

RVL Sarasmaa Matti(SM)

12.12.2011

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

EU/OSA; komission tiedonanto "Älykkäät rajat - vaihtoehdot ja jatkotoimet"

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:
EU/2011/1791

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission tiedonannosta Euroopan parlamentille ja neuvostolle "Älykkäät rajat – vaihtoehdot ja jatkotoimet".

Rajavartiolaitoksen apulaispäällikön sijainen
Priikaatikenraali

Mikko Kirjavainen

LIITTEET Perusmuistio SM2011-00680, asiakirja KOM(2011) 680 lopullinen, KOM(2011) 680 slutlig

Asiasanat	Schengenin sopimus, ulkorajat, tietojärjestelmät
Hoitaa	OM, SM, UM, VM
Tiedoksi	EUE, LVM, PLM, STM, TH, TPK, VNEUS

RVL Sarasmaa Matti(SM)

19.12.2011

Asia

EU; OSA; komission tiedonanto "Älykkäät rajat - vaihtoehdot ja jatkotoimet"

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

EU/2011/1791

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Tiedonanto on esitelty oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 27.-28.10.2011. Tiedonannosta ei ole suunniteltu laadittavaksi neuvoston päätelmiä. Komissio antanee lakiehdotuksensa tiedoksiannon mukaisista asioista vuoden 2012 kesällä.

Asiakirjat:

KOM (2011) 680 lopullinen

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Käsittelijä(t):

Matti Sarasmaa, SM/RO, p. 071 872 1132

Hannele Taavila, SM/PO

Vettenranta Leena, OM

Suomen kanta/ohje:

Komission vuonna 2008 antamassa tiedonannossa ja nyt annetussa Älykkäät rajat (Smart Borders) -tiedonannossa esitetyt eurooppalainen rajanylitystietojärjestelmä (Entry/Exit) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma (RTP) edistäisivät toteutuessaan Euroopan unionin ulkorajoilla rajanylitysliikenteen sujuvuutta sekä tehostaisivat turvallisuutta. Hankkeiden avulla mahdollistettaisiin automatisoitujen rajatarkastusten nykyistä laajempi käyttö. Komission selvityksen mukaan mitään jo olemassa olevaa EU-tasoisista tietojärjestelmää ei voida sellaisenaan käyttää Entry/Exit ja RTP -järjestelmille

kaavailtuihin tarkoituksiin. Näiden seikkojen johdosta Suomi pitää aloitetta kannatettavana.

Rajanylitystietojärjestelmä olisi tarpeellinen Schengenin rajansäännösten perusajatuksen kannalta: EU-jäsenmaiden tulee kyetä toistensa lukuunkin valvomaan maahantuloa ja maastalähtöä sekä EU:n alueella oleskelemisen laillisuutta. Biometrinen tunnistaminen hyödyntäminen lisääisi järjestelmän luotettavuutta. Järjestelmä palvelisi keskeisellä tavalla myös EU:n viisumipolitiikkaa. Kattava tieto järjestelmän avulla siitä, ketä Unionin alueella oleskelee, kompensoisi osaltaan viisumivapaudesta aiheutuvia mahdollisia negatiivisia vaikutuksia. Järjestelmän kehittäminen tulisikin liittää tiiviisti EU:n viisumipolitiikan kehittämiseen. Asialla on erityinen merkitys Suomelle EU-Venäjä viisumivapautta ajatellen.

Komission ehdotuksessa korostetaan ulkorajavalvonnan lisäksi turvallisuuden tehostamista. Tämä onkin välttämätöntä, koska Schengen-alueella EU:n sisäinen rajavalvonta on poistettu. Suomi katsoo, että jos ulkorajojen ylitystä helpotetaan, on vastapainoksi myös tehostettava toimenpiteitä sisäisen turvallisuuden puolella. Siksi asian jatkokäsittelyssä on huolehdittava siitä, että mahdollisesti perustettaviin tietojärjestelmiin kerättäviä tietoja voitaisiin käsitellä myös EU:n sisäisen turvallisuuden tehostamiseksi varmistamalla tietojen saatavuus lainvalvontaviranomaisten käyttöön. Lainvalvontaviranomaisten pääsy maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmään tulisi tulevassa EU:n lainsäädännössä sallia selkeästi määritellyissä tapauksissa ja EU:n tietosuojasäädösten sekä perusoikeuskirjan sallimissa rajoissa. Kansallisesti nämä tiedot ovat jo lainvalvontaviranomaisten käytössä.

Suomi pitää tärkeänä kolmansien maiden kansalaisten oikeusturvaa, kun järjestelmän havaitsemista oleskeluajan ylityksistä aiheutuu seuraamuksia. Tietojen oikeellisuuteen tulee kiinnittää muutoinkin huomiota. Tietosuoja-asioita pitää tässä yhteydessä tarkastella huolellisesti ja Suomen kanta myöhemmin annettaviin säädösehdotuksiin tuleekin riippumaan myös tietosuoja-asioiden tarkastelusta.

Rekisteröityjen matkustajien ohjelma lisääisi erityisesti rajanylitysliikenteen sujuvuutta riskittömien matkustajien osalta. Tämä mahdollistaisi osaltaan viranomaisten resurssien paremman kohdentamisen riskien edellyttämällä tavalla rajanylityspaikoilla. Ohjelman käyttöönoton ei tulisi johtaa sellaisiin lainsäädännön muutostoihin, joilla kavennettaisiin viranomaisen toimivaltaa suorittaa Schengenin rajasäännösten mukaisia tarkastustoimenpiteitä.

Mahdollisten uusien henkilötietoja sisältävien järjestelmien osalta Suomi on käsitellessään komission vuonna 2010 antamaa tiedonantoa tiedonhallinnasta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella korostanut, että uusien tiedonvaihtovälineiden luomista on huolellisesti selvitettävä huomioiden mm. kustannukset, tarpeellisuus ja tietoturvakysymykset.

Selvitystyön ei tulisi kuitenkaan viivästyttää järjestelmien lainsäädäntöinstrumenttien käsittelyn aloittamista, sillä nopeimmillaankin rajanylitysjärjestelmä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma olisivat saatavissa käyttöön arviolta vasta vuonna 2017. Lisäksi viisumitietojärjestelmän (VIS) ja Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) käyttökokemukset ovat käytettävissä uusien järjestelmien kehitystyön käynnistyessä.

Pääasiallinen sisältö:

Komissio korostaa tiedonannossaan vapaan liikkuvuuden ja Schengen-alueen olevan Euroopan unionin keskeisiä saavutuksia. Näiden turvaamiseksi komissio on antanut äskettäin ehdotuksen Schengen-alueen paremmasta hallinnoinnista. Schengen-alueen kannalta EU:n ulkorajojen tehokas valvonta tulee tulevaisuudessakin olemaan tärkeä edellytys Schengen-alueen toimivuuden mahdollistamiseksi. Ulkorajavalvonnalla on kaksi keskeistä tarkoitusta: ensinnäkin sillä vahvistetaan turvallisuutta ja toiseksi, sen avulla on mahdollistettava sujuva ulkorajaliikenne. Uuden teknologian hyödyntämistä näiden tavoitteiden toteuttamiseksi korostettiin komission vuonna 2008 antamassa tiedonannossa; Rajaturvallisuuden tulevien kehityslinjojen valmistelu EU:ssa (ns. Rajapaketti). Tiedonannossa tuotiin esille mahdollisia osakokonaisuuksia, joihin pohjautuvasta aloitteesta on sittemmin ryhdytty käyttämään nimitystä älykkäät rajat (Smart Borders).

Komissio on käynyt älykkäät rajat –aloitteesta keskustelua jäsenmaiden ja Euroopan parlamentin kanssa sekä konsultoinut Euroopan tietosuojavaltuutettua. Tässä vaiheessa komissio katsoo edenneensä aloitteen osalta vaiheeseen, jolloin se olisi lähiaikoina valmis ehdottamaan eräitä toimenpiteitä asiassa. Kuitenkin, aloitteen kehittämisvaiheen pituudesta ja siihen sitoutuvista merkittävistä investoinneista johtuen komissio antaa asiasta ensin nyt julkaistun tiedonannon, jossa esitetään vaihtoehtoja, keskeisiä vaikutuksia sekä mahdollista jatkoa.

Euroopan unionin ulkorajat ylittää vuosittain noin 720 miljoonaa matkustajaa. Näistä lähes puolet, 334 miljoonaa, on kolmansien maiden kansalaisten rajanylityksiä. Matkustajamäärän on arvioitu kasvavan merkittävästi ja erityisesti ulkorajat ylittävän lentoliikenteen osalta. Ulkorajavalvonnan yhteydessä on huomioitava myös Euroopan unionin viisumipolitiikka ja se, voidaanko rajavalvonnan kehitystyöllä tukea viisumipolitiikkaa. Lisääntyvä rajanylitysliikenne asettaa myös kysymyksen, voidaanko jäsenmaissa edelleen kontrolloida liikennettä ilman, että rajalla muodostuu pitkiä odotusaikoja ja pitäisikö yhteisötasolla kerätä tarkemmin tietoa matkustajavirrasta Schengen-alueelle ja sieltä ulos. Nykyisen lainsäädännön puitteissa on huomioitava, ajatellen kolmansien maiden kansalaisten ulkorajojen ylittämistä, että rajatarkastukset ovat samanlaiset Schengen-alueelle saavuttaessa riippumatta kunkin matkustajan riskitasosta ja, että rajanylitystietojen säännönmukaiseen taltiointiin ei ole olemassa järjestelmää.

Älykkäät rajat –aloite, sisältäen rajanylitystietojärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman, tulisi parantamaan rajanylitysliikenteen hallintaa vahvistamalla rajatarkastuksia ja toisaalta nopeuttamaan säännönmukaisesti matkustavien rajanylityksiä. Rajanylitystietojärjestelmä mahdollistaisi ajantasaisen ja luotettavan laillisen oleskeluajan laskennan, yksittäisen henkilön luotettavan matkustushistorian todentamisen sekä poistaisi tarpeen matkustusasiakirjojen leimaamiseen. Rekisteröityjen matkustajien ohjelma puolestaan nopeuttaisi merkittävästi säännönmukaisesti ja etukäteen tarkistettujen kolmansien maiden kansalaisten rajanylityksiä sekä mahdollistaisi nykyisin vain EU-kansalaisille tarkoitettujen automatisoitujen rajatarkastusten hyödyntämisen myös kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastuksissa.

Komissio on laatinut selvityksen sähköisestä matkustuslupajärjestelmästä (Electronic System for Travel Authorisation) neljän eri vaihtoehdon pohjalta: ESTA:n käyttöönotto viisumivapaille kolmansien maiden kansalaisille, ESTA:n käyttöönotto viisumivelvollisille kolmansien maiden kansalaisille, ESTA:n ja sähköisen viisumin yhdistäminen sekä viisumivaatimuksen korvaaminen ESTA:lla. EU ESTA ei ole vaihtoehto rajanylitystietojärjestelmälle todellisten rajanylitysten monitoroimiseksi. Biometrinen tunnistaminen liittämisen järjestelmään ei olisi käytännössä mahdollista. Mitä

tulee EU ESTA:n merkitykselle ajatellen yhteistä viisumipolitiikkaa, komissio palaa asiaan Tukholma-ohjelman mukaisesti myöhemmin. Tässä vaiheessa EU ESTA:n kehittäminen ei ole ajankohtaista.

Laillisuusperuste sähköinen matkustuslupajärjestelmän sekä rekisteröityjen matkustajien ohjelman kehittämiseksi olisi SEUT 77 artikla. Laillisuus- ja tekniseltä kannalta olisi mahdollista kehittää Entry/Exit-järjestelmää ennen RTP:a. Tässä tapauksessa EU:n rajaturvallisuuden kehitystä ohjaavista periaatteista toteutuisi kuitenkin vain turvallisuutta painottava näkökulma ja RTP:n kehitystyön käynnistäminen myöhemmässä vaiheessa hidastaisi myös automatisoitujen rajatarkastusten laajempaa käyttöönottoa. Myös taloudellisesti olisi perusteltua, että kehitystyö tapahtuisi samanaikaisesti.

Entry/Exit –järjestelmään voitaisiin tallentaa joko yksinomaan alfanumeraalista tietoa tai lisäksi biometriset tunnistetiedot. Biometriikan sisällyttämisellä voitaisiin helpommin identifioida viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaiset (viisumivelvolliset VIS:n kautta). Toisaalta biometrinen tunnistaminen voisi lisätä rajanylitykseen käytettävää aikaa. Paras tapa edetä asiassa olisi aloittaa ensimmäisessä vaiheessa ainoastaan alfanumeraalisella tiedolla ja biometriset tunnistetiedot voitaisiin aktivoida myöhemmässä vaiheessa, ensimmäisiin järjestelmän toimivuudesta tehtyihin arviointeihin liittyen.

Järjestelmien kehittämiseen liittyvät kustannukset riippuvat siitä, mitkä toimeenpanovaihtoehdot valitaan ja erityisesti, kehitetäänkö molempia järjestelmiä saman- tai eriaikaisesti. Rekisteröityjen matkustajien ohjelman kehittämiskustannukset yhteensä vuosina 2013-2015 ja käyttökustannukset viiden vuoden ajalta vuosina 2016-2020 olisivat keskus- ja kansallisilla tasoilla kokonaisuutena 712 miljoonaa euroa. Rajanylitystietojärjestelmän vastaavat arvioidut kustannukset vaihtoehdolla, että biometriset tunnistetiedot lisätään myöhemmin, olisivat kokonaisuudessaan samalla aikajaksolla 623 miljoonaa euroa. Kokonaiskustannukset jäisivät kuitenkin noin 30 prosenttia alemmiksi, jos nämä kaksi järjestelmää rakennettaisiin yhdessä.

Tietosuojan kannalta rajanylitystietojärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman on kunnioitettava rajanylittäjien perusoikeuksia ja tietosuojaa. Smart Borders -aloitetta koskevan lainsäädännön on noudatettava tietosuojaa koskevaa lainsäädäntöä ja periaatteita. Tietojenkäsittely on rajoitettava siihen laajuuteen, mikä on välttämätöntä järjestelmän käyttötarkoituksen saavuttamiseksi. Järjestelmien tiedot kerätään ja käsitellään ainoastaan toimivaltaisten viranomaisten toimenpitein konsulipisteissä sekä rajanylityspaikoilla ainoastaan siinä laajuudessa kuin viranomaisten tehtävien täyttäminen sitä edellyttää ja tietoihin pääsy rajataan ja rajoitetaan EU:n ja kansallisten yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevan lainsäädännön mukaisesti.

Kansallinen käsittely:

Maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat –jaoston (jaosto 6) kirjallinen menettely 16.-24.10.2011.

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Taloudelliset vaikutukset:

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Asiasanat Hoitaa	Schengenin sopimus, tietojärjestelmät, ulkorajat, Schengen viisumi LVM, OM, SM, UM, VM
Tiedoksi	EUE, PLM, STM, TH, TPK, VNEUS



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 25.10.2011
KOM(2011) 680 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Älykkäät rajat - vaihtoehdot ja jatkotoimet

1. JOHDANTO

Euroopan unionin konkreettisimpiin saavutuksiin kuuluu EU-kansalaisten vapaa liikkuvuus ja rajatarkastusten poistaminen Schengen-alueen sisärajoilta. Komissio on esittänyt äskettäin ehdotuksia Schengen-alueen kokonaishallinnoinnin lujittamiseksi¹ huolehtiakseen siitä, että tätä merkittävää saavutusta parannetaan ja kehitetään edelleen aidosti yhteisessä eurooppalaisessa kehyksessä.

Unionin ulkorajojen loukkaamattomuus on nykymuotoisen Schengen-alueen edellytys ja säilyy sen edellytyksenä myös tulevaisuudessa. Ulkorajojen hallinnointitoimenpiteiden on täytettävä kaksi tavoitetta: turvallisuuden lisääminen ja matkustamisen helpottaminen. Komission vuonna 2008 antamassa tiedonannossa ”Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu”² käsiteltiin uusien teknologioiden tarjoamia mahdollisuuksia näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Tiedonannossa hahmoteltiin niin kutsutun älykkäitä rajoja koskevan aloitteen mahdollisia osatekijöitä ja pyydettiin Euroopan parlamenttia ja neuvostoa esittämään näkemyksensä.

Lisäksi vuoden 2011 aikana kuultiin jäsenvaltioita sekä asiantuntija- että ministeritasolla ja Euroopan parlamentin jäseniä. Euroopan tietosuojavaltuutettu painotti 7. heinäkuuta 2011 antamassaan lausunnossa³ komission maahanmuuttotiedonannosta⁴, että on tarpeen arvioida olemassa olevien järjestelmien käyttöä ja osoittaa erityisesti maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän tarpeellisuus.

Komissio ottaa nämä näkemykset huomioon ja on päässyt vaiheeseen, jossa se saattaa pian olla valmis ehdottamaan täsmällisiä toimenpiteitä. Koska asiaan liittyy kuitenkin pitkäaikaisia sitoumuksia ja merkittäviä investointeja, komissio antaa ensin tämän tiedonannon, jossa esitetään tärkeimmät vaihtoehdot, yhteenveto merkittävimmistä seurauksista ja mahdollinen etenemistapa. Tämän lähestymistavan avulla komissio pyrkii myös edistämään yhteisymmärrystä kyseessä olevista asioista ja päätöksistä, jotka on tehtävä. Se ei ota kantaa mihinkään tiettyihin tuleviin ehdotuksiin, joihin liitetään täysimääräinen vaikutustenarviointi.

Tämä tiedonanto on samalla ensimmäinen vastaus Eurooppa-neuvoston kokouksessaan 23. ja 24. kesäkuuta 2011⁵ esittämään pyyntöön kiirehtiä ”älykkäitä rajoja” koskevaa työtä.

Lisäksi komissio on vuoden 2008 tiedonannon ja neuvoston pyynnön mukaisesti tarkastellut EU:n sähköisen matkustuslupajärjestelmän toteutettavuutta. Tässä tiedonannossa esitellään myös tämän tarkastelun tuloksia ja suunniteltuja jatkotoimenpiteitä.

2. ÄLYKKÄITÄ RAJOJA KOSKEVAN ALOITTEEN TAVOITTEET

EU:n ulkorajat ylitetään vuosittain maa-, meri- ja ilmarajojen kautta noin 700 miljoonaa kertaa. Noin kolmanneksen näistä rajanylityksistä tekevät kolmansien maiden kansalaiset,

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

² KOM(2008) 69 lopullinen.

³ C(2011)-0445.

⁴ KOM(2011) 248 lopullinen.

⁵ EUCO 23/11.

jotka tarkastetaan perusteellisesti rajanylityspaikalla⁶. Ripeiden ja turvallisten rajanylitysten edistäminen on EU:n ja sen kaikkien jäsenvaltioiden yhteinen tehtävä, eikä ole epäilystäkään siitä, etteikö rajanylitysten määrä kasvaisi edelleen huomattavasti, erityisesti lentokentillä. Eurocontrolin todennäköisimmässä ennusteessa ilmarajojen ylitysten määrän odotetaan nousevan 400 miljoonasta (vuonna 2009) aina 720 miljoonaan vuonna 2030⁷. Tämä merkitsee sitä, että vuonna 2030 Euroopan lentokentillä on tarkastettava 720 miljoonaa matkustajaa. Näin merkittävää kasvua ei voida hoitaa pelkästään palkkaamalla lisää rajavartijoita.

On pohdittava myös viisumeja ja suhteita kolmansien maihin koskevien unionin politiikkojen kehittämistä. EU on viime vuosien aikana poistanut viisumipakon onnistuneesti monien kolmansien maiden kansalaisilta, tehnyt useita sopimuksia viisumien myöntämisen helpottamisesta sekä uudenaikaistanut unionin säännöstöä esimerkiksi laajentamalla toistuvaviisumien käyttöä. Länsi-Balkania koskevan viisumipakon poistamisen lisäksi on Frontexin ja Europolin tuella toteutettu valvontajärjestelmä, jolla kerätään tilastotietoja matkustajavirroista ja arvioidaan väärinkäytösten riskiä. Näillä toimilla edistetään huomattavasti monien matkailijaryhmien pääsyä EU:n alueelle, mutta toistaiseksi niiden rinnalla ei ole pyritty yksinkertaistamaan näiden ryhmien varsinaista rajanylitystä. Tästä seuraa useita kysymyksiä:

- pystyykö EU:n rajavalvontaa koskevan politiikan kehitystilanne tällä hetkellä tukemaan sen viisumipolitiikkaa;

- pystyvätkö jäsenvaltiot hallinnoimaan näiden pyrkimysten tuloksena syntyviä kasvavia matkustajavirtoja ilman että odotusajat rajanylityspaikoilla pitenevät; sekä

- onko EU:n parannettava käytössään olevia välineitä saadakseen yksityiskohtaisempia tietoja matkustajavirroista Schengen-alueelle ja Schengen-alueelta.

Haasteita on erityisesti kaksi: miten valvoa tehokkaasti kolmansien maiden kansalaisten matkustajavirtoja ja liikkeitä yli ulkorajojen koko Schengen-alueella osana alueen kokonaishallinnointiin sovellettavaa kattavaa lähestymistapaa, ja toiseksi, miten varmistaa se, että yhä useammat säännöllisesti matkustavat henkilöt, jotka muodostavat suuren enemmistön rajanylittäjistä, voivat ylittää rajat nopeasti ja yksinkertaisesti (täyttyessään kaikki maahantuloedellytykset).

Nykyisten sääntöjen mukaan

- Schengen-alueelle saapuville kolmansien maiden kansalaisille tehdään samat tarkastukset riippumatta riskeistä, esimerkiksi yksittäisen matkustajan oleskeluajan ylityksen suhteen;
- ei ole keinoa kirjata matkustajan liikkeitä rajojen yli. Luvallinen oleskelu lasketaan matkustajan passissa tai matkustusasiakirjoissa olevien manuaalisten leimojen perusteella eikä maahantulo- ja maastapoistumispäiviä kirjata keskitetysti.

Tämän seurauksena rajanylityspaikoilla saattaa esiintyä pitkiäkin viivästyksiä, eikä luvallisen oleskeluajansa ylittäneistä matkustajista ole useinkaan käytettävissä tietoja. Tämä on

⁶ Luvut perustuvat ulkorajarahaston tilastoihin sekä kaikilla ulkorajojen ylityspaikoilla 31. elokuuta ja 6. syyskuuta 2009 välisenä aikana kerättyihin tietoihin.

⁷ Eurocontrolin pitkän aikavälin ennuste tuleville 20 vuodelle (vuoteen 2030) julkaistiin 17.12.2010: (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>).

todellinen ongelma, koska oleskeluajan ylittäjät ovat merkittävän laittomien maahanmuuttajien ryhmä EU:ssa. Laittomien maahanmuuttajien määrästä ei ole saatavilla luotettavia tietoja, mutta varovaiset arviot vaihtelevat 1,9 miljoonasta 3,8 miljoonaan henkilöön⁸. EU:n 27 jäsenvaltiota antoivat vuonna 2010 yhteensä 540 000 maastapoistumismääräystä, mutta niistä vain 226 000 pantiin tosiasiallisesti täytäntöön⁹.

Se, että kaikkien kolmansien maiden kansalaisten on läpäistävä samat rajatarkastukset riippumatta heidän aiheuttamansa riskin tasosta tai matkustuksen toistuvuudesta, ei ole rajavartijoiden tehokasta käyttöä. Turvallisuuden lisääminen ja matkustajavirtojen nopeuttaminen pelkästään lisäämällä rajavartijoiden määrää ei ole monien jäsenvaltioiden kannalta toteuttamiskelpoinen vaihtoehto, koska ne pyrkivät hillitsemään julkisen talouden alijäämää.

Pitkät jonot erityisesti lentokentillä huonontavat vierailijoiden Euroopan unionista saamaa käsitystä, ja sekä lentoasemien pitäjät että lentoyhtiöt pyytävät jatkuvasti matkustajavirtojen nopeuttamista ja sujuvoittamista, jotta vaihtoaikoja saataisiin lyhennettyä.

Älykkäitä rajoja koskevalla aloitteella parannettaisiin matkustajavirtojen hallinnointia ja valvontaa rajoilla tehostamalla tarkastuksia, mutta samalla nopeutettaisiin säännöllisesti matkustavien rajanylityksiä. Näin rajavartijat pystyisivät selviytymään jatkuvasti kasvavasta rajanylitysten määrästä ilman epärealistista rajavalvonnan henkilöstöresurssien lisäämistä ja turvallisuudesta tinkimättä. Aloite on kaksiosainen: maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä mahdollistaisi luvallisen oleskelun tarkan ja luotettavan laskemisen ja sekä viisuminhaltijoiden että viisumivaatimuksesta vapautettujen matkustajien matkustushistorian todentamisen oleellisena osana ensimmäisen vaiheen riskinarviointia. Tämä tapahtuisi korvaamalla nykyinen passien leimaamisjärjestelmä sähköisellä rekisterillä, joka sisältäisi tiedot lyhytaikaista oleskelua varten luvan saaneen kolmannen maan kansalaisen rajanylityspäivämääristä ja -paikoista. Järjestelmän päätarkoituksena olisi valvoa kolmansien maiden kansalaisten luvallisen oleskelun ehtojen noudattamista, mutta se edistäisi myös rajatarkastusmenettelyjen optimointia ja parantaisi turvallisuutta ulkorajojen ylittämishetkellä.

Rekisteröityjen matkustajien ohjelma puolestaan helpottaisi huomattavasti toistuvasti matkustavien, ohjelmaan hyväksytyjen ja ennakolta tarkastettujen kolmansista maista tulevien matkustajien rajanylityksiä Schengen-alueen ulkorajoilla. Se lyhentäisi rajanylityspaikoilla kuluvaan aikaan sekä helpottaisi matkustusta ja rajatylittäviä yhteyksiä. Siinä hyödynnettäisiin mahdollisimman laajasti uutta teknologiaa kuten automaattisten rajatarkastusten järjestelmiä (joita käytetään myös EU-matkustajien kohdalla).

⁸ EU:n tukeman ja kansainvälisen siirtolaispolitiikan kehittämiskeskuksen toteuttaman Clandestino-hankkeen tulokset. Mainitut määrät vastaavat yhteenlaskettua kokonaismäärää tutkimuksen teko aikaan (vuosi 2008, EU-27). <http://clandestino.eliamep.gr>.

⁹ SEC (2011) 620, taulukko 2. Tiedot ovat peräisin Eurostatilta ja Euroopan muuttoliikeverkostolta (EMV). Tietojen ristiriitaisuus johtuu oleskeluajan ylittäjiä koskevien tietojen puutteesta mutta myös muista tekijöistä, kuten eräiden kolmansien maiden yhteistyön puutteesta, humanitaarisista syistä jne.

3. KOHTI EU:N ÄLYKKÄITÄ RAJOJA

Ennen mahdollisten uusien järjestelmien tarkastelua ja kustannusten rajoittamiseksi mahdollisimman suuressa määrin on aluksi pohdittava sitä, voidaanko älykkäiden rajojen tavoitteisiin päästä olemassa olevien järjestelmien tai välineiden avulla.

3.1. EU:n tai jäsenvaltioiden olemassa olevien järjestelmien tai välineiden käyttäminen

3.1.1. Viisumipolitiikka ja VIS

3.1.1.1. Viisumipolitiikka

Entistä useampien kolmansien maiden kansalaisten matkustamista voidaan yksinkertaistaa ja helpottaa käyttämällä laajemmin viisumisäännösten tarjoamia mahdollisuuksia myöntää toistuvaisviisumeja ja tekemällä tarvittaessa sopimuksia viisumien myöntämisen helpottamisesta. Tätä kautta saavutettavat helpotukset vaikuttavat kuitenkin vain vaiheeseen ennen matkustusta, kun kolmannen maan kansalaisen ei tarvitse käydä konsulaatissa hankkimassa uutta viisumia jokaiselle käynnilleen EU:ssa. Varsinaista rajanylitystä toistuvaisviisumit eivät nopeuta.

3.1.1.2. VIS

Viisumitietojärjestelmä (VIS) ei sinällään nopeuta maahantulomenettelyjä eikä auta oleskeluajan ylittäjien yksilöimisessä. Kaikkien viisuminhaltijoiden biometristen tietojen rekisteröiminen VIS-järjestelmään merkitsee kuitenkin sitä, että alueella havaitut ilman asiakirjoja olevat viisuminhaltijat voidaan tunnistaa helpommin, mikä parantaa palauttamismahdollisuuksia. Siirtymäkauden jälkeen biometrisiä tietoja ryhdytään käyttämään myös rajatarkastusprosessissa sen tarkistamiseen, että kyseessä oleva henkilö on se, jolle viisumi on myönnetty.

VIS:n laajentaminen sisältämään myös maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä sekä rekisteröityjen matkustajien ohjelma ei ole toivottava vaihtoehto kolmesta syystä. Ensinnäkin asiaan liittyy tietosuojaan liittyviä seurauksia, ja järjestelmä, joka sisältäisi sekä viisuminhaltijat että viisumivaatimuksesta vapautetut henkilöt, saattaisi johtaa mahdollisuuteen käyttää tietoja muuhun kuin alkuperäiseen tarkoitukseen. Toiseksi VIS:n kapasiteetti on nykyisin niin rajoitettu, että tarvittaisiin huomattavia lisäinvestointeja. Kolmanneksi tarkoituksen rajoittamisäännökset eivät salli viisumivaatimuksesta vapautettuja kolmansien maiden kansalaisia koskevien tietojen tallentamista VIS:ään. Älykkäitä rajoja koskevien järjestelmien kehittämisessä voitaisiin kuitenkin hyödyntää järkevästi mahdollisia synergioita VIS:n tarkoituksia palvelevan teknisen välineistön kanssa.

3.1.2. Schengenin tietojärjestelmä (SIS)

Oleskeluajan ylittäjiä koskevien SIS-kuulutusten arvo on rajallinen. Ne eivät auta tunnistamaan Schengen-alueella oleskelevia henkilöitä, jotka ovat ylittäneet luvallisen oleskelunsa keston. Tällaisten kuulutusten laatimisessa pääasiallisena tietolähteenä olisivat maastapoistumistarkastukset, joiden yhteydessä rajavartija voi havaita oleskeluajan ylityksen tarkastamalla tietyn matkustajan passissa olevat leimat. Yksi havaittu oleskeluajan ylitys ei kuitenkaan yksistään voi johtaa siihen, että kyseiselle henkilölle määrätään maahantulokielto tietyksi ajaksi. Päätettäessä siitä, myönnetäänkö henkilölle viisumi ja maahantulolupa

ulkorajalla, olisi otettava huomioon tämän koko matkustushistoria sekä kaikki muut merkitykselliset seikat.

SIS-järjestelmän (ja tulevan SIS II -järjestelmän) käyttö ei sen vuoksi ole vaihtoehto maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän toteuttamiselle.

3.1.3. Matkustajatiedot ja matkustajarekisteri

Matkustajista matkustajatietoihin (*Advance Passenger Information (API)*) ja matkustajarekisteriin (*Passenger Name Record (PNR)*) kerätyt tiedot eivät ole suoraan merkityksellisiä maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman kannalta.

Lentoyhtiöillä on velvollisuus ilmoittaa matkustajatiedot jäsenvaltioiden rajavalvontaviranomaisten pyynnöstä rajavalvonnan parantamiseksi ja laittoman maahanmuuton torjumiseksi. Matkustajatiedot siirretään lähtöselvityksen lopussa. Koska toimitetut tiedot ovat liian vähäisiä ja ne lähetetään useimmissa tapauksissa vasta lähdön jälkeen, ne eivät mahdollista minkäänlaista asianmukaista ennakkotarkastusta, jonka perusteella myönnettäisiin mahdollisuus käyttää helpotettuja rajavalvontamenettelyjä. Tietojen keruusta vastaa lentoyhtiö, tai matkustaja syöttää ne järjestelmään itse, minkä vuoksi tietojen laatu ei vastaa maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän tai rekisteröityjen matkustajien ohjelman vaatimuksia. Järjestelmää ei ole myöskään mahdollista soveltaa maarajoihin.

Matkustajarekisteritietojen keräämisestä ja toimittamisesta jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille, erityisesti lainvalvontaviranomaisille, vastaavat lentoyhtiöt. Tiedot kerätään samalla kun lento varataan lentoyhtiön varausjärjestelmän kautta. Matkustajarekisterin tarkoitus on torjua terrorismia ja vakavaa rikollisuutta, se ei ole rajavalvontaväline. Tiedot lähetetään 48–24 tuntia ennen lennon suunniteltua lähtöaikaa ja välittömästi lennolle pääsyn sulkeuduttua. Samoista syistä kuin edellä matkustajarekisteritiedot eivät ole olennaisia maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän eivätkä rekisteröityjen matkustajien ohjelman kannalta. Matkustajarekisteri ei anna mitään vahvistettuja tietoja siitä, onko henkilö todella ylittänyt rajan.

3.1.4. Kansalliset maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmät ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmat

Kansallisia maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmiä on tällä hetkellä käytössä yhdessätoista jäsenvaltiossa¹⁰, joissa kerätään järjestelmällisesti kaikki maahantulo- ja maastapoistumismerkinnät niiden ulkorajat ylittävistä kolmansien maiden kansalaisista. Maahantulo- ja maastapoistumismerkinnät voidaan kuitenkin täsmäyttää vain, jos henkilö poistuu laillisesti *samasta* jäsenvaltiosta, johon hän saapui. Tällaiset kansalliset järjestelmät eivät ole yhteydessä vastaaviin muiden jäsenvaltioiden järjestelmiin.

Jotkin jäsenvaltiot nopeuttavat EU-kansalaisten rajatarkastuksia toteuttamalla automaattisia rajatarkastuksia (esimerkiksi sähköisten passien perusteella) tai käyttämällä muunlaisia järjestelmiä, jotka koskevat ennakkoon rekisteröityjä matkustajia¹¹. Seitsemässä jäsenvaltiossa

¹⁰ Bulgaria, Viro, Kypros, Latvia, Liettua, Unkari, Puola, Portugali, Romania, Slovakia, Suomi.

¹¹ Saksa, Espanja, Ranska, Alankomaat, Portugali, Suomi ja Yhdistynyt kuningaskunta.

on luotu jonkinlainen EU-kansalaisia koskeva kansallinen rekisteröityjen matkustajien ohjelma¹².

Tällaisia järjestelmiä ei voida soveltaa kolmansien maiden kansalaisiin. EU:n nykyisten sääntöjen mukaan rajavartijoiden on haastatettava matkustajaa ja leimattava käsin tämän matkustusasiakirja, eikä tällaista menettelyä voida automatisoida.

Näin ollen ainoat olemassa olevat kolmansien maiden kansalaisia koskevat aloitteet liittyvät puoliautomaattisiin rajatarkastuksiin. Ne ovat yhdistelmiä automaattisista porteista ja manuaalisesta tekijästä, johon sisältyy leimaus ja mahdollisuus esittää kysymyksiä osana perusteellista rajatarkastusta.

Lisärajoituksia aiheuttaa se, että yhden jäsenvaltion rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan kuuluminen ei anna matkustajalle mahdollisuutta helpotettuun rajanylitykseen toisessa jäsenvaltiossa. Kolmannen maan kansalainen, joka matkustaa vuosittain useisiin jäsenvaltioihin, joutuisi näin ollen hakemaan kansallisen rekisteröityjen matkustajien ohjelman jäsenyyttä erikseen kussakin jäsenvaltiossa, mikä olisi kallista ja vaivalloista.

3.1.5. Sähköinen matkustuslupajärjestelmä

Sähköinen matkustuslupajärjestelmä tarkoittaisi sitä, että matkustajan olisi haettava internetissä tiettyihin kriteereihin perustuvaa matkustuslupaa. Komission toimeksiannosta toteutetussa tutkimuksessa tarkasteltiin neljää vaihtoehtoa EU:n sähköiseksi matkustuslupajärjestelmäksi:

- viisumivelvollisuudesta vapautettuja kolmansien maiden kansalaisia koskeva sähköinen matkustuslupajärjestelmä;
- tiettyjä maita, joiden kansalaiset on vapautettu viisumivelvollisuudesta, koskeva sähköinen matkustuslupajärjestelmä;
- sähköisen matkustuslupajärjestelmän ja sähköisten viisumien yhdistelmä;
- viisumivelvollisuuden korvaaminen sähköisellä matkustuslupajärjestelmällä.

Tutkimuksen tulosten perusteella komissio katsoo, että ajatus viisumivelvollisuudesta vapautettuja kolmansien maiden kansalaisia koskevasta sähköisestä matkustuslupajärjestelmästä olisi hylättävä tässä vaiheessa, sillä sen mahdollinen panos jäsenvaltioiden turvallisuuden parantamiselle ei oikeuttaisi henkilötietojen keräämistä vaadittavassa mittakaavassa eikä siitä aiheutuvia kustannuksia tai vaikutuksia kansainvälisiin suhteisiin. Viisumivaatimuksen vaiheittainen korvaaminen EU:n sähköisellä matkustuslupajärjestelmällä puolestaan ei näytä toteuttamiskelpoiselta lähitulevaisuudessa, kun otetaan huomioon maahanmuuttoriskin arvioinnin vaikeus sekä internetin käyttöön ja sähköiseen tunnistamiseen liittyvät ongelmat. Lisäksi sähköisen matkustuslupajärjestelmän luomisen edellytyksenä olisi täysin toimiva maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä.

On selvää, ettei EU:n sähköinen matkustuslupajärjestelmä ole vaihtoehto maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmälle, sillä sitä ei voida käyttää varsinaisten rajanylitysten valvontaan. Sillä ei ole merkitystä myöskään tällaisten rajanylitysten helpottamisessa, sillä biometriikan käyttö tekisi sähköisten sovellusten järjestelmästä epäkäytännöllisen. Sitä paitsi

¹² Tällainen ohjelma on käytössä esimerkiksi Alankomaissa (Privium), Ranskassa (PARAFES), Yhdistyneessä kuningaskunnassa (Iris) ja Saksassa (ABG).

rekisteröityjen matkustajien ohjelman perustelujen mukaisesti rekisteröityjen matkustajien pitäisi periaatteessa olla vapautettuja sähköisen matkustuslupajärjestelmän vaatimuksista.

Komissio aikoo käsitellä Tukholman ohjelman mukaisesti myöhemmässä vaiheessa uudelleen kysymystä siitä, mikä EU:n matkustuslupajärjestelmän panos voisi olla yhteisen viisumipolitiikan jatkokehittämiseksi. Sen vuoksi komissio ei tässä vaiheessa aio jatkaa EU:n matkustuslupajärjestelmän kehittämisen valmistelua.

3.2. Erityisjärjestelmien kehittäminen: maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma

Edellä käsiteltiin syitä siihen, miksi älykkäiden rajojen tavoitteita ei pystytä savuttamaan olemassa olevilla järjestelmillä ja välineillä. Tässä jaksossa käsitellään maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman kehittämisen vaikutuksia, kustannuksia ja etuja sekä tarvittaessa vaihtoehtoja.

3.2.1. Oikeudelliset näkökohdat

Kumpikin järjestelmä perustuisi SEUT-sopimuksen 77 artiklaan pohjautuviin asetuksiin (minkä vuoksi ne edellyttävät Euroopan parlamentin ja neuvoston hyväksyntää tavallista lainsäätämisympäristöstä noudattaen). Lisäksi kumpikin järjestelmä edellyttäisi henkilöiden rajatarkastuksia koskevien Schengenin rajasäännösten¹³ säännösten muuttamista.

3.2.2. Tekniset näkökohdat

Älykkäitä rajoja koskevan järjestelmän täytäntöönpanon edellytyksenä on täysin toimiva ja kehittynyt VIS-järjestelmä. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman yhteydessä hyödynnettäisiin täysimääräisesti olemassa olevia järjestelmiä ja välineitä, kuten VIS-järjestelmän perustana olevaa biometristä tunnistusjärjestelmää sekä kyseisessä järjestelmässä käytettäviä sormenjälkiskannereita.

Oikeudellisesta ja teknisestä näkökulmasta katsottuna maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmää olisi mahdollista viedä eteenpäin rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa nopeammin. Tämä merkitsisi kuitenkin EU:n rajavalvontapolitiikan yksipuolista kehittämistä, sillä sen myötä lujitettaisiin vain turvallisuutta helpottamatta kolmansien maiden kansalaisten matkustusta. Rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan liittyvä matkustuksen helpottaminen on yhteydessä automaattisten rajatarkastusten laajempaan käyttöön. Ainoa tapa valvoa rekisteröityjen matkustajien luvallista oleskelua samalla, kun mahdollistetaan täysin automatisoitu rajavalvonta, olisi kirjata maahantulo- ja maastapoistumispäivät sähköisesti. Tämän olisi tapahduttava EU-tasolla, jotta yhdessä jäsenvaltiossa tehty maahantulomerkintä voidaan täsmäyttää toisessa jäsenvaltiossa tehdyn maastapoistumismerkinnän kanssa. Sen vuoksi rekisteröityjen matkustajien ohjelman perustaminen riippuu tosiasiallisesti maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän luomisesta. Jos molemmat järjestelmät perustetaan samanaikaisesti, voidaan lisäksi saavuttaa merkittäviä säästöjä kokonaiskehityskustannuksissa käyttämällä keskustasolla samanlaista infrastruktuuria (ks. liite 1).

Järjestelmien suunnittelun yhteydessä on tehtävä tiettyjä perustavanlaatuisia valintoja:

¹³ Asetus (EY) N:o 562/2006.

3.2.2.1. Keskitetyt vai hajautetut yhteentoimivat järjestelmät

Keskitettyyn arkkitehtuuriin kuuluu keskustietokanta ja siihen yhteydessä olevat jäsenvaltioiden käyttöliittymät. Hajautettu arkkitehtuuri edellyttää vähintään 27:n kansallisen järjestelmän perustamista ja niiden liittämistä toisiinsa.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmässä maahantulo- ja maastapoistumistietojen sähköinen kirjaaminen keskustasolla mahdollistaisi henkilön luvallisen oleskelun pituuden automaattisen laskemisen, ja se tarjoaisi samanaikaisesti kaikille jäsenvaltioiden viranomaisille tarkat tiedot siitä, missä henkilö on saapunut Schengen-alueelle ja missä hän on poistunut sieltä. Maahantulo- ja maastapoistumistietojen kirjaaminen ensin kansallisella tasolla edellyttäisi kirjaamisen toistamista vähintään 27:ssä muussa kansallisessa järjestelmässä, jotta kaikki maahantulo- ja maastapoistumismerkinnät kaikissa järjestelmissä pysyisivät ajan tasalla. Tämä saattaa olla vaivalloista ja aikaavievää silloin kun henkilöt poistuvat Schengen-alueelta eri jäsenvaltion kautta kuin saapuessaan.

Myös rekisteröityjen matkustajien ohjelman kohdalla hajautettu arkkitehtuuri tarkoittaisi sitä, että matkustaja rekisteröitäisiin yhdessä kansallisessa järjestelmässä ja rekisteröinti toistettaisiin vähintään 27:ssä muussa kansallisessa järjestelmässä, jotta voitaisiin ottaa huomioon, että matkustaja voi saapua Schengen-alueelle minkä tahansa Schengen-rajanylityspaikan kautta.

Tämän vuoksi hajautettu arkkitehtuuri ei olisi teknisesti tehokas.

3.2.2.2. Rekisteröityjen matkustajien ohjelma: keskitetty vai hajautettu tietojen tallentaminen?

Rekisteröityjä matkustajia koskevien tietojen on oltava käytettävissä kaikilla Schengen-alueen rajanylityspaikoilla, jotta matkustajan henkilöllisyys voidaan tarkistaa automaattisesti. Näiden alfanumeeristen ja biometrinen tietojen tallentamiselle on kaksi perusvaihtoehtoa: joko keskustietokantaan tai matkustajalle annettuun tunnistevälineeseen.

Kummallakin lähestymistavalla on etunsa ja haittapuolensa, jotka liittyvät tietosuojaan ja tietoturvaluuteen. Jos käytettäisiin tunnistevälinettä, ei olisi tarvetta kehittää EU-tason keskitettyä tietokantaa. Tunnistevälineellä on kuitenkin merkittäviä haittapuolia, jotka liittyvät niiden katoamista ja varastamista sekä jäljentämistä koskeviin riskeihin. Tunnistevälineen käyttöä koskevaan vaihtoehtoon olisi joka tapauksessa yhdistettävä tiettyjen tietojen tallentaminen tietokantaan, jolla mahdollistettaisiin sovellusten ja tunnistevälineiden kokonaishallinnointi. Vaikka tunnistevälinevaihtoehdon kehittämisen kokonaiskustannukset jäisivät äskettäin tehtyjen arviointien mukaan noin 30 miljoonaa euroa halvemmiksi, keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä se osoittautuisi kalliimmaksi ylläpitää, sillä siitä jäsenvaltioille aiheutuvat käyttökustannukset olisivat 20 miljoonan euron luokkaa vuosittain (jäsenvaltioille yhteensä)¹⁴.

Eräs tapa välttää kielteisiä vaikutuksia ja yhdistää näiden kahden vaihtoehdon edut olisi valita yhdistelmä keskustietokannasta ja tunnistevälineestä, joka sisältää ainoastaan rekisteröidylle matkustajalle myönnetyn ainutkertaisen tunnisteen (hakemusnumero). Alfanumeeriset ja biometriset tiedot tallennettaisiin keskitetysti, mutta erilleen toisistaan, ja nimetyille

¹⁴ Yhteensä 28 maalle – 22 jäsenvaltiolle ja kolmelle assosioituneelle maalle, jotka tällä hetkellä osallistuvat täysimääräisesti Schengen-alueeseen, sekä Romanian, Bulgarian ja Liechtensteinille.

toimivaltaisille viranomaisille myönnettäisiin erilliset ja selkeät käyttöoikeudet. Biometriset tiedot liitettäisiin tunnistevälineen ainutkertaiseen tunnisteseen, ja niitä käytettäisiin ainoastaan matkustajan henkilöllisyyden todentamiseen tämän ylittäessä rajan.

Tämän kolmannen vaihtoehdon kohdalla tietosuoja- ja tietoturvaluushaitat olisivat muita vaihtoehtoja pienemmät, mutta se on noin 50 miljoonaa euroa kalliimpi kehittää kuin keskitettyyn rekisteriin perustuva vaihtoehto.

3.2.2.3. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä: olisiko siihen sisällytettävä biometrisiä tietoja ja minkätyyppisiä?

Järjestelmään voitaisiin tallentaa joko pelkästään alfanumeerisia tietoja (esimerkiksi nimi, kansalaisuus ja passin numero) tai sisällyttää siihen myös biometrisiä tunnisteita.

Biometriikan sisällyttäminen järjestelmään helpottaisi järjestelmän mahdollisuuksia tunnistaa asianmukaisia asiakirjoja vailla olevat henkilöt, joilla ei ole viisumivelvollisuutta (viisuminhaltijat voidaan tunnistaa VIS-järjestelmää käyttämällä). Se mahdollistaisi myös maahantulo- ja maastapoistumismerkintöjen tarkemman täsmäyttämisen (esimerkiksi kahdella passilla matkustavien henkilöiden kohdalla) yhdistämällä matkustushistoria tiettyyn yksilöön biometrisen tunnisteen osoittaman ainutkertaisen ominaisuuden perusteella.

Toisaalta tämä voisi vaikuttaa haitallisesti rajanylitysaikojen pituuteen, kun biometrisiä tietoja edellytettäisiin kaikilta matkustajilta, joilla ei ole viisumivelvollisuutta.

Paras tapa edetä olisi sen vuoksi käynnistää ensimmäinen vaihe käyttäen ainoastaan alfanumeerisia tietoja. Biometriset tunnistet voitaisiin aktivoida myöhemmässä vaiheessa sen perusteella, millaisia alustavia arviointituloksia saadaan järjestelmän kokonaisvaikutuksista sekä vaikutuksista rajavalvonnalle. Tällaisen siirtymävaiheen lähestymistavan kehittämiskustannukset ovat yleisesti ottaen verrattavissa siihen, että biometriikka aktivoitaisiin heti alusta alkaen, ja vain hiukan kalliimmat kuin biometriikan jättäminen järjestelmän ulkopuolelle alusta alkaen. Jälkimmäinen on kuitenkin valinta, jota ei voida perua enää myöhemmässä vaiheessa.

Biometrisen tunnisteen valinnassa on otettava huomioon, että yleisimmin käytetyt ja luotettavimmat tunnistet ovat sormenjäljet ja (myös silloin, kun sormenjälkeä ei ole käytettävissä) digitaalinen kasvokuva (näitä tunnisteita käytetään myös Eurodac-, VIS- ja SIS II -järjestelmissä, passeissa ja oleskeluluvissa). Tämä valinta merkitsisi myös sitä, että jo asennettuja laitteistoja voitaisiin hyödyntää täysimääräisesti, mikä toisi mukanaan merkittävää säästöä.

3.2.3. Kustannukset

Järjestelmien kehittämiskustannuksiin vaikuttaa se, mitkä toteutusvaihtoehdot valitaan, ja erityisesti se, kehitetäänkö järjestelmiä yhdessä vai erikseen. Odottaessa vaikutustenarvioinnin valmistumista ja maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmästä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmasta tulevaisuudessa tehtäviin lainsäädäntöehdotuksiin liitettävää rahoitus selvitystä voidaan joka tapauksessa todeta, että alkuinvestointikustannukset tulevat olemaan huomattavat. Ks. liite 1.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän kohdalla kehittämiskustannukset saattavat olla yhteensä (kolmen vuoden ajalta) 200 miljoonan euron luokkaa. Näistä kustannuksista yli 75 prosenttia liittyy tarvittavan infrastruktuurin kehittämiseen ja käyttökuuntoon saamiseen

kussakin jäsenvaltiossa. Vuosittaiset käyttökustannukset saattavat olla jopa 100 miljoonan euron luokkaa, ja vastaavansuuruinen kustannusosuus aiheutuu myös kansallisella tasolla.

Rekisteröityjen matkustajien ohjelman kohdalla laskelmat ovat vastaavanlaisia, vaikkakin valitut vaihtoehdot vaikuttavat sen kohdalla kustannuksiin suuremmassa määrin. Tämä koskee sekä kokonaiskustannuksia että erityisesti sitä kustannusten osuutta, joka liittyy investointeihin ja toimintaan kansallisella ja Euroopan tasolla.

Näihin laskelmiin ei sisälly kustannuksia, jotka aiheutuvat rekisteröidyn matkustajan aseman saamista koskevien hakemusten tutkimisesta. Rekisteröityjen matkustajien ohjelman täytäntöönpanoon kuuluisi hakemusmaksu, jonka olisi katettava hallinnolliset kustannukset, joita jäsenvaltioille aiheutuu ohjelmaa koskevien hakemusten käsittelystä.

Rekisteröityjen matkustajien ohjelman käytännön täytäntöönpano merkitsisi myös sitä, että jäsenvaltiot lisäisivät investointejaan rajalla käytettäviin automaattisiin portteihin. Asennettavien porttien sijainnista tai lukumäärästä ei olisi tarpeen päättää Euroopan tasolla, minkä vuoksi kokonaiskustannuksista voidaan esittää arvio vasta, kun jäsenvaltiot ovat päättäneet näiden porttien kokonaisuudesta. Komissio kuitenkin rohkaisee jäsenvaltioita asentamaan tällaisia portteja kaikkialle, missä se on mahdollista ja kohtuullista, jotta rekisteröityjen matkustajien ohjelman edut saadaan maksimoitua käytännössä. Portteihin tehtäviä investointeja voitaisiin tietyin edellytyksin yhteisrahoittaa tulevasta sisäisen turvallisuuden rahastosta.

Tässä vaiheessa ennakoituja huomattavia kustannuksia on harkittava saavutettavien etujen rinnalla: esimerkiksi yhdessä sen kanssa, että huomattava osuus kaikista rajanylityksistä saataisiin automatisoitua, rekisteröityjen matkustajien ohjelma saattaisi vähentää rajavalvontaan tarvittavia resursseja noin 40 prosenttia (mikä vastaa 500 miljoonaa euroa vuodessa). Vaikka laskelma perustuukin vaatimattomampiin, 250 miljoonan euron vuotuisiin säästöihin, jäsenvaltioille voisi syntyä säästöjä nettokustannuksissa jo toisen toimintavuoden jälkeen¹⁵.

Määrärahaa, jota komission ehdotuksissa monivuotiseksi rahoituskehikseksi vuosiksi 2014–2020 esitetään sisäisen turvallisuuden rahastoa varten, otetaan huomioon myös näiden kahden järjestelmän perustaminen, kehittäminen ja alkuvaiheen toiminta. On kuitenkin tarpeen arvioida tarkemmin sitä, missä määrin ja millaisella osuudella EU:n talousarviosta olisi katettava uusien järjestelmien kehittämisestä ja/tai toiminnasta kansallisella tasolla aiheutuvia kustannuksia, ja asiasta on tarkoitus keskustella Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa.

3.2.4. Käytännön toteutus: tehokkuuden ja vaikutuksen arviointi

Viimevuotisessa tiedonannossa ”Katsaus tiedonhallintaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella”¹⁶ määritettiin edellytykset, joita komissio soveltaa kaikkiin uusiin tiedonhallintajärjestelmiin. Tiedonannossa vahvistetaan, että järjestelmän kehittämistä ei saisi aloittaa ennen kuin sen tarkoitus, kattavuus, toiminnot ja tekniset yksityiskohdat on

¹⁵ Komission yksiköiden laskelma, joka perustuu kokemukseen ja tietoihin, joita rekisteröityjen matkustajien ohjelman pilottiversioita jo käyttävät jäsenvaltiot ovat toimittaneet.

¹⁶ KOM(2010) 385 lopullinen.

hyväksytytty sen perustana olevassa lainsäädännössä. Tiedonannossa määritellään myös pysyvät ja menettelyjä koskevat periaatteet¹⁷, joita olisi sovellettava mittapuuna tällä alalla.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän arvioinnissa olennaisimpiin periaatteisiin kuuluu ensinnäkin sen tarpeellisuus. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän perustamisen perusteluksi ei riitä se, että se ratkaisisi sellaisenaan kysymyksen rekisteröityjen matkustajien luvallisen oleskelun seurannasta, sillä se edellyttää kaikkien matkustajien maahantulo- ja maastapoistumistietojen tallentamista. Lisäksi tämän seurauksena tallennettavien tietojen määrä olisi merkittävä.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän olisi edistettävä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamista, sillä järjestelmä tunnistaa oleskeluaikansa ylittäneet henkilöt. On kuitenkin vaikea ennustaa, kuinka suuri määrä henkilöitä tämän seurauksena todella otetaan kiinni. Mahdollista vaikutusta on kuitenkin tarkasteltava suhteessa nykyiseen tilanteeseen, jossa vastuussa olevilla kansallisilla viranomaisilla ei ole käytettävissään lainkaan tietoja oleskeluaikansa ylittäneistä henkilöistä. Järjestelmää olisi lisäksi käytettävä yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa, joita ovat esimerkiksi Schengen-alueella tehtävät henkilöllisyyden tarkastukset ja mahdollisuus tunnistaa vailla asianmukaisia asiakirjoja olevia henkilöitä VIS-järjestelmän avulla.

Lisäksi maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä toisi mukanaan etuja sen ansiosta, että se mahdollistaisi vankemmin tosiseikkoihin perustuvan politiikkojen laadinnan esimerkiksi viisumipolitiikan ja viisumien myöntämisen helpottamisen alalla, mutta myös tiettyjen naapurimaiden kanssa harjoitettavan muuttoliikettä, liikkuvuutta ja turvallisuutta koskevan kumppanuuden puitteissa. Voidaan katsoa, että EU:lla on vastuu esimerkiksi perustella tietyn kolmannen maan kansalaisia koskevan viisumivelvollisuuden säilyttämistä osoittamalla, että oleskeluajan ylittämiseen liittyy ongelmia, ja/tai ottaa viisumivelvollisuus uudelleen käyttöön, jos viisumivapautta on käytetty väärin.

Rekisteröityjen matkustajien ohjelman tärkeimpiä periaatteita olisi ensinnäkin täsmällinen riskinhallinta. Ennakkotarkastuksen on oltava riittävän perusteellinen, jotta se kompensoi rajatarkastusprosessin keventämistä. Ohjelman toinen avainperiaate olisi kustannustehokkuus. Tavoitteena olisi helpottaa mahdollisimman monien henkilöiden matkustusta, minkä vuoksi kelpoisuusvaatimusten olisi oltava väljät, mutta ennakkotarkastuskriteereillä on varmistettava korkea turvallisuustaso.

3.2.5. Tietosuoja

Henkilötietoja koskevan unionin lainsäädännön yhteydessä on noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, erityisesti sen 7 ja 8 artiklassa vahvistettuja periaatteita. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman on kunnioitettava kaikkien matkustajien perusoikeuksia, kuten heidän oikeuttaan samantasoiseen tietosuojaan. Tämän vuoksi älykkäitä rajoja koskevan lainsäädännön on oltava henkilötietojen suojelua koskevan lainsäädännön ja periaatteiden mukaista. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman täytäntöönpanon perusteluksi ei riitä niiden hyödyllisyys. Perusoikeuksiin, kuten yksityisyyden suojaan ja tietosuojaan, vaikuttavien järjestelmien on täytettävä vaatimus tarpeellisuudesta

¹⁷ 1) Perusoikeuksien ja erityisesti yksityisyyttä ja tietosuoja koskevien oikeuksien turvaaminen; 2) tarpeellisuus; 3) toissijaisuusperiaate; 4) täsmällinen riskinhallinta; 5) kustannustehokkuus, 6) alhaalta ylöspäin rakentuva politiikan laadinta; 7) selkeä vastuunjako; 8) tarkastelu- ja raukeamislausekkeet.

demokraattisessa yhteiskunnassa ja oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Lisäksi tietoja olisi käsiteltävä vain siinä laajuudessa, joka on välttämätön järjestelmän tarkoitusten saavuttamiseksi. Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmää ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa luotaessa perustavanlaatuisiin periaatteisiin olisi kuuluttava ”sisäänrakennetun yksityisyyden suojan” periaate. Eräänä esimerkkinä tämän periaatteen käytännön toteutuksesta voidaan pitää 3.2.2.2 jaksossa kuvailtua vaihtoehtoa yhdistää tunnisteväline keskitetysti tallennettuihin tietoihin rekisteröityjen matkustajien ohjelmassa.

Sekä maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmässä että rekisteröityjen matkustajien ohjelmassa tietoja keräisivät ja käsitelisivät vain nimetyt toimivaltaiset viisumi- ja rajaviranomaiset konsuliedustustoissa ja rajanylityspaikoilla ja vain siinä määrin kuin on tarpeen niiden tehtävien suorittamiseksi. Tietojen käyttö olisi tarkasti määritelty ja rajoitettu yksityisyyttä ja tietosuojaa koskevan EU:n ja jäsenvaltioiden voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Kaikista tietojenkäsittelytoimista pidettäisiin kirjaa ja merkinnät olisivat käytettävissä tietosuojan valvontaa varten. Järjestelmään luotaisiin myös oikeussuojakeinoja sen varmistamiseksi, että matkustajat voivat tarkistaa ja tarvittaessa oikaista rekisteröidyn matkustajan asemaa koskevaan hakemukseensa tai maahantulo- ja maastapoistumismerkintöihinsä sisältyviä tietoja. Lisäksi toteutettaisiin toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että tiedot tallennetaan turvallisesti, ja kaiken väärinkäytön välttämiseksi. EU-toimielinten ja -elinten suorittamaa tietojenkäsittelyä valvoisi Euroopan tietosuojavaltuutettu ja jäsenvaltioiden viranomaisten suorittamaa tietojenkäsittelyä puolestaan kansalliset tietosuojaviranomaiset. Lainvalvontaviranomaisten pääsy järjestelmään (maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmään) olisi mahdollista vain tulevassa EU:n lainsäädännössä selkeästi määritellyissä tapauksissa ja samojen tiukkojen sääntöjen mukaisesti.

4. TULEVAT TOIMET

EU:n on jatkettava ulkorajojensa hallinnon parantamista. Osa tätä työtä voisi olla tässä tiedonannossa hahmoteltu älykkäitä rajoja koskeva suunnitelma.

Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmän täytäntöönpanon myötä EU saisi tarkkoja tietoja matkustajavirroista Schengen-alueelle ja sieltä pois kaikilta sen ulkorajan osilta samoin kuin oleskeluajan ylittäjistä. Se mahdollistaisi myös tosiseikkoihin perustuvan viisumivapautta koskevien toimenpiteiden arvioinnin, viisumien myöntämisen helpottamista koskevat sopimukset sekä vastaavia tulevia aloitteita koskevat etenemissuunnitelmat. Yhdessä VIS-järjestelmän kanssa tämä tehostaisi EU:n toimia laittoman siirtolaisuuden käsittelemiseksi ja onnistuneiden palautusten määrän kasvattamiseksi.

Rekisteröityjen matkustajien ohjelma nopeuttaisi 4–5 miljoonan matkustajan rajanylitystä vuosittain¹⁸ ja loisi perustan automaattisiin rajavalvontateknologioihin suurilla rajanylityspaikoilla tehtävien investointien lisäämiselle. EU-kansalaisten automaattista rajavalvontaa testanneissa jäsenvaltioissa saatujen kokemusten perusteella rajanylitykseen kuluva aika voidaan lyhentää nykyisestä 1–2 minuutista alle 30 sekuntiin. Monet kolmannet maat investoivat parhaillaan automaattiset rajatarkastukset mahdollistavaan teknologiaan, mutta mikään niistä ei ole toteuttanut toimenpidettä, joka vastaisi tässä tiedonannossa

¹⁸ Määrä perustuu oletukseen, jonka mukaan vähintään 20 prosenttia kaikista toistuvaisviisumin saaneista henkilöistä (vuosittain noin 10 miljoonaa) hakisi rekisteröidyn matkustajan asemaa, ja hakemuksen esittäisi myös vastaava määrä henkilöitä, jotka eivät tarvitse viisumia.

hahmoteltua EU:n rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa: se tarjoaa mahdollisuuden yksinkertaistettuun automaattiseen rajanylitykseen kaikille kolmansien maiden kansalaisille, jotka täyttävät määritellyt ennakkotarkastuskriteerit, antaa konkreettisen vahvistuksen EU:n avoimuudesta maailmaa kohtaan ja sitoumuksen matkustuksen ja rajatylittävien yhteyksien helpottamisesta, myös liikeyrityksille.

Tässä tiedonannossa esitettyjen vaihtoehtojen alustavan arvioinnin perusteella ja rajoittamatta täysimääräistä vaikutustenarviointia, joka liitetään asiasta tehtäviin ehdotuksiin, näyttää siltä, että paras etenemistapa on kehittää maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmää ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa yhdessä, aktivoida biometriikan käyttö maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmässä siirtymäkauden jälkeen sekä käyttää rekisteröityjen matkustajien ohjelmassa tunnistevälineen ja keskustietokannan yhdistelmää. Niiden valintojen mukaisesti, joita on jo tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston antamassa EU:n lainsäädännössä, joka koskee Eurodac-, VIS- ja SIS II -järjestelmiä, passeja ja oleskelulupia, kummassakin järjestelmässä käytettäväksi biometriseksi tunnisteksi valitaan sormenjäljet ja digitaalinen kasvokuva.

On kuitenkin korostettava sitä, että maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmää tai rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa koskevaa kehittämistyötä ei aloiteta ennen kuin Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet järjestelmien oikeusperustan, jossa määritellään selkeästi niitä koskevat eritelmät. Jotta voitaisiin varmistaa järjestelmien korkein mahdollinen laatu ja rajoittaa mahdollisia sentapaisia riskejä, joita on ilmennyt SIS II- ja VIS-järjestelmien kehittämisen yhteydessä, vastaperustetun tietotekniikkaviraston on tarkoitus vastata järjestelmien kehittämisestä ja operatiivisesta hallinnoinnista.

Uusien järjestelmien laajuus edellyttäisi sekä EU:lta että jäsenvaltioilta mittavia investointeja tietojärjestelmien kehittämiseen ja julkisten varojen käyttöä sekä huomattavaa panostusta mahdollisimman korkeatasoisen henkilötietosuojan varmistamiseen. Näiden järjestelmien tulevassa kehitystyössä on otettava huomioon myös muiden laajamittaisten IT-hankkeiden, kuten SIS II- ja VIS-järjestelmien, kehittämisessä saadut kokemukset. Samalla uudet järjestelmät tarjoaisivat merkittäviä mahdollisuuksia edistää sekä turvallisuuden lisäämisen että rajanylityksen helpottamisen tavoitteita. Koska EU:hun matkustavien kolmansien maiden kansalaisten, myös viisumivollisuudesta vapautettujen henkilöiden, määrän odotetaan kasvavan, järjestelmät voivat antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ylläpitää tehokkaita rajanylityspaikkoja ilman että niille aiheutuu epärealistisia ja hyvin kalliita henkilöstön lisäystarpeita.

EU:n on valmistauduttava vastaamaan haasteeseen, jonka globaalistuvassa maailmassa jatkuvasti kasvava matkustajien määrä aiheuttaa. Uudet teknologiat voisivat tarjota uusia mahdollisuuksia vastata näihin haasteisiin. Komissio odottaa innokkaasti mahdollisuutta keskustelujen jatkamiseen Euroopan parlamentin, neuvoston ja Euroopan tietosuojavaltuutetun kanssa ja aikoo esittää maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmää ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa koskevat ehdotukset vuoden 2012 ensimmäisellä puoliskolla.

Liite – Järjestelmien arvioidut kustannukset

Asiasta tehtäviin ehdotuksiin liittyviin vaikutustenarviointeihin sisällytetään täysimääräiset arviot tiettyjen vaihtoehtojen kustannuksista. Alla olevassa taulukossa, joka perustuu komission toimeksiannosta vuonna 2010 tehtyyn tutkimukseen, esitetään yhden vaihtoehdon kertaluonteiset kehittämiskustannukset, käytöstä aiheutuvat vuosittain toistuvat kustannukset sekä kolmen kehittämisvuoden ja sen jälkeisten viiden toimintavuoden yhteenlasketut kokonaiskustannukset. Sen laatimisen perustana on käytetty vaihtoehtoa, jossa rekisteröityjen matkustajien ohjelma toteutetaan tallentamalla alfanumeeriset tiedot tunnistevälineeseen ja biometriset tiedot keskustietokantaan ja maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä toteutetaan keskitettynä järjestelmänä, johon biometriset tiedot lisätään myöhemmin.

Komissio saattaa esittää lainsäädäntöehdotuksensa vuoden 2012 aikana, ja jos lainsäätäjät hyväksyvät ne vuoteen 2014 mennessä, järjestelmien kehittäminen voisi alkaa vuonna 2015. Nämä arviot ovat pelkästään viitteellisiä. Lainsäätäjien päätökset järjestelmien luonteesta saattavat lisätä tai vähentää kustannuksia.

	Kertaluonteiset kehittämiskustannukset keskustasolla ja kansallisella tasolla (3 vuoden kehitystyö) (milj. EUR)	Vuosittaiset käyttökustannukset keskustasolla ja kansallisella tasolla (5 vuoden toiminta) (milj. EUR)	Kokonais- kustannukset keskustasolla ja kansallisella tasolla (milj. EUR)
Rekisteröityjen matkustajien ohjelma Vaihtoehto – Tiedot (ainutkertainen numero) tallennettuna tunnistevälineeseen ja (biometriikka ja tiedot sovelluksista) tietokantaan	207 (jäsenvaltiot: 164 – keskustaso: 43)	101 (jäsenvaltiot: 81 – keskustaso: 20)	712
Maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmä: Vaihtoehto – keskitetty järjestelmä, johon biometriset tiedot lisätään myöhemmin	183 (jäsenvaltiot: 146 – keskustaso: 37)	88 (jäsenvaltiot: 74 – keskustaso: 14)	623

Kokonaiskustannukset jäisivät kuitenkin noin 30 prosenttia alhaisemmiksi, jos nämä kaksi järjestelmää rakennettaisiin yhdessä (ts. samalle tekniselle alustalle).



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.10.2011
KOM(2011) 680 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Smart gränsförvaltning - valmöjligheter och framtida handlingsalternativ

1. INLEDNING

Fri rörlighet för unionsmedborgare och avskaffande av gränskontroller vid Schengenområdets inre gränser är ett av Europeiska unionens mest konkreta resultat. Kommissionen lade nyligen fram förslag som ska stärka den övergripande förvaltningen av Schengenområdet¹ så att de goda resultaten utvecklas och förbättras inom en verkligt europeisk ram.

En förutsättning för Schengenområdet är idag och kommer även i framtiden att vara förutsättningen för att kunna garantera integriteten vid EU:s yttre gränser. Åtgärder för förvaltningen av de yttre gränserna måste uppfylla två olika typer av krav; dels öka säkerheten, dels underlätta resandet. Kommissionen tog år 2008 upp de möjligheter som den nya tekniken erbjuder på denna punkt i meddelandet ”Att förbereda nästa steg i utvecklingen av Europeiska unionens gränsförvaltning”². I meddelandet beskrevs möjliga inslag i ett förslag om ”smarta gränser” och Europaparlamentet och rådet uppmanades att inkomma med synpunkter.

Under 2011 hölls ytterligare samråd med medlemsstaterna, både på expert- och ministernivå samt med ledamöter av Europaparlamentet. Den 7 juli 2011 betonade Europeiska datatillsynsmannen i sitt yttrande³ om kommissionens meddelande om migration⁴ behovet av att bedöma användningen av de befintliga systemen och bevisa behovet av ett in- och utresesystem i synnerhet.

Med hänsyn till det ovan sagda har kommissionen nu nått ett stadium då särskilda åtgärder snart kan komma att föreslås. Men med tanke på de långsiktiga åtaganden och de väsentliga investeringar som det rör sig om lägger kommissionen först fram det här meddelandet som beskriver de huvudsakliga valmöjligheterna, sammanfattar konsekvenserna av dem och beskriver möjliga framtida handlingsalternativ. På så sätt vill kommissionen främja en gemensam syn på dessa frågor och de beslut som ska fattas. Det föregriper inte några kommande särskilda förslag, som kommer att åtföljas av uttömmande konsekvensbedömningar.

Meddelandet ger också ett första svar till Europeiska rådet som vid sina möten den 23 och 24 juni 2011⁵ påkallade snabba framsteg i arbetet med ”smarta gränser”.

Såsom även sades i meddelandet från 2008 och på rådets begäran har kommissionen utrett genomförbarheten för ett europeiskt elektroniskt system för resetillstånd. Det här meddelandet beskriver därför även resultaten av genomförbarhetsstudien och den föreslagna uppföljningen.

2. MÅLEN MED ETT FÖRSLAG OM SMART GRÄNSFÖRVALTNING

Varje år passeras EU:s yttre gränser ungefär 700 miljoner gånger till lands, till sjöss och i luften. I ungefär en tredjedel av fallen är det tredjelandsmedborgare som passerar gränsen

¹ KOM(2011) 559 slutlig, KOM(2011) 560 slutlig, KOM(2011) 561 slutlig,

² KOM(2008) 69 slutlig.

³ C(2011)-0445.

⁴ KOM(2011) 248 slutlig.

⁵ EUCO 23/11.

efter att ha gått igenom en ingående kontroll vid gränsövergångsstället⁶. EU och dess medlemsstater har alla intresse av att verka för snabba och säkra gränspassager i synnerhet som dessa med all sannolikhet kommer att öka väsentligt i framtiden, särskilt vid flygplatserna. Eurocontrol bedömer att den troligaste utvecklingen är en ökning från 400 miljoner passager år 2009 till 720 miljoner passager i luften år 2030.⁷ Detta innebär att 720 miljoner resande måste kontrolleras vid europeiska flygplatser år 2030. Denna stora ökning kan inte hanteras enbart med hjälp av mer personal till gränsbevakningen.

Man bör även ta hänsyn till hur EU:s viseringspolitik och förbindelser med länder utanför EU utvecklas. På senare år har EU lyckats häva viseringskraven för medborgare i flera länder utanför EU, ingått flera avtal om förenklade viseringsförfaranden, och moderniserat EU:s regelverk bland annat med bredare användning av viseringar för flera inresor. Liberaliseringen av viseringsbestämmelserna för västra Balkanområdet åtföljdes av ett kontrollsystem där man med stöd från Frontex och Europol samlade in statistik om reseflöden och bedömde riskerna för missbruk. Dessa ansträngningar har inneburit stora framsteg för att ge stora grupper resande bättre tillträde till EU:s territorium, men har hittills inte åtföljts av några åtgärder för att underlätta den faktiska gränspassagen för dessa grupper. Detta väcker flera frågor:

- Är EU:s politik för gränskontroller mogen att stödja viseringspolitiken?
- Har medlemsstaterna kapacitet att hantera de ökade reseflöden som insatserna kommer att resultera i, utan att väntetiderna vid gränsen ökar?
- Behöver EU förbättra sina verktyg för insamling av närmare uppgifter om reseflödena in till och ut ur Schengenområdet?

I synnerhet två viktiga frågor måste lösas: för det första hur man effektivt ska kontrollera reseflödena och tredjelandsmedborgarnas passage över Schengenområdets yttre gränser i samband med den övergripande förvaltningen av Schengenområdet och 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.

Idag ser situationen ut som följer:

- Samma kontroller görs av alla tredjelandsmedborgare som reser in till Schengenområdet oavsett risknivå, till exempel risken för att enskilda resenärer ska stanna kvar utan giltigt tillstånd.
- Det finns inga möjligheter att registrera de resandes gränspassager. Hur länge de får uppehålla sig på territoriet efter inresan beräknas utifrån stämplarna i passet eller övriga resehandlingar men 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. Detta är ett verkligt problem eftersom den vanligaste formen av

⁶ Siffrorna bygger på statistik från fonden för yttre gränser och på uppgifter som samlades in vid alla externa gränsövergångar mellan den 31 augusti och den 6 september 2009.

⁷ Eurocontrol offentliggjorde sin långsiktiga prognos för de kommande tjugo åren (fram till 2030) den 17 december 2010: (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Vol1.pdf>) [ej översatt till svenska].

olaglig invandring inom EU är att stanna kvar utan tillstånd. Det saknas tillförlitliga uppgifter om antalet olagliga invandrare inom EU, men en försiktig uppskattning ligger mellan 1,9 och 3,8 miljoner personer⁸. År 2010 utfärdades 540 000 beslut om utvisning i de 27 medlemsstaterna, men bara 226 000 beslut verkställdes.⁹

Det är inte effektiv gränsbevakning att låta alla tredjelandsmedborgare gå igenom samma gränskontroller, oavsett riskbild och hur ofta de reser. Därför anser många medlemsstater som kämpar för att få ner budgetunderskott att det inte är ett gångbart alternativ att öka säkerheten och skynda på gränspassagen bara genom att anställa fler gränsbevakare.

De långa köerna, i synnerhet på flygplatserna, ger besökarna ett dåligt intryck av EU och både flygledning och flygbolag efterlyser ständigt snabbare och smidigare passagerarhantering för allt kortare restider.

Förslaget om smart gränsförvaltning skulle förbättra hanteringen och kontrollen av reseflöden vid gränserna genom skärpta kontroller samtidigt som gränspassagen för personer som ofta reser skulle gå snabbare. På så sätt kan gränsbevakarna hantera de allt fler gränspassagerna – utan några orealistiska personalökningar för gränskontrollerna och utan att säkerheten försvagas. Förslaget består av två delar: dels ett system för in- och utresa, dels ett program för registrerade resenärer.

In- och utresesystemet skulle göra det möjligt att på ett tillförlitligt och säkert sätt beräkna tillåten vistelsetid och kontrollera enskilda resenärers rutter, både sådana som har visum och sådana som inte behöver visum. Detta är en väsentlig del av en inledande riskbedömning. Det skulle ske genom att dagens system med stämplar i pass ersätts med ett elektroniskt register över var och när tredjelandsmedborgare rest in för korttidsvistelser. Huvudsyftet med systemet skulle vara att kontrollera att tredjelandsmedborgarna följer bestämmelserna om vistelsetid, men systemet skulle även bidra till att förbättra kontrollmetoderna vid gränsen och öka säkerheten vid passage av de yttre gränserna.

Programmet för registrerade resenärer skulle väsentligt underlätta gränspassagen för utvalda och förhandskontrollerade tredjelandsmedborgare som ofta reser över Schengenområdets yttre gränser. Systemet skulle korta tiden för gränspassage, underlätta resandet och kontakterna över gränserna. Systemet skulle så långt som möjligt använda ny teknik för automatiska gränskontroller (som även används för unionsmedborgare).

3. PÅ VÄG MOT EN SMART GRÄNSFÖRVALTNING

Innan eventuella nya system bedöms bör man dock för att hålla kostnaderna så låga som möjligt överväga om målet med en smart gränsförvaltning kan uppfyllas med befintliga system eller verktyg.

⁸ Resultat från Clandestinoprojektet som genomfördes av Internationella centret för migrationsutveckling med hjälp av EU-stöd. Siffrorna är de ackumulerade summor som var aktuella när studien genomfördes (år 2008 i alla 27 medlemsstaterna). Se <http://clandestino.eliamep.gr>.

⁹ SEK(2011) 620, tabell 2. Uppgifter från Eurostat och det europeiska migrationsnätverket. Avvikelserna mellan siffrorna beror inte bara på bristande information om personer som stannat kvar för länge utan också på andra saker såsom bristande samarbete från vissa länder utanför EU, humanitära skäl m.m.

3.1. Befintliga europeiska eller nationella system och verktyg

3.1.1. Viseringspolitik och informationssystemet för viseringar

3.1.1.1. Viseringspolitik

Viseringsbestämmelsernas ökade möjligheter att utfärda visering för flera inresor, vid behov tillsammans med avtal om förenklade viseringsförfaranden, kan bidra till att förenkla och underlätta resandet för fler tredjelandsmedborgare. Men dessa lättnader har enbart verkan innan avresan eftersom tredjelandsmedborgarna inte längre behöver gå till konsulatet för ett nytt visum för varje inresa till EU. Visering för flera inresor skyndar alltså inte på själva gränspassagen.

3.1.1.2. Informationssystemet för viseringar

Informationssystemet för viseringar kommer inte heller i sig att påskynda inresorna eller göra det lättare att upptäcka personer som stannat kvar för länge. Men eftersom biometriska uppgifter för alla med visum ska registreras i informationssystemet för viseringar blir det lättare att identifiera oregistrerade viseringsinnehavare på territoriet och därmed även lättare att återsända dem. Efter en övergångsperiod kommer även biometriska uppgifter att användas vid gränskontrollerna för att kunna kontrollera att den resande är samma person för vilken viseringen utfärdats.

Det finns tre anledningar till att det inte är önskvärt att utvidga informationssystemet för viseringar till att även omfatta ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer. För det första väcker det frågor kring skyddet av personuppgifter och en eventuell funktionsglidning inom ett system som innehåller information om både viseringar och personer som inte behöver visum. För det andra kan dagens kapacitetsbegränsningar i informationssystemet för viseringar bara lösas genom stora merinvesteringar. För det tredje gör de krav som ställs på syftet med behandlingen av personuppgifter att informationssystemet för viseringar inte får innehålla uppgifter om tredjelandsmedborgare som inte behöver visum. Men systemet för en smart gränsförvaltning skulle dock på ett intelligent sätt kunna utnyttja synergier med den tekniska utrustning som används för informationssystemet för viseringar.

3.1.2. Schengens informationssystem (SIS)

Det är av begränsat värde att förlita sig på att Schengens informationssystem ska ge signal om personer stannat kvar för länge. Det gör det inte möjligt att identifiera de personer i Schengenområdet som stannat längre än tillåtet. Den huvudsakliga informationskällan för sådana signaler kommer vid utresan, då personer som stannat för länge kan upptäckas av gränsbevakare som kontrollerar stämplarna i resenärens pass. Men bara det faktum att man stannat kvar för länge räcker inte för att förbjuda återinresa under en viss tid. Personens hela resmönster bör beaktas, tillsammans med övriga faktorer, när man bestämmer huruvida personen ska beviljas visering och inresa vid den yttre gränsen.

Därför utgör Schengens informationssystem (och det kommande systemet SIS II) inget alternativ till ett system för in- och utresa.

3.1.3. Förhandsinformation om passagerare och registret för passageraruppgifter (PNR)

Passageraruppgifter som samlas in på förhand och registret för passageraruppgifter är inte av direkt relevans för systemet för in- och utresa eller programmet för registrerade resenärer.

Transportföretagen är skyldiga att lämna ut förhandsinformation om passagerare på begäran från medlemsstaternas gränskontrollmyndigheter för att förbättra gränskontrollerna och motverka olaglig invandring. Passageraruppgifterna överlämnas efter avslutad check-in. Eftersom uppgifterna inte är tillräckligt uttömmande och för det mesta överlämnas först efter avresan kan de inte användas för förhandskontroller som skulle kunna motivera endast lättare gränskontroller. Uppgifterna lämnas av transportföretagen eller resenärerna själva och därför uppfyller de inte de kvalitetskrav som ställs i systemet för in- och utresa eller programmet för registrerade resenärer. Dessutom kan systemet inte användas vid landgränser.

Det är flygbolagen som samlar in och överlämnar passageraruppgifter för registrering vid medlemsstaternas behöriga myndigheter, däribland rättstillämpare. Uppgifterna samlas in samtidigt som flygningen bokas i transportföretagets reservationssystem. Syftet med registret för passageraruppgifter är att bekämpa terrorism och grov brottslighet men registret för passageraruppgifter är inte ett instrument för gränskontroller. Uppgifterna lämnas 24-48 timmar innan planerad avresa och omedelbart efter avslutad flygning. Registret för passageraruppgifter är inte relevant för systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer av samma skäl som angivits ovan. Registret för passageraruppgifter innehåller inga bekräftade uppgifter om huruvida personen faktiskt passerat gränsen.

3.1.4. Nationella system för in- och utresa och nationella program för registrerade resenärer

Elva medlemsstater¹⁰ använder egna system för in- och utresa genom att systematiskt samla in in- och utreseuppgifter för tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna. Men in- och utreseuppgifterna kan kontrolleras bara när personen lagligen reser ut via *samma* EU-land som där inresan skett. De nationella systemen är inte sammankopplade med liknande system i andra medlemsstater.

Vissa medlemsstater erbjuder unionsmedborgare snabbare gränskontroller med hjälp av automatiska kontroller (t.ex. med hjälp av elektroniska pass) eller andra system för förhandsregistrerade resenärer¹¹. Sju medlemsstater erbjuder unionsmedborgare nationella program för registrerade resenärer¹².

Dessa system kan inte användas av tredjelandsmedborgare. Dagens EU-bestämmelser kräver att gränsbevakarna ska fråga ut den resande och stämpla resehandlingen manuellt, etapper som alltså inte kan automatiseras.

Det enda alternativet för tredjelandsmedborgarna är i dagsläget halvautomatiska gränskontroller, dvs. en kombination av automatiska gränskontroller och en manuell etapp med stämpling och möjligheter att ställa frågor som ett led i en noggrann gränskontroll.

¹⁰ Finland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slovakien, Ungern, Rumänien, Bulgarien, Cypern och Portugal.

¹¹ Tyskland, Spanien, Frankrike, Nederländerna, Portugal, Finland och Storbritannien.

¹² Den här typen av program finns till exempel i Nederländerna (Privium), Frankrike (PARAFES), Storbritannien (Iris) och Tyskland (ABG).

En annan begränsning är att registrerade resenärer som deltar i ett nationellt program i en av medlemsstaterna inte kan erbjudas snabbare gränspassage i en annan medlemsstat. Tredjelandsmedborgare som ofta reser till flera olika medlemsstater varje år måste därför ansöka om att få delta i varje lands program för registrerade resenärer, något som blir dyrt och omständligt.

3.1.5. Elektroniskt system för resetillstånd

Ett elektroniskt system för resetillstånd skulle innebära att resenärerna via internet ansöker om resetillstånd enligt vissa kriterier. Den undersökning som utfördes för kommissionens räkning utredde fyra möjligheter för ett elektroniskt system för resetillstånd på EU-nivå:

- Ett elektroniskt system för resetillstånd för tredjelandsmedborgare som inte behöver visum
- Ett elektroniskt system för resetillstånd för sådana medborgare i vissa länder som inte behöver visum
- En kombination av ett elektroniskt system för resetillstånd och elektroniska viseringar
- Ett elektroniskt system för resetillstånd som ersätter viseringskravet.

Med utgångspunkt i undersökningen anser kommissionen att man i dagsläget bör avskrika tanken på att inrätta ett elektroniskt system för resetillstånd för tredjelandsmedborgare som inte behöver visum. Skälet är att den eventuella förbättringen av medlemsstaternas säkerhet varken motiverar insamling av personuppgifter i denna omfattning, kostnaderna eller påverkan på de internationella förbindelserna. Alternativet att gradvis ersätta viseringskravet med ett elektroniskt system för resetillstånd inom EU verkar ogenomförbart under överskådlig framtid på grund av svårigheterna att bedöma migrationsrisken, problemen med tillgång till internet och användningen av elektronisk identifikation. Dessutom förutsätter ett elektroniskt system för resetillstånd att ett välfunktionande in- och utresesystem först inrättats.

Det står klart att ett elektroniskt system för resetillstånd på EU-nivå inte är en möjlighet för ett system för in- och utresa eftersom det inte kan användas för att bevaka gränsovergångsställen. Det skulle inte heller underlätta själva gränspassagen eftersom användningen av biometriska uppgifter är opraktiska i ett system för elektronisk ansökan. Själva grundtanken med ett program för registrerade resenärer är ju dessutom att de som registrerat sig i princip inte ska vara underställda de krav som ställs i ett elektroniskt system för resetillstånd.

Kommissionen har för avsikt att i ett senare skede återkomma till hur ett elektroniskt system för resetillstånd på EU-nivå skulle kunna bidra till utvecklingen av den gemensamma viseringspolitiken, i enlighet med Stockholmsprogrammet. Därför vidtas i dagsläget inga ytterligare förberedelser för att utveckla ett elektroniskt system för resetillstånd på EU-nivå.

3.2. Utveckla särskilda system: ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer

Ovan beskrevs varför dagens system och verktyg inte uppfyller målen med en smart gränsförvaltning. Nedan följer en konsekvensbeskrivning, kostnads- och nyttoanalyser samt relevanta alternativ för ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer.

3.2.1. Rättsliga aspekter

Båda systemen skulle bygga på förordningar i enlighet med artikel 77 i EUF-fördraget (ordinarie lagstiftningsförfarande med antagande av såväl Europaparlamentet som rådet). Båda systemen kräver en ändring av kodexen om Schengen gränserna¹³ avseende personkontroller vid gränserna.

3.2.2. Tekniska aspekter

Ett helt genomfört och användbart informationssystem för viseringar är en förutsättning för att kunna införa ett system för smart gränsförvaltning. Ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer skulle utnyttja systemen och verktygen till fullo, däribland det biometriskt matchningssystemet som ligger till grund för informationssystemet för viseringar och fingeravtrycksläsarna som används i samma system.

Ur rättslig och teknisk synvinkel skulle systemet för in- och utresa kunna genomföras före programmet för registrerade resenärer. Det skulle dock ge en ensidig utveckling av EU:s policy för gränsförvaltning eftersom det bara skulle stärka säkerheten utan att underlätta tredjelandsmedborgarnas resande. När det gäller programmet för registrerade resenärer är förenklingen beroende av att man i större utsträckning använder automatiska gränskontroller. Att elektronisk registrera in- och utresedatum är den enda möjligheten att kunna bevaka att registrerade resenärer inte stannar längre än de får om man använder helt automatiska gränskontroller. Kontrollerna bör ske på EU-nivå så att man kan kontrollera inresor i en av medlemsstaterna med utresor i andra. Därför är programmet för registrerade resenärer faktiskt beroende av att man först inrättar ett in- och utresesystem. De sammanlagda utvecklingskostnaderna minskar också väsentligt om båda systemen skapas samtidigt, med en liknande central infrastruktur (se bilaga 1).

I samband med utformningen av systemen bör en rad viktiga beslut fattas:

3.2.2.1. Centraliserade eller decentraliserade kompatibla system

En centraliserad struktur omfattar en central databas och nationella gränssnitt i de medlemsstater som deltar, medan en decentraliserad struktur förutsätter att man inrättar över 27 nationella system och sedan kopplar samman dem inbördes.

I in- och utresesystemet skulle elektronisk registrering av in- och utresor som görs centralt göra det möjligt att automatiskt beräkna längsta tillåten korttidsvistelse och samtidigt kunna förse alla medlemsstaternas myndigheter med korrekt information om var en person rest in till Schengenområdet och var han eller hon rest ut. Om in- och utreseuppgifterna registreras nationellt först måste dessa uppgifter mångfaldigas i över 27 andra nationella system så att de alla har aktuella och överensstämmande uppgifter om in- och utresa. Detta kan bli krångligt och tidskrävande när personer reser in till och lämnar Schengenområdet via olika medlemsstater.

I programmet för registrerade resenärer skulle en decentraliserad struktur innebära att den resande registreras i ett nationellt system och att uppgifterna därefter mångfaldigas i över 27 andra nationella system, eftersom den resande kan resa in till Schengenområdet via vilken Schengenövergång som helst.

Sammanfattningsvis skulle alltså en decentraliserad struktur inte vara tekniskt effektiv.

¹³ Förordning (EG) nr 562/2006.

3.2.2.2. Centraliserad eller decentraliserad lagring av uppgifter i programmet för registrerade resenärer

Det finns huvudsakligen två möjligheter för att lagra uppgifterna om registrerade resenärer för att de ska vara tillgängliga för alla gränsövergångsställen i Schengenområdet och göra det möjligt att automatiskt kontrollera de resandes identitet. Antingen kan man lagra alfanumeriska och biometriska uppgifter i en central databas eller så kan de lagras på en informationsbärare som resenären själv har med sig.

Båda metoderna har sina för- och nackdelar med avseende på skyddet av personuppgifter och datasäkerhet. En informationsbärare innebär att ingen central databas behöver utvecklas på EU-nivå. Däremot innebär metoden väsentliga nackdelar och risker med tanke på att informationsbärare som kommer bort, saknas eller stjäls samt även viss risk för kloning av uppgifterna. Metoden med informationsbärare skulle samtidigt behöva kombineras med lagring av vissa uppgifter i en databas för den övergripande hanteringen av program och informationsbärare. De senaste beräkningarna visar att alternativet visserligen är 30 miljoner euro billigare att utveckla men att alternativet på medellång till lång sikt blir dyrare i drift eftersom det skulle belasta medlemsstaterna med driftskostnader på kring 20 miljoner euro per år (alla medlemsstater sammantagna).¹⁴

Ett sätt att undvika nackdelarna och istället kombinera de båda alternativens fördelar vore att utveckla en central databas med informationsbärare som bara innehåller en id-kod (t.ex. ett ansökningsnummer) för varje registrerad resenär. Alfa-numeriska och biometriska uppgifter skulle lagras centralt men separat och behöriga myndigheter skulle få skilda och tydliga rättigheter att få tillgång till uppgifterna. De biometriska uppgifterna skulle kopplas till identifieringen på informationsbäraren och bara få användas för att kontrollera den resandes identitet i samband med att gränsen passeras.

Detta tredje alternativ löser de svårigheter som bestämmelserna om skydd av personuppgifter och datasäkerhet ger i de andra alternativen, men är däremot nära 50 miljoner euro dyrare att ta fram än alternativet med ett centralt register.

3.2.2.3. Ett in- och utresesystem som bygger på biometriska uppgifter – och vilka i så fall

Systemet skulle antingen enbart kunna innehålla alfanumeriska uppgifter (såsom namn, medborgarskap och passnummer) eller också innehålla biometriska uppgifter.

Om man tar med biometriska uppgifter blir det lättare att i systemet identifiera oregistrerade personer som inte behöver visum (medan personer med visum identifieras via informationssystemet för viseringar). Det skulle också ge mer exakta jämförelser mellan in- och utreseuppgifterna (till exempel om personer som kan resa med två olika passhandlingar) genom att resehistoriken kopplas till en viss individ med hjälp av de individuella biometriska uppgifterna.

Å andra sidan kan alternativet negativt påverka väntetiderna vid gränsövergången eftersom biometriska uppgifter behövs från alla resande utan visum.

¹⁴ För 28 länder – de 22 medlemsstaterna och tre associerade länder som helt deltar i Schengen plus Rumänien, Bulgarien och Liechtenstein.

Det bästa tillvägagångssättet vore därför att inledningsvis bara arbeta med alfanumeriska uppgifter. De biometriska uppgifterna kan tas in i ett senare stadium efter en första utvärdering av systemets allmänna effekter och dess effekter på gränsförvaltningen. Utvecklingskostnaderna för en sådan etappmetod är vanligen likadana som om de biometriska uppgifterna hade aktiverats från början och bara marginellt dyrare än att ta med de biometriska uppgifterna från början – vilket dessutom inte kan göras ogjort i ett senare stadium.

När det gäller vilka biometriska uppgifter som bör finnas med är de vanligaste uppgifterna i Eurodac, informationssystemet för viseringar, SIS II-systemet, passhandlingar och uppehållstillstånd fingeravtryck och (om fingeravtryck inte är tillgängliga) en digital avbildning av ansiktet. Detta val innebär dessutom att man fullt ut kan utnyttja redan installerad utrustning, vilket ger väsentliga kostnadsbesparingar.

3.2.3. Kostnader

Kostnaderna för att utveckla systemen kommer att påverkas av vilket alternativ som väljs och i synnerhet av om systemen utvecklas tillsammans eller separat. I väntan på en konsekvensbedömning och en finansieringsöversikt för de kommande förslagen till lagstiftning om ett in- och utresesystem och program för registrerade resenärer kan det noteras att de initialt kommer att medföra väsentliga utvecklingskostnader. Se bilaga 1.

För ett in- och utresesystem skulle de sammanlagda utvecklingskostnaderna (tre år) kunna komma att ligga kring 200 miljoner euro. Över 75 % av dessa kostnader avser utveckling och inrättande av nödvändig infrastruktur i var och en av medlemsstaterna. De årliga driftkostnaderna kan komma att ligga kring 100 miljoner euro, med en liknande andel kostnader på nationell nivå.

För ett program för registrerade resenärer är beräkningarna liknande, även om kostnaderna för systemet i högre grad påverkas av vilket alternativ som väljs: både avseende de sammanlagda kostnaderna och i synnerhet kostnaderna för investeringar och drift på nationell respektive EU-nivå.

Beräkningarna tar ingen hänsyn till kostnader för att behandla ansökningar om att få bli registrerad resenär: i samband med att programmet för registrerade resenärer genomförs skulle en ansökningsavgift fastställas för att täcka de administrativa kostnader som uppkommer vid medlemsstaternas behandling av ansökningarna.

Att genomföra ett program för registrerade resenärer i praktiken innebär också att medlemsstaterna måste öka investeringarna i automatiska gränskontroller. Det behövs inget beslut på EU-nivå om var och hur många sådana automatiska kontroller ska installeras, och därför kan totalkostnaderna bara uppskattas när medlemsstaterna beslutat om hur många automatiska kontroller de vill införa. Men kommissionen uppmanar medlemsstaterna att installera automatiska kontroller där det går och är rimligt för att öka de praktiska fördelarna med programmet för registrerade resenärer. Investeringar i sådana automatiska gränskontroller kan på vissa villkor samfinansieras via den kommande fonden för inre säkerhet.

De väsentliga kostnader som går att förutse i dagsläget måste bedömas tillsammans med de fördelar förslagen innebär: programmet för registrerade resenärer kommer till exempel att automatisera en stor del av gränspassagera varför den personal som behövs för

gränskontroller kan minskas med cirka 40 % (vilket motsvarar 500 miljoner euro per år). Även om beräkningen utgår från mer blygsamma besparingar på 250 miljoner euro per år, kan det innebära nettobesparingar för medlemsstaterna redan andra året efter det att systemet tagits i drift.¹⁵

De anslag som föreslås för perioden 2014–2020 i kommissionens förslag till kommande flerårig budgetramen för fonden för inre säkerhet tar också hänsyn till inrättandet, utvecklingen och initial drift av de båda systemen. Det behövs vidare bedömning av i vilken utsträckning och i vilka delar EU:s budget bör finansiera kostnader som uppkommit nationellt för att utveckla eller driva de nya systemen. Detta kommer också att diskuteras med Europaparlamentet och rådet.

3.2.4. Den praktiska tillämpningen: att bedöma effektiviteten och verkan

I förra årets meddelande om översikt av informationshanteringen inom området med frihet, säkerhet och rättvisa fastställdes de krav som kommissionen kommer att ställa på nya system för informationshantering.¹⁶ I meddelandet fastställs att nya informationssystem inom området för frihet, säkerhet och rättvisa inte kommer att utvecklas förrän de underliggande rättsliga instrument som fastställer systemets syfte, räckvidd och funktioner samt de tekniska detaljerna har antagits slutligt. Meddelandet innehåller också materiella principer och förfarandeorienterade principer¹⁷ som ska fungera vägledande på området.

Den i första hand relevanta principen för systemet för in- och utresa är nödvändighetsprincipen. Att ett system för in- och utresa skulle lösa problem med kontroll av att registrerade resenärer inte stannar längre än de får räcker inte som motivering för att inrätta systemet, eftersom det förutsätter lagring av uppgifter om alla resenärers in- och utresor. Av samma skäl skulle också uppgiftsmängden bli avsevärd.

Ett system för in- och utresa bör göra det möjligt att återsända fler tredjelandsmedborgare som stannat längre än de får eftersom systemet kommer att göra det möjligt att identifiera personer som stannat kvar för länge. Det är däremot svårt att förutspå hur många personer som faktiskt kommer att beröras av detta. Dessa eventuella följder bör också vägas mot det faktum att de behöriga myndigheterna idag helt saknar uppgifter om personer som stannat kvar längre än tillåtet. Systemet skulle också användas tillsammans med andra åtgärder, bland annat identitetskontroller inom Schengenområdet och identifiering av personer som saknar godkända handlingar med hjälp av informationssystemet för viseringar.

Systemet för in- och utresa ger också underlag för en empiriskt grundad politik, till exempel när det gäller viseringspolitiken och avtal om viseringslättnader, men även inom ramen för partnerskapet för migration, rörlighet och säkerhet med vissa grannländer. Det kan till exempel 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 man återinför viseringskrav om viseringslättnaderna missbrukats.

¹⁵ Beräkningen är gjord av kommissionens avdelningar med utgångspunkt i tidigare erfarenheter och uppgifter från medlemsstater som redan har pilotprojekt för registrerade resenärer.

¹⁶ KOM(2010) 385 slutlig.

¹⁷ 1) tillvarata grundläggande rättigheter, särskilt rätten till integritets- och uppgiftsskydd 2) nödvändighetsprincipen 3) subsidiaritetsprincipen 4) adekvat riskhantering 5) kostnadseffektivitet 6) utformning av strategier från ett "bottom-up"-perspektiv 7) tydlig ansvarsfördelning samt 8) bestämmelser om översyn och tidsfristklausuler.

Den princip som i första hand är relevant för programmet för registrerade resenärer är adekvat riskhantering. Förhandskontrollerna bör vara tillräckligt uttömmande för att kompensera för de bantade gränskontrollerna. Den näst viktigaste principen för programmet är kostnadseffektivitet. Syftet bör vara att underlätta resandet för så många som möjligt och därför bör man använda breda ansökningskriterier medan däremot förhandskontrollerna bör göras enligt kriterier som ger god säkerhet.

3.2.5. Skydd av personuppgifter

EU:s lagstiftning om skydd av personuppgifter bygger på principerna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artiklarna 7 och 8. Ett in- och utresesystem och ett program för registrerade resenärer måste respektera alla resenärers grundläggande rätt till skydd av sina personuppgifter. Därför måste lagstiftningen om en smart gränsförvaltning vara förenlig med bestämmelserna och principerna om skydd av personuppgifter. Att in- och utresesystemet och programmet för registrerade resenärer är användbara räcker därför inte för att motivera dem. System som påverkar sådana grundläggande rättigheter som rätten till privatliv och skydd av personuppgifter måste uppfylla de krav som ställs i ett demokratiskt samhälle och följa proportionalitetsprincipen. Behandling av personuppgifter måste också begränsas till det som är strikt nödvändigt för att uppnå syftet med systemet. Principen att skyddet av privatlivet ska ingå som en del av utformningen bör vara vägledande när man utarbetar in- och utresesystemet och programmet för registrerade resenärer. Det alternativ som innebär en kombination av en informationsbärare med centralt lagrade uppgifter som beskrivs i avsnitt 3.2.2.2 för programmet för registrerade resenärer kan ses som ett exempel på hur principen kan verkställas i praktiken.

Både i in- och utresesystemet och i programmet för registrerade resenärer skulle personuppgifter samlas in och behandlas av de behöriga viserings- och gränsförvaltningsmyndigheterna, av konsulat och vid gränsövergångsstället bara i den utsträckning som arbetet kräver. Tillgången till uppgifterna ska beskrivas och begränsas i enlighet med EU:s och medlemsstaternas gällande bestämmelser om skydd av privatlivet och personuppgifter. All behandling av personuppgifterna ska registreras och sparas för att möjliggöra kontroller av hur skyddet av personuppgifter fungerar. Bestämmelser om reklamation ska antas för att ge resenärerna möjlighet att kontrollera och vid behov korrigera uppgifterna i programmet för registrerade resenärer eller i in- och utresesystemet. Åtgärder ska vidtas för att trygga de lagrade uppgifterna och undvika missbruk av dem. Behandlingen av personuppgifterna ska kontrolleras av Europeiska datatillsynsmannen när det gäller EU:s institutioner och organ samt av nationella myndigheter när det gäller medlemsstaternas myndigheter. Rättstillämparna ska kunna få tillgång till uppgifterna (i in- och utresesystemet) i situationer som klart och tydligt definieras i de kommande EU-bestämmelserna och på samma strikta villkor som övriga grupper.

4. NÄSTA ETAPP

Europeiska unionen måste fortsätta förbättra förvaltningen av de yttre gränserna. Det förslag om en smart gränsförvaltning som beskrivs i det här meddelandet kan bli ett led i detta arbete.

Ett in- och utresesystem skulle ge unionen tillförlitliga uppgifter om reseflöden till och från Schengenområdet vid alla yttre gränser och om personer som stannar kvar för länge. Det skulle ge underlag för en empirisk utvärdering av viseringslättnader, avtal om förenklade viseringsförfaranden och planer för kommande initiativ. Tillsammans med

informationssystemet för viseringar skulle detta effektivisera EU:s ansträngningar för att hantera olaglig invandring och göra återsändandena effektivare.

Programmet för registrerade resenärer skulle ge kortare väntetider för 4–5 miljoner resande per år¹⁸ och främja investeringar i utrustning för automatiserade gränskontroller vid kraftigt trafikerade gränsövergångar. Erfarenheterna från medlemsstater som testat automatiserade gränskontroller för unionsmedborgare visar att den genomsnittliga tiden för att passera gränsen kan minskas från dagens 1–2 minuter till under 30 sekunder. Många länder utanför EU investerar i utrustning för automatiska gränskontroller men inget land har något som liknar det EU-program för registrerade resenärer som beskrivs i det här meddelandet och som erbjuder förenklade automatiska gränskontroller för alla tredjelandsmedborgare som uppfyller kriterierna för förhandskontroll, vilket ger hållfasta bevis på att EU står öppet för omvärlden och arbetar för att underlätta resande och kontakter över gränserna, även för affärsresenärer.

De första bedömningarna i meddelandet av de olika alternativen visar, utan att föregripa den uttömmande konsekvensbedömningen som ska åtfölja de enskilda förslagen, att det bästa alternativet är att utveckla systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer, börja använda biometriska uppgifter i systemet för in- och utresa efter en övergångsperiod och att använda en kombination av informationsbärare och en central databas för programmet för registrerade resenärer. Valet av biometriska uppgifter för båda systemen kommer att bli fingeravtryck och en digital avbildning av ansiktet, enligt de val som redan gjorts i relevant EU-lagstiftning som antagits av Europaparlamentet och rådet avseende Eurodac, informationssystemet för viseringar, SIS II-systemet, samt bestämmelser om pass och uppehållstillstånd.

Det bör dock framhållas 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 systemen. För att säkra en god kvalitet och minska sådana risker som uppstått i samband med utvecklingen av SIS II-systemet och informationssystemet för viseringar ska den nyligen inrättade IT-byrån göras ansvarig för utvecklingen och driften av systemen.

Omfattningen på de nya systemen kräver att EU och medlemsstaterna gör stora investeringar i IT-utveckling, offentliga utgifter och stora ansträngningar för att garantera bästa möjliga skydd av personuppgifter. I samband med utvecklingen av kommande system bör man även dra lärdom av erfarenheterna från andra storskaliga IT-projekt såsom SIS II-systemet eller informationssystemet för viseringar. Systemen skulle samtidigt erbjuda goda möjligheter att nå det dubbla målet att dels öka säkerheten, dels underlätta gränspassagera. Med tanke på den förväntade ökningen av antalet tredjelandsmedborgare, även sådana som får resa utan visum, ger systemen medlemsstaterna möjligheter att bevara en effektiv gränsförvaltning utan orealistiska och kostsamma personalökningar.

EU måste bereda sig på de utmaningar som allt fler resande medför i en allt mer globaliserad värld. Ny teknik ger nya möjligheter att hantera dessa utmaningar. Kommissionen ser fram mot vidare diskussioner med Europaparlamentet, rådet och Europeiska datatillsynsmannen och har för avsikt att lägga fram förslag till ett in- och utresesystem samt ett program för registrerade resenärer under första halvåret 2012.

¹⁸ Förutsatt att minst 20 % av alla med visering för flera inresor – cirka tio miljoner personer om året – ansöker om att få bli registrerade och att lika många som inte behöver visum också ansöker.

Bilaga– Beräknade kostnader för systemen

En uttömmande kostnadsberäkning för ett antal alternativ kommer att lämnas i de konsekvensbedömningar som bifogas enskilda förslag. Nedanstående tabell bygger på en undersökning som utförts för kommissionens räkning 2010 och beskriver engångskostnaderna för att utveckla ett av alternativen, de årligen återkommande driftskostnaderna och de sammanlagda kostnaderna för tre års utveckling av förslaget samt fem års tillämpning. Beräkningarna utgår från förslaget om att införa ett program för resenärer som registreras alfanumeriskt i en informationsbärare och med biometriska uppgifter lagrade i en centralkatalog, samt genomförande av ett centraliserat in- och utresesystem där biometriska uppgifter tillkommer senare.

Kommissionens lagförslag kan läggas fram under 2012. Skulle de tre lagstiftande instanserna enas om förslaget under 2014 kan systemen börja utvecklas under 2015. Dessa beräkningar är naturligtvis endast vägledande. De beslut som medlagstiftarna fattar om systemens natur kan öka eller minska kostnaderna.

	Engångskostnader för framtagandet centralt och nationellt (tre års utveckling) (i miljoner euro)	Årliga driftskostnader centralt och nationellt (fem års drift) (i miljoner euro)	Total kostnader centralt och nationellt (i miljoner euro)
Program för registrerade resenärer: vissa uppgifter (identifikationsnummer) lagras i en informationsbärare medan biometriska och övriga uppgifter lagras i en centralkatalog	207 (nationellt - 164 – centralt - 43)	101 (nationellt - 81 – centralt - 20)	712
In- och utresesystem: Centraliserat system där biometriska uppgifter läggs till senare	183 (nationellt - 146 – centralt - 37)	88 (nationellt - 74 – centralt - 14)	623

De sammanlagda kostnaderna skulle bli 30 % lägre om de båda systemen kunde kombineras (t.ex. på samma tekniska plattform).