EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

2008/2181(INI)

21.11.2008

UDKAST TIL BETÆNKNING

om de kommende faser af grænseforvaltningen i Den Europæiske Union og tilsvarende erfaringer i tredjelande
(2008/2181(INI))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 3

BEGRUNDELSE 8

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om de kommende faser af grænseforvaltningen i Den Europæiske Union og tilsvarende erfaringer i tredjelande
(2008/2181(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 13. februar 2008 med titlen "Forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU" (KOM(2008)0069),

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 13. februar 2008 med titlen "Rapport om evalueringen og den fremtidige udbygning af FRONTEX-agenturet" (KOM(2008)0067),

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 13. februar 2008 med titlen "Undersøgelse af oprettelsen af et europæisk grænseovervågningssystem (EUROSUR)", (KOM(2008)0068),

– der henviser til de indledende bemærkninger af 3. marts 2008 fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og de fælles bemærkninger af 29. april 2008 fra Artikel 29-arbejdsgruppen og arbejdsgruppen om politi og retssystem til de tre ovennævnte meddelelser,

– der henviser til Rådets konklusioner om forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser,

– Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks)[1]

– der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen)[2]

– der henviser til Rådets forordning (EF) nr. 1104/2008 af 24. oktober 2008 om overgang fra Schengeninformationssystemet (SIS 1+) til anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II)[3] og til Rådets afgørelse 2008/839/RIA af 24. oktober 2008 om overgang fra Schengeninformationssystemet (SIS 1+) til anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II)[4]

– der henviser til Kommissionens meddelelse af 24. november 2005 om øget effektivitet, kompatibilitet og synergi blandt europæiske databaser inden for retlige og indre anliggender (KOM(2005)0597),

– der henviser til sin beslutning af … om evaluering og fremtidig udbygning af Frontex-

[1] EUT L 105 af 13.4.2006, s. 1.
[2] EUT L 218 af 13.8.2008, s. 60.
[3] EUT L 299 af 8.11.2008, s. 1.
[4] EUT L 299 af 8.11.2008, s. 43.

agenturet og det europæiske grænseovervågningssystem Eurosur (EUROSUR)[1],

– der henviser til forretningsordenens artikel 45, stk. 5,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A6-0000/2008),

A. der henviser til, at afskaffelsen af kontrollen ved EU's indre grænser er et af de største resultater, der er opnået i forbindelse med de europæiske integrationsbestræbelser,

B. der henviser til, at et område uden indre grænser ikke kan fungere uden ansvarsdeling og solidaritet, for så vidt angår forvaltningen af de ydre grænser,

C. der henviser til, at som led i EU's integrerede grænseforvaltning er der adskillige værktøjer og programmer, der allerede er oprettet, er ved at blive forberedt eller er på det politiske udviklingsstadium,

D. der henviser til, at Kommissionen har udtalt, at den har til hensigt at være klar i 2009-2010 til at fremlægge lovforslag om indførelse af et ind- og udrejsesystem, et program til registrering af rejsende (RTP) og et elektronisk system for rejsetilladelser (ESTA),

E. der henviser til, at tilsvarende systemer findes i Australien og er ved at blive gennemført i De Forenede Stater som led i US-Visit-programmet,

F. der henviser til, at der både mangler en omfattende strategiplan, der fastsætter den overordnede struktur for EU's grænsestrategi, og en grundig evaluering og vurdering af de nuværende systemer og de systemer, der er under udarbejdelse,

Ind- og udrejsesystem

1. er opmærksom på, at de personer, der bliver længere, end de har tilladelse til (overstayers), og som er et centralt aspekt af det forslåede ind- og udrejsesystem, antagelig udgør langt den største gruppe af ulovlige indvandrere i EU; anmoder imidlertid om flere oplysninger om de data, der er indsamlet af en ekstern konsulent, og som beviser, at "der i 2006 var op mod 8 millioner ulovlige indvandrere i EU"[2]; insisterer endvidere på en klar definition af begrebet "personer, der bliver længere, end de har tilladelse til", herunder mulige undtagelser under særlige betingelser;

2. påpeger, at selv om det foreslåede system og varslingsoplysningen både vil kunne bidrage til at afskrække tredjelandsstatsborgere fra at blive længere, end de har tilladelse til, og tilvejebringe data og oplysninger om mønstre, er det stadigt nødvendigt med yderligere kontakt med retshåndhævende myndigheder for at pågribe personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, og mener derfor ikke, at det foreslåede system i sig selv vil kunne sætte en stopper for det fænomen, at personer bliver længere, end de har tilladelse til;

3. har ikke tilstrækkelige oplysninger om, hvorledes dette system vil blive integreret i og fungere i samspil med de eksisterende rammer, hvilke ændringer der måske er behov for i det nuværende system og de faktiske omkostninger, der er forbundet hermed; er derfor af

[1] Vedtagne tekster, P6_TA(2008)0000.
[2] SEK(2008) 0153.

den opfattelse, at det fortsat er tvivlsomt, hvorvidt gennemførelsen af et sådant system er absolut nødvendigt;

4. bemærker, at det utvivlsomt, og efter de erfaringer, der er gjort i De Forenede Stater, er en større udfordring at gennemføre udrejsekapacitet end indrejsekapacitet, særligt hvad angår udrejse til lands eller vand; har endvidere ud fra de samme erfaringer alvorlige betænkeligheder vedrørende et sådant systems omkostningseffektivitet;

Program til registrering af rejsende

5. støtter i princippet tanken om et program til registrering af rejsende for tredjelandsstatsborgere, uanset om en person er visumpligtig eller ej, og den mulige EU-borgeres anvendelse af automatiske kontrolposter, eftersom gældende fællesskabsret ikke tillader forenkling af grænsekontrollerne undtagen i det tilfælde, hvor tredjelandsstatsborgere bor i grænseregioner;

6. kritiserer imidlertid den terminologi, der er anvendt i meddelelsen med titlen "Forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU" ("lav risiko"/"rejsende i god tro"), idet dette antyder, at et stort antal rejsende som *udgangspunkt* betragtes som om, de "udgør en høj risiko" eller er i "ond tro";

7. påpeger, at adskillige medlemsstater allerede har oprettet eller er ved forberede et sådant program til registrering af rejsende, og understreger risikoen for at ende med et kludetæppe med 27 systemer baseret på forskellige kriterier, herunder kriterierne om databeskyttelse og vederlag; er opmærksom på, at Nederlandene sammen med Tyskland, Det Forenede Kongerige og FRONTEX forsøger at fremme det såkaldte International Expedited Traveller programme som en model for andre medlemsstater;

8. opfordrer til en harmoniseret fremgangsmåde og opfordrer derfor indtrængende Kommissionen til at fremskynde processen på grundlag af bedste praksis i medlemsstaterne samt at sikre, at medlemsstaterne fortsat handler i overensstemmelse med fællesskabsretten;

Et elektronisk system for rejsetilladelser (ESTA)

9. erkender, at det sikkerhedsmæssigt vil være uklogt udelukkende at fokusere på tredjelandsstatsborgere, der rejser ind i EU fra lande med visumkrav; spørgsmålet er imidlertid, om det foreslåede system er ubetinget nødvendigt, og ønsker en udførlig begrundelse for bevæggrunden herfor; er overbevist om, at et tæt samarbejde mellem i særdeleshed efterretningstjenesterne, og ikke massiv generel dataindsamling, er vejen frem;

10. ønsker at blive underrettet om den nøjagtige tidsplan samt detaljerne for denne undersøgelse, som Kommissionen nævner;

Betænkeligheder ved databeskyttelse og biometriske oplysninger

11. finder det uacceptabelt, at Kommissionen ikke har hørt Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og Artikel 29-arbejdsgruppen, inden den vedtog meddelelsen med titlen "Forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU"; anmoder

Kommissionen om at gøre dette ved alle foranstaltninger, som denne meddelelse giver anledning til , eftersom de foreslåede byggesten indebærer forarbejdning af enorme mængder personlige data;

12. er opmærksom på, at biometriske oplysninger i teorien er effektive til at identificere personer, da de biometriske kendetegn, der måles, er særegne for hver enkelt person; understreger imidlertid det forhold, at biometriske oplysningers pålidelighed aldrig er uomtvistelige og/eller nøjagtige i alle tilfælde; påpeger derfor, at der til enhver tid skal forefindes alternative procedurer ;

13. insisterer på en standardprotokol for anvendelse og udveksling af biometriske oplysninger samt grænsefladekontrolaftaler, hvori der redegøres for, hvordan protokollen vil blive anvendt; finder endvidere, at anvendelsen af biometriske oplysninger skal være undergivet kvalitetsstandarder for at undgå forskelle i godkendelsen mellem forskellige systemer, der anvendes af medlemsstaterne;

14. finder, at indbygget databeskyttelse ("privacy by design") er en afgørende del af enhver udvikling, der risikerer at udsætte enkeltpersoners personlige oplysninger og den offentlige tiltro og tillid til dem, der er i besiddelse af oplysninger herom, for fare;

Konklusioner

15. finder, at målet om en reelt integreret grænseforvaltning i EU er legitimt og er enig i, at det er vigtigt løbende at udvikle og styrke EU's fælles politik om grænseforvaltning;

16. mener imidlertid, at der i forbindelse med grænse- og immigrationsforvaltning hober sig vidtrækkende forslag op med en forbløffende fart;

17. kritiserer, at der ikke foreligger en omfattende strategiplan, der fastsætter den overordnede struktur for EU's grænsestrategi samt detaljer for, hvordan alle tilhørende programmer og ordninger (der allerede er på plads i løbet af forberedelsen eller i den politiske udvikling) skal fungere kollektivt, og hvordan forholdet mellem forbundne programmer kan optimeres;18. understreger behovet for en for en evaluering og vurdering af eksisterende ordninger, og først og fremmest de ordninger, der er under udarbejdelse, og understreger endvidere, at EU's evne til at nå sine strategiske mål og resultater i vid udstrækning afhænger af dets succes med at håndtere den indbyrdes afhængighed mellem ensartede programmer, eftersom dobbeltarbejde og manglende konsekvens på tværs af programmerne vil have en negativ indvirkning på den organisatoriske effektivitet og på de organisatoriske resultater;

19. finder derfor, at inden der foretages investeringer, er det af største vigtighed, at der findes en klart defineret operationel sammenhæng, hvor alle foranstaltninger og fremkommende initiativer tilpasses; påpeger endvidere, at det bør stå krystalklart, hvilke ændringer af faciliteter der er nødvendige for at sikre, at teknologi og processer arbejder sammen i harmoni, og understreger, at alle investeringer skal være økonomisk begrundet i de fordele, de medfører;

20. erkender, at balancen mellem at sikre fri bevægelighed over grænserne for et voksende antal mennesker og at garantere større sikkerhed for Europas borgere er vanskelig, og bestrider ikke, at brugen af oplysninger frembyder klare fordele; er samtidig af den

opfattelse, at offentlig tillid til regeringsforanstaltninger kun kan opretholdes, hvis der indføres tilstrækkelige databeskyttelsesforanstaltninger, databeskyttelsesovervågning og klagemuligheder;

o

o o

21. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen, til medlemsstaternes regeringer og parlamenter, Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse og Det europæiske agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (FRONTEX).

BEGRUNDELSE

Baggrund

Etableringen af Schengenområdet har medført nye overvejelser vedrørende begrebet "integreret grænseforvaltning" fremlagt af Det Europæiske Råd i Laeken idecember 2001 og fulgt op i en meddelelse fra Kommissionen i 2002 [1]samt i Haag-programmet i form af det "integrerede grænseforvaltningssystem". I meddelelsen fra 2002 blev fem indbyrdes forbundne elementer fremhævet som grundlaget for en fælles politik for forvaltning af de ydre grænser: (1) fælles lovgivningskorpus, (2) fælles system for samordning og operativt samarbejde, (3) fælles og integreret risikoevaluering, (4) personale, der er uddannet til at tilgodese den europæiske dimension, og interoperativt udstyr, (5) deling af byrderne mellem medlemsstaterne med sigte på et europæisk grænsevagtkorps.

Idet "dagsordenen for 2002 nu er blevet gennemført" [2] (trods det faktum at adskillige lovgivningsmæssige initiativer og/eller systemer fortsat skal vedtages og/eller gennemføres[3]), og for "... at nå sit mål om et reelt integreret grænseforvaltningssystem med henblik på at øge sikkerheden og gøre det lettere for tredjelandsstatsborgere at rejse, bør det overvejes at træffe yderligere foranstaltninger", har Kommissionen i februar 2008 udsendt en meddelelse i denne forbindelse. Tre redskaber, der vil finde anvendelse i forbindelse med tredjelandsstatsborgere, der rejser til en medlemsstat, der deltager i Schengensamarbejdet eller et land, der er associeret i dette samarbejde, er fastsat i denne meddelelse: (1) indførelse af et system til registrering af ind- og udrejse, (2) lempelse af reglerne for grænsepassage for rejsende i god tro og (3) et elektronisk system for rejsetilladelser (ESTA). I 2009-2010 agter Kommissionen at kunne fremlægge lovforslagene for at kunne indføre de nye foranstaltninger mellem 2012 og 2015.

Ordføreren finder, at Europa-Parlamentet bør fremkomme med sine holdninger til denne nye pakke af foranstaltninger fra Kommissionen, selv om de stadig er under udarbejdelse, eftersom de formentlig vil føre til væsentlige ændringer i den måde, grænseforvaltningen vil blive opfattet, og kan have stor indvirkning på databeskyttelse.

Betænkningen er baseret på Rundbordskonferencen af 30. juni 2008 "Europa-Parlamentet – Nationale Parlamenter: "Frihed og sikkerhed i den integrerede forvaltning af EU's grænser", møder i LIBE-udvalget om dette spørgsmål samt på kontakter med repræsentanter fra Kommissionen, Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, repræsentanter for medlemsstaterne og amerikanske ministerium for indenrigssikkerhed (US Department of Homeland Security).

Ordførerens holdning

---

[1] KOM(2002)0233. På vej mod en integreret forvaltning af de ydre grænser for medlemslandene af Den Europæiske Union

[2] Konsolideret retlig ramme, forenklede bestemmelser for mindre grænsetrafik (forordning nr. (EF) nr. 1931/2006), oprettelsen af Det Europæiske Grænseagentur FRONTEX, som varetager den operationelle dimension, oprettelsen af Fonden for De Ydre Grænser, som yder økonomisk støtte til medlemsstaterne med ansvar for lange og vanskelige strækninger ved de ydre grænser samt hjælpe medlemsstater, der pludselig står over for en uventet dramatisk stigning i antallet af indvandrere.

[3] F.eks. Fællesskabskodeks for visa, VIS, SIS II.

Formgive fremtiden under iagttagelse af nutiden

Som udgangspunkt vil ordføreren gøre opmærksom på en vigtig bestanddel ved vurderingen af de nye foreslåede foranstaltninger: Kommissionen har i sin konsekvensanalyse efter at have gennemgået adskillige politiske løsningsmuligheder (herunder status quo) forelagt sin foretrukne løsning. Dette består af en kombination af et indrejse- og udrejsesystem for alle tredjelandsstatsborgere, et program til registrering af rejsende (RTP) for tredjelandsstatsborgere og en ramme for udvikling af "lokale" registreringsprogrammer for rejsende og automatiske grænsekontrolsystemer.

Når der henvises til den sammenlignende resultattavle i, understreges det i konsekvensanalysen, at "udgangssituationen i forhold til hvilken vurderingerne foretages, forudsætter en vellykket gennemførelse af status quo[1].

Dette aspekt skal understreges, eftersom der i området for grænseforvaltning i øjeblikket er adskillige redskaber, der endnu ikke er operationelle, og det er derfor endnu ikke muligt at bedømme deres resultater. [2]
Ordføreren er tillige af den opfattelse, at en klar vurdering og evaluering af de nuværende foranstaltninger er ubetinget nødvendigt, inden der fremlægges nye forslag på dette område.

De særskilte foranstaltninger, eksempler fra udlandet og vejen frem

Eftersom der allerede er fremført særskilte bemærkninger i ordførerens arbejdsdokument, ønsker ordføreren a) kort at sammenfatte sine holdninger til de foreslåede foranstaltninger, b) minde om erfaringerne fra andre lande på dette område, og c) påpege nogle af de tiltag, der bør fremmes på dette område.

Ind- og udrejse, program til registrering af rejsende, elektronisk system for rejsetilladelser (ESTA) og udviklingen andre steder

Samlet set finder ordføreren, at udviklingen af en europæisk model for integreret grænseforvaltning af EU's ydre grænser bør hilses velkommen. Tempoet, hvormed særskilte foranstaltninger (der bidrager til overvågningen af rejsendes bevægelser) er blevet fremsat, er øget konstant. Da der ikke foreligger en omfattende strategiplan, der fastsætter målene, resultaterne og synenergien, der kræves fra programmerne og ordningerne, der eksisterer i dag eller som skal vedtages/foreslås, er det rimelig vanskeligt at vurdere korrekt, hvorvidt de nye systemer er strengt nødvendige, navnlig hvad angår det foreslåede ind- og udrejsesystem. Endvidere skal der være en klar definition af begrebet "personer, der bliver længere, end de har tilladelse til" samt pålidelige data for at opretholde et sådant system.

Hvad angår program til registrering af rejsende, støtter ordføreren i princippet denne tanke men gør opmærksom på den terminologi, der er anvendt i meddelelsen og om behovet for at tilvejebringe præcise kriterier og grunde til registrering/tilbagekaldelse (herunder

[1] SEC (2008)0153, s. 45-46.
[2] Det påpeges også med rette, at såfremt VIS-systemet mislykkedes, hvad angår identitetskontroller ved EU's ydre grænser, og hvis det ikke fungerer effektivt og ved alle grænseovergange, vil dette indebære at den foretrukne løsning vil have en begrænset nytte", SEC (220)0153, s. 52.

klagemuligheder). Endelig taler ordføreren for en harmoniseret fremgangmåde.

Hvad angår de sidste foranstaltninger indeholdt i grænsepakken fra februar 2008, nemlig det elektroniske system for rejsetilladelser (ESTA), finder ordføreren, at det er for tidligt at udtale sig om dets nytte eller merværdi. Ordføreren ser frem til den politiske undersøgelse og Kommissionens efterfølgende tekniske undersøgelse, der vil analysere gennemførligheden, de praktiske følger og indvirkninger af et sådant system. Først herefter vil det være muligt at uddybe nærmere om denne foranstaltning.

Ordføreren finder, at der inden for rammerne af disse foranstaltninger skal foretages grundige overvejelser om indvirkningen på den enkeltes ret til privatlivets fred samtidig med at de tekniske konsultationer også udforsker mindre indgribende teknologier, der kan minimere behandlingen af personlige data. Endvidere bør det ikke glemmes, at den omfattende afhængighed af biometriske oplysninger, som disse nye foranstaltninger vil føre til, bør undersøges nøje.

Når man betragter eksempler fra udlandet, hvor man har indført foranstaltninger svarende til dem, der foreslås i meddelelsen, navnlig programmet United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT), skal der gås forsigtigt til værks. Målene med US-VISIT er at øge de amerikanske borgeres og besøgendes sikkerhed, at lette lovlige rejser og lovlig handel, at sikre det amerikanske immigrationssystems integritet og at beskytte besøgendes privatliv. Efter en teoretisk og praktisk erfaring på stedet i Washington DC , er ordføreren kommet til den konklusion, at et program svarende til US VISIT rent faktisk kan fungere ud fra et teknisk synspunkt, og at programmet som sådan ikke per definition er en hindring for en gnidningsfri strøm af rejsende. Det bør imidlertid også erindres, at det amerikanske Government Accountability Office (GAO)[1] rejser mange spørgsmål, for så vidt angår systemets omkostningseffektitet[2].

Vejen frem

Som anført ovenfor mener ordføreren, at et nødvendigt første skridt bør være en kritisk og grundig vurdering af, hvorledes de nuværende systemer fungerer, deres effektivitet og indbyrdes sammenhæng, og derefter drøfte, hvorvidt nye foranstaltninger er nødvendige.

Samtidig bør de overordnede rammer for alle de eksisterende foranstaltninger og foreslåede initiativer tydelig angives sammen med spørgsmålene om databeskyttelse og de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger, der skal fastsættes så tidligt som muligt i processen.

Ordføreren bemærker det spørgeskema, der er fremsendt af formandskabet til EU's medlemsstater og til Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz vedrørende det foreslåede ind- og udrejsesystem, herunder deres besvarelser.

Ordføreren finder, at der bør ske en mere dybdegående drøftelse af alle tre foranstaltninger

[1] GAO, vidnesbyrd for Underudvalget for Bekæmpelse af Terrorisme ved Grænser, til Havs og Globalt, Udvalget om National sikkerhed, Repræsentanternes Hus, 28. juni 2008, "Prospects For Biometric US-VISIT Exit Capability Remain Unclear", GAO-07-1044T .

[2] Spørgsmålet om sådanne systemer omkostningseffektivitet er blevet rejst i Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelses indledende bemærkninger til KOM(2008) 69, 3. marts 2008, s. 4, jf. tillige nr. 1).

med de relevante aktører, og understreger behovet for en offentlig debat på national og europæisk niveau.