PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

29.9.2008

DOKUMENT ROBOCZY NR 1

w sprawie komunikatu Komisji COM(2008)0069 „Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej”

Część I: Proponowane środki

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Jeanine Hennis-Plasschaert

Wskutek utworzenia strefy Schengen ponownie zaczęto rozważać koncepcję „zintegrowanego zarządzania granicami", przedstawioną przez Radę Europejską w Laeken (grudzień 2001 r.), która znalazła kontynuację w komunikacie Komisji Europejskiej (KE) z 2002 r.[1] oraz w programie haskim w formie „zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi".

KE, uznając, że „program określony w 2002 r. został ukończony"[2] (pomimo że nadal trzeba jeszcze przyjąć i/lub wprowadzić w życie kilka inicjatyw legislacyjnych i/lub systemów[3]) oraz że „można rozważyć dalsze kroki, aby stworzyć rzeczywiście zintegrowany system zarządzania granicami, który miałby spełniać dwa cele – zwiększyć bezpieczeństwo i ułatwić podróżowanie obywatelom państw trzecich", w lutym 2008 r. wydała w tym celu komunikat[4].

W komunikacie określono trzy nowe podstawowe elementy zarządzania granicami:

- ułatwienie przekraczania granic osobom podróżującym w dobrej wierze (program rejestracji podróżnych);

- utworzenie systemu ewidencji wjazdów/wyjazdów obywateli państw trzecich (OPT);

- wprowadzenie elektronicznego systemu zezwoleń na podróż (ESTA).

KE zamierza w latach 2009-2010 być gotowa przedstawić wnioski legislacyjne, tak by nowe środki zaczęły funkcjonować już w latach 2012-2015. KE podkreśliła, że w nowej architekturze europejskiego systemu zarządzania granicami kluczem do poradzenia sobie z zagrożeniami w zakresie bezpieczeństwa będzie wymiana danych i informacji, a zasadnicze znaczenie będzie miała interoperacyjność różnych systemów i baz danych oraz łączność i synergia między nimi.

1. Ułatwienie przekraczania granic – program rejestracji podróżnych (PRP)

To prawda, że w obecnych czasach podróże międzynarodowe charakteryzuje coraz większy poziom bezpieczeństwa, a w konsekwencji – taki sam poziom niedogodności. Można zatem naprawdę rozważyć uproszczoną odprawę graniczną, która ułatwiłaby podróżowanie obywatelom państw trzecich. Obecne prawo wspólnotowe nie daje możliwości uproszczenia odprawy granicznej niektórych kategorii podróżnych, za wyjątkiem obywateli państw trzecich zamieszkałych na terenach przygranicznych krajów sąsiadujących. Wraz z wprowadzeniem proponowanego program rejestracji podróżnych, podróżni z krajów trzecich, niezależnie od tego, czy są objęci obowiązkiem wizowym, będą mogli dobrowolnie uzyskać status „zarejestrowanego podróżnego" po odpowiedniej kontroli, na podstawie wspólnych kryteriów kwalifikacyjnych.

Sprawozdawczyni zasadniczo popiera podstawowe założenie, a mianowicie utworzenie

[1] COM(2002) 233 wersja ostateczna. W kierunku zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich Unii Europejskiej.
[2] Wzmocnione ramy prawne, uproszczone zasady małego ruchu granicznego, ustanowienie agencji FRONTEX zajmującej się wymiarem operacyjnym, utworzenie Funduszu Granic Zewnętrznych zapewniającego wsparcie finansowe państwom członkowskim.
[3] Wspólnotowy kodeks wizowy, VIS, SIS II.
[4] COM (2008) 69 wersja ostateczna. „Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej" oraz SEC (2008) 153.

systemu tzw. „przyjaznych przepływów” umożliwiającego podróżnym korzystanie z prostszej i szybszej odprawy. Jednocześnie sprawozdawczyni kwestionuje terminologię zastosowaną w komunikacie, na przykład podróżni *„stanowiący niewielkie zagrożenie”* i osoby podróżujące *„w dobrej wierze”*, ponieważ oznaczałoby to, że duża liczba pasażerów jest z góry uznawana za *„osoby stanowiące duże zagrożenie”* i *„podróżujące w złej wierze”*. Chociaż sprawozdawczyni uważa, że utworzenie programu Unii Europejskiej dotyczącego rejestracji pasażerów będzie słusznym posunięciem, chciałaby zaznaczyć, że zasadniczo nie zgadza się z obecną tendencją do pomijania kwestii domniemania niewinności. Można utrzymywać, że powoli, lecz stanowczo następuje zmiana dotycząca ciężaru dowodu. Niewinności już się nie zakłada, lecz należy ją udowodnić.

W marcu 2008 r. komisarz Frattini oświadczył, że „z politycznego punktu widzenia Europa powinna rozpocząć negocjacje ze Stanami Zjednoczonymi w sprawie utworzenia nowego, wspólnego transatlantyckiego programu rejestracji podróżnych, jako że Stany Zjednoczone uzyskały szeroką wiedzę o programach rejestracji podróżnych. [...] Europa i Stany Zjednoczone będą musiały uzgodnić wspólne kryteria, aby ich systemy były interoperacyjne”. Tymczasem kilka państw członkowskich rozpoczęło z władzami Stanów Zjednoczonych negocjacje dwustronne. Na przykład holenderskie Ministerstwo Sprawiedliwości i Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych podpisały wspólne oświadczenie umożliwiające obywatelom holenderskim i amerykańskim przekraczanie granicy przez automatyczne przejścia graniczne. Ten tzw. międzynarodowy program przyspieszonej odprawy pasażerów jest pierwszym transatlantyckim dwustronnym programem zakładającym „pas szybkiego ruchu”, który ma zacząć funkcjonować na początku 2009 r. Niemcy wkrótce podpiszą podobne oświadczenie, a w czerwcu uczyniła tak Wielka Brytania, która jednak jako nienależąca do strefy Schengen ma mniejsze znaczenie w tym kontekście. Oczywiste jest ryzyko, że ostatecznie będzie 27 różnych sposobów podejścia, a zatem wytworzy się mozaika systemów opartych na różnych kryteriach, w tym kryteriach dotyczących ochrony danych. Sprawozdawczyni opowiada się za zharmonizowanym podejściem, w związku z czym chciałaby zwrócić się do KE o przyspieszenie procesu w oparciu o najlepsze praktyki w państwach członkowskich oraz o dopilnowanie, by państwa członkowskie nadal postępowały zgodnie z prawem wspólnotowym. W tym zakresie należy powiedzieć, że na przykład w odniesieniu do trwających obecnie negocjacji w sprawie ewentualnego rozszerzenia programu znoszenia wiz postawa kilku państw członkowskich dodaje niewiele otuchy.

2. Powstrzymywanie nielegalnej imigracji – system wjazdu/wyjazdu

Proponowany system wjazdu/wyjazdu ma rejestrować ruchy posiadaczy wiz i osób nieposiadających wiz i ma być konsekwentnie stosowany na wszystkich przejściach na granicach zewnętrznych (w przypadku podróży drogą powietrzną, lądową i morską). System powinien wykorzystywać dane biometryczne, aby zapewnić dokładne porównanie danych zarejestrowanych przy wjeździe i wyjeździe, oraz umożliwiać automatyczne przekazywanie wpisów bezpośrednio do właściwych organów, jeżeli ustalono, że dana osoba nadmiernie przedłużyła pobyt, zarówno w momencie ustalenia tego faktu, jak i w momencie jej wyjazdu z UE.

Początkowo KE nie poparła tego strategicznego wariantu w ocenie skutków dotyczącej systemu VIS. Uznała ten system za niezwykle kosztowny (koszty finansowe, alternatywne,

retorsyjne) i wywierający znaczne skutki na prawa podstawowe i ochronę danych. Jednakże według KE wygląda na to, że „tymczasem techniczne możliwości wprowadzenia systemu wjazdu/wyjazdu uległy poprawie ze względu na rozwój systemu VIS, a zatem nadszedł czas na ponowną bardziej gruntowną ocenę tego wariantu."[1] W sytuacji, w której system miałby zastosowanie wobec obywateli państw trzecich nieobjętych obowiązkiem wizowym, w samej ocenie skutków zastosowano bardzo ostrożne sformułowania w odniesieniu do bilansu „kosztów i korzyści". Zaznaczono, że „ponad 75% nielegalnych imigrantów zatrzymanych na terytorium państw członkowskich w 2006 r. pochodziło z krajów trzecich, w których na wjazd do UE obowiązują wizy". W tym przypadku interesujące byłoby posiadanie większej ilości informacji o zgromadzonych przez wykonawcę zewnętrznego danych dowodzących, że „w 2006 r. w UE przebywało do 8 milionów nielegalnych imigrantów, z czego połowa przybyła do UE w sposób zgodny z prawem, jednak ich pobyt stał się nielegalny lub nieuregulowany wskutek przekroczenia dozwolonego okresu pobytu".[2]

Nie ustalono jeszcze, czy konieczny jest oddzielny system przechowywania danych o wjeździe/wyjeździe obywateli państw trzecich oraz ich danych biometrycznych. Nowy system *mógłby* wykorzystywać tę samą platformę techniczną co SIS II i VIS, dzięki czemu wykorzystany zostałby efekt synergii z obecnie opracowywanym systemem porównywania danych biometrycznych (BMS) i *mogłaby* powstać wspólna podstawa systemu wjazdu/wyjazdu, VIS i SIS II. System wjazdu/wyjazdu oznaczałby konieczność zmiany rozporządzenia w sprawie VIS i kodeksu granicznego Schengen. Pozostaje sprawdzić, jak ten proponowany system będzie działać w kontekście kwestii dotyczących zwolnienia z obowiązku wizowego, zwolnienia z obowiązku dostarczenia informacji biometrycznych lub zwolnienia z odprawy granicznej i obowiązku wbijania pieczątek do dokumentów na granicach.

Sprawozdawczyni ma świadomość, że osoby nadmiernie przedłużające pobyt podobno stanowią największą kategorię nielegalnych imigrantów w UE oraz że koncepcja „nadmiernego przedłużenia pobytu" ma podstawowe znaczenie w proponowanym systemie wjazdu/wyjazdu. Ponadto prawdą jest, że obywatele państw trzecich przedłużający pobyt poza dozwolony okres są obecnie identyfikowani dopiero na skutek (innych) kontaktów z organami ochrony porządku publicznego, takich jak działania organów ochrony porządku publicznego w miejscu pracy lub niezależne aresztowania pod zarzutem przestępstwa zagrożonego odpowiedzialnością karną. Chociaż proponowany system oraz informacje we wpisach *mogłyby* umożliwić powstrzymanie obywateli państw trzecich przed nadmiernym przedłużaniem pobytu oraz zapewnić dane i informacje dotyczące schematów tego procederu, sprawozdawczyni podkreśla fakt, że niektóre inne kontakty z organami ochrony porządku publicznego są nadal konieczne do ujęcia osób, które nadmiernie przedłużają okres pobytu. Sprawozdawczyni nie sądzi zatem, że proponowany system powstrzyma samo zjawisko nadmiernego przedłużania pobytu. Sprawozdawczyni ponadto nalega na precyzyjne zdefiniowanie pojęcia „nadmiernego przedłużenia pobytu", w tym ewentualnych wyjątków dopuszczalnych pod konkretnymi warunkami.

Zasadniczo sprawozdawczyni jest zdania, że brak całościowego planu określającego ogólną

[1] SEC(2008) 153, str. 24.
[2] Tamże (n5), str. 8.

architekturę strategii ochrony granic UE oraz szczegóły dotyczące sposobu łącznego funkcjonowania wszystkich powiązanych programów i systemów (już działających, będących w trakcie przygotowania lub znajdujących się na etapie przygotowywania polityki) i sposobu optymalizacji powiązań między odpowiednimi programami sprawia, że bardzo trudno jest uzyskać jasny ogólny obraz sytuacji. Bezwzględna konieczność jeszcze jednego nowego systemu nie jest zatem oczywista. Ponadto na podstawie wniosków wyciągniętych w Stanach Zjednoczonych należy stwierdzić, że bez wątpienia wprowadzenie w życie możliwości wyjazdowych jest trudniejsze niż w przypadku możliwości wjazdowych, co w szczególności dotyczy wyjazdu drogą lądową i morską.

3. Zwalczanie terroryzmu – elektroniczny system zezwoleń na podróż (ESTA)

System UE ESTA byłby stosowany wobec obywateli krajów trzecich niepodlegających obowiązkowi wizowemu. Musieliby ono przed podróżą składać elektroniczny wniosek, przekazując dane potrzebne do ich identyfikacji oraz szczegółowe dane paszportowe i dotyczące podróży.

Sprawozdawczyni zdaje sobie sprawę, że „naiwnością" byłoby zakładać, iż podróżny z kraju bezwizowego automatycznie stanowi mniejsze zagrożenie niż osoba występująca o wizę, która przed podróżą poddała się większej kontroli. Sprawozdawczyni zatem przyznaje, że niemądrym rozwiązaniem byłoby koncentrowanie środków bezpieczeństwa wyłącznie na osobach, które podróżują do UE z krajów objętych obowiązkiem wizowym. Sprawozdawczyni wątpi jednak, że proponowany system, funkcjonujący obok wszystkich istniejących i/lub przygotowywanych środków, a zatem powodujący konieczność przetwarzania danych na jeszcze większą skalę, w znaczący sposób pomoże w zwalczaniu terroryzmu. Sprawozdawczyni jest przekonana, że odpowiednim rozwiązaniem jest ścisła współpraca w szczególności między służbami wywiadu, a nie ogólne masowe gromadzenie danych.

KE planuje rozpocząć badanie strategiczne, po którym nastąpi badanie techniczne, w celu przeprowadzenia analizy wykonalności, praktycznych implikacji i skutków takiego systemu. Wyników badania strategicznego należy oczekiwać w połowie 2009 r. Sprawozdawczyni zwróciła się do KE o poinformowanie Parlamentu Europejskiego o dokładnym harmonogramie i szczegółach badania, gdy zostaną już one jednoznacznie ustalone. Ponadto w kontekście systemu UE ESTA sprawozdawczyni chciałaby uzyskać szczegółowe wyjaśnienie wypowiedzi komisarza, który oświadczył, że „wizy są uznawane za instrumenty przestarzałe w zglobalizowanym świecie, w którym istnieje większa mobilność i w którym stoimy w obliczu nowych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa", zważywszy, że z doświadczenia jasno wynika, iż podróże bezwizowe mają dużą wartością zarówno pod względem bezpieczeństwa, jak i gospodarki.
Należy wziąć pod uwagę wnioski wyciągnięte z wdrażania podobnego systemu w Australii. To samo dotyczy obecnego procesu wdrażania systemu w Stanach Zjednoczonych. W tym zakresie należy zwrócić uwagę, że dnia 3 czerwca 2008 r. Departament Bezpieczeństwa Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych ogłosił tymczasowe zasady elektronicznego systemu zezwoleń na podróż (ESTA), nowego systemu internetowego będącego częścią programu znoszenia wiz, zgodnie z którym pasażerowie podróżujący do Stanów Zjednoczonych z krajów, których obywatele nie muszą posiadać wiz, mają obowiązek dokonania rejestracji przez Internet co najmniej 72 godziny przed wyjazdem. Sekretarz ds. Bezpieczeństwa

Wewnętrznego Stanów Zjednoczonych przewiduje, że do połowy listopada 2008 r. w Rejestrze Federalnym zostanie opublikowane ogłoszenie o wprowadzeniu w życie obowiązkowych wymogów systemu ESTA z dniem 12 stycznia 2009 r.

Sprawozdawczyni zwróciła się do KE o publiczne udostępnienie wniosków skierowanych przez nią do władz Stanów Zjednoczonych z prośbą o dodatkowe pisemne informacje i dokumenty dotyczące tymczasowych zasad ESTA oraz o skomentowanie oświadczeń urzędników Stanów Zjednoczonych o tym, że KE *„wydaje się zadowolona z systemu”*.