PARLAMENT EWROPEW

2004 *2009*

Kumitat għal-Libertajiet Ċivili, il-Ġustizzja u l-Intern

29.9.2008

DOKUMENT TA' ĦIDMA Nru 1

dwar il-Komunikazzjoni tal-Kummissjoni COM(2008)0069 It-tħejjija tal-passi li jmiss fil-ġestjoni tal-fruntieri tal-Unjoni Ewropea

Parti I: Il-miżuri proposti

Kumitat għal-Libertajiet Ċivili, il-Ġustizzja u l-Intern

Rapporteur: Jeanine Hennis-Plasschaert

It-twaqqif taz-zona Schengen ġabet magħha riflessjoni ġdida dwar il-kunċett ta' 'ġestjoni integrata tal-fruntieri' imressqa mill-Kunsill Ewropew ta' Laeken (Diċembru 2001) u segwita f'Komunikazzjoni tal-Kummissjoni Ewropea (KE) mill-2002[1] kif ukoll fil-Programm ta' The Hague taħt il-format ta' 'sistema ta' ġestjoni integrata għall-fruntieri esterni'.

Il-KE, għax tqis li l-'aġenda mfassla fl-2002 issa tlestiet'[2] (minkejja l-fatt li diversi inizjattivi leġiżlattivi u/jew sistemi għad iridu jiġu adottati u/jew implimentati[3]) u li 'jistgħu jiġu kkunsidrati passi oħra sabiex ikun hemm ġestjoni tassew integrata tal-fruntieri bil-għan li jintlaħqu ż-żewġ objettivi li titjieb is-sigurtà u jiġi faċilitat l-ivvjaġġar għal ċittadini ta' pajjiżi terzi', ħarget Komunikazzjoni għal dan il-għan fi Frar 2008.[4]

Il-Komunikazzjoni telenka tliet blokki ġodda biex tissawwar ġestjoni tal-fruntieri:

- Il-faċilità biex vjaġġaturi *bona fide* jaqsmu l-fruntiera (Programm għal Vjaġġaturi Reġistrati);

- Il-ħolqien ta' sistema għar-reġistrazzjoni tad-dħul/tluq ta' ċittadini ta' pajiżi terzi (TCNs);

- L-introduzzjoni ta' Sistema Elettronika ta' Awtorizzazzjoni għall-Ivvjaġġar (ESTA).

Il-KE bħsiebha tkun lesta fl-2009-2010 biex tippreżenta proposti leġiżlattivi sabiex ikun hemm miżuri ġodda qegħdin jaħdmu bejn l-2012 u l-2015. Il-KE enfasizzat li fl-istruttura l-ġdida tal-Ewropa dwar il-ġestjoni tal-fruntieri, il-qsim ta' dejta u informazzjoni ser ikun il-mezz li bih jiġi miġġieled it-theddid għas-sigurtà, u li l-interoperabilità, il-konnettività kif ukoll is-sinerġija bejn sistemi differenti u *databases* ser ikunu vitali.

1. Il-faċilità tal-qsim tal-fruntieri: Programm għal Vjaġġaturi Reġistrati (RTP)

Huwa veru li l-ivvjaġġar internazzjonali llum il-ġurnata huwa kkaratterizzat minn livell dejjem jiżdied ta' sigurtà u minn livell ugwali ta' inkonvenjenzi bħala konsegwenza. Spezzjonijiet issimplifikati fil-fruntieri, biex jiġi ffaċilitat l-ivvjaġġar tat-TCNs jistgħu għalhekk jiġu tabilħaqq ikkunsidrati. Il-Liġi Komunitarja attwali, bl-eċċezzjoni tat-TCNs li jgħixu f'zoni tal-fruntieri ta' pajjiżi ġirien, ma tippermettix is-simplifikazzjoni tal-ispezzjonijiet tal-fruntieri għal ċerti kategoriji ta' vjaġġaturi. Bl-introduzzjoni tal-RTP propost, vjaġġaturi minn pajjiżi terzi, kemm jekk huma soġġetti għal ħtieġa ta' viża jew le, jistgħu jingħataw 'Status ta' Vjaġġatur Reġistrat' fuq bażi volontarja, wara investigazzjoni adegwata minn qabel ibbażata fuq kriterji komuni ta' verifika.

Ir-rapporteur tagħkom tappoġġja fil-prinċipju is-suppożizzjoni fundamentali, jiġifieri l-ħolqien ta' hekk imsejħa 'flussi amikevoli' li jippermettu l-vjaġġaturi jibbenefikaw minn spezzjonijiet aktar sempliċi u eħfef. Fl-istess ħin, hija għandha dubji dwar it-terminoloġija użata fil-Komunikazzjoni bħal vjaġġaturi *'ta' riskju baxx'* u vjaġġaturi '*bona fide'*, għaliex dan jimplika li l-kwantità kbira ta' vjaġġaturi huma kkunsidrati a priori bħala *'ta' riskju għoli'*

[1] COM(2002) 233 finali. Lejn ġestjoni integrata ta' fruntieri esterni tal-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea.
[2] Qafas legali konsolidat, liġijiet simplifikati għat-traffiku lokali fil-fruntieri, twaqqif tal-aġenzija FRONTEX li tkopri d-dimensjoni operattiva, ħolqien ta' Fond ta' Fruntieri Esterni li tipprovdi appoġġ finanzjarju lill-Istati Membri.
[3] Kodiċi tal-Komunità dwar il-Viżi, VIS, SIS II.
[4] COM (2008) 69 finali. It-tħejjija tal-passi li jmiss fil-ġestjoni tal-fruntieri fl-Unjoni Ewropea u SEC (2008) 153.

jew '*mala fide'*. Għalkemm ir-rapporteur tagħkom temmen li t-twaqqif ta' RTP tal-UE huwa pass tajjeb 'il quddiem, hija tixtieq tenfasizza li, bħala prinċipju, ma taqbilx bix-xejra ta' bħalissa li l-preżunzjoni ta' innoċenza titwarrab fil-ġenb. Wieħed jista' jargumenta li l-piż tal-prova qiegħed bil-mod iżda żgur jinbidel. L-innoċenza m'għadhiex aktar preżunta, iżda trid tkun ippruvata.

F'Marzu 2008 il-Kummissarju Frattini ddikjara li 'ikun politikament relevanti għall-Ewropa li tibda tinnegozja mal-Istati Uniti dwar it-twaqqif ta' programm ġdid għal vjaġġatur transatlantiċi waħdu minħabba li l-Istati Uniti kisbet tagħrif estensiv dwar il-Programmi ta' Vjaġġaturi Reġistrati. [...] L-Ewropa u l-Istati Uniti jridu jaqblu dwar kriterji komuni sabiex is-sistemi tagħhom isiru interoperabbli'. Sadattant għadd ta' Stati Membri bdew negozjati bilaterali mal-awtoritajiet tal-Istati Uniti. Il-Ministeru tal-Ġustizzja Olandiż u d-Dipartiment tas-Sigurtà Interna tal-Istati Uniti (DHS), pereżempju, iffirmaw dikjarazzjoni konġunta li għamlitha possibbli għaċ-ċittadini Olandiżi u dawk tal-Istati Uniti li jaqsmu l-fruntieri permezz ta' passaġġ awtomatizzat tal-fruntieri. Dan l-hekk imsejjaħ Programm Internazzjonali Imħaffef għall-Vjaġġatur (IET) huwa l-ewwel programm '*fast lane*' transatlantiku bilaterali u mistenni jkun operattiv fil-bidu tal-2009. Il-Ġermanja dalwaqt se tiffirma stqarrija simili u l-istess għamel ir-Renju Unit f'Ġunju li għadda, għalkemm b'inqas relevanza f'dan il-kuntest għaliex mhuwiex parti miz-zona Schengen. Ir-riskju li nispiċċaw b'27 approċċ differenti, u b'hekk taħlita ta' sistemi bbażati fuq kriterji differenti inklużi dawk dwar il-protezzjoni tad-*data* huwa ovvju. Ir-rapporteur tagħkom hija favur approċċ armonizzat u għalhekk tixtieq tħeġġeġ lill-KE biex tħaffef il-proċess ibbażat fuq l-aħjar prattiċi fl-Istati Membri kif ukoll li tassigura li l-Istati Membri jkomplu jaġixxu b'mod konformi mal-Ligi Komunitarja. Dwar dan, irid jintqal li, pereżempju, dwar in-negozjati li għaddejjin dwar it-tkabbir possibbli tal-Programm tat-Tneħħija tal-Viża, l-attitudni ta' għadd ta' Stati Membri ftit tagħti assigurazzjoni.

2. Deterrent għall-Immigrazzjoni Llegali: Sistema ta' Dħul/Tluq

Is-sistema proposta ta' dħul/tluq suppost li żżomm rekord tal-movimenti ta' dawk li għandhom viża u dawk li m'għandhomx u li tiġi applikata konsistentement fil-punti kollha tal-qsim esterni tal-fruntieri (ajru, art u baħar). Is-sistema għandha tuża l-bijometrika biex tassigura xebħ preċiż bejn ir-rekords ta' dħul u tluq ta' kull individwu u tipprovdi għat-trazmizzjoni ta' twissijiet awtomatizzati direttament lill-awtoritajiet kompetenti jekk persuna tiġi identifikata bħala persuna li 'damet fil-pajjiż aktar milli suppost', kemm meta dan jiġri, kif ukoll fil-punt tat-tluq mill-UE.

Din l-għażla politika oriġinarjament ma kellhiex l-appoġġ tal-KE fl-evalwazzjoni ta' l-impatt tagħha dwar il-VIS. Is-sistema kienet meqjusa ferm għalja (bi spejjeż finanzjarji, ta' opportunità u ritaljazzjoni) u b'impatt sinifikanti fuq id-drittijiet fundamentali u fuq il-protezzjoni tad-*data*. Madankollu, skond il-KE jidher li 'l-viabilità teknika ta' sistema ta' dħul/tluq sadattant tjiebet minħabba l-iżvilupp tal-VIS u huwa għalhekk f'waqtu li l-għażla terġa' tiġi evalwata b'aktar reqqa.'[5] F'sitwazzjoni fejn is-sistema tkun tapplika għat-TCNs li mhumiex soġġetti għal ħtieġa li jkollhom viża, l-evalwazzjoni ta' l-impatt innifsu juża kliem kawt ħafna dwar il-bilanċ bejn 'l-ispejjeż u l-benefiċċji'. Ta' min jinnota li 'aktar minn 75% tal-immigranti llegali, maqbuda fuq it-territorju tal-Istati Membri fl-2006, kienu minn pajjiżi

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

terzi fejn hija meħtieġa l-viża biex wieħed jidħol iżur l-UE'. Dwar dan, ikun interessanti li tinkiseb aktar informazzjoni dwar id-dejta, miġbura minn kuntrattur estern, li tipprova li 'kien hemm sa 8 miljun immigrant illegali fl-UE fl-2006, li aktar minn nofshom daħlu fl-UE legalment iżda saru llegali jew irregolari minħabba li qabżu l-limitu tad-dritt taż-żjara tagħhom.'[6]

Għadu mhux stabbilit jekk sistema separata hijiex meħtieġa sabiex tinħażen id-dejta dwar id-dħul/tluq tat-TCNs, kif ukoll id-dejta bijometrika tagħhom. Din is-sistema ġdida *tista'* tuża l-istess bażi teknika bħas-SIS II u VIS u b'hekk tisfrutta s-sinerġiji mas-Sistema Bijometrika ta' Tqabbil (BMS) li bħalissa għadha qed tiżviluppa u li *tista'* tifforma l-bażi komuni għas-sistema ta' dħul/tluq, il-VIS u s-SIS II. Is-sistema ta' dħul/tluq tkun teħtieġ emenda tar-Regolament VIS u tal-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen. Wieħed għad irid jara kif din is-sistema proposta ser taġixxi ma' kwistjonijiet dwar l-eżenzjonijiet ta' viża, eżenzjonijiet dwar l-għoti ta' informazzjoni bijometrika jew eżenzjonijiet mill-verifiki fil-fruntieri u mill-ittimbrar tad-dokumenti fil-fruntieri.

Ir-rapporteur tagħkom hija konxja li l-hekk imsejħa 'persuni li damu fil-pajjiż aktar milli permess' suppost jirrappreżentaw l-akbar kategorija ta' immigranti llegali fl-UE u li l-kunċett ta' 'tul żejjed taż-żjara' (*overstay*) huwa ċentrali fis-sistema proposta ta' dħul/tluq. Barra minn hekk huwa veru wkoll li t-TCNs li jtawlu ż-żejjed il-perjodu ta' ammissjoni huma attwalment identifikati biss b'konsegwenza ta' xi kuntatt (ieħor) mal-awtoritajiet tal-infurzar tal-liġi bħal ħidma ta' infurzar fuq il-post tax-xogħol jew arrest mhux relatat ma' akkużi kriminali. Għalkemm is-sistema proposta u l-informazzjoni ta' twissija *jistgħu* jippermettu deterrent għat-TCNs milli jtawlu ż-żjara kif ukoll biex tingħata dejta u informazzjoni dwar xejriet, ir-rapporteur tagħkom tenfasizza l-fatt li xi kuntatt ieħor mal-infurzar tal-liġi għadu meħtieġ biex jinstab l-individwu li jtawwal il-perjodu tiegħu ta' ammissjoni. Hija għalhekk ma temminx li s-sistema proposta ser twaqqaf il-fenomenu ta' '*overstay*' bħala tali. Barra minn hekk hija tinsisti fuq definizzjoni ċara ta' '*overstay*', inklużi l-eżenzjonijiet possibbli skond kundizzjonijiet speċifiċi.

B'mod aktar ġenerali, ir-rapporteur tagħkom hija tal-opinjoni li n-nuqqas ta' *master plan* komprensiv –li jfassal l-istruttura totali tal-istrateġija tal-fruntieri tal-UE kif ukoll id-dettalji dwar kif programmi u skemi relatati (li diġà jeżistu, fil-fażi ta' tħejjija jew fil-livell tal-iżvilupp tal-politika) suppost li jaħdmu kollettivament u kif ir-relazzjoni bejn programmi relatati tista' tintuża bl-aħjar mod- jagħmilha diffiċli ħafna li wieħed ikollu stampa ċara. Il-ħtieġa assoluta, għal darb'oħra, ta' sistema ġdida tibqa' għalhekk xi ftit imċajpra. Barra minn hekk, u wara l-esperjenzi mġarrba fl-Istati Uniti, irid jingħad li hija bla dubju sfida akbar li timplimenta l-kapaċità ta' tluq milli dik ta' dħul, u b'mod partikolari fejn għandu x'jaqsam it-tluq permezz ta' transport fuq l-art u bil-baħar.

3. Il-ġlieda kontra t-terroriżmu: Sistema Elettronika għall-Awtorizzazzjoni tal-Ivvjaġġar (ESTA)

L-ESTA tal-UE għandha tapplika għat-TCNs li mhumiex soġġetti li jkollhom viża. Huma għandhom jintalbu li jagħmlu applikazzjoni elettronika li tkun tinkludi, qabel ma wieħed jibda l-vjaġġ, id-dejta li tidentifika l-vjaġġatur u tispeċifika d-dettalji tal-passaport u tal-vjaġġ.

[6] Ibid (n5), p.8.

Ir-rapporteur tagħkom tifhem li jkun 'inġenwu' li wieħed jassumi li vjaġġatur minn pajjiż fejn m'hemmx ħtieġa ta' viża awtomatikament ifisser theddida iżgħar minn applikant għall-viża li jkun għadda minn skrutinju akbar qabel ma jivvjaġġa. Hija għalhekk tirrikonoxxi l-fatt li ma jkunx għaqli li tenfasizza l-attenzjoni f'termini ta' miżuri ta' sigurtà fuq dawk in-nies biss li jivvjaġġaw lejn l-UE minn pajjiżi fejn hemm il-ħtieġa ta' viża. Ir-rapporteur tagħkom tiddubita, madankollu jekk is-sistema proposta, minbarra l-miżuri eżistenti kollha u/jew dawk li qegħdin jitħejjew u b'hekk iwasslu għall-operazzjonijiet ikbar ta' pproċessar ta' dejta, hijiex ser tgħin m'mod sinifikanti fil-ġlieda kontra t-terroriżmu. Hija konvinta li koperazzjoni mill-qrib bejn servizzi sigrieti tal-informazzjoni b'mod partikolari hija l-aħjar mod 'il quddiem u mhux il-ġbir massiv ta' dejta b'mod ġenerali.

Il-KE qed tippjana li tniedi studju ta' politika, segwit minn studju tekniku, biex tanalizza l-viabilità, l-implikazzjonijiet prattiċi u l-impatt ta' sistema bħal din. Ir-riżultati tal-istudju ta' politika huma mistennija f'nofs l-2009. Ir-rapporteur tagħkom talbet lill-KE biex tinforma lill-Parlament Ewroplew dwar l-iskeda eżatta u d-dettalji ta' dan l-istudju meta jkunu tlestew. Barra minn hekk, fil-qafas tal-ESTA tal-UE, hija tixtieq ukoll spjegazzjoni dettaljata dwar l-istqarrija tal-Kummissarju li 'l-viżi huma meqjusa bħala strumenti li għadda żmienhom f'dinja globalizzata b'mobilità akbar fejn qegħdin niffaċċjaw sfidi ġodda ta' sigurtà, billi wieħed iżomm f'moħħu li l-esperjenzi juru b'mod ċar li l-ivvjaġġar mingħajr il-ħtieġa ta' viża kien ta' valur kbir kemm għas-sigurtà kif ukoll għall-ekonomija.
Lezzjonijiet li tgħallimna wara l-implimentazzjoni ta' sistema simili fl-Awstralja għandhom jiġu kkunsidrati. L-istess jista' jingħad għall-proċess ta' implimentazzjoni li għaddej fl-Istati Uniti. F'dan ir-rigward wieħed jinnota li fit-3 ta' Ġunju 2008 id-DHS tal-Istati Uniti ħabbar ir-Regola Finali Interim għas-Sistema Elettronika tal-Awtorizzazzjoni tal-Ivvjaġġar (ESTA), sistema ġdida bl-internet (*online)* li hija parti mill-Programm għat-Tneħħija tal-Viża li tesiġi li l-passiġġieri li jivvjaġġaw lejn l-Istati Uniti minn pajjiżi li ċ-ċittadini tagħhom ma jeħtiġux viża għandhom jirreġistraw bl-internet (*online)* mill-inqas 72 siegħa qabel it-tluq. Is-Segretarju tas-Sigurtà Interna tal-Istati Uniti jantiċipa li jippubblika notifika fir-Reġistru Federali sa nofs Novembru 2008, li tħabbar l-implimentazzjoni ta' rekwiżiti obbligatorji tal-ESTA fit-12 ta' Jannar 2009.

Ir-rapporteur tagħkom talbet lill-KE biex tagħmel pubblikament disponibbli t-talbiet tagħha lill-awtoritajiet tal-Istati Uniti għal aktar informazzjoni u dokumenti bil-miktub dwar ir-Regola Finali Interim għall-ESTA kif ukoll biex tikkummenta dwar l-istqarrijiet tal-uffiċjali tal-Istati Uniti li l-KE '*deħret sodisfatta bl-arranġament'*.