EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

29.9.2008

DELOVNI DOKUMENT ŠT. 1

o sporočilu Komisije COM(2008)0069 Priprava naslednjih ukrepov pri upravljanju meja v Evropski uniji

Del I: Predlagani ukrepi

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalka: Jeanine Hennis-Plasschaert

Vzpostavitev schengenskega območja je zahtevala ponoven razmislek o konceptu „integriranega upravljanja meja“, ki ga je predložil Evropski svet v Laeknu (decembra 2001) in sta ga obravnavala Sporočilo Evropske Komisije (ES) iz leta 2002[1] in Haaški program v obliki „integriranega sistema upravljanja zunanjih meja“.

Glede na to, da je program, zastavljen leta 2002, zdaj zaključen[2] (kljub temu, da je treba sprejeti in/ali začeti izvajati še številne zakonodajne pobude in/ali sisteme[3]), in da bi bilo treba „razmisliti o nadaljnjih ukrepih, če se želi doseči resnično integrirano upravljanje meja, da bi dosegli zastavljena cilja, to je povečati varnost in olajšati potovanje za državljane tretjih držav“, je Komisija februarja 2008 izdala sporočilo v ta namen.[4]
V sporočilu so opisani trije sestavni deli novega upravljanja meja:

- olajšanje prehoda meja za *dobroverne* potnike (Program za registrirane potnike);
- oblikovanje sistema za beleženje vstopa/izstopa državljanov tretjih držav;
- uvedba elektronskega sistema za odobritev potovanj (ESTA).

Evropska komisija bo leta 2009-2010 pripravljena predstaviti zakonodajne predloge, da bodo novi ukrepi pripravljeni med leti 2012 in 2015. Komisija poudarja, da je v novi zasnovi upravljanja mej izmenjava podatkov in informacij ključnega pomena za preprečevanje varnostnih groženj, in da bodo pri tem bistvenega pomena interoperabilnost, povezljivost in sinergija med različnimi sistemi in podatkovnimi zbirkami.

1. Olajšanje prehoda meja: Program za registrirane potnike (RTP)

Res je, da je danes za mednarodna potovanja značilna vedno višja raven varnosti in prav taka raven sitnosti, ki temu sledijo. Zato bi dejansko lahko razmislili o poenostavljenih mejnih kontrolah in s tem olajšanjem potovanja za državljane tretjih držav. Sedanja zakonodaja Skupnosti ne omogoča poenostavljenih mejnih kontrol za nekatere kategorije potnikov, razen za državljane tretjih držav, ki prebivajo v obmejnih pasovih sosednjih držav. Z uvedbo predlaganega programa za registrirane potnike bi lahko potniki iz tretjih držav, ne glede na to, ali potrebujejo vizum ali ne, prostovoljno dobili status „registriranega potnika“ po ustreznem predhodnem pregledu na podlagi skupnih meril preverjanja.

Poročevalka načeloma podpira osnovno predpostavko ustvariti tako imenovane „prijateljske tokove“, ki bodo potnikom omogočali preprostejše in hitrejše preglede. Hkrati pa postavlja pod vprašaj izraze, ki jih je uporabila Komisija, kot so *„potniki iz tretjih držav, ki pomenijo majhno tveganje“* in *„dobroverni potniki“*, saj to pomeni, da se številni potniki že vnaprej

[1] COM(2002) 233 konč. K integriranemu sistemu upravljanja zunanjih meja držav članic Evropske unije.
[2] Konsolidirani pravni okvir, poenostavljena pravila za obmejni promet, ustanovitev agencije FRONTEX, ki bo pokrivala operativno razsežnost, ustanovitev Sklada za zunanje meje, ki bo zagotovil finančno podporo državam članicam.
[3] Vizumski zakonik Skupnosti, VIS, SIS II.
[4] COM(2008) 69 konč. Priprava naslednjih ukrepov pri upravljanju meja v Evropski uniji in SEC(2008) 153.

štejejo za *„potnike iz tretjih držav, ki pomenijo visoko tveganje“* ali *„zlonamerne potnike“*. Čeprav je poročevalka prepričana, da je vzpostavitev programa EU za registrirane potnike prava pot naprej, bi rada poudarila, da se načeloma ne strinja s trendom neupoštevanja domneve nedolžnosti. Lahko bi rekli, da se dokazno breme počasi, vendar zanesljivo prelaga. Nedolžnost se ne več predpostavlja, ampak jo je treba dokazovati.

Marca 2008 je komisar Frattini izjavil, da bi bilo „za Evropo politično smiselno začeti pogajanja z ZDA za ustanovitev novega, enotnega programa transatlantskih potnikov, saj imajo ZDA bogate izkušnje s programi registriranih potnikov. [...] Evropa in ZDA se bosta morali dogovoriti o skupnih merilih, da bodo postali njuni sistemi interoperabilni“. Medtem so številne države članice že začele dvostranska pogajanja z organi ZDA. Nizozemsko ministrstvo za pravosodje in Ministrstvo ZDA za domovinsko varnost sta na primer podpisala skupno izjavo, ki bo nizozemskim in ameriškim državljanom omogočala avtomatiziran prehod meje. Ta tako imenovani Mednarodni program za pospešeno potovanje (IET) je prvi transatlantski dvostranski „hitri“ program in naj bi začel delovati v začetku leta 2009. Nemčija se pripravlja na podpis podobne izjave, junija pa jo je podpisalo tudi Združeno kraljestvo, čeprav je to v tej zvezi manj pomembno, glede na to, da ni del schengenskega območja. Očitno obstaja tveganje, da bo na koncu vzpostavljenih 27 različnih pristopov, ki bodo sestavljali živopisen sistem, ki bo temeljil na različnih merilih, vključno z merili za varstvo podatkov.
Poročevalka priporoča usklajen pristop in bi zato želela pozvati Evropsko Komisijo, naj pospeši postopek na podlagi najboljših praks v državah članicah in naj zagotovi, da bodo države članice delovale v skladu z zakonodajo Skupnosti. Glede tega je treba omeniti, da na primer odnos številnih držav članic v zvezi s pogajanji o možni širitvi programa odprave vizumov (Visa Waiver Programme) ne vzbuja velikega upanja.

2. Preprečevanje nezakonitega priseljevanja: sistem vstopa/izstopa

Predlagani sistem vstopa/izstopa naj bi sledil gibanju tako imetnikov vizumov kot potnikov brez njih, in bi se dosledno uporabljal na vseh mejnih prehodih na zunanjih mejah (v zraku, na kopnem in na morju). Sistem bi moral uporabljati biometrične podatke, ki bi zagotavljali točno ujemanje podatkov o vstopu in izstopu vsakega posameznika in posredovanje avtomatiziranih razpisov ukrepov neposredno pristojnim organom, če bi se za osebo ugotovilo, da je presegla dovoljeno obdobje bivanja, in sicer v trenutku, ko bi se to obdobje izteklo, pa tudi ob odhodu iz EU.

Evropska Komisija te politične možnosti v svoji oceni vpliva na VIS sprva ni podpirala. Menila je, da je sistem izredno drag (finančni, oportunitetni, povračilni stroški) in da ima velik vpliv na temeljne pravice in varstvo podatkov. Vendar pa je po mnenju Komisije videti, da „se je medtem tehnična izvedljivost sistema vstopa/izstopa izboljšala zaradi razvoja VIS in da je zato čas, da se ta možnost ponovno temeljiteje oceni“[5]. Če bi se sistem uporabljal za državljane tretjih držav, za katere ne velja vizumska obveznost, sama ocena vpliva zelo previdno govori o ravnovesju med „stroški in koristmi“. Poudarjeno je, da „je bilo več kakor 75 % nezakonitih priseljencev, ki so bili prijeti na ozemlju držav članic leta 2006, iz tretjih držav, v katerih so potrebni vizumi za obisk EU“. V tej zvezi bi bilo zanimivo, če bi imeli več informacij o teh podatkih, ki jih je zbral zunanji izvajalec, ki bi dokazali, da „je bilo leta 2006

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

v EU okoli 8 milijonov nezakonitih priseljencev, od katerih je več kakor polovica vstopila v EU zakonito, nato pa je nezakonito ali nepravilno presegla pravico do bivanja“[6].

Ugotoviti bi bilo treba tudi, ali je potreben poseben sistem za shranjevanje podatkov o vstopu/izstopu državljanov tretjih držav in tudi njihovih biometričnih podatkov. Ta novi sistem bi lahko koristil isto tehnično platformo kot SIS II in VIS, s čimer bi se izkoristile sinergije s sistemom za ujemanje biometričnih podatkov (SUB), ki se trenutno razvija, in bi lahko tvoril skupno osnovo za sistem vstopa/izstopa, VIS ter SIS II. Sistem vstopa/izstopa bi zahteval spremembo Uredbe VIS in Zakonika o schengenskih mejah. Treba bo še videti, kako bo predlagani sistem vplival na vprašanja v zvezi z oprostitvijo vizumov, oprostitvijo predložitve biometričnih podatkov ali oprostitvami mejnih kontrol ter žigosanja dokumentov na meji.

Poročevalka se zaveda, da so osebe, ki so presegle dovoljeno obdobje bivanja, domnevno najštevilčnejša kategorija nezakonitih priseljencev v EU in da je preseganje dovoljenega obdobja bivanja ključno v predlaganem sistemu vstopa/izstopa. Poleg tega drži, da se identiteta državljanov tretjih držav, ki presežejo dovoljeno obdobje bivanja, zdaj ugotavlja le zaradi nekaterih (drugih) srečanj z organi kazenskega pregona, kot so pregledi delovišč ali naključna aretacija zaradi kaznivih dejanj. Čeprav bi predlagani sistem in informacije o razpisu ukrepa lahko pomagali preprečevati preseganje dovoljenega obdobja bivanja državljanom tretjih držav ter pridobivali podatke o vzorcih, poročevalka poudarja dejstvo, da so nekatera druga srečanja z organi kazenskega pregona še vedno potrebna, da bi zajeli vse posameznike, ki prekoračijo dovoljeno obdobje bivanja. Zato ne verjame, da bo predlagani sistem preprečil pojav prekoračitev dovoljenega obdobja bivanja. Vztraja tudi, da je potrebna jasna opredelitev prekoračitve dovoljenega obdobja bivanja, ki bo vključila možne izjeme pod določenimi pogoji.

Bolj na splošno poročevalka meni, da pomanjkanje izčrpnega osnovnega načrta, v katerem bo navedena celotna zgradba strategije upravljanja meja EU ter podatki o tem, kako naj skupaj delujejo vsi s tem povezani programi in sheme (ki so že vzpostavljeni, so v pripravi ali na ravni razvoja politike) in kako bi lahko optimizirali odnose med njimi, izredno otežuje jasen pregled. Zato ni jasno, zakaj naj bi bil nujno potreben še en nov sistem. Poleg tega in po izkušnjah, pridobljenih v ZDA, je treba omeniti, da je nedvomno težje izvajati nadzor izstopa kakor vstopa, zlasti pa izstopa na kopnem in na morju.

3. Boj proti terorizmu: elektronski sistem za odobritev potovanj (ESTA).

Sistem EU-ESTA bi se uporabljal za državljane tretjih držav, za katere ne velja vizumska obveznost. Od njih bi se zahtevalo, da opravijo elektronsko prijavo in tako že pred začetkom potovanja zagotovijo podatke, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti istovetnost potnika, ter podatke iz potnega lista in podrobnosti v zvezi s potovanjem.

Poročevalka razume, da bi bilo naivno pričakovati, da potnik iz države, za katero ne velja vizumska obveznost, avtomatično predstavlja manjšo grožnjo kakor prosilec za vizum, ki je bil pred potovanjem temeljito pregledan. Zato ugotavlja, da ne bi bilo modro uvajati varnostnih ukrepov samo za osebe, ki potujejo v EU iz držav, za katere velja vizumska

[6] Prav tam (št. 5), str. 8.

obveznost. Sprašuje pa se, ali bo predlagani sistem, poleg vseh obstoječih ukrepov in/ali ukrepov v pripravi, ki bodo zahtevali še obsežnejše obdelave podatkov, bistveno pomagal v boju proti terorizmu. Prepričana je, da je prava pot naprej zlasti tesno sodelovanje med obveščevalnimi službami, ne pa obsežno zbiranje podatkov na splošno.

Komisija namerava začeti politično študijo, ki ji bo sledila tehnična študija, ki bosta analizirali izvedljivost, praktične posledice in vplive takega sistema. Rezultate politične študije je moč pričakovati sredi leta 2009. Poročevalka je Komisijo pozvala, naj obvešča Evropski parlament o točnem časovnem razporedu in podrobnih podatkih te študije takoj, ko bodo znani. Poleg tega bi v okviru EU-ESTA želela dobiti tudi natančno razlago izjave Komisije, da „se vizumi štejejo za zastarel instrument v globaliziranem svetu z večjo mobilnostjo, kjer se soočamo z varnostnimi grožnjami“, glede na to, da izkušnje jasno kažejo, da ima potovanje brez vizumov veliko vrednost za varnost in ekonomijo.
Treba bi bilo upoštevati izkušnje, pridobljene z izvajanjem podobnega sistema v Avstraliji. Enako velja za sistem, ki se izvaja v ZDA. V tej zvezi je treba omeniti, da je 3. junija 2008 ameriški DHS objavil Začasno zadnje pravilo za elektronski sistem za odobritev potovanj (ESTA), novi spletni sistem, ki je del programa oprostitve vizumov (Visa Waiver Programme), po katerem se morajo potniki, ki potujejo v ZDA iz držav, katerih državljani ne potrebujejo vizumov, registrirati na spletu vsaj 72 ur pred odhodom. Minister ZDA za domovinsko varnost pričakuje, da bo v zveznem registru do srede novembra 2008 objavljeno obvestilo, da se bodo začele 12. januarja 2009 izvajati obvezne zahteve ESTA.

Poročevalka je prosila Komisijo, naj javno objavi svoje prošnje organom ZDA za nadaljnje pisne informacije in dokumente o začasnem zadnjem pravilu za ESTA, ter naj komentira izjave uradnikov ZDA, da je Evropska komisija *„videti zadovoljna z ureditvijo“*.