



---

REGERINGSKANSLIET

---

Rådspromemoria

Justitiedepartementet

**Rådets möte för rättsliga och inrikes frågor (RIF) den  
21 april 2016**

---

Dagordningspunkt 4 b

Rubrik: Paketet för smarta gränser

- i) Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett system för in- och utresa som har till syfte att registrera in- och utreseuppgifter och uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar EU-medlemsstaternas yttre gränser och om fastställande av villkoren för tillgång till systemet för in- och utresa i brottsbekämpningssyfte samt om ändring av förordning (EG) nr 767/2008 och förordning (EU) nr 1077/2011
- ii) Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 2016/399 vad gäller systemet för in- och utresa

Dokument: Det har ännu inte presenterats något dokument för behandlingen i rådet.

Tidigare dokument:

KOM(2016) 194 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av ett system för in- och utresa som har till syfte att registrera in- och utreseuppgifter samt uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar EU-medlemsstaternas yttre gränser och fastställande av villkor för åtkomst till systemet för in- och utresa för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EG) nr 767/2008 och förordning (EU) nr 1077/2011

KOM(2016)196 Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 399/2016 vad gäller användningen av systemet för in- och utresa.

Tidigare behandlad vid samråd med EU-nämnden: -

Tidigare behandlad vid överläggning med eller information till riksdagsutskott: -

### **Bakgrund**

Redan för ett antal år sedan såg kommissionen och medlemsstaterna behovet av att modernisera kontrollen av de yttre gränserna och anpassa den till modern teknik. År 2013 presenterade kommissionen det som man kallade för "Smarta gränser", som bestod av ett lagförslag dels om ett in- och utresesystem för tredjelandsmedborgare, dels ett program för förhandsregisterade tredjelandsmedborgare som skulle slippa den sedvanliga manuella gränskontrollen in i EU. Då konstaterade rådet att de omfattande tekniska förslagen krävde att projektet prövades innan de sattes, varpå man initierade en tekniskstudie och ett pilotprojekt som genomfördes på ett antal gränsövergångsställen i EU, däribland Arlanda flygplats.

Som en följd av detta presenterade kommissionen den 6 april 2016 sitt reviderade förslag gällande Smarta gränser-paketet. Paketet består av två delar, en förordning om ett elektroniskt in- och utresesystem för tredjelandsmedborgare (Entry Exit System – EES), kompletterat med ett förslag om ändringar i EU:s gränskodex till följd av in- och utresesystemet.

De förslag till rättsakter som nu presenteras är således baserade på en omfattande analys. I jämförelse med 2013 har kommissionen reviderat förslaget inom flera områden, främst systemets tekniska arkitektur, valet av biometriska identifierare, användning av så kallade acceleratorer för att underlätta gränspassagen för resenärerna, datalagring och tillgång till systemet i brottsbekämpande syften.

Kommissionen menar att ett in- och utresesystem behövs för att hantera det ökande antalet gränspassager, för att det nuvarande stämplingssystemet är felbenäget och långsamt och inte heller är anpassat för att varken hantera problemet med personer som överskrider sin tillåtna vistelsetid i Schengenområdet eller bekämpa säkerhetshot som internationell kriminalitet och terrorism.

Vid rådsmötet ska en första riktlinjedebatt om detta lagförslagspaket äga rum.

### **Rättslig grund och beslutsförfarande**

Förslaget baseras på den rättsliga grunden som finns i artiklarna 74 och 77.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) gällande åtgärder som handlar om passage över yttre gräns.

Vidare baseras förslaget på artiklarna 82. 1 d och 87. 2 a i samma fördrag gällande åtgärder för att stärka polissamarbete genom insamling, lagring, behandling, analys och utbyte av relevant information. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, artikel 294 i EUF-fördraget. Förfarandet innebär att både rådets och Europaparlamentets godkännande krävs för att förslaget till förordning ska antas. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

#### **Svensk ståndpunkt**

Regeringen välkomnar Smarta gränser-paketet i stort och är generellt positiv till förslaget att inrätta ett in- och utresesystem och de därmed förknippade förändringarna i EU:s gränskodex.

Kommissionens förslag bedöms förenkla och effektivisera resandet till och från EU samtidigt som det möjliggör att ordning och reda upprätthålls i gränskontrollarbetet på EU-nivå. Systemet kommer att underlätta arbetet med att bekämpa missbruk av identiteter och resehandlingar. Systemet kommer dessutom kunna bidra till arbetet mot grov brottslighet och terrorism genom att brottsbekämpande myndigheter under vissa angivna omständigheter medges tillgång till uppgifter i systemet.

Inrättandet av nya större IT-system innebär ofta stora kostnader och måste noga vägas mot det tänkta mervärdet och mot samtliga möjliga tekniska lösningar.

Registrering av tredjelandsmedborgares in- och utresor innehållandes personuppgifter och biometri ställer stora krav på utformandet av skyddet av den personliga integriteten och dataskydd. Regeringen kommer att bevaka att respekten för grundläggande fri- och rättigheterna inte kränks.

Den planerade lagringstiden om 5 år kan motiveras dels av behovet att kunna se tidigare utförda in- och utresor (när stämplat i passet som nu visar detta försvinner) och att det underlättar för återkommande resenärer genom att deras biometriska uppgifter inte behöver tas upp lika ofta vid inresa.

#### **Europaparlamentets inställning**

Europaparlamentet har ännu inte hörts om det nuvarande förslaget och är därmed inte känd.

#### **Förslaget**

Kommissionen föreslår ett centralt in- och utresesystem. Systemet ska även kunna kommunicera med viseringsinformationssystemet (VIS).

Kommissionens förslag inkluderar alla gränspassager för tredjelandsmedborgare som besöker Schengenområdet för en *kortare vistelse* (dvs. maximalt 90 dagar inom en period av 180 dagar), gällande både viseringspliktiga och viseringsfria tredjelandsmedborgare, liksom vistelser som baseras på en rundresevisering<sup>1</sup> (upp till ett år). I ursprungsförslaget från 2013 föreslogs även ett separat system för programmet för registrerade resenärer (RTP), vilket kommissionen alltså inte tagit med i det nya förslaget.

Som biometriska identifierare föreslås fyra fingeravtryck och en ansiktsbild. Denna kombination menar kommissionen är den bästa utifrån avvägningar mellan säkerhet och minimerad tidsåtgång i gränskontrollen, vilket också framkommit i den tekniska studie som genomfördes år 2014.

Vid den första gränspassagen registreras de biometriska uppgifterna, medan uppgifterna vid efterföljande gränspassager verifieras gentemot den redan skapade filen att det rör sig om samma person. En ny registrering ska göras om personens uppgifter inte tidigare registrerats eller inte längre finns i EES.

Om en person som ska resa in redan har en visering med fingeravtryck registrerade i viseringsinformationssystemet VIS ska en ansiktsbild registreras i EES samtidigt som en verifiering av fingeravtrycken görs gentemot VIS för att säkerställa överensstämmelse med fingeravtrycken där. Vid kommande gränspassager kan en viseringsinnehavare identifieras på basis av ansiktsbilden i EES, även om fingeravtrycken i VIS också kan användas.

En viseringsfri tredjelandsmedborgare kan verifieras antingen på basis av fingeravtryck eller av ansiktsbild i EES. Kommissionen föreslår, i stället för programmet för registrerade resenärer vilket ingick i det ursprungliga förslaget från 2013, en annan utformning av de acceleratorer som bör användas i gränskontrollen för att underlätta gränspassagerna. Man fokuserar på självbetjäningssystem som ska tillåta tredjelandsmedborgarna att på förhand initiera sin in- och utresebehandling, som sedan kompletteras genom att lämna information till gränskontrollanten. Dessutom föreslår kommissionen

---

<sup>1</sup> Rundreseviseringen är tänkt att gälla för tredjelandsmedborgare som av olika anledningar ska resa runt i Schengenområdet och röra sig inom flera medlemsstaters territorium under mer än 90 dagar, under förutsättning att de inte vistas på en enskild medlemsstats territorium i mer än 90 dagar under en 180-dagars period. Förslaget om en rundresevisering är tänkt att fylla en lucka i den nuvarande lagstiftningen då det i dagsläget saknas en lämplig tillståndsform för rundresor, exempelvis för turnerande artister eller turistande pensionärer.

ändringar i EU:s gränskodex som ska möjliggöra dels för tredjelandsmedborgare att kunna använda automatiserade metoder för gränskontroll, dels för medlemsstaterna att på frivillig basis skapa nationella program för registrerade resenärer.

Kommissionen föreslår vidare att uppgifter i EES ska lagras i fem år från den första registreringen, vilket är betydligt längre lagringstid än i ursprungsförslaget från år 2013. Genom den längre lagringstiden menar kommissionen att gränskontrollanterna kommer att kunna utföra sitt arbete på basis av samma information som idag finns fysiskt tillgänglig i passen i form av in- och utresestämplarna och tidigare viseringar m.m. Resenärens uppgifter skulle dessutom behöva registreras mer sällan vid en längre lagringstid än vid en kortare, vilket har en positiv inverkan på tidsåtgången i gränskontrollen. Datalagringstiden är också av betydelse för användningen av systemet i brottsbekämpande syften, eftersom grov organiserad brottslighet och terrorism ofta har långa utredningstider.

Kommissionen betonar att lagring av uppgifter och åtkomst till dessa enligt förordningsförslaget ska ske under strikta villkor i överensstämmelse med lagstiftningen och relevanta domslut från EU-domstolen.

När ursprungsförslaget från 2013 förhandlades i rådsstrukturen menade en stor grupp medlemsstater att tillgång till uppgifterna i brottsbekämpande syften borde finnas med som ett sekundärt syfte med in- och utresesystemet. Detta är också är innebörden av det nya förslaget. I ursprungsförslaget föreslog dock kommissionen att invänta att VIS och SIS skulle användas fullt ut, vilket inte längre är giltigt eftersom båda dessa system nu är fullt utrullade och man tydligt kan se att VIS används i brottsbekämpande syfte och ger positiva resultat i form av upplysning av grov brottslighet. Uppgifterna i EES kan potentiellt bli viktiga i att förhindra terrorism och bekämpa brottslighet. Tillgången till uppgifterna i EES i brottsbekämpande syfte ska begränsas till ärenden som gäller allvarlig brottslighet och terrorism samt enligt gällande lagstiftning och praxis från EU-domstolen avseende dataskydd.

#### **Gällande svenska regler och förslagets effekter på dessa**

Bestämmelser om personkontroll finns framförallt i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Dessa bestämmelser kan komma att behöva ändras, men ändringarna bör inte bli betydande. Vidare kan förordningsändringar behöva ske med anledning av medlemsstaternas tillgång till uppgifter i EES i brottsbekämpande syfte.

Regeringen får återkomma efter vidare analys, med beaktande av att förslaget lades fram så sent som den 6 april 2016.

### **Ekonomiska konsekvenser**

Enligt kommissionen kommer utvecklingskostnaderna för ett in- och utresesystem som ska täckas av EU-budgeten att uppgå till ca 480 miljoner Euro. Kostnaderna ska enligt kommissionen täckas av öronmärkta pengar för ändamålet i Fonden för Inre Säkerhet (ISF).

Genomförandekostnaderna för medlemsstaterna skulle över tre år enligt kommissionens beräkningar uppgå till 57 miljoner Euro för att skapa nya processer och förbättra infrastrukturen samt 109,5 miljoner Euro för anskaffande av utrustning.

Enligt kommissionens kostnadsbedömning medför dock ett in-och utresesystem en avsevärd skillnad i hur gränskontrollanterna utför sitt arbete, vilket leder till att personal i gränskontrollen istället för att repetitivt och manuellt kontrollera stämplarna i pass kan ägna mer tid åt att hantera de resenärer som potentiellt inte har goda avsikter med sin resa till territoriet. Detta torde enligt kommissionen innebära en positiv påverkan för medlemsstaterna. In- och utresesystemet skapar enligt kommissionen ingen ytterligare administrativ börda för medlemsstaterna eftersom all inrapportering av statistik etc. hämtas per automatik i systemet.

### **Övrigt**

-