



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato:
Kontor: Udl. afd., Int. Ktr.
Dok.: 11/96477

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende Kommissionens meddelelse om intelligente grænser – valgmuligheder og vejen videre frem

KOM(2011) 680 endelig

Resumé

Meddelelsen udgør en del af implementeringen af Stockholm-programmet og indeholder et oplæg til et kommende forslag om udvikling af to systemer, der tilsammen udgør konceptet 'intelligente grænser'. Der lægges op til oprettelse af et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området samtidig med understøttelse af et program for forhåndsgodkendte registrerede rejsende tredjelandstatsborgere. Sagen er ikke omfattet af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender. Såfremt meddelelsen måtte foranledige, at der bliver fremsat forslag om retsakter, forventes sagen at være omfattet af retsforbeholdet, men der forventes at være tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne. Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Regeringen er overordnet positivt indstillet over for Kommissionens meddelelse.

1. Baggrund

På baggrund af ønsket om en integreret grænseforvaltning i Haag-programmet fra 2004 fremlagde Kommissionen i februar 2008 sin "grænsepakke" i form af tre meddelelser indeholdende en række konkrete initiativer til styrkelse af en integreret grænseforvaltning, herunder blandt andet etablering af et fælles europæisk system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området og et program for forhåndsgodkendte registrerede rejsende tredjelandstatsborgere.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

I det flerårige arbejdsprogram inden for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, opfordres Kommissionen til at fremsætte forslag til et system for registrering af tredjelandsstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området og et system til understøttelse af et program for registrerede rejsende tredjelandsstatsborgere med henblik på, at disse systemer bliver operationelle snarest muligt. Det anføres dog også, at der inden der oprettes nye systemer, bør foretages en evaluering af bl.a. SIS og VIS, og at der bør tages hensyn til de vanskeligheder, man stødte på, da disse systemer blev oprettet.

Af rådskonklusionerne fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 fremgår det bl.a., at Rådet ser frem til en snarlig præsentation af Kommissionens meddelelse om intelligente grænser, der dækker både et system for registrering af tredjelandsstatsborgeres ind- og udrejser af Schengenområdet og et system for registrerede rejsende tredjelandsstatsborgere, samt at denne hurtigt skal følges op af relevante lovgivningsmæssige forslag.

På møde i Det Europæiske Råd den 23.-24. juni 2011 blev der ligeledes vedtaget konklusioner, hvoraf fremgår, at det er vigtigt at sikre, at de ydre grænser håndteres effektivt og ensartet, samt at dette vil blive understøttet af en hurtig fremdrift i arbejdet med intelligente grænser, og at særligt et system for registrering af tredjelandsstatsborgeres ind- og udrejser af Schengenområdet og et program for registrerede rejsende tredjelandsstatsborgere bør indføres.

Den 25. oktober 2011 udkom Kommissionens meddelelse om intelligente grænser.

På rådsmødet den 27.-28. oktober 2011 præsenterede Kommissionen meddelelsen, hvorefter Rådet (retlige og indre anliggende) havde en indledningsvis drøftelse af de i meddelelsen foreslåede valg af systemløsninger.

Kommissionen forventes i løbet af 2012 at fremlægge forslag til retsakter om intelligente grænser i form af forordninger med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmådes artikel 77.

Det danske retsforbehold

Sagen er ikke omfattet af det danske forbehold.

Såfremt meddelelsen måtte foranledige, at der bliver fremsat forslag om et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengenområdet og et system til understøttelse af et program for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere, vil forslaget blive fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), 3. del, afsnit V. Forslaget vil derfor være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder således anvendelse.

Ifølge protokollens artikel 1 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengenreglerne efter bestemmelserne i TEUF, 3. del, afsnit V, træffer Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder foranstaltning om, hvorvidt det vil gennemføre denne foranstaltning i sin nationale lovgivning.

2. Indhold

2.1. Generelt

Kommissionens meddelelse om intelligente grænser lægger op til at skabe et reelt integreret grænseforvaltningssystem med henblik på at styrke sikkerheden ved at øge indsamlingen og udvekslingen af information om indrejsende tredjelandstatsborgere inden for Schengenområdet, uden at ind- og udrejse for bona fide rejsende besværliggøres unødigt.

Der lægges således op til to systemer, der tilsammen skal øge mulighederne for at bekæmpe ulovlig indvandring og samtidigt gøre det lettere for tredjelandstatsborgere at rejse, samt at styrke sikkerheden i forbindelse med for eksempel identifikation af falske dokumenter, herunder ved registrering af biometriske data. Endvidere vil ind- og udrejsesystemet sætte de nationale myndigheder i stand til at identificere personer, der har opholdt sig længere i landet end tilladt, med henblik på at træffe de fornødne forholdsregler.

Kommissionen fremhæver, at et ind- og udrejsesystem vil gøre det muligt præcist og pålideligt at beregne længden af det tilladte ophold og at

kontrollere rejseaktiviteten hos både visumindehavere og rejsende, der er fritaget for visumpligten. Endvidere vil systemet kunne tilvejebringe detaljeret og troværdig information om antallet og nationaliteten af tredjelandstatsborgere, som ikke er udrejst rettidigt, hvilket vil kunne anvendes i forbindelse med bl.a. udviklingen af EU's visumpolitik og forbindelserne til tredjelande.

Som hovedargument for et system for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere fremhæver Kommissionen den forventede stigning i grænsekrydsninger og det deraf følgende øgede pres på medlemsstaternes grænsekontrol, som efter Kommissionens vurdering ikke vil kunne håndteres alene ved en forøgelse af antallet af grænsevagter. Ved at differentiere i intensiteten af den kontrol, som skal foretages på grænsen, og ved at anvende automatiserede grænseovergange, vil den tid, der bruges på kontrol ved grænseovergangsstederne, mindskes, og det vil gøres nemmere for forhåndsgodkendte tredjelandstatsborgere at indrejse i Schengenområdet.

Meddelelsen indeholder endvidere en beskrivelse af de to systemers forhold til de allerede eksisterende IT systemer, såsom VIS, SIS og de nationale grænssystemer, som en række medlemsstater har udviklet. Kommissionen afviser i meddelelsen, at de eksisterende systemer kan varetage de funktioner, som de to nye systemer skal sikre, men Kommissionen fremhæver samtidig, at interoperabilitet er essentielt. Interoperabilitet vil betyde, at de to systemer teknisk set kan arbejde sammen med de allerede eksisterende systemer, herunder særligt VIS og SIS.

Kommissionen anbefaler, at de to systemer indføres sideløbende, idet programmet for registrerede rejsende reelt kun vil have værdi, når ind- og udrejssystemet er i brug, og da det vil udgøre en ensidet udvikling af EU's grænseforvaltningspolitik, hvis ind- og udrejssystemet indføres alene, idet dette kun vil øge sikkerheden uden at lette tredjelandstatsborgeres rejser. Kommissionen anbefaler endvidere, at ind- og udrejssystemet indføres som en central database med nationale grænseflader frem for et decentraliseret system, idet sidstnævnte vil indebære, at en tredjelandstatsborgers ind- og udrejser registreres i et nationalt system, hvorefter disse oplysninger kopieres i de andre nationale systemer.

For så vidt angår håndteringen af datalagring i programmet for registrerede rejsende anbefaler Kommissionen, at der vælges en kombination af en central database og en såkaldt grænsebizz indeholdende en unik identifikator (ansøgningsnummer) på den registrerede rejsende. Denne løs-

ning finder Kommissionen vil begrænse de ulemper vedrørende databeskyttelse og datasikkerhed, som en løsning med enten en central database eller en grænsebizz indebærer. Kommissionen forklarer imidlertid ikke uddybende, hvori disse ulemper består, og hvorfor kombinationsløsningen bedst begrænser dem.

I forhold til ind- og udrejsesystemet bemærker Kommissionen, at der er to mulige typer personoplysninger: biometriske og alfanumeriske. Biometri fremhæves som den mere præcise løsning, som også vil kunne gøre det lettere at identificere personer uden rejsedokumenter, men Kommissionen vurderer, at det til en vis grad vil kunne have en negativ indflydelse på den tid, det tager at passere grænsen, hvis der kræves biometri fra alle rejsende, der ikke er visumpligtige. Derfor foreslår Kommissionen, at systemet indledningsvist skal være baseret på alfanumeriske data med mulighed for på et senere tidspunkt at overgå til biometrisk data.

Ydermere indeholder meddelelsen Kommissionens bud på den formodede merværdi af de to systemer, ligesom der redegøres for de estimerede økonomiske konsekvenser ved systemerne. Ifølge Kommissionens foreløbige beregninger, vil de samlede omkostninger på nationalt og EU-plan til de to systemer beløbe sig til ca. 1.335 mio. euro ved tre års udviklingsarbejde og fem års drift. Kommissionen bemærker hertil, at det vurderes, at en automatisering af grænseovergangene sammen med programmet for registrerede rejsende kan være med til at mindske de grænsekontrolressourcer, der er nødvendige, med ca. 40 %.

Der er dog tale om beregninger uden medfølgende oplysninger om de bagvedliggende cost-benefit analyser, idet der henvises til, at de kommende konkrete lovgivningsforslag vil være ledsaget af konsekvensanalyser, som nærmere beskriver de økonomiske forhold.

Meddelelsen berører kort et helt tredje system, EU ESTA, som har været på tale i forbindelse med diskussionen om udviklingen af EU's grænseforvaltning. Dette system vil udgøre et elektronisk system for rejsetilladelser baseret på ansøgninger indgivet online og svarende til det system, som aktuelt anvendes i USA. Kommissionen afviser imidlertid at gå videre med dette system på nuværende tidspunkt.

Kommissionen nævner, at en række medlemsstater har et nationalt ind- og udrejsesystem eller et system for forhåndsgodkendte registrerede rejsende, men Kommissionen berører ikke spørgsmålet om, hvorledes de fælleseuropæiske systemer skal samarbejde med disse nationale systemer.

3. Gældende dansk ret

Udlændingelovens kapitel 7 vedrører kontrollen med udlændinges indrejse, ophold og udrejse m.v. og regulerer således også de udlændingeretlige forhold ved ind- og udrejsekontrollen.

Paskontrol ved den ydre Schengen-grænse

Udlændingelovens § 38, stk. 1, fastslår, at ind- og udrejsekontrol på de ydre grænser skal ske i medfør af Schengenrænsekodeksens artikel 6 og 7.

Efter udlændingelovens § 38, stk. 7, 1. pkt., kan politiet foretage stemping af en udlændings pas eller anden rejselegitimation ved ind- og udrejse eller ved afvisning eller udvisning.

Ifølge udlændingelovens § 39, stk. 3, 1. pkt., skal pas eller rejselegitimation ved ind- og udrejse af Schengen-området forevises for paskontrollen.

Optagelse af biometri

Det følger af udlændingelovens § 2 a, stk. 5, at integrationsministeren (nu justitsministeren) kan fastsætte regler om optagelse af personfotografi og fingeraftryk af en udlænding, der søger om visum til Danmark.

Udlændingelovens §§ 40 a og 40 b, indeholder endvidere en række bestemmelser om optagelse og opbevaring af biometriske informationer i form af henholdsvis fingeraftryk og personfotografi.

Der er således alene hjemmel til at optage biometriske oplysninger om udlændinge i en række nærmere definerede tilfælde.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Såfremt meddelelsen måtte foranledige, at der bliver fremsat forslag til retsakter, vil forslagene blive fremsat efter TEUF, 3. del, afsnit V, og vil derfor være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Da der vil være tale om en udbygning af Schengenreglerne efter bestemmelserne i TEUF, 3. del, afsnit V, træffer Danmark i henhold til ar-

tikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder foranstaltning om, hvorvidt det vil gennemføre denne foranstaltning i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vurderes en sådan beslutning at få lovgivningsmæssige konsekvenser, idet en gennemførelse i givet fald bl.a. ville kræve ændringer af udlændingelovens §§ 38, 39, 40 a og 40 b samt evt. anden lovgivning.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Meddelelsen har ikke i sig selv statsfinansielle konsekvenser for Danmark, da der er tale om en meddelelse fra Kommissionen, men udmøntningen af meddelelsen i et forslag til retsakt må forventes at ville kunne medføre væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

Såfremt meddelelsen måtte foranledige, at der bliver fremsat forslag til retsakter, vil disse forslag ikke i sig selv have statsfinansielle konsekvenser for Danmark, idet Danmark som følge af Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der vil være tale om en udbygning af Schengenreglerne efter bestemmelserne i TEUF, 3. del, afsnit V, træffer Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder foranstaltning om, hvorvidt det vil gennemføre denne foranstaltning i sin nationale lovgivning.

Hvis Danmark beslutter sig for at gennemføre foranstaltningerne, skønnes dette at medføre betydelige statsfinansielle konsekvenser til udviklingen af de to systemer samt efterfølgende driftsomkostninger.

Kommissionens meddelelse indeholder et foreløbigt estimat over de forventede udgifter baseret på de udviklingsløsninger, som Kommissionen anbefaler. Det fremgår heraf, at ind- og udrejssystemet ifølge Kommissionens estimat vil medføre en udviklingsudgift på 183 mio. euro, hvoraf 146 mio. euro vil skulle afholdes af medlemsstaterne, mens 37 mio. euro afholdes via EU's budget. Dertil kommer en årlig driftsudgift på 88 mio. euro, hvoraf 74 mio. euro skal afholdes af medlemsstaterne, mens 14 mio. euro afholdes via EU's budget. I alt 623 mio. euro ved tre års udviklingsarbejde og fem års drift.

Programmet for registrerede rejsende forventes efter Kommissionens estimat at medføre en engangsudgift på 207 mio. euro til udvikling af systemet på centralt og nationalt plan, hvoraf 164 mio. euro skal afholdes

af medlemsstaterne, mens 43 mio. euro betales via EU's budget. Dertil kommer en forventet årlig driftsudgift på 101 mio. euro, hvoraf 81 mio. euro skal afholdes af medlemsstaterne, mens 20 mio. euro betales via EU's budget. I alt 712 mio. euro ved tre års udviklingsarbejde og fem års drift.

Samlede omkostninger på nationalt og EU-plan beløber sig således til 1.335 mio. euro ved tre års udviklingsarbejde og fem års drift, hvoraf 1.085 mio. euro skal afholdes af medlemsstaterne, mens 250 mio. euro betales via EU's budget. Kommissionen bemærker dog, at det forventes, at de samlede udgifter vil kunne blive ca. 30 % lavere, hvis de to systemer opbygges samtidigt på den samme tekniske platform.

Det skal endvidere bemærkes, at EU's budget er finansieret af medlemslandene, og at Danmark således bidrager med ca. 2 % af EU's samlede budget.

De statsfinansielle konsekvenser, herunder de udgifter, der vil skulle afholdes af de enkelte medlemslande (nationale afledte merudgifter), vil blive vurderet nærmere, hvis Kommissionen fremsætter forslag om et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området og et system til understøttelse af et program for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere.

Såfremt meddelelsen måtte foranledige, at der bliver fremsat forslag til retsakter, og Danmark vælger at gennemføre foranstaltningerne i national lovgivning, vil der i forbindelse med gennemførelsen heraf skulle tages stilling til finansieringen af de statsfinansielle konsekvenser.

For så vidt angår finansieringen af eventuelle nationale afledte merudgifter henvises til gældende bestemmelser herom i budgetvejledningen.

5. Høring

Sagen har været drøftet på mødet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 17. november 2011.

6. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

Såfremt meddelelsen måtte foranledige, at der bliver fremsat forslag om et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området og et system til understøttelse af et program for regi-

strerede rejsende tredjelandstatsborgere, vil nærhedsprincippet blive vurderet nærmere.

7. Andre landes kendte holdninger

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen er overordnet positivt indstillet over for formålet med Kommissionens meddelelse, idet den på mange områder stemmer overens med de danske holdninger på området, særligt i forhold til behovet for at sikre interoperabilitet med andre IT systemer, databeskyttelse og merværdi ved systemerne.

Det bemærkes, at den præcise danske holdning til eventuelle forslag til retsakter vil skulle afklares, hvis Kommissionen fremsætter forslag om et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området og et system til understøttelse af et program for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere. Den præcise danske holdning vil blive baseret på en grundig afdækning af konsekvenserne ved Kommissionens forslag, herunder finansieringen.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg den 25. oktober 2011.

Det bemærkes, at Kommissionens meddelelse ikke var udkommet på tidspunktet for forelæggelsen.