EUROPOS PARLAMENTAS

2004 *2009*

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

29.9.2008

DARBO DOKUMENTAS Nr. 1

dėl Komisijos komunikato COM(2008) 0069 Pasirengimas kitiems Europos Sąjungos sienų valdymo etapams

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

Pranešėja: Jeanine Hennis-Plasschaert

Įkūrus Šengeno erdvę pradėta svarstyti nauja sąvoka – „integruotas sienų valdymas“, pateikta Lakeno Europos Vadovų Taryboje (2001 m. gruodžio mėn.), nuo 2002 m. plėtojama Europos Komisijos (EK) komunikate[1] ir pagal Hagos programą „integruotos išorės sienų valdymo sistemos“ forma.

Teigdama, kad „2002 m. nustatyta darbotvarkė jau įgyvendinta“[2] (nepaisant to, kad kelias teisės aktų leidybos iniciatyvas ir (arba) sistemas dar reikia patvirtinti ir (arba) įgyvendinti[3]) ir kad siekdama įgyvendinti „visapusiškai integruoto sienų valdymo tikslą, ES turi įvykdyti du uždavinius – sustiprinti saugumą ir sudaryti palankesnes sąlygas trečiųjų šalių piliečiams keliauti, todėl ji galėtų apsvarstyti tolesnius veiksmus“, šiuo tikslu EK 2008 m. vasario mėn. paskelbė komunikatą[4].

Komunikate išdėstomos trys naujos sienų valdymo sistemos kūrimo priemonės:

- sienos kirtimo palengvinimas *bona fide* keliautojams (registruoto keliautojo programa);
- trečiųjų šalių piliečių (TŠP) atvykimo ir išvykimo registravimo sistemos kūrimas;
- elektroninio kelionės leidimo sistemos (EKLS) diegimas.

EK 2009–2010 m. ketina būti pasirengusi pateikti pasiūlymų dėl teisės aktų, kad naujos priemonės būtų pradėtos taikyti 2012–2015 m. EK pabrėžė, kad naujoji Europos sienų valdymo, bendro duomenų ir informacijos naudojimo struktūra bus pagrindinė priemonė kovojant su pavojais saugumui ir kad svarbiausia bus užtikrinti įvairių sistemų ir duomenų bazių tarpusavio sąveiką, ryšius ir sinergiją.

1. Sienos kirtimo palengvinimas: registruoto keliautojo programa (RKP)

Tiesa, kad tarptautinėms kelionėms šiuo metu būdingas vis didesnis saugumas ir atitinkami nepatogumai. Todėl išties galima svarstyti supaprastintus patikrinimus pasienyje, taip palengvinant TŠP keliones. Dabartiniuose Bendrijos teisės aktuose neleidžiama tam tikrų kategorijų keliautojams supaprastinti patikrinimų pasienyje, išskyrus bendrą sieną turinčių šalių pasienio regionuose gyvenančius trečiųjų šalių piliečius. Pradėjus įgyvendinti siūlomą RKP trečiųjų šalių piliečiams, nesvarbu, ar jie privalo turėti vizą, ar ne, savanoriškai, atlikus deramą bendrais tinkamumo kriterijais grindžiamą išankstinę patikrą, būtų galima suteikti „registruoto keliautojo statusą“.

Iš esmės pranešėja pritaria šios koncepcijos prielaidai – sukurti vadinamuosius „draugiškus srautus“, leidžiančius keliautojams pasinaudoti paprastesniais ir greitesniais patikrinimais. Kartu ji abejoja komunikate vartojamomis sąvokomis, pvz., *„didelės grėsmės nekeliantys“* ir *„bona fide“* keliautojai, nes jos netiesiogiai reiškia, kad daugybė keliautojų iš anksto laikomi *„didelę grėsmę keliančiais“* arba *„mala fide“* keliautojais. Pranešėja mano, kad ES RKP įkūrimas yra teisingas būdas eiti pirmyn, tačiau ji norėtų pažymėti, kad iš principo nesutinka

[1] COM(2002) 233 galutinis „Europos Sąjungos valstybių narių bendro išorės sienų valdymo link“.
[2] Konsoliduotas teisinis pagrindas, supaprastintos vietinio eismo per sienas taisyklės, įsteigus FRONTEX agentūrą imtasi su operatyviniu aspektu susijusios veiklos, įsteigtas Išorės sienų fondas, teikiantis finansinę paramą valstybėms narėms.
[3] Bendrijos vizų kodeksas, VIS, SIS II.
[4] COM(2008) 69 galutinis „Pasirengimas kitiems Europos Sąjungos sienų valdymo etapams“ ir SEC(2008) 153.

su vis labiau įsigalinčia tendencija nesilaikyti nekaltumo prezumpcijos. Galima teigti, kad įrodinėjimo pareiga lėtai, bet užtikrintai perkeliama kitai suinteresuotajai šaliai. Nekaltumas jau ne preziumuojamas, o turi būti įrodomas.

2008 m. Komisijos narys F. Frattini teigė, kad „Europai būtų politiškai tikslinga pradėti derybas su JAV dėl naujos bendros transatlantinės keliautojų programos sukūrimo, nes JAV turi daug žinių apie registruotų keliautojų programas. <...> Europa ir JAV turės susitarti dėl bendrų kriterijų, kad būtų įmanoma atitinkamų jų sistemų tarpusavio sąveika.“ Kol kas dvišales derybas su JAV institucijomis pradėjo keletas valstybių narių. Pavyzdžiui, Nyderlandų teisingumo ministerija ir JAV vidaus saugumo departamentas pasirašė bendrą pareiškimą, kuriuo susitarta, kad Nyderlandų ir JAV piliečiai gali kirsti sienas naudodamiesi automatizuota sienos kirtimo sistema. Ši vadinamoji Tarptautinė greitesnio keliavimo programa (angl. *IET*) yra pirmoji dvišalė transatlantinė „greitosios juostos“ programa ir manoma, kad ji pradės veikti 2009 m. pradžioje. Panašų susitarimą rengiasi pasirašyti Vokietija, o Jungtinė Karalystė jį pasirašė praėjusį birželio mėn., nors tai šiuo atveju ne taip svarbu, nes Jungtinė Karalystė nepriklauso Šengeno erdvei. Akivaizdžiai kyla pavojus, kad bus laikomasi 27 skirtingų požiūrių ir bus taikoma daug įvairių skirtingais kriterijais (įskaitant duomenų apsaugos kriterijus) grindžiamų sistemų.
Pranešėja propaguoja suderintą požiūrį ir todėl norėtų paraginti EK paspartinti valstybių narių gerąja patirtimi grindžiamą procesą ir užtikrinti, kad valstybės narės nenustotų laikytis Bendrijos teisės aktų. Todėl reikia pasakyti, kad, pavyzdžiui, tam tikrų valstybių narių požiūris į vykstančias derybas dėl galimo Vizų atsisakymo programos išplėtimo teikia mažai pasitikėjimo.

2. Atgrasymas nuo nelegalios imigracijos: atvykimo ir išvykimo registravimo sistema

Manoma, kad siūlomoje atvykimo ir išvykimo registravimo sistemoje bus registruojamas vizų turėtojų ir jų neturinčių asmenų judėjimas, ši sistema bus nuosekliai taikoma visuose išorės sienos (oro, žemės ir jūros) kirtimo punktuose. Sistemoje, naudojant biometrinius duomenis, būtų užtikrinama kiekvieno asmens atvykimo ir išvykimo įrašų atitiktis ir teikiami automatizuoti perspėjimai tiesiai kompetentingoms institucijoms, jeigu būtų nustatyta, kad asmuo yra viršijęs leistiną buvimo šalyje laiką – tai galėtų būti atliekama nustačius šį faktą arba asmeniui išvykstant iš ES.

EK savo VIS poveikio vertinime iš pradžių neparėmė šio politinio varianto, teigė, kad jis labai brangus (finansiškai, galimybių požiūriu, dėl atsakomųjų veiksmų patirtinų sąnaudų požiūriu), be to, turėtų didelį poveikį pagrindinėms teisėms ir duomenų apsaugai. Vis dėlto, anot EK, atrodo, kad „techninės atvykimo ir išvykimo registravimo sistemos galimybės per tą laiką patobulėjo, nes buvo išplėtota VIS, ir todėl laikas šį variantą įvertinti išsamiau.“[1] Tais atvejais, kai sistema būtų taikoma trečiųjų šalių piliečiams, kurie neprivalo turėti vizos, pačiame poveikio vertinime kalbant apie sąnaudas ir naudą vartojamos labai atsargios formuluotės. Pažymima, kad daugiau kaip 75 proc. 2006 m. valstybių narių teritorijoje aptiktų nelegalių imigrantų buvo atvykę iš trečiųjų šalių, kurių piliečiai privalo turėti ES vizas. Todėl būtų įdomu apie šiuos nepriklausomo rangovo surinktus duomenis gauti daugiau informacijos. Iš šių duomenų matyti, kad „2006 m. ES buvo iki 8 milijonų neteisėtų imigrantų“, iš jų „daugiau kaip pusė į ES atvyko teisėtai, bet tapo nelegaliais pasilikę ilgiau

[1] SEC(2008) 153, p. 24.

nei leistina“[1].

Dar nenustatyta, ar reikalinga atskira sistema trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir išvykimo duomenims, įskaitant jų biometrinius duomenis, saugoti. Šioje naujoje sistemoje galėtų būti naudojama ta pati techninė platforma, kaip SIS II ir VIS, taip išnaudojant sąveiką su šiuo metu kuriama Biometrinių duomenų atitikties tikrinimo sistema (angl. *Biometric Matching System*, BMS), kuri galėtų tapti bendru atvykimo ir išvykimo sistemos, VIS ir SIS II pagrindu. Norint įtvirtinti atvykimo ir išvykimo registravimo sistemą reikėtų iš dalies pakeisti VIS reglamentą ir Šengeno sienų kodeksą. Dar reikės įsitikinti, kaip ši siūloma sistema derės su išimtimis dėl vizų, biometrinės informacijos teikimo, patikrinimų ir dokumentų antspaudavimo pasienyje.

Pranešėja žino, kad viršiję leistiną buvimo šalyje laiką asmenys laikomi didžiausia nelegalių imigrantų kategorija Europos Sąjungoje ir kad siūlomoje atvykimo ir išvykimo registravimo sistemoje leistino buvimo šalyje laiko viršijimo sąvoka turi didžiausią reikšmę. Be to, tiesa, kad TŠP, viršiję leistiną buvimo šalyje laiką, dabar aptinkami tik susidūrę su teisėsaugos institucijomis kitu pagrindu, pvz., dėl teisės aktų nevykdymo darbo vietoje arba juos sulaikius dėl baudžiamųjų kaltinimų, nesusijusių su imigracija. Nors siūloma sistema ir įspėjimų informacija *gali* sulaikyti trečiųjų šalių piliečius nuo leistino buvimo šalyje laiko viršijimo ir suteikti duomenų apie judėjimo tendencijas, pranešėja pabrėžia, kad šį laiką viršijęs asmuo vis tiek gali būti sulaikytas tik kitokiu pagrindu susidūręs su teisėsauga. Todėl ji nemano, kad siūloma sistema apskritai panaikins leistino buvimo šalyje laiko viršijimo reiškinį. Be to, ji primygtinai reikalauja, kad būtų aiškiai apibrėžta „leistino buvimo šalyje laiko viršijimo“ sąvoka, įskaitant tam tikromis sąlygomis galbūt taikytinas išimtis.

Apskritai pranešėja mano, kad labai sunku susidaryti aiškų požiūrį, kai trūksta išsamaus bendrojo plano, kuriame būtų išdėstyta bendra ES sienų strategijos struktūra ir išsami informacija, kaip tikimasi užtikrinti bendrą visų su ja susijusių programų ir planų (jau taikomų, dar tik rengiamų arba esančių politikos plėtojimo etape) veikimą ir kaip geriausiai suformuoti tarpusavyje susijusių programų ryšius. Todėl tebėra neaišku, ar būtinai reikia naujos sistemos. Be to, pasimokius iš patirties su JAV reikia pasakyti, kad neabejotinai sunkiau kontroliuoti imigrantų išvykimą negu atvykimą, ypač prie sausumos ir jūrų sienų.

3. Kova su terorizmu: elektroninio kelionės leidimo sistema (EKLS)

ES EKLS būtų taikoma trečiųjų šalių piliečiams, kuriems neprivalomos vizos. Šie piliečiai turėtų pateikti elektroninį prašymą, kuriame prieš kelionę pateiktų keliautojo tapatybės duomenis ir nurodytų paso duomenis bei su kelione susijusią informaciją.

Pranešėja supranta, kad būtų naivu daryti prielaidą, kad keliautojas iš šalies, kurios piliečiams neprivalomos vizos, automatiškai kelia mažesnę grėsmę negu kruopščiau prieš kelionę patikrintas vizos prašantis asmuo. Todėl ji pripažįsta, kad būtų neišmintinga saugumo priemones orientuoti tik į žmones, į ES atvykstančius iš šalių, kurių piliečiams privalomos vizos. Vis dėlto pranešėja abejoja, ar siūloma sistema kartu su kitomis esamomis ir (arba) rengiamomis priemonėmis dar labiau išplėsianti duomenų apdorojimo operacijas, pastebimai padės kovoti su terorizmu. Ji įsitikinusi, kad teisingesnis būdas - ne bendras masinis duomenų

[1] Ten pat (n5), p. 8.

rinkimas, o artimas žvalgybos tarnybų bendradarbiavimas.

EK ketina pradėti politinį, o vėliau ir techninį tyrimą, kad būtų išnagrinėtas tokios sistemos įgyvendinamumas, praktinis ir kitoks poveikis. Politinio tyrimo rezultatų laukiama 2009 m. viduryje. Pranešėja paprašė Komisiją informuoti Europos Parlamentą apie tikslų šio tyrimo tvarkaraštį ir pranešti kitą su juo susijusią informaciją, kai tik ji paaiškės. Be to, ES EKLS klausimu ji norėtų gauti išsamų Komisijos nario paaiškinimą, kodėl „vizos globaliame ir vis mobilesniame pasaulyje, kuriame kyla naujų saugumo grėsmių, laikomos pasenusiomis priemonėmis“, kai patirtis aiškiai rodo, kad keliavimas su vizomis labai vertingas ir saugumui, ir ekonomikai.
Reikėtų atsižvelgti į patirtį, įgytą įgyvendinus panašią sistemą Australijoje. Tas pat pasakytina ir apie JAV vykstantį įgyvendinimo procesą. Šiuo atžvilgiu reikėtų pažymėti, kad 2008 m. birželio 3 d. JAV vidaus saugumo departamentas paskelbė Preliminarų galutinį aktą dėl elektroninio kelionės leidimo sistemos (EKLS). Tai – naujoji internetinė sistema, priklausanti Vizų atsisakymo programai. Pagal šią sistemą keleiviai, vykstantys į JAV iš šalių, kurių piliečiams neprivalomos vizos, turi užsiregistruoti internetu likus bent 72 valandoms iki išvykimo. JAV vidaus saugumo sekretorius tikisi iki 2008 m. lapkričio mėn. vidurio Federaliniame registre paskelbti pranešimą, kuriame bus nurodyta privalomus EKLS reikalavimus pradėti taikyti nuo 2009 m. sausio 12 d.

Pranešėja pareikalavo, kad EK viešai paskelbtų JAV institucijoms pateiktus prašymus suteikti daugiau raštiškos informacijos ir dokumentų apie Preliminarų galutinį aktą dėl EKLS ir pateiktų pastabų dėl JAV pareigūnų teiginio, kad EK *„atrodė esanti patenkinta šia tvarka“*.