ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004 *2009*

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

29.9.2008

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ ΑΡΙΘ. 1

σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής COM(2008)0069 με τίτλο Προετοιμασία των επόμενων σταδίων όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Μέρος Ι: Τα προτεινόμενα μέτρα

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγήτρια: Jeanine Hennis-Plasschaert

Η εγκαθίδρυση του χώρου Σένγκεν αποτέλεσε αφορμή για έναν νέο προβληματισμό σχετικά με την έννοια της «ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων» που πρότεινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν (Δεκέμβριος 2001), στην οποία δόθηκε συνέχεια με ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2002[1] καθώς και με το πρόγραμμα της Χάγης, με τη μορφή του «συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων».

Θεωρώντας ότι η «ατζέντα που ορίστηκε το 2002 έχει πλέον ολοκληρωθεί»[2] (παρά το γεγονός ότι αρκετές νομοθετικές πρωτοβουλίες ή/και συστήματα δεν έχουν ακόμη θεσπισθεί ή/και εφαρμοσθεί[3]) και ότι «πρέπει να αναληφθούν νέες πρωτοβουλίες προκειμένου η ΕΕ να επιτύχει τον στόχο μιας αληθινά ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, με στόχο να ανταποκριθεί στην ανάγκη τόνωσης της ασφάλειας και στη διευκόλυνση των ταξιδίων των υπηκόων τρίτων χωρών», η Επιτροπή δημοσίευσε τον Φεβρουάριο του 2008μια ανακοίνωση για την επίτευξη του εν λόγω στόχου[4].

Στην ανακοίνωση περιγράφονται τρία νέα συστατικά στοιχεία της διαχείρισης των συνόρων:

- μέτρα για τη διευκόλυνση της διέλευσης των συνόρων εκ μέρους των καλόπιστων ταξιδιωτών (πρόγραμμα καταχωρημένου ταξιδιώτη)·
- δημιουργία ενός συστήματος καταχώρισης της εισόδου/εξόδου υπηκόων τρίτων χωρών·
- θέσπιση ενός ηλεκτρονικού συστήματος άδειας ταξιδίου (ESTA).

Η Επιτροπή προτίθεται να είναι έτοιμη να παρουσιάσει τις νομοθετικές προτάσεις της το 2009-2010, ώστε τα νέα μέτρα να μπορέσουν να εφαρμοσθούν στο διάστημα μεταξύ 2012 και 2015. Η Επιτροπή τονίζει ότι, στη νέα αρχιτεκτονική της διαχείρισης των συνόρων της Ευρώπης, η ανταλλαγή δεδομένων και πληροφοριών θα είναι καθοριστικός παράγοντας για την αντιμετώπιση των απειλών στην ασφάλεια και ότι η διαλειτουργικότητα, η συνδεσιμότητα καθώς και οι συνέργιες μεταξύ διαφορετικών συστημάτων και βάσεων δεδομένων θα είναι ζωτικής σημασίας.

1. Διευκόλυνση της διέλευσης των συνόρων: Πρόγραμμα καταχωρημένου ταξιδιώτη

Είναι αλήθεια ότι τα διεθνή ταξίδια χαρακτηρίζονται σήμερα από ολοένα αυξανόμενο επίπεδο ασφάλειας, το οποίο συνεπάγεται αντίστοιχο επίπεδο ενοχλήσεων. Επομένως, πρέπει πράγματι να εξετασθεί η θέσπιση απλουστευμένων συνοριακών ελέγχων, διευκολύνοντας με τον τρόπο αυτό τα ταξίδια των υπηκόων τρίτων χωρών. Το ισχύον κοινοτικό δίκαιο δεν προβλέπει την απλούστευση των συνοριακών ελέγχων για ορισμένες κατηγορίες ταξιδιωτών, με εξαίρεση τους υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν σε συνοριακές περιοχές γειτονικών χωρών. Με τη θέσπιση του προτεινόμενου προγράμματος καταχωρημένου ταξιδιώτη, οι ταξιδιώτες από τρίτες χώρες, ανεξάρτητα από το κατά πόσον υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης, θα μπορούν να αποκτήσουν καθεστώς «καταχωρημένου ταξιδιώτη», σε

[1] COM(2002) 233 τελικό. Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

[2] Παγίωση του νομικού πλαισίου, απλουστευμένοι κανόνες για την τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία, δημιουργία του οργανισμού FRONTEX για την κάλυψη της επιχειρησιακής διάστασης, δημιουργία του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων το οποίο παρέχει οικονομική υποστήριξη στα κράτη μέλη.

[3] Κοινοτικός Κώδικας Θεωρήσεων, σύστημα πληροφοριών σχετικά με τις θεωρήσεις (VIS), SIS II.

[4] COM (2008) 69 τελικό. Προετοιμασία των επόμενων σταδίων όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και SEC (2008) 153.

εθελοντική βάση, κατόπιν ενδεδειγμένου προηγούμενου ελέγχου βασισμένου σε κοινά κριτήρια έγκρισης.

Η εισηγήτρια στηρίζει, καταρχήν, τη βαθύτερη ιδέα, δηλαδή τη δημιουργία των λεγόμενων «φιλικών ροών», οι οποίες θα επιτρέπουν στους ταξιδιώτες να επωφελούνται απλούστερων και ταχύτερων ελέγχων. Ταυτόχρονα, αμφισβητεί την ορολογία που χρησιμοποιεί η Επιτροπή, όπως ταξιδιώτες «*χαμηλού κινδύνου*» και «*καλόπιστοι*» ταξιδιώτες, καθώς η εν λόγω ορολογία υπονοεί ότι η μεγάλη πλειονότητα των ταξιδιωτών θεωρούνται εκ των προτέρων «*υψηλού κινδύνου*» ή *«κακόπιστοι*». Παρότι πιστεύει ότι η θέσπιση ενός προγράμματος καταχωρημένου ταξιδιώτη για την ΕΕ αποτελεί σωστή επιλογή, η εισηγήτρια επιθυμεί να επισημάνει ότι, ως θέμα αρχής, διαφωνεί με την τρέχουσα τάση της παραγνώρισης του τεκμηρίου της αθωότητας. Μπορεί κανείς να ισχυρισθεί ότι το βάρος της απόδειξης μετατοπίζεται αργά, αλλά σταθερά. Η αθωότητα δεν τεκμαίρεται πλέον, αλλά πρέπει να αποδειχθεί.

Τον Μάρτιο του 2008, ο Επίτροπος Frattini είπε ότι «θα ήταν πολιτικά σκόπιμο για την Ευρώπη να ξεκινήσει διαπραγματεύσεις με τις ΗΠΑ για τη θέσπιση ενός νέου, ενιαίου διατλαντικού προγράμματος ταξιδιωτών, καθώς οι ΗΠΑ έχουν εκτενή πείρα σε προγράμματα καταχωρημένων ταξιδιωτών. [...] Η Ευρώπη και οι ΗΠΑ θα πρέπει να συμφωνήσουν κοινά κριτήρια, προκειμένου να εξασφαλίσουν τη διαλειτουργικότητα των αντίστοιχων συστημάτων τους». Στο μεταξύ, ορισμένα κράτη μέλη έχουν ξεκινήσει διμερείς διαπραγματεύσεις με τις αρχές των ΗΠΑ. Το Υπουργείο Δικαιοσύνης των Κάτω Χωρών και το Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας των Ηνωμένων Πολιτειών, για παράδειγμα, υπέγραψαν κοινή δήλωση, η οποία επιτρέπει στους ολλανδούς και στους αμερικανούς πολίτες να διέρχονται από τα σύνορα μέσω αυτόματης διέλευσης των συνόρων. Αυτό το λεγόμενο διεθνές πρόγραμμα ταχείας διεκπεραίωσης επιβατών (IET) είναι το πρώτο διατλαντικό διμερές πρόγραμμα «ταχείας λωρίδας» και πρόκειται να τεθεί σε λειτουργία στις αρχές του 2009. Η Γερμανία ετοιμάζεται να υπογράψει παρόμοια δήλωση και το ίδιο έπραξε το Ηνωμένο Βασίλειο τον περασμένο Ιούνιο, παρότι η δήλωση αυτή παρουσιάζει λιγότερο ενδιαφέρον στο παρόν πλαίσιο, αφού το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στον χώρο Σένγκεν. Ο κίνδυνος να βρεθούμε με 27 διαφορετικές προσεγγίσεις, και επομένως με ένα συνονθύλευμα συστημάτων βασισμένων σε διαφορετικά κριτήρια, συμπεριλαμβανομένων των κριτηρίων που αφορούν την προστασία των δεδομένων, είναι προφανής.

Η εισηγήτρια υποστηρίζει μια εναρμονισμένη προσέγγιση και, επομένως, ζητεί από την Επιτροπή να επισπεύσει τη διαδικασία που βασίζεται στις βέλτιστες πρακτικές των κρατών μελών καθώς και να εξασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να ενεργούν σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο. Ως προς αυτό, πρέπει να αναφερθεί, για παράδειγμα, ότι, σε σχέση με τις τρέχουσες διαπραγματεύσεις για την ενδεχόμενη διεύρυνση του προγράμματος απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης, η στάση ορισμένων κρατών μελών γεννά αμφιβολίες.

2. Αποτροπή της λαθρομετανάστευσης: Σύστημα εισόδου/εξόδου

Το προτεινόμενο σύστημα εισόδου/εξόδου θα καταγράφει τις κινήσεις τόσο των κατόχων θεώρησης όσο και των μη κατόχων θεώρησης και θα εφαρμόζεται με συνέπεια σε όλα τα σημεία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων (εναέρια, χερσαία και θαλάσσια). Το σύστημα πρέπει να κάνει χρήση της βιομετρικής τεχνολογίας, ώστε να διασφαλίζεται η ακριβής αντιστοίχιση των καταχωρίσεων εισόδου και εξόδου για κάθε άτομο, και να προβλέπει τη

μετάδοση αυτόματων ειδοποιήσεων κατευθείαν στις αρμόδιες αρχές, εάν ένα πρόσωπο υπερβεί την επιτρεπόμενη διάρκεια παραμονής του, τόσο κατά τον χρόνο της εν λόγω υπέρβασης όσο και κατά την αναχώρησή του από την ΕΕ.

Η εν λόγω επιλογή πολιτικής δεν υποστηρίχθηκε αρχικά από την Επιτροπή στην εκτίμηση του αντικτύπου που διενεργήθηκε για το σύστημα πληροφοριών σχετικά με τις θεωρήσεις (VIS). Η Επιτροπή θεώρησε ότι το σύστημα αυτό είναι εξαιρετικά δαπανηρό (χρηματοοικονομικό κόστος, κόστος ευκαιρίας, κόστος αντιποίνων) και ότι θα έχει σημαντικό αντίκτυπο στα θεμελιώδη δικαιώματα και στην προστασία των δεδομένων. Ωστόσο, σύμφωνα με την Επιτροπή, φαίνεται ότι «η τεχνική εφικτότητα ενός συστήματος εισόδου/εξόδου βελτιώθηκε στο μεταξύ λόγω της ανάπτυξης του VIS και, επομένως, η επιλογή αυτή μπορεί να επαναξιολογηθεί διεξοδικότερα»[1]. Στην περίπτωση που το σύστημα εφαρμοσθεί σε υπηκόους τρίτων χωρών που δεν υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης, η εκτίμηση του αντικτύπου χρησιμοποιεί πολύ επιφυλακτική διατύπωση όσον αφορά την ισορροπία «κόστους και οφελών». Επισημαίνεται ότι «άνω του 75% των παράνομων μεταναστών που συνελήφθησαν στην επικράτεια των κρατών μελών το 2006 προέρχονταν από τρίτες χώρες στις οποίες απαιτείται η έκδοση θεώρησης για την πραγματοποίηση ταξιδίου στην ΕΕ». Ως προς αυτό, θα ήταν ενδιαφέρον να αποκτηθούν περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τα δεδομένα που συνέλεξε εξωτερικός ανάδοχος, τα οποία αποδεικνύουν ότι «υπήρχαν έως 8 εκατομμύρια παράνομοι μετανάστες στην ΕΕ το 2006, εκ των οποίων το ήμισυ εισήλθε στην ΕΕ νόμιμα, αλλά κατέστησαν παράνομοι ή παράτυποι λόγω υπέρβασης του δικαιώματος παραμονής τους».[2]

Δεν έχει καθορισθεί ακόμη κατά πόσον απαιτείται χωριστό σύστημα για την αποθήκευση των δεδομένων εισόδου/εξόδου των υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και των βιομετρικών δεδομένων τους. Το νέο αυτό σύστημα *θα μπορούσε* να λειτουργεί στην ίδια τεχνική πλατφόρμα με αυτήν του SIS II και του VIS, εκμεταλλευόμενο τις συνέργιες με το σύστημα βιομετρικής αντιστοιχίας (BMS), το οποίο βρίσκεται σε στάδιο ανάπτυξης και το οποίο *θα μπορούσε* να αποτελεί κοινή βάση για το σύστημα εισόδου/εξόδου, το VIS και το SIS II. Το σύστημα εισόδου/εξόδου θα έχει ως συνέπεια την τροποποίηση του κανονισμού VIS και του κώδικα συνόρων Σένγκεν. Απομένει να εξετασθεί ο τρόπος αλληλεπίδρασης του προτεινόμενου συστήματος με τα ζητήματα των εξαιρέσεων από την υποχρέωση θεώρησης, των εξαιρέσεων από την υποχρέωση παροχής βιομετριών δεδομένων ή των εξαιρέσεων από την υποχρέωση συνοριακών ελέγχων και σφράγισης εγγράφων στα σύνορα.

Η εισηγήτρια γνωρίζει ότι τα πρόσωπα που υπερβαίνουν την επιτρεπόμενη διάρκεια παραμονής τους θεωρούνται ότι αποτελούν τη μεγαλύτερη κατηγορία παράνομων μεταναστών στην ΕΕ και ότι η έννοια της υπέρβασης της επιτρεπόμενης διάρκειας παραμονής κατέχει κεντρική θέση στο προτεινόμενο σύστημα εισόδου/εξόδου. Επίσης, είναι αλήθεια ότι οι υπήκοοι τρίτων χωρών που υπερβαίνουν την επιτρεπόμενη διάρκεια παραμονής τους εντοπίζονται επί του παρόντος μόνον ως συνέπεια κάποιας (άλλης) επαφής τους με τις αρχές επιβολής του νόμου, όπως ενέργειες επιβολής του νόμου σε εργοτάξια ή μη συναφείς συλλήψεις για ποινικά αδικήματα. Παρότι το προτεινόμενο σύστημα και οι πληροφορίες που θα διαβιβάζονται με την ειδοποίηση *θα μπορούσαν* να αποτρέψουν την υπέρβαση της επιτρεπόμενης διάρκειας παραμονής των υπηκόων τρίτων χωρών καθώς και να

[1] SEC(2008) 153, σελ. 24.

[2] Όπ. π. (σημείωση 5), σελ. 8.

παράσχουν δεδομένα και πληροφορίες σχετικά με τα χαρακτηριστικά των υπερβάσεων, η εισηγήτρια τονίζει ότι εξακολουθεί να απαιτείται κάποια άλλη επαφή με τις αρχές επιβολής του νόμου για να συλληφθεί το άτομο που υπερέβη τη διάρκεια παραμονής του. Επομένως, η εισηγήτρια δεν πιστεύει ότι το προτεινόμενο σύστημα αυτό καθεαυτό θα αναχαιτίσει το φαινόμενο της υπέρβασης της επιτρεπόμενης διάρκειας παραμονής. Επιμένει, επιπλέον, στον σαφή ορισμό της υπέρβασης της διάρκειας παραμονής, συμπεριλαμβανομένων τυχόν εξαιρέσεων υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις.

Γενικότερα, η εισηγήτρια φρονεί ότι η απουσία ενός συνολικού γενικού σχεδίου – το οποίο θα καθορίζει τη συνολική αρχιτεκτονική της στρατηγικής της ΕΕ για τα σύνορά της καθώς και τις λεπτομέρειες σχετικά με τον τρόπο συλλογικής λειτουργίας όλων των συναφών προγραμμάτων και σχεδίων (ήδη υφιστάμενων, σε στάδιο προετοιμασίας ή σε επίπεδο ανάπτυξης πολιτικής) και σχετικά με τον τρόπο βελτιστοποίησης των σχέσεων μεταξύ συναφών προγραμμάτων – καθιστά εξαιρετικά δύσκολη τη διαμόρφωση μιας σαφούς εικόνας. Επομένως, η απόλυτη αναγκαιότητα ενός ακόμη νέου συστήματος παραμένει ασαφής. Επιπλέον, και σύμφωνα με τα διδάγματα που αποκομίσθηκαν στις Ηνωμένες Πολιτείες, πρέπει να επισημανθεί ότι είναι αναμφίβολα πιο δύσκολο να αναπτυχθεί ικανότητα ελέγχου των εξόδων παρά ελέγχου των εισόδων, ιδίως όσον αφορά τις εξόδους από χερσαία και θαλάσσια σημεία διέλευσης.

3. Καταπολέμηση της τρομοκρατίας: Ηλεκτρονικό σύστημα άδειας ταξιδίου (ESTA)

Το ESTA της ΕΕ θα εφαρμόζεται στους υπηκόους τρίτων χωρών που δεν υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης, οι οποίοι θα καλούνται να υποβάλουν ηλεκτρονική αίτηση χορηγώντας, πριν από την αναχώρηση, τα δεδομένα ταυτοποίησης του ταξιδιώτη και τις λεπτομέρειες του διαβατηρίου και του ταξιδίου.

Η εισηγήτρια κατανοεί ότι είναι «αφελές» να θεωρείται ότι ένας ταξιδιώτης από χώρα χωρίς υποχρέωση θεώρησης αποτελεί αυτομάτως μικρότερη απειλή σε σχέση με έναν αιτούντα θεώρησης που έχει υποβληθεί σε διεξοδικότερο έλεγχο πριν από το ταξίδι. Ως εκ τούτου, αναγνωρίζει ότι δεν είναι συνετό να επικεντρωθεί η προσοχή όσον αφορά τα μέτρα ασφάλειας μόνον σε άτομα που ταξιδεύουν στην ΕΕ από χώρες με υποχρέωση θεώρησης. Ωστόσο, η εισηγήτρια αμφισβητεί κατά πόσον το προτεινόμενο σύστημα, επιπλέον όλων των ισχυόντων μέτρων ή/και εκείνων που τελούν υπό εξεργασία και συνεπάγονται, επομένως, ακόμη περισσότερες ενέργειες επεξεργασίας δεδομένων, θα συμβάλει σημαντικά στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας. Η εισηγήτρια είναι πεπεισμένη ότι η στενή συνεργασία, ειδικότερα μεταξύ υπηρεσιών πληροφοριών, είναι ο κατάλληλος τρόπος για την επίτευξη του συγκεκριμένου σκοπού και όχι η μαζική συλλογή δεδομένων γενικά.

Η Επιτροπή σχεδιάζει τη δρομολόγηση μιας μελέτης πολιτικής, την οποία θα ακολουθήσει μια τεχνική μελέτη, προκειμένου να αναλυθούν η εφικτότητα, οι πρακτικές συνέπειες και ο αντίκτυπος ενός τέτοιου συστήματος. Τα αποτελέσματα της μελέτης πολιτικής αναμένονται στα μέσα του 2009. Η εισηγήτρια ζήτησε από την Επιτροπή να ενημερώσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για το ακριβές χρονοδιάγραμμα και τις λεπτομέρειες της εν λόγω μελέτης πολιτικής μόλις καταστούν σαφή. Επιπλέον, στο πλαίσιο του ESTA της ΕΕ, η εισηγήτρια επιθυμεί να λάβει λεπτομερείς εξηγήσεις σχετικά με τη δήλωση του Επιτρόπου σύμφωνα με την οποία «οι θεωρήσεις θεωρούνται παρωχημένα μέσα σε έναν παγκοσμιοποιημένο κόσμο με αυξανόμενη κινητικότητα, στον οποίο αντιμετωπίζουμε νέες προκλήσεις σε θέματα

ασφάλειας», έχοντας κατά νου ότι η πείρα δείχνει σαφώς ότι τα ταξίδια χωρίς υποχρέωση θεώρησης υπήρξαν ιδιαίτερα επωφελή τόσο για την ασφάλεια όσο και για την οικονομία.

Πρέπει να ληφθούν υπόψη τα διδάγματα που αποκομίσθηκαν από την εφαρμογή ενός παρόμοιου συστήματος στην Αυστραλία. Το ίδιο ισχύει για την τρέχουσα διαδικασία εφαρμογής στις ΗΠΑ. Ως προς αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι στις 3 Ιουνίου 2008 το Υπουργείο Εσωτερικής Ασφάλειας των Ηνωμένων Πολιτειών ανακοίνωσε τον προσωρινό τελικό κανονισμό για το ηλεκτρονικό σύστημα άδειας ταξιδίου (ESTA), ένα νέο επιγραμμικό σύστημα το οποίο αποτελεί μέρος του προγράμματος απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης και απαιτεί από τους ταξιδιώτες που ταξιδεύουν στις ΗΠΑ από χώρες των οποίων οι πολίτες δεν χρειάζονται θεωρήσεις να προβαίνουν σε επιγραμμική καταχώριση τουλάχιστον 72 ώρες πριν από την αναχώρηση. Αναμένεται η δημοσίευση ειδοποίησης από τον υπουργό Εσωτερικής Ασφάλειας των ΗΠΑ στο Federal Register (Επίσημη Εφημερίδα) έως τα μέσα Νοεμβρίου 2008, με την οποία θα ανακοινώνεται η εφαρμογή των υποχρεωτικών απαιτήσεων του ESTA από τις 12 Ιανουαρίου 2009.

Η εισηγήτρια ζήτησε από την Επιτροπή να καταστήσει διαθέσιμα τα αιτήματά της προς τις αρχές των ΗΠΑ για την παροχή περαιτέρω έγγραφων πληροφοριών και εγγράφων σχετικά με τον προσωρινό τελικό κανονισμό για το ηλεκτρονικό σύστημα άδειας ταξιδίου ESTA, καθώς και να σχολιάσει τις δηλώσεις αμερικανών υπαλλήλων ότι η Επιτροπή «*φαίνεται ικανοποιημένη από τη ρύθμιση*».