejseprogram og et program for registrerede rejsende skal i samme omfang respektere alle rejsendes grundlæggende rettigheder, herunder deres ret til databeskyttelse. Lovgivningen om intelligente grænser skal derfor være i overensstemmelse med lovgivningen og principperne om beskyttelse af personoplysninger. At et ind- og udrejseprogram og et program for registrerede rejsende er nyttigt er ikke tilstrækkeligt til at begrunde indførelsen heraf. Forudsætningen for at indføre systemer, der påvirker de grundlæggende rettigheder, herunder retten til privatlivets fred og databeskyttelse, skal være, at de er nødvendige i et demokratisk samfund, og at de er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Derudover skal behandlingen af oplysninger begrænses til det omfang, der er nødvendigt for at opfylde formålet med systemet. "Indbygget databeskyttelse" skal være et af de ledende principper, når ind- og udrejseprogrammet og programmet for registrerede rejsende udformes. Den foreslåede mulighed med at kombinere en grænsebizz med centralt lagrede oplysninger som beskrevet i afsnit 3.2.2.2 for programmet for registrerede rejsende er et eksempel på gennemførelsen af dette princip i praksis.

I forbindelse med både ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende er det kun de udpegede kompetente visum- og grænsemyndigheder på konsulater og ved grænseovergangssteder, der i det omfang det er nødvendigt for at udføre deres opgaver kan indsamle og behandle oplysninger. Der vil i henhold til gældende EU-regler og national lovgivning om beskyttelse af privatlivets fred og databeskyttelse blive fastsat strenge regler, som begrænser adgangen til oplysningerne. Der vil blive ført registre over al databehandling, som vil kunne stilles til rådighed med henblik på tilsyn med databeskyttelsen. Der vil blive indført klagemuligheder for at sikre, at de rejsende kan kontrollere og om nødvendigt berigtige oplysninger i deres ansøgning til programmet for registrerede rejsende eller de registrerede ind- og udrejseoplysninger. Der vil blive truffet foranstaltning til at sikre, at oplysningerne lagres sikkert, så al misbrug undgås. Databehandlingen vil blive overvåget af Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, når EU-institutioner og –organer er involveret, og af de nationale databeskyttelsesmyndigheder, når medlemsstaternes myndigheder er involveret. De retshåndhævende myndigheder kan kun få adgang til oplysninger (i ind- og udrejsesystemet) i de tilfælde, der er klart fastsat i fremtidig EU-lovgivning og under samme strenge regler.

4. NÆSTE SKRIDT

EU er nødt til fortsat at forbedre forvaltningen af sine ydre grænser. Idéen om intelligente grænser som skitseret i denne meddelelse kan udgøre en del heraf.

Indførelsen af et ind- og udrejsesystem vil sikre EU præcise oplysninger om strømmen af rejsende ind og ud af Schengenområdet ved alle dele af de ydre grænser og om personer, der bliver længere, end de har tilladelse til. Det vil blive muligt at foretage en evaluering baseret på viden af foranstaltninger til liberalisering af visumreglerne, aftaler om lempelse af visumreglerne og køreplaner for fremtidige initiativer på dette område. Sammen med VIS vil det gøre EU's indsats for at tackle ulovlig indvandring og øge antallet af vellykkede tilbagesendelser mere effektiv.

Programmet for registrerede rejsende vil være med til at øge den hast, hvormed 4-5 mio. rejsende om året¹⁸ passerer grænserne og danne grundlag for flere investeringer i automatiserede grænsekontrolteknologier ved større grænseovergangssteder. På grundlag af erfaringerne i medlemsstater, der har afprøvet automatisk grænsekontrol for EU-borgere, kan det tidsrum, det i gennemsnit tager at passere grænsen, reduceres fra 1-2 minutter til under 30 sekunder. Selv om mange tredjelands investerer i automatiserede grænsekontrolteknologier, har ingen taget skridt til noget, der svarer til det program for registrerede rejsende på EU-plan, der er skitseret i denne meddelelse: nemlig et system, der sikrer en forenklet automatiseret grænsepassage for alle tredjelandsstatsborgere, der opfylder fastsatte kriterier for et forudgående sikkerhedstjek, og som giver et håndgribeligt bevis for EU's åbenhed over for omverdenen og dets vilje til at gøre det lettere at rejse og holde kontakten på tværs af grænserne, også for forretningsfolk.

På grundlag af den indledende vurdering af mulighederne i denne meddelelse forekommer det – uden at det har indflydelse på den fuldstændige konsekvensanalyse, der vil ledsage de konkrete forslag – at den bedste vej frem omfatter udviklingen af ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende sammen, aktivering af brugen af biometriske

¹⁸ Ud fra den formodning, at mindst 20 % af alle personer, der får udstedt et visum til flere indrejser – ca. 10 mio. om året - vil ansøge om status som registreret rejsende, og at et tilsvarende antal personer, der ikke er visumpligtige, også vil ansøge.

identifikatorer i ind- og udrejsesystemet efter en overgangsperiode og brug af en kombination af en grænsebizz og en central database for programmet for registrerede rejsende. I lighed med de valg, der allerede er gjort i den af Europa-Parlamentet og Rådet vedtagne EU-lovgivning vedrørende Eurodac, VIS, SIS II, pas og opholdstilladelser, vil der i forbindelse med begge systemer blive valgt fingeraftryk og digitale ansigtsbilleder som biometriske identifikatorer.

Det skal dog understreges, at der ikke vil blive arbejdet på at udvikle ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende, inden Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget retsgrundlaget for systemerne, hvori specifikationerne herfor klart fastsættes. For at sikre den højst mulige kvalitet og begrænse mulige risici som dem, der opstod under udviklingen af SIS II og VIS, er det nyligt oprettede it-agentur blevet ansvarligt for forvaltningen af udviklingen og driften af systemerne.

De nye systemers størrelse vil kræve betydelige investeringer fra EU's og medlemsstaternes side med hensyn til it-udvikling og offentlige udgifter og en væsentlig indsats for at sikre den højeste grad af beskyttelse af personoplysninger. I forbindelse med den fremtidige udvikling af systemerne skal der også tages hensyn til erfaringerne med udviklingen af andre storstilede it-projekter såsom SIS II og VIS. Samtidig vil disse nye systemer give betydelig mulighed for at bidrage til, at de to mål om at øge sikkerheden og gøre det lettere at passere grænsen nås. Med den forventede stigning i antallet af tredjelandsstatsborgere, inklusive dem, der ikke har brug for et visum, vil systemerne desuden gøre det muligt for medlemsstaterne at opretholde effektive grænseprocedurer, uden at det kræver urealistiske og meget kostbare personaleforøgelse.

EU må forberede sig på at tage den udfordring op, det stigende antal rejsende i en stadig mere globaliseret verden, udgør. Nye teknologier vil skabe mulighed for at gøre det. Kommissionen ser frem til de videre drøftelser med Europa-Parlamentet, Rådet og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og har til hensigt at fremsætte forslag til et ind- og udrejsesystem og et program for registrerede rejsende i første halvdel af 2012.

Bilag – De skønnede omkostninger ved systemerne

Konsekvensanalyserne, der ledsager de konkrete forslag, vil indeholde en fuldstændig vurdering af omkostningerne ved en række løsningsmodeller. Af tabellen nedenfor, der er baseret på en undersøgelse, der blev udført for Kommissionen i 2010, fremgår engangsomkostningerne til udvikling af den ene af løsningsmodellerne, de årligt tilbagevendende driftsomkostninger og de samlede omkostninger ved tre års udviklingsarbejde og fem års drift. Der tages udgangspunkt i løsningen med et program for registrerede rejsende med alfanumeriske oplysninger lagret på en grænsebizz og biometriske oplysninger lagret i en central database og et centraliseret ind- og udrejsesystem, hvortil der senere tilføjes biometriske identifikatorer.

Kommissionens forslag til lovgivning kan fremsættes i 2012. Hvis medlovgiverne enes om dem inden 2014, vil udviklingen af systemerne kunne starte i 2015. Disse skøn er kun vejledende. De beslutninger, medlovgiverne træffer, vedrørende systemernes art kan forøge eller reducere omkostningerne.

	Engangsomkostninger til udvikling på centralt og nationalt plan (3 års udvikling) (i mio. EUR)	Årlige driftsomkostninger på centralt og nationalt plan (5 års drift) (i mio. EUR)	Samlede omkostninger på centralt og nationalt plan (i mio. EUR)
Programmet for registrerede rejsende: Løsningsmodel – Oplysninger (med angivelse af et unikt nummer), der lagres på en grænsebizz og (biometriske oplysninger og oplysninger fra ansøgninger) i en central base	207 (medlemsstaterne - 164 – centralt - 43)	101 (medlemsstaterne - 81 – centralt - 20)	712
Ind- og udrejsesystemet: Løsningsmodel – Et centraliseret system, hvortil der senere tilføjes biometriske oplysninger	183 (medlemsstaterne - 146 – centralt - 37)	88 (medlemsstaterne - 74 – centralt - 14)	623

De samlede omkostninger vil dog kunne blive ca. 30 % lavere, hvis de to systemer opbygges samtidigt (dvs. på samme tekniske platform).