EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

29.9.2008

ARBEJDSDOKUMENT

om Kommissionens meddelelse KOM(2008)0069 om forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU

Del I: De foreslåede foranstaltninger

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Jeanine Hennis-Plasschaert

Etableringen af Schengenområdet har medført nye overvejelser vedrørende begrebet "integreret grænseforvaltning" fremlagt af Det Europæiske Råd i Laeken (december 2001) og fulgt op i en meddelelse fra Kommissionen i 2002[1] samt i Haag-programmet i form af det "integrerede grænseforvaltningssystem".

Idet "dagsordenen for 2002 nu er blevet gennemført"[2] (trods det faktum at adskillige lovgivningsmæssige initiativer og/eller systemer fortsat skal vedtages og/eller gennemføres[3]), og for "... at nå sit mål om et reelt integreret grænseforvaltningssystem med henblik på at øge sikkerheden og gøre det lettere for tredjelandsstatsborgere at rejse, bør det overvejes at træffe yderligere foranstaltninger", har Kommissionen i februar 2008 udsendt en meddelelse i denne forbindelse.[4]

Meddelelsen præsenterer tre nye byggesten i grænseforvaltningen:

- Lempelse af reglerne for grænsepassage for rejsende i god tro (programmet vedrørende personer med status som registreret rejsende);

- Indførelse af et system til registrering af tredjelandsstatsborgeres ind- og udrejse;

- Indførelse et elektronisk system for rejsetilladelser (ESTA).

I 2009-2010 agter Kommissionen at kunne fremlægge lovforslagene for at kunne indføre de nye foranstaltninger mellem 2012 og 2015. Kommissionen understregede, at deling af data og oplysninger i Europas nye grænseforvaltningsstruktur vil være nøglen til håndtering af sikkerhedstrusler, og at interoperabilitet, forbindelser og synergi mellem forskellige systemer og databaser vil være af afgørende betydning.

1. Lempelse af reglerne for grænsepassage: Programmet vedrørende personer med status som registreret rejsende

Det er sandt, at internationale rejser i dag er præget af en stadig øget sikkerhed, hvilket medfører en del besvær. En forenklet grænsekontrol, der samtidig letter rejseaktiviteter for tredjelandsstatsborgere, bør derfor overvejes. Den gældende fællesskabsret tillader, med undtagelse af tredjelandsstatsborgere, der bor nabolandenes grænseområder, ikke at grænsekontrollen forenkles for bestemte kategorier af rejsende. Med gennemførelsen af programmet vedrørende personer med status som registreret rejsende kan både visumpligtige og ikkevisumpligtige rejsende fra tredjelande få status som "registrerede rejsende" på frivillig basis, efter at der er foretaget en hensigtsmæssig kontrol på grundlag af fælles kriterier.

Deres ordfører støtter principielt den tilgrundliggende forudsætning, nemlig at skabe såkaldt "venlige strømme", der giver rejsende mulighed for enklere og hurtigere kontroller. Samtidig sætter hun spørgsmålstegn ved den anvendte sprogbrug i meddelelsen, såsom rejsende, "der udgør en lav risiko" og rejsende "i god tro", da det antydes, at de fleste rejsende som

1 KOM(2002) 233 På vej mod en integreret forvaltning af de ydre grænser for medlemslandene af Den Europæiske Union.
2 Konsolideret retlig ramme, forenklede bestemmelser for mindre grænsetrafik, oprettelsen af Det Europæiske Grænseagentur FRONTEX, som varetager den operationelle dimension, oprettelsen af Fonden for De Ydre Grænser, som yder økonomisk støtte til medlemsstaterne.
3 Fællesskabskodeks for visa, VIS, SIS II.
4 KOM (2008) 69 Forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU og SEK (2008) 153.

udgangspunkt betragtes som om, de "udgør en høj risiko" eller er i "ond tro". Selv om Deres ordfører mener, at etableringen af programmet vedrørende personer med status som registreret rejsende i EU er den rigtige fremgangsmåde, ønsker hun at understrege, at hun, af principielle årsager, er uenig i den nuværende udvikling i retning af en tilsidesættelse af uskyldsformodningen. Man kan argumentere for, at bevisbyrden langsomt, men sikkert, har flyttet sig. Uskyld forudsættes ikke længere, men skal derimod bevises.

I marts 2008 udtalte kommissær Frattini, at "det rent politisk ville være relevant for EU at indlede forhandlinger med USA om etableringen af et nyt, enkelt, transatlantisk rejseprogram, eftersom USA efterhånden ligger inde med en omfattende viden om programmet vedrørende personer med status som registreret rejsende. [...] For at gøre deres individuelle systemer interoperable er Europa og USA nødt til at blive enige om et sæt fælles kriterier". I mellemtiden har en række medlemsstater indledt bilaterale forhandlinger med de amerikanske myndigheder. Det hollandske justitsministerium og det amerikanske ministerium for indenrigssikkerhed underskrev eksempelvis en fælles erklæring, der gør det muligt for hollandske og amerikanske borgere at passere grænserne via automatiserede grænsepassage. Det såkaldte International Expedited Traveller programme (IET) er det første transatlantiske bilaterale program, der befinder sig i overhalingsbanen, og det forventes at være operationelt i starten af 2009. Tyskland vil snart underskrive en lignende erklæring, og USA gjorde det i juni sidste år, hvilket er mindre relevant i denne sammenhæng, da USA ikke er en del af Schengensamarbejdet. Det er klart, at der er en reel risiko for, at resultatet bliver 27 vidt forskellige indfaldsvinkler, og dermed en lang række systemer baseret på forskellige kriterier, herunder kriterierne om databeskyttelse. Deres ordfører er fortaler for en harmoniseret fremgangsmåde, og ønsker derfor at tilskynde Kommissionen til at fremskynde processen på grundlag af bedste praksis i medlemsstaterne samt at sikre, at medlemsstaterne fortsat handler i overensstemmelse med fællesskabsretten. Det nævnes, at der i forbindelse med de aktuelle forhandlinger om en mulig udvidelse af ordningen om dispensation i forbindelse med visumkrav ikke er megen optimisme at spore hos medlemsstaterne.

2. Forhindring af ulovlig indvandring: Ind-/udrejsesystem

Det foreslåede ind-/udrejsesystem er beregnet til registrering af visumpligtige og ikke visumpligtige personers passage af grænserne og skal anvendes ved alle ydre grænser (til lands, til vands og i luften). Systemet bør anvende biometriske oplysninger for at sikre, at der er overensstemmelse mellem ind- og udrejseregistreringer for hver person og for at sørge for at videresende automatiske advarsler til de kompetente myndigheder, hvis der findes frem til en person, der er blevet længere, end den pågældende har tilladelse til, både på det tidspunkt, hvor det sker, og ved udrejse af EU.

Oprindeligt støttede Kommissionen ikke dette politiske alternativ i sin konsekvensanalyse af visuminformationssystemet (VIS). Systemet blev omfattet som særdeles omkostningskrævende (økonomiske omkostninger, offeromkostninger og gengældelsesomkostninger) og med betydelige konsekvenser for de grundlæggende rettigheder og databeskyttelse. Ifølge Kommissionen fremgår det dog, at "de tekniske muligheder for at gennemføre et ind-/udrejsesystem i mellemtiden er blevet forbedret som følge af udviklingen af VIS, og at det derfor er på tide at foretage en grundigere gennemgang af mulighederne."[1] Hvis systemet skulle gælde ikkevisumpligtige tredjelandsstatsborgere, er

[1] SEK(2008) 153, s. 24.

konsekvensanalysen mere forsigtig i sin beskrivelse af balancen mellem omkostninger og udbytte. Det påpeges, at "over 75 % af de illegale indvandrere, der blev pågrebet på medlemslandenes område i 2006, kom fra tredjelande, hvor der var visumkrav i forbindelse med indrejse i EU". I den forbindelse kunne det være interessant at få flere oplysninger om de data, der blev indsamlet af en ekstern kontrahent, der beviser, at "der befandt sig op mod 8 mio. illegale indvandrere i EU i 2006, hvoraf halvdelen rejste legalt ind i EU, men derefter blev illegale eller ulovlige ved at blive længere, end de havde tilladelse til."[1]

Det er endnu ikke klarlagt, om det er nødvendigt med et separat system til lagring af ind-/udrejsedata for tredjelandsstatsborgere sammen med deres biometriske oplysninger. Dette nye system kunne benytte samme tekniske platform som SIS II og VIS og for derved at udnytte synergien med det biometriske system (BMS), der på nuværende tidspunkt er under udvikling, og som kunne udgøre det fælles grundlag for ind-/udrejsesystemet, VIS og SIS II. Ind-/udrejsesystemet ville kræve ændring af VIS-forordningen og Schengengrænsekodeksen. Det vides endnu ikke, hvordan det foreslåede system kommer til at påvirke visumfritagelser, fritagelser for krav om biometriske oplysninger eller fritagelser for grænsekontroller og stempling af dokumenter ved grænserne.

Deres ordfører er klar over, at det er gruppen af personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, der siges at udgøre den største kategori af illegale indvandrere i EU, og at konceptet om personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, er centralt i det foreslåede ind-/udrejsesystem. Derudover er det sandt, at tredjelandsstatsborgere, der bliver længere, end den tilladte opholdsperiode, for øjeblikket kun bliver identificeret, når de i (anden) sammenhæng konfronteres med de retshåndhævende myndigheder, f.eks. på arbejdspladsen eller ved en anholdelse i forbindelse med anden kriminel aktivitet. Selv om det foreslåede system og oplysninger i indberetningen kan afskrække tredjelandsstatsborgere fra at blive længere, end de har tilladelse til, samt tilvejebringe data og oplysninger om mønstre, understreger Deres ordfører, at det fortsat kræver, at en person, der bliver længere end vedkommende har tilladelse til, har en form for kontakt med de retshåndhævende myndigheder, for at man kan få fat i vedkommende. Hun tror derfor ikke på, at det foreslåede system i sig selv vil kunne sætte en stopper for det fænomen, at personer bliver længere, end de har tilladelse til. Hun kræver desuden en klar definition af det "at blive længere end deres tilladelse giver lov til", herunder eventuelle fritagelser under særlige omstændigheder.

Mere overordnet mener Deres ordfører, at manglen på en omfattende masterplan - fastlæggelse af den overordnede struktur for EU's grænseforvaltning samt detaljer for, hvordan alle lignende programmer og ordninger (eksisterende, på forberedelsesstadiet eller under udarbejdelse) skal fungere kollektivt, og hvordan forholdet mellem relaterede programmer kan optimeres - gør det svært at få et klart overblik. Det er derfor uklart, om det er nødvendigt med endnu et nyt system. Ydermere skal det med henblik på de amerikanske erfaringer tilføjes, at det utvivlsomt er en større udfordring at gennemføre udrejsekapacitet end indrejsekapacitet, særligt hvad angår udrejse til lands eller vands.

3. Bekæmpelse af terrorisme: Et elektronisk system for rejsetilladelser (ESTA).

EU-ESTA ville komme til at gælde for ikkevisumpligtige tredjelandsstatsborgere. De ville forud for deres rejse blive bedt om at udfylde en elektronisk ansøgning, der indeholder

[1] Ibid (n5), s. 8.

oplysninger om den/de rejsendes identitet samt detaljer om pas og rejseplan.

Deres ordfører er klar over, at det vil være naivt at antage, at en rejsende fra et land uden visumkrav automatisk udgør en mindre trussel end en ansøger, der har været igennem en mere omfattende kontrol forud for rejsen. Hun anerkender derfor det faktum, at der sikkerhedsmæssigt ikke udelukkende bør fokuseres på personer, der rejser ind i EU fra lande med visumkrav. Men Deres ordfører stiller spørgsmålstegn ved, om det foreslåede system sammen med alle eksisterende foranstaltninger og/eller dem, der er under forberedelse, og som dermed vil medføre endnu mere databehandling, vil bidrage væsentligt til bekæmpelsen af terrorisme. Hun er overbevist om, at et tæt samarbejde mellem i særdeleshed efterretningstjenesterne, og ikke massiv dataindsamling, er vejen frem.

EU planlægger at iværksætte først en politisk undersøgelse og dernæst en teknisk undersøgelse af gennemførligheden, de praktiske konsekvenser og indvirkningerne af et sådant system. Resultatet af den politiske undersøgelse forventes at ligge klar i midten af 2009. Deres ordfører har anmodet EU om at oplyse Europa-Parlamentet om den nøjagtige tidsplan samt detaljerne for denne undersøgelse, så snart de foreligger. Hun udbeder sig ligeledes, inden for rammerne af EU-ESTA, en uddybende forklaring på kommissærens erklæring om, at "et visum opfattes som gammeldags i en globaliseret verden med øget mobilitet, hvor vi står over for nye sikkerhedsudfordringer", samtidig med at hun er opmærksom på, at erfaringen tydeligt viser, at visumfri rejser har kunnet betale sig både sikkerhedsmæssigt og rent økonomisk.

Erfaringerne fra gennemførelsen af et lignende system i Australien bør indgå i vurderingen. Det samme gælder den igangværende gennemførelse i USA. I den forbindelse bør det bemærkes, at det amerikanske ministerium for indenrigssikkerhed den 3. juni 2008 offentliggjorde den foreløbige endelige artikel om det elektroniske system for rejsetilladelser (ESTA), et nyt onlinesystem, der indgår i ordningen om dispensation i forbindelse med visumkrav, hvor passagerer, der rejser ind i USA fra lande uden visumkrav, skal registrere sig online senest 72 timer før afrejse. Den amerikanske minister for indenrigssikkerhed forventer at offentliggøre en meddelelse i det føderale register i midten af november 2008 om gennemførelsen af de obligatoriske ESTA-krav fra den 12. januar 2009.

Deres ordfører har anmodet Kommissionen om at offentliggøre sin anmodning til de amerikanske myndigheder om yderligere skriftlige oplysninger og dokumenter vedrørende den foreløbige endelige artikel om ESTA samt at kommentere amerikanske embedsmænds udtalelser om, at Kommissionen "syntes at være tilfreds med ordningen".