ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ

2004 *2009*

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

2008/2181(INI)

21.11.2008

ПРОЕКТОДОКЛАД

относно следващите стъпки в управлението на границите в Европейския съюз и аналогичен опит в трети страни
(2008/2181(INI))

Комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи

Докладчик: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

СЪДЪРЖАНИЕ

Стр.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ 3

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ 8

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕЗОЛЮЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

относно следващите стъпки в управлението на границите в Европейския съюз и аналогичен опит в трети страни
(2008/2181(INI))

Европейският парламент,

– като взе предвид съобщението на Комисията от 13 февруари 2008 г., озаглавено „Подготовка на следващите стъпки в управлението на границите в Европейския съюз“ (COM(2008)0069),

– като взе предвид съобщението на Комисията от 13 февруари 2008 г., озаглавено „Доклад за оценката и бъдещото развитие на агенцията FRONTEX“ (COM(2008)0067),

– като взе предвид съобщението на Комисията от 13 февруари 2008 г., озаглавено „Проучване на създаването на Европейска система за наблюдение на границите (EUROSUR)“ (COM(2008)0068),

– като взе предвид предварителните забележки на Европейския надзорен орган по защита на данните от 3 март 2008 г. и съвместните забележки на работната група по член 29 и на работната група по въпросите на полицията и правосъдието от 29 април 2008 г. във връзка с трите горепосочени съобщения,

– като взе предвид заключенията на Съвета относно управлението на външните граници на държавите-членки на Европейския съюз,

– като взе предвид Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници)[1],

– като взе предвид Регламент (ЕО) № 767/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 9 юли 2008 година относно Визовата информационна система (ВИС) и обмена на данни между държави-членки относно визите за краткосрочно пребиваване (Регламент за ВИС)[2],

– като взе предвид Регламент (ЕО) № 1104/2008 на Съвета от 24 октомври 2008 година относно миграцията от Шенгенската информационна система (ШИС 1+) към Шенгенската информационна система от второ поколение (ШИС II)[3] и Решение 2008/839/ПВР на Съвета от 24 октомври 2008 г. относно миграцията от Шенгенската информационна система (ШИС 1+) към Шенгенската информационна

[1] ОВ L 105 13.4.2006 г., стр.1.
[2] ОВ L 218, 13.8.2008 г., стр. 60.
[3] ОВ L 299, 8.11.2008 г., стр. 1.

система от второро поколение (ШИС II)[1],

– като взе предвид съобщението на Комисията от 24 ноември 2005 г. относно повишената ефективност, по-пълната оперативна съвместимост и взаимодействието между европейските бази данни в областта на правосъдието и вътрешните работи (COM(2005)0597),

– като взе предвид своята резолюция от ... относно оценката и бъдещото развитие на агенцията FRONTEX и на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR)[2],

– като взе предвид член 45 от своя правилник,

– като взе предвид доклада на комисията по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (A6-0000/2008),

А. като има предвид, че премахването на проверките по вътрешните граници на ЕС е едно от най-големите постижения на европейската интеграция,

Б. като има предвид, че пространството без вътрешни граници не може да функционира без споделяне на отговорността и без солидарност при управлението на външните си граници,

В. като има предвид, че в рамките на интегрираното управление на границите в ЕС вече са създадени, са в процес на подготовка или са на етап на политическо развитие няколко инструмента и програми,

Г. като има предвид, че Комисията е заявила, че възнамерява през 2009 – 2010 г. да внесе законодателни предложения за въвеждането на система за регистриране на влизането/излизането, на програма за регистрирани пътници (ПРП) и на електронна система за разрешително за пътуване (ЕСРП),

Д. като има предвид, че подобни системи съществуват в Австралия и се въвеждат в САЩ като част от програмата „US-VISIT“,

Е. като има предвид, че липсва цялостен план, излагащ общата структура на граничната стратегия на ЕС, както и задълбочена оценка на съществуващите системи и на системите в процес на подготовка,

Система за регистриране на влизането /излизането

1. съзнава, че се предполага, че така наречените „лица, надхвърлили разрешения си срок на престой“, които са в центъра на предлаганата система за влизане/излизане, представляват най-многобройната категория от незаконните имигранти в ЕС; изисква, обаче, повече информация за данните, събрани от външен изпълнител, според които „през 2006 г. в ЕС са се намирали до 8 милиона нелегални

[1] ОВ L 299, 8.11.2008 г., стр. 43.
[2] Приети текстове, P6_TA(2008)0000.

имигранти“[1]; настоява, освен това, за ясно дефиниране на термина „лице, надхвърлило разрешения си срок на престой“, в това число на възможните изключения при конкретни условия;

2. изтъква, че въпреки че предложената система и изпращането на автоматични сигнали могат да разубедят гражданите на трети държави да надхвърлят разрешения им срок на престой, както и да предоставят данни и информация по образец, все пак ще бъде необходим допълнителен контакт с правоприлагащите органи за задържане на лицата, които са надхвърлили разрешения си срок на престой, и поради това не вярва, че предложената система ще сложи край на явлението „надхвърляне на срока на престой“;

3. не разполага с достатъчно информация относно това как системата ще бъде интегрирана в съществуващата рамка и ще взаимодейства с нея, относно възможните промени, които може да се наложи да бъдат направени в съществуващите системи, и относно действителните разходи, свързани с нея; поради това счита, че абсолютната необходимост от въвеждането на такава система остава под въпрос;

4. отбелязва, че несъмнено и с оглед на изводите, направени в САЩ, е по-голямо предизвикателство да се приложи контролът на излизане, отколкото на влизане, и в частност по отношение на излизането по море или суша изразява, в резултат на същите изводи, значителна загриженост за ефективността на такава система по отношение на разходите;

Програма за регистрирани пътници (ПРП)

5. подкрепя по принцип концепцията за ПРП по отношение на гражданите на трети страни, независимо дали подлежат на визов режим или не, и възможното използване на автоматични врати от гражданите на ЕС, тъй като общностното законодателство в сила не позволява опростяване на граничните проверки, освен в случаите на граждани на трети страни, които живеят в граничните райони;

6. подлага на критика, обаче, терминологията, използвана в съобщението, озаглавено „Подготовка на следващите стъпки в управлението на границите на Европейския съюз“ („пътници, представляващи малък риск“ / „добросъвестни пътници“), тъй като тя би означавала, че огромен брой пътници се разглеждат априори като „пътници, представляващи висок риск“ / „недобросъвестни пътници“;

7. изтъква, че няколко държави-членки вече са създали или подготвят такава ПРП, и обръща внимание на риска от това да се стигне до смесица от двадесет и седем системи, основани на различни критерии, в това число критерии за защита на данни и такси; осъзнава факта, че Холандия, заедно с Германия и Обединеното кралство и FRONTEX се стремят да популяризират „Програмата за ускорено преминаване на международни пътници“ като възможен пример за другите държави-членки;

8. препоръчва прилагането на хармонизиран подход и поради това призовава

[1] SEC(2008)0153.

Комисията да ускори процеса въз основа на най-добрите практики в държавите-членки и да гарантира, че държавите-членки продължават да действат в съответствие с общностното законодателство;

Електронна система за разрешително за пътуване (ЕСРП)

9. признава, че би било неразумно вниманието да се съсредоточи върху мерките за сигурност само по отношение на граждани на трети страни, пътуващи за ЕС от държави, които подлежат на изискване за виза; поставя под въпрос, обаче, дали предлаганата система е абсолютно необходима, и би искал да получи подробно обяснение на обосновката за нея; убеден е, че по-скоро тясното сътрудничество между разузнавателните служби в частност, а не мащабното събиране на данни по принцип е правилният път напред;

10. би желал да бъде информиран за точния график и подробностите във връзка с проучването, предвиждано от Комисията;

Защита на данните и проблеми, свързани с биометричните данни

11. смята за неприемлив факта, че Комисията не се е консултирала с Европейския надзорен орган по защита на данните и работната група по член 29, преди да приеме съобщението, озаглавено „Подготовка на следващите стъпки в управлението на границите в Европейския съюз“; изисква от Комисията да се консултира с горепосочените органи по отношение на всяко действие, свързано с това съобщение, тъй като предлаганите градивни елементи предполагат обработка на огромни количества лични данни;

12. осъзнава, че биометричните данни са на теория ефективни лични идентификатори, тъй като се смята, че измерваните характеристики са отличителни за всяко лице; подчертава, обаче, факта, че надеждността на биометричните данни никога не е абсолютна и/или биометричните данни не винаги са точни; поради това изтъква, че във всеки един момент трябва да са осигурени резервни процедури;

13. настоява за приемане на стандартен протокол за използването и обмена на биометрична информация и на споразумения за контрол на взаимодействието, в които да се описва как ще се използва протоколът; освен това смята, че използването на биометрични данни следва да бъде обвързано със стандарт за качество, за да се избегнат отклонения в приемането между различните системи, използвани от държавите-членки;

14. смята, че подходът на зачитане на поверителността на данните като правило следва да бъде съществена характеристика на всяко нововъведение, което рискува да доведе до застрашаване на личните данни на отделните лица и общественото доверие към тези, които разполагат с информация за тях;

Заключения

15. счита, че целта за едно наистина интегрирано управление на границите на ЕС е допустима, и е съгласен, че е важно непрекъснато да се развива и укрепва общата

политика на ЕС за управление на границите;

16. поддържа мнението, обаче, че в рамките на управлението на границите и на имиграцията с поразителна скорост се натрупват предложения с важни последици;

17. подлага на критика липсата на изчерпателен цялостен план, излагащ общите цели и структура на граничната стратегия на ЕС, както и подробна информация за това как се очаква всички свързани с него програми и схеми (вече съществуващи, в процес на подготовка или на етап на политическо развитие) да работят едновременно и как могат да бъдат оптимизирани връзките между тях;

18. подчертава необходимостта преди всичко от оценка на съществуващите системи и на системите в процес на подготовка и подчертава, че способността на ЕС да постигне стратегическите си цели зависи до голяма степен от успеха в управлението на взаимната зависимост между свързаните програми, като всяко дублиране и непоследователност между тях ще окаже неблагоприятно въздействие върху организационната работа и резултатите;

19. счита, че е от изключителна важност да е налице ясно дефиниран оперативен контекст за съгласуване на всички мерки и нововъзникващи инициативи, преди да се инвестира; освен това изтъква, че трябва да е абсолютно ясно какви промени са необходими, за да се гарантира, че технологията и процесите работят в синхрон, и подчертава, че инвестициите трябва да са икономически обосновани;

20. признава, че постигането на баланс между гарантирането на свободно движение на нарастващ брой хора през границите и гарантирането на по-голяма сигурност за гражданите на Европа е сложна задача и не отрича, че използването на данни предлага явни предимства; в същото време счита, че общественото доверие в действията на правителството може да се поддържа само ако са предвидени достатъчни гаранции за защита на данните, надзор и механизми за обжалване;

o

o o

21. възлага на своя председател да предаде настоящата резолюция на Съвета, на Комисията, на правителствата и парламентите на държави-членки, на Европейския надзорен орган по защита на данните и на Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите-членки (Frontex).

ИЗЛОЖЕНИЕ НА МОТИВИТЕ

Обща информация

Създаването на Шенгенското пространство беше свързано с ново обмисляне на концепцията за „интегрирано управление на границите“, предложена от Европейския съвет в Лаакен през декември 2001 г. и разглеждана в съобщение на Европейската комисия от 2002 г.[1], както и в Хагската програма, под формата на „интегрирана система за управление на външните граници“. В съобщението от 2002 г. се набляга върху пет взаимно зависими компонента като основа на общата политика за интегрирано управление на външните граници: (1) общ набор от законодателни актове, (2) общ механизъм за координация и оперативно сътрудничество, (3) общ интегриран анализ на риска, (4) обучение на персонала в областта на европейското измерение и на оперативно съвместимото оборудване, (5) разпределяне на тежестта между държавите-членки при подготовката на Европейски корпус на граничните служители.

Като счита, че програмата, изготвена през 2002 г., е приключила[2] (въпреки факта, че все още предстои приемането и/или въвеждането на няколко законодателни инициативи и/или системи[3]) и че могат „да бъдат предвидени по-нататъшни стъпки, ако ЕС иска да постигне истинско интегрирано управление на границите, чрез което се постига едновременно повишаване на сигурността и улесняване на пътуването за гражданите на трети държави“, Комисията публикува съобщение през февруари 2008 г. В това съобщение са очертани три средства, които ще се прилагат към граждани на трети страни, пътуващи за държава-членка, която участва в Шенгенското споразумение, или държава, асоциирана към него: (1) въвеждане на система за регистриране на влизането/излизането, (2) улесняване на пресичането на границите от добросъвестни граждани и (3) електронна система за разрешително за пътуване (ЕСРП). Комисията възнамерява да бъде готова през 2009 – 2010 г. да внесе законодателни предложения, за да могат новите мерки да започнат да се прилагат между 2012 и 2015 г.

Докладчикът смята, че Европейският парламент трябва да изрази становището си за този нов набор от мерки, предвидени от Комисията, въпреки че те все още са на етап разработване на политика, тъй като съществува вероятност тези мерки да доведат до съществени промени в начина, по който се възприема управлението на границите, и да окажат огромно въздействие по отношение на защитата на данните.

Докладът се основава на Кръглата маса от 30 юни 2008 г. „Европейски парламент – национални парламенти: Свободата и сигурността в рамките на интегрираното управление на границите на ЕС“, заседанията на комисията по граждански свободи,

[1] COM(2002)0233. Към интегрирано управление на външните граници на държавите-членки на ЕС.

[2] Консолидирана законодателна рамка, опростени правила за местния граничен трафик (Регламент (ЕО) № 1931/2006), създаване на агенцията FRONTEX, обхващаща оперативното измерение, създаване на Фонда за външните граници, който предоставя финансова помощ на държавите-членки, отговарящи за дълги и трудни отсечки от външните граници, и помага на държави-членки, изправени пред внезапен и непредвиден наплив от имигранти.

[3] Пример: Кодекс на Общността за визите, ВИС, ШИС II.

правосъдие и вътрешни работи по темата, както и на контакти с представители на Комисията, Европейския надзорен орган по защита на данните, представители на държавите-членки и Департамента за вътрешна сигурност на САЩ.

Становище на докладчика

Проектиране на бъдещето при внимателно наблюдение на настоящето

От самото начало докладчикът би желал да привлече вниманието към един ключов елемент, за да оцени новите предлагани мерки: в своята оценка на въздействието Комисията, след като разглежда няколко възможни политики (в това число и настоящото положение), посочва предпочитания от нея вариант. Тя ще бъде комбинация от система за влизане/излизане за всички граждани на трети страни, програма за регистрирани пътници (ПРП), отворена за граждани на трети страни, и рамка за развитието на „местни“ схеми за регистрирани пътници и автоматизиран граничен контрол.

При упоменаване на сравнителната таблица на резултатите, в оценката на въздействието се подчертава, че „изходното положение, спрямо което е извършено оценяването, *предполага успешното прилагане на настоящото положение*“.[1]

Върху този аспект трябва да се наблегне, тъй като в момента в областта на управлението на границите няколко инструмента все още не функционират и поради това все още не е възможно да се обсъжда тяхната работа[2].
Докладчикът също така смята, че, преди да се премине към каквито и да било нови предложения в тази сфера, е абсолютно необходимо да се направи ясна оценка на съществуващите мерки.

Конкретни мерки, примери от чужбина и пътят напред

Тъй като в работните документи на докладчика вече са изложени конкретни забележки, тя би желала (а) да обобщи накратко своите възгледи във връзка с предложените мерки, (б) да припомни опита на други държави в тази област и (в) да изтъкне някои действия, които би трябвало да се насърчават в тази област.

Влизане/излизане, ПРП, ЕСРП и развитието в други държави

Като цяло докладчикът смята, че разработването на европейски модел за интегрирано управление на границите на ЕС следва да бъде посрещнато със задоволство. Обаче ритъмът, с който се внасят за обсъждане конкретни мерки (допринасящи за наблюдаване на движението на пътниците), непрекъснато се ускорява. Тъй като липсва

[1] SEC (2008)0153, стр. 45-46.

[2] Също така с право е изтъкнато, че при неуспех от страна на ВИС по отношение на извършването на проверки на самоличността по всички външни граници на ЕС и на ефективното функциониране на всички гранични пунктове, от предпочитания вариант би имало ограничена полза, SEC (2008)0153, стр. 52.

изчерпателен цялостен план, обясняващ целите, резултатите и взаимодействието, които трябва да се изискват от вече съществуващите програми и системи и програмите и системите, които ще бъдат приети/предложени, е доста трудно да се оцени правилно абсолютната необходимост от новите системи, особено тези като предложената система за влизане/излизане. Нещо повече, трябва да се осигури ясна дефиниция на понятието „лице, надхвърлило разрешения си срок на престой“ и надеждни данни, на които да се основе такава система.

По отношение на програмата за регистрирани пътници докладчикът подкрепя по принцип концепцията, но обръща внимание върху използваната в съобщението терминология и към необходимостта от осигуряване на точни критерии и мотиви за регистрация/отказ на регистрация (в това число и възможности за обжалване). Накрая, тя препоръчва хармонизиран подход.

По отношение на последната мярка, включена в пакета за границите от февруари 2008 г., а именно електронната система за разрешително за пътуване, докладчикът смята, че е твърде рано да се коментира ползата или добавената стойност от тази мярка. Тя очаква проучване във връзка с политиката, последвано от техническо проучване от страна на Комисията, което ще анализира осъществимостта, практическите последици и въздействието на такава система. Едва тогава ще бъде възможно да се обсъжда допълнително тази мярка.

Докладчикът поддържа мнението, че в контекста на тези мерки влиянието върху личните права на отделните лица трябва да се обмисли задълбочено едновременно с провеждането на техническите консултации, като се проучат и по-малко агресивни технологии, които могат да сведат до минимум обработката на лични данни. Също така не трябва да се забравя, че прекаленото разчитане на биометричните данни, до което ще доведат тези нови мерки, следва внимателно да се наблюдава.

Трябва да се възприеме предпазлив подход, когато се разглеждат примери от други държави, които са предприели мерки, подобни на предложените в съобщението, особено Програмата за електронна регистрация и проверка на посетителите и имигрантите в САЩ („US-VISIT“). Целта на „US-VISIT“ е да повиши сигурността на гражданите и посетителите на САЩ, да улесни законните пътувания и търговията, да гарантира последователност на имиграционната система на САЩ и да защити личните данни на посетителите. Въз основа на теоретична подготовка и опит „на място“ във Вашингтон, окръг Колумбия, докладчикът стигна до заключението, че програма като „US-VISIT“ може да работи от техническа гледна точка и че програмата сама по себе си не представлява пречка за гладкото преминаване на пътниците. Трябва обаче също така да си припомним, че Върховната сметна палата на САЩ (GAO)[1] повдигна много въпроси във връзка с ефективността на системата по отношение на разходите[2].

[1] Сметна палата на САЩ, Показания пред Подкомисията за борба срещу граничния, морския и глобалния тероризъм към Комисията за вътрешна сигурност, Камара на представителите, 28 юни 2007 г., „Перспективите пред способността на US-VISIT за използване на биометрични данни на излизане остават неясни“, GAO-07-1044T.

[2] Въпросът за ефективността на подобни системи по отношение на разходите беше повдигнат в предварителните забележки на Европейския надзорен орган по защита на данните във връзка с COM(2008) 69 окончателен вариант, 3 март 2008 г., стр. 4, вж. също бел. 1.

Пътят напред

Както беше посочено по-горе, докладчикът счита, че необходима първа стъпка би трябвало да бъде критичната и задълбочена оценка на функционирането и ефективността на съществуващите системи и съответните взаимодействия между тях, за да може да се обсъжда допълнително необходимостта от нови мерки.

В същото време глобалната рамка за всички съществуващи мерки и предлагани инициативи трябва ясно да се очертае заедно с въпросите за защита на данните и необходимите предпазни механизми, които трябва да се осигурят, колкото е възможно по-рано в рамките на процеса.

Докладчикът взема предвид въпросника, изпратен от председателството на делегациите на държавите-членки на ЕС и на Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария във връзка с предлаганата система за влизане/излизане, както и отговорите на него.

Докладчикът смята, че трябва да се проведе по-задълбочена дискусия по всичките три мерки с всички необходими участници и подчертава необходимостта от обществен дебат на национално и на европейско равнище.