ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004 *2009*

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

2008/2181(INI)

14.11.2008

ΣΧΕΔΙΟ ΕΚΘΕΣΗΣ

σχετικά με τις εξελίξεις όσον αφορά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ανάλογες εμπειρίες τρίτων χωρών
(2008/2181(INI))

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγήτρια: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Σελίδα

ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ 3

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ.....8

ΠΡΟΤΑΣΗ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με τις εξελίξεις όσον αφορά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ανάλογες εμπειρίες τρίτων χωρών
(2008/2181(INI))

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

– έχοντας υπόψη την ανακοίνωση της Επιτροπής της 13ης Φεβρουαρίου 2008 με τίτλο «Προετοιμασία των επόμενων σταδίων όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση» (COM(2008)0069),

– έχοντας υπόψη την ανακοίνωση της Επιτροπής της 13ης Φεβρουαρίου 2008 με τίτλο «Έκθεση για την αξιολόγηση και τη μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX» (COM(2008)0067),

– έχοντας υπόψη την ανακοίνωση της Επιτροπής της 13ης Φεβρουαρίου 2008 με τίτλο «Εξέταση της δημιουργίας ενός ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων (EUROSUR)» (COM(2008)0068),

– έχοντας υπόψη τις προκαταρκτικές παρατηρήσεις του Ευρωπαίου Επόπτη Προστασίας Δεδομένων της 3ης Μαρτίου 2008 και τις κοινές παρατηρήσεις της ομάδας εργασίας του άρθρου 29 και της ομάδας εργασίας «Αστυνομία και δικαιοσύνη» της 29ης Απριλίου 2008 σχετικά με τις τρεις ανωτέρω ανακοινώσεις,

– έχοντας υπόψη τα συμπεράσματα του Συμβουλίου σχετικά με τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης,

– έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 562/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν)[1],

– έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 767/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Ιουλίου 2008, για το Σύστημα Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS) και την ανταλλαγή δεδομένων μεταξύ κρατών μελών για τις θεωρήσεις μικρής διάρκειας (Κανονισμός VIS)[2],

– έχοντας υπόψη τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1104/2008 του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2008 , σχετικά με τη μετάβαση από το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS 1+) στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) [3] και την α**πόφαση 2008/839/ΔΕΥ του Συμβουλίου, της 24ης Οκτωβρίου 2008, σχετικά με τη μετάβαση από το σύστημα πληροφοριών Σένγκεν (SIS 1+) στο σύστημα πληροφοριών Σένγκεν**

[1] ΕΕ L 105 της 13.4.2006, σ.1.
[2] ΕΕ L 218 της 13.8.2008, σ. 60.
[3] ΕΕ L 299 της 8.11.2008, σ. 1.

δεύτερης γενιάς (SIS II)[1],

– έχοντας υπόψη την ανακοίνωση της Επιτροπής της 24ης Νοεμβρίου 2005 σχετικά με τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, της διαλειτουργικότητας και των συνεργιών μεταξύ των ευρωπαϊκών βάσεων δεδομένων στον τομέα της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων(COM(2005)0597),

– έχοντας υπόψη το ψήφισμά του της .. για την αξιολόγηση και τη μελλοντική ανάπτυξη του οργανισμού FRONTEX και του ευρωπαϊκού συστήματος επιτήρησης των συνόρων EUROSUR[2],

– έχοντας υπόψη το άρθρο 45 του Κανονισμού του,

– έχοντας υπόψη την έκθεση της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (A6-0000/2008),

Α. λαμβάνοντας υπόψη ότι η κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της ΕΕ αποτελεί ένα από τα μεγαλύτερα επιτεύγματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης,

Β. λαμβάνοντας υπόψη ότι ένας χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα δεν μπορεί να λειτουργεί χωρίς να υπάρχει επιμερισμένη ευθύνη και αλληλεγγύη κατά τη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων του,

Γ. λαμβάνοντας υπόψη ότι στο πλαίσιο της ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων της ΕΕ πολλές πράξεις και προγράμματα έχουν ήδη θεσπιστεί, τελούν υπό εκπόνηση ή βρίσκονται στο στάδιο της ανάπτυξης πολιτικής,

Δ. λαμβάνοντας υπόψη ότι η Επιτροπή δήλωσε ότι σκοπεύει να είναι έτοιμη το 2009-2010 να υποβάλει νομοθετικές προτάσεις για τη θέσπιση ενός συστήματος εισόδου/εξόδου, ενός προγράμματος καταχωρημένων ταξιδιωτών και ενός ηλεκτρονικού συστήματος άδειας ταξιδίου (ESTA),

Ε. λαμβάνοντας υπόψη ότι ανάλογα συστήματα είναι σε εφαρμογή στην Αυστραλία και εφαρμόζονται από τις ΗΠΑ στο πλαίσιο του προγράμματος US-VISIT,

ΣΤ. λαμβάνοντας υπόψη ότι χρειάζεται ένα στρατηγικό σχέδιο που να καθορίζει τη γενική δομή της στρατηγικής συνόρων της ΕΕ καθώς και μια ενδελεχής αξιολόγηση και εκτίμηση των υπαρχόντων συστημάτων και των συστημάτων υπό εκπόνηση,

Σύστημα εισόδου/εξόδου

1. γνωρίζει ότι τα άτομα που υπερβαίνουν την επιτρεπόμενη άδεια διαμονής, τα οποία κατέχουν κεντρική θέση στο προτεινόμενο σύστημα εισόδου/εξόδου, θεωρείται ότι αντιπροσωπεύουν τη μεγαλύτερη κατηγορία λαθρομεταναστών στην ΕΕ· ζητεί, συνεπώς, περισσότερες πληροφορίες σχετικά με τα δεδομένα που θα συλλέχθηκαν από εξωτερικό ανάδοχο τα οποία αποδεικνύουν ότι υπήρχαν έως 8 εκατομμύρια παράνομοι μετανάστες

[1] ΕΕ L 299 της 8.11.2008, σ. 43.
[2] Κείμενα που εγκρίθηκαν, P6_TA(2008)0000.

στο εσωτερικό της ΕΕ το 2006[1]· ζητεί επίσης να δοθεί σαφής ορισμός στον όρο «πρόσωπο που υπερβαίνει την επιτρεπόμενη άδεια διαμονής» συμπεριλαμβανομένων των δυνατών εξαιρέσεων υπό ορισμένες συνθήκες·

2. επισημαίνει ότι παρότι το προτεινόμενο σύστημα και οι πληροφορίες που θα διαβιβάζονται με την ειδοποίηση θα μπορούσαν να αποτρέψουν την υπέρβαση της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής των υπηκόων τρίτων χωρών, καθώς και να παράσχουν δεδομένα και πληροφορίες σχετικά με τα χαρακτηριστικά των υπερβάσεων, εξακολουθεί να απαιτείται κάποια άλλη επαφή με τις αρχές επιβολής του νόμου για να συλληφθεί το άτομο που υπερέβη τη διάρκεια διαμονής του, και επομένως, δεν πιστεύει ότι το προτεινόμενο σύστημα αυτό καθεαυτό θα αναχαιτίσει το φαινόμενο της υπέρβασης της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής·

3. δεν διαθέτει επαρκείς πληροφορίες σχετικά με το πώς το σύστημα αυτό θα ενσωματωθεί στο υπάρχον πλαίσιο και θα αλληλεπιδράσει με αυτό, σχετικά με τις αλλαγές που ενδέχεται να χρειαστεί να επέλθουν στα υπάρχοντα συστήματα και με τα πραγματικά κόστη που θα προκύψουν· είναι συνεπώς της άποψης ότι δεν έχει αποδειχθεί η απόλυτη ανάγκη υλοποίησης ενός τέτοιου συστήματος·

4. σημειώνει ότι αναμφίβολα, και σύμφωνα με τα διδάγματα που αποκομίσθηκαν στις Ηνωμένες Πολιτείες, είναι πιο δύσκολο να αναπτυχθεί ικανότητα ελέγχου των εξόδων παρά ελέγχου των εισόδων, ιδίως όσον αφορά τις εξόδους από χερσαία και θαλάσσια σημεία διέλευσης·

Πρόγραμμα καταχωρημένων ταξιδιωτών (Registered Traveller Programme - RTP)

5. υποστηρίζει καταρχήν την ιδέα ενός προγράμματος καταχωρημένων ταξιδιωτών για τους υπηκόους τρίτων χωρών, με ή χωρίς απαιτήσεις θεώρησης, και το ενδεχόμενο αυτόματων διαδικασιών ελέγχου για τους πολίτες της ΕΕ, καθώς η κοινοτική νομοθεσία ως έχει δεν επιτρέπει τον απλουστευμένο έλεγχο στα σύνορα παρά μόνο για υπηκόους τρίτων χωρών που διαμένουν σε παραμεθόριες περιοχές·

6. επικρίνει, κατά συνέπεια, την ορολογία που χρησιμοποιείται στην ανακοίνωση με τίτλο «Προετοιμασία των επόμενων σταδίων όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση» (ταξιδιώτες χαμηλού κινδύνου/καλόπιστοι), διότι υπονοεί ότι μεγάλος αριθμός ταξιδιωτών θεωρούνται εκ των προτέρων «υψηλού κινδύνου» ή «κακόπιστοι»·

7. επισημαίνει ότι πολλά κράτη μέλη έχουν ήδη θεσπίσει ή εκπονούν ένα τέτοιο πρόγραμμα καταχωρημένων ταξιδιωτών και εφιστά την προσοχή στον κίνδυνο να καταλήξουμε σε ένα συνονθύλευμα 27 συστημάτων βάσει διαφορετικών κριτηρίων, μεταξύ άλλων για την προστασία δεδομένων και τα τέλη· έχει επίγνωση του γεγονότος ότι οι Κάτω Χώρες, μαζί με τη Γερμανία, το Ηνωμένο Βασίλειο και τον FRONTEX έχουν δρομολογήσει ένα διεθνές πρόγραμμα ταχείας διεκπεραίωσης επιβατών (IET) ώστε να χρησιμοποιηθεί δυνητικά ως πρότυπο από τα άλλα κράτη μέλη·

8. τάσσεται υπέρ μιας εναρμονισμένης προσέγγισης και παροτρύνει την Επιτροπή να

[1] SEC(2008)0153.

επιταχύνει τη διαδικασία, βασιζόμενη στις βέλτιστες πρακτικές των κρατών μελών, και να διασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη εξακολουθούν να ενεργούν σε συμμόρφωση με το κοινοτικό δίκαιο·

Ηλεκτρονικό σύστημα άδειας ταξιδίου (ESTA)

9. αναγνωρίζει ότι δεν θα ήταν συνετό να επικεντρωθεί η προσοχή όσον αφορά τα μέτρα ασφάλειας μόνον σε υπηκόους τρίτων χωρών που ταξιδεύουν στην ΕΕ από χώρες με υποχρέωση θεώρησης· αμφισβητεί κατά πόσον το προτεινόμενο σύστημα είναι απολύτως αναγκαίο και θα ήθελε μια πλήρη αιτιολόγηση του σκεπτικού του· είναι πεπεισμένο ότι η στενή συνεργασία, ειδικότερα μεταξύ υπηρεσιών πληροφοριών, είναι ο κατάλληλος τρόπος για την επίτευξη του συγκεκριμένου σκοπού και όχι η μαζική συλλογή δεδομένων γενικά·

10. επιθυμεί να ενημερωθεί σχετικά με το ακριβές χρονοδιάγραμμα και τις λεπτομέρειες της μελέτης όπως σχεδιάζεται από την Επιτροπή·

Προβληματισμός σχετικά με την προστασία δεδομένων και τα βιομετρικά στοιχεία

11. θεωρεί απαράδεκτο το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν ζήτησε τη γνώμη του Ευρωπαίου Επόπτη Προστασίας Δεδομένων (ΕΕΠΔ) και της ομάδας εργασίας του άρθρου 29 πριν από την έγκριση της ανακοίνωσης με τίτλο «Προετοιμασία των επόμενων σταδίων όσον αφορά τη διαχείριση των συνόρων στην Ευρωπαϊκή Ένωση»· ζητεί από την Επιτροπή να μην παραλείψει να το πράξει για κάθε ενέργεια δυνάμει της εν λόγω ανακοίνωσης, διότι τα προτεινόμενα συστατικά στοιχεία συνεπάγονται την επεξεργασία τεράστιας ποσότητας προσωπικών δεδομένων·

12. γνωρίζει ότι τα βιομετρικά στοιχεία μπορούν θεωρητικά να χρησιμοποιηθούν για την αποτελεσματική εξακρίβωση στοιχείων ταυτότητας γιατί τα μετρούμενα χαρακτηριστικά θεωρείται ότι είναι μοναδικά για κάθε άτομο· υπογραμμίζει, ωστόσο, το γεγονός ότι η αξιοπιστία των βιομετρικών στοιχείων δεν είναι ποτέ απόλυτη ή/και τα βιομετρικά στοιχεία δεν είναι πάντα ακριβή· τονίζει λοιπόν ότι πρέπει να διατίθενται πάντα έκτακτες εναλλακτικές διαδικασίες·

13. επιμένει στην υιοθέτηση πρότυπου πρωτοκόλλου για τη χρήση και την ανταλλαγή βιομετρικών στοιχείων και συμφωνιών ελέγχου διασύνδεσης για την περιγραφή της χρήσης του πρωτοκόλλου· είναι επίσης της γνώμης ότι η χρήση βιομετρικών στοιχείων πρέπει να υπόκειται σε ποιοτικές προδιαγραφές ώστε να αποφεύγονται οι αποκλίσεις στην αποδοχή μεταξύ των διαφορετικών συστημάτων που χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη·

14. θεωρεί ότι μια προσέγγιση «προστασίας της ιδιωτικής ζωής εκ κατασκευής» (privacy by design) είναι απαραίτητο στοιχείο σε οποιαδήποτε εξέλιξη ενέχει κινδύνους για τα προσωπικά δεδομένα των πολιτών και για την εμπιστοσύνη του κοινού στους φορείς που τηρούν αρχεία με τέτοιου είδους δεδομένα·

Συμπεράσματα

15. θεωρεί ότι ο στόχος της πραγματικά ολοκληρωμένης διαχείρισης συνόρων στην ΕΕ είναι θεμιτός και συμφωνεί ότι είναι σημαντικό να συνεχιστεί η ανάπτυξη και η ενίσχυση της

κοινής πολιτικής της ΕΕ στη διαχείριση συνόρων·

16. είναι ωστόσο της γνώμης ότι, στο πλαίσιο της διαχείρισης των συνόρων και της μετανάστευσης, παρατηρείται η ταχύτατη συσσώρευση φιλόδοξων προτάσεων·

17. ασκεί κριτική στην απουσία στρατηγικού σχεδίου που να καθορίζει τους γενικούς στόχους και τη γενική δομή της στρατηγικής συνόρων της ΕΕ καθώς και τις λεπτομέρειες σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο όλα τα συναφή προγράμματα και συστήματα (ήδη υφιστάμενα, υπό εκπόνηση ή στο στάδιο της ανάπτυξης πολιτικής) πρέπει να λειτουργήσουν σε συνδυασμό και πώς μπορούν να βελτιστοποιηθούν οι μεταξύ τους σχέσεις·

18. τονίζει την ανάγκη για αξιολόγηση και εκτίμηση των υπαρχόντων συστημάτων και των συστημάτων υπό εκπόνηση καταρχάς, και τονίζει ότι η ικανότητα της ΕΕ να επιτύχει τους στρατηγικούς της στόχους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το κατά πόσο θα καταφέρει να διαχειριστεί τις σχέσεις αλληλεξάρτησης μεταξύ συναφών προγραμμάτων, καθώς η αλληλοεπικάλυψη και η ασυνέχεια θα επιδράσουν αρνητικά στην οργανωσιακή απόδοση και τα αποτελέσματα·

19. είναι της γνώμης ότι, πριν από το στάδιο των επενδύσεων, είναι υψίστης σημασίας να υπάρχει ένα σαφώς προσδιορισμένο επιχειρησιακό πλαίσιο για την εναρμόνιση όλων των μέτρων και νέων πρωτοβουλιών· επισημαίνει επίσης ότι πρέπει να είναι απολύτως σαφές ποιες τροποποιήσεις απαιτούνται ώστε τα τεχνολογικά μέσα και οι διαδικασίες να λειτουργούν αρμονικά, και τονίζει ότι όλες οι επενδύσεις πρέπει να δικαιολογούνται από οικονομικής άποψης·

20. αναγνωρίζει ότι η ισορροπία που πρέπει να επιτευχθεί μεταξύ της διασφάλισης της ελεύθερης μετακίνησης ενός ολοένα αυξανόμενου αριθμού ανθρώπων διασυνοριακά και η διασφάλιση μεγαλύτερης ασφάλειας για τους πολίτες της Ευρώπης είναι πολυσύνθετο έργο και δεν αρνείται ότι η χρήση των δεδομένων έχει σαφή πλεονεκτήματα· ταυτόχρονα, είναι της γνώμης ότι η εμπιστοσύνη του κοινού στα μέτρα της κρατικής διοίκησης θα διαφυλαχθεί μόνο με την πρόβλεψη ικανοποιητικών εγγυήσεων για την προστασία των δεδομένων και μηχανισμών προσφυγής στη δικαιοσύνη·

o

o o

21. αναθέτει στον Πρόεδρό του να διαβιβάσει το παρόν ψήφισμα στο Συμβούλιο, στην Επιτροπή, στις κυβερνήσεις και τα κοινοβούλια των κρατών μελών, στον Ευρωπαίο Επόπτη Προστασίας Δεδομένων και στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό για τη Διαχείριση της Επιχειρησιακής Συνεργασίας στα Εξωτερικά Σύνορα των Κρατών Μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Frontex).

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Ιστορικό

Η εγκαθίδρυση του χώρου Σένγκεν αποτέλεσε αφορμή για έναν νέο προβληματισμό σχετικά με την έννοια της «ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων» που πρότεινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Λάκεν (Δεκέμβριος 2001), στην οποία δόθηκε συνέχεια με ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2002[1] καθώς και με το πρόγραμμα της Χάγης, με τη μορφή του «συστήματος ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων». Στην ανακοίνωση του 2002 δόθηκε έμφαση σε πέντε αλληλοσυνδεόμενες συνιστώσες, ως βάση για μια κοινή πολιτική για την ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων: (1) κοινές νομοθετικές διατάξεις, (2) κοινό μηχανισμό επιχειρησιακής διαβούλευσης και συνεργασίας, (3) κοινή και ολοκληρωμένη αξιολόγηση των κινδύνων (4) προσωπικό με κατάρτιση στην ευρωπαϊκή διάσταση και διεπιχειρησιακό εξοπλισμό, (5) κατανομή του βάρους μεταξύ των κρατών μελών για τη δημιουργία Ευρωπαϊκού Σώματος φύλαξης των συνόρων.

Η Επιτροπή, κρίνοντας ότι η «ατζέντα που ορίστηκε το 2002 έχει πλέον ολοκληρωθεί»[2] (παρά το γεγονός ότι αρκετές νομοθετικές πρωτοβουλίες ή/και συστήματα δεν έχουν ακόμη θεσπισθεί ή/και εφαρμοσθεί[3]) και ότι «πρέπει να αναληφθούν νέες πρωτοβουλίες προκειμένου η ΕΕ να επιτύχει τον στόχο μιας αληθινά ολοκληρωμένης διαχείρισης των συνόρων, με στόχο να ανταποκριθεί στην ανάγκη τόνωσης της ασφάλειας και στη διευκόλυνση των ταξιδίων των υπηκόων τρίτων χωρών», δημοσίευσε τον Φεβρουάριο του 2008 μια ανακοίνωση για την επίτευξη του εν λόγω στόχου. Αυτή η ανακοίνωση αναφέρει τρία μέσα ειδικά για τους υπηκόους τρίτων χωρών που ταξιδεύουν σε κράτος μέλος που συμμετέχει στη συνεργασία Σένγκεν ή σε χώρα συνδεδεμένη με αυτή: (1) εισαγωγή ενός συστήματος καταχώρισης της εισόδου/εξόδου, (2) διευκόλυνση της διέλευσης των συνόρων εκ μέρους των καλόπιστων ταξιδιωτών και (3) ηλεκτρονικό σύστημα άδειας ταξιδίου (ESTA). Η Επιτροπή προτίθεται να είναι έτοιμη να παρουσιάσει τις νομοθετικές προτάσεις της το 2009-2010, ώστε τα νέα μέτρα να μπορέσουν να εφαρμοσθούν στο διάστημα μεταξύ 2012 και 2015.

Η εισηγήτριά σας πιστεύει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο πρέπει να καταθέσει τις απόψεις του για αυτή τη νέα δέσμη μέτρων που σχεδιάζει η Επιτροπή, παρόλο που βρίσκονται ακόμη στο στάδιο της ανάπτυξης πολιτικών, διότι είναι πολύ πιθανό να επιφέρουν σημαντικές αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο εκλαμβάνεται η διαχείριση των συνόρων και μπορούν να έχουν τεράστιο αντίκτυπο σε θέματα προστασίας δεδομένων.

Η έκθεση βασίζεται στην στρογγυλή τράπεζα της 30ής Ιουνίου 2008 με θέμα: «Ευρωπαϊκό

---

[1] COM(2002)0233. Προς μια ολοκληρωμένη διαχείριση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

[2] Παγίωση του νομικού πλαισίου, απλουστευμένοι κανόνες για την τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία (κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1931/2006), δημιουργία του οργανισμού FRONTEX για την κάλυψη της επιχειρησιακής διάστασης, δημιουργία του Ταμείου Εξωτερικών Συνόρων το οποίο παρέχει οικονομική υποστήριξη στα κράτη μέλη που πρέπει να φυλάσσουν δύσκολα εξωτερικά σύνορα πολλών χιλιομέτρων και συνδράμει τα κράτη μέλη που βρίσκονται αντιμέτωπα με ξαφνική και απρόβλεπτη αύξηση της εισροής μεταναστών.

[3] Π.χ.: Κοινοτικός Κώδικας θεωρήσεων, VIS, SIS II.

Κοινοβούλιο – Εθνικά Κοινοβούλια: Ελευθερία και ασφάλεια στην ολοκληρωμένη διαχείριση των συνόρων της ΕΕ», σε συνεδριάσεις της επιτροπής LIBE σχετικά με το θέμα καθώς και σε επαφές με εκπροσώπους της Επιτροπής, του Ευρωπαίου Επόπτη Προστασίας Δεδομένων, των εκπροσώπων των κρατών μελών και του υπουργείου εσωτερικής ασφάλειας των ΗΠΑ (US Department of Homeland Security).

Θέση της εισηγήτριας

Σχεδιάζουμε το μέλλον παρατηρώντας προσεκτικά το παρόν

Καταρχάς, η εισηγήτριά σας θα ήθελε να εφιστήσει την προσοχή σε ένα βασικό στοιχείο προκειμένου να αξιολογηθούν τα νέα προτεινόμενα μέτρα: στην εκτίμηση επιπτώσεών της, η Επιτροπή, αφού εξέτασε διάφορες επιλογές πολιτικής (συμπεριλαμβανομένου του *statusquo*), κατέθεσε την επιλογή που θεωρεί καταλληλότερη. Πρόκειται για έναν συνδυασμό ενός συστήματος εισόδου/εξόδου για όλους τους ταξιδιώτες τρίτων χωρών, ενός προγράμματος καταχωρημένων ταξιδιωτών ανοιχτού για τους ταξιδιώτες τρίτων χωρών και ενός πλαισίου για την ανάπτυξη τοπικών καθεστώτων καταχωρημένων ταξιδιωτών και αυτόματων ελέγχων στα σύνορα.

Όσον αφορά τον συγκριτικό πίνακα αποτελεσμάτων, η εκτίμηση επιπτώσεων τονίζει ότι «η βασική κατάσταση σε σχέση με την οποία πραγματοποιήθηκαν οι αξιολογήσεις *προϋποθέτει την επιτυχή εφαρμογή του status quo*».[1]

Αυτή η πτυχή πρέπει να τονιστεί καθώς αυτή τη στιγμή, στον τομέα της διαχείρισης συνόρων, πολλά μέσα δεν έχουν ακόμη τεθεί σε εφαρμογή και κατά συνέπεια δεν υπάρχουν παρατηρήσεις σχετικά με την απόδοσή τους. [2]
Η εισηγήτριά σας πιστεύει επίσης ότι απαιτείται σαφής εκτίμηση και αξιολόγηση των υπαρχόντων μέτρων πριν από την προώθηση νέων προτάσεων σε αυτών των τομέα.

Τα συγκεκριμένα μέτρα, τα παραδείγματα από το εξωτερικό και τα βήματα που πρέπει να γίνουν

Καθώς έχει ήδη γίνει εξειδικευμένος σχολιασμός στα έγγραφα εργασίας της εισηγήτριας, η εισηγήτριά σας θα ήθελε (α) να συνοψίσει τις απόψεις της σχετικά με τα προτεινόμενα μέτρα, (β) να υπενθυμίσει τις εμπειρίες άλλων χωρών σε αυτόν τον τομέα και (γ) να επισημάνει ορισμένες ενέργειες που πρέπει να ενθαρρυνθούν σε αυτόν τον τομέα.

Είσοδος/έξοδος, πρόγραμμα καταχωρημένων ταξιδιωτών, ESTA και εξελίξεις σε άλλες χώρες

Γενικά, η εισηγήτριά σας θεωρεί ότι η ανάπτυξη ενός ευρωπαϊκού μοντέλου ολοκληρωμένης διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων της ΕΕ είναι θετική εξέλιξη. Ωστόσο, ο ρυθμός

[1] SEC (2008)0153, σ. 45-46.

[2] Ορθά επίσης τονίζεται ότι αν το σύστημα VIS δεν αποδίδει κατά τη διενέργεια ελέγχων ταυτότητας στα εξωτερικά σύνορα της ΕΕ και δεν λειτουργεί αποτελεσματικά σε όλα τα σημεία διέλευσης συνόρων, η προτιμώμενη επιλογή θα έχει περιορισμένο όφελος SEC (2008)0153, σ. 52.

κατάθεσης ορισμένων μέτρων (τα οποία συμβάλλουν στην παρακολούθηση των μετακινήσεων των ταξιδιωτών) αυξάνεται διαρκώς. Απουσία ενός στρατηγικού σχεδίου που να καθιστά σαφείς τους στόχους, τις επιδόσεις και τις συνέργιες που αναμένονται από τα προγράμματα και τα συστήματα που ήδη υπάρχουν ή που πρόκειται να θεσπιστούν/προταθούν, είναι μάλλον δύσκολο να αξιολογηθεί σωστά η απόλυτη αναγκαιότητα νέων συστημάτων, ιδίως ενός συστήματος όπως το σύστημα εισόδου/εξόδου που προτείνεται. Επιπλέον, απαιτείται σαφής ορισμός της έννοιας της «υπέρβασης της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής» και αξιόπιστα δεδομένα για την υποστήριξη ενός τέτοιου συστήματος.

Όσον αφορά το πρόγραμμα καταχωρημένων ταξιδιωτών, η εισηγήτριά σας υποστηρίζει την ιδέα αυτή επί της αρχής, αλλά εφιστά την προσοχή στην ορολογία που χρησιμοποιείται στην ανακοίνωση και στην ανάγκη παροχής ακριβών κριτηρίων και αιτιολόγησης για την καταχώρηση/ανάκληση (συμπεριλαμβανομένων δυνατοτήτων προσφυγής). Τέλος, τάσσεται υπέρ μιας εναρμονισμένης προσέγγισης.

Όσον αφορά το τελευταίο μέτρο που περιλαμβάνεται στο πακέτο του 2008 για τα σύνορα, το ESTA, η εισηγήτριά σας θεωρεί ότι είναι πολύ νωρίς για να εκτιμηθεί η χρησιμότητα ή η προστιθέμενη αξία του. Αναμένει τη μελέτη πολιτικής, και την τεχνική μελέτη της Επιτροπής που θα ακολουθήσει, στην οποία θα αναλυθεί η σκοπιμότητα, οι πρακτικές συνέπειες και ο αντίκτυπος ενός τέτοιου συστήματος. Μόνο τότε θα είναι δυνατή η περαιτέρω ανάλυση αυτού του μέτρου.

Η εισηγήτριά σας είναι της άποψης ότι, στο πλαίσιο αυτών των μέτρων, πρέπει να διεξαχθεί ενδελεχής μελέτη των επιπτώσεων στα δικαιώματα ιδιωτικότητας των ατόμων μαζί με τις τεχνικές διαβουλεύσεις που θα διερευνήσουν λιγότερο παρεμβατικές τεχνολογίες που θα ελαχιστοποιούν την επεξεργασία προσωπικών δεδομένων. Πρέπει επίσης να υπενθυμιστεί ότι η εκτεταμένη χρήση βιομετρικών στοιχείων που αποτελεί άμεση απόρροια των νέων μέτρων πρέπει να παρακολουθηθεί προσεκτικά.

Πρέπει να είμαστε επιφυλακτικοί κατά την εξέταση παραδειγμάτων από άλλες χώρες που επιχείρησαν να εφαρμόσουν μέτρα ανάλογα με αυτά που προτείνονται στην ανακοίνωση, και ιδίως το πρόγραμμα US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology). Ο στόχος του US-VISIT είναι η προστασία της ασφάλειας των πολιτών και των επισκεπτών των ΗΠΑ, η διευκόλυνση των νόμιμων μετακινήσεων και εμπορικών συναλλαγών και η διασφάλιση της ακεραιότητας του συστήματος μετανάστευσης των ΗΠΑ, καθώς και η προστασία της ιδιωτικότητας των επισκεπτών. Μετά από μια θεωρητική και πρακτική γνωριμία με το σύστημα αυτό στην Washington DC, η εισηγήτριά σας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ένα πρόγραμμα σαν το US VISIT μπορεί να αποδώσει από τεχνικής άποψης, και ότι το πρόγραμμα αυτό καθαυτό δεν συνιστά εξ ορισμού εμπόδιο στις ομαλές ροές ταξιδιωτών. Ωστόσο, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι η κρατική υπηρεσία των ΗΠΑ που είναι αρμόδια για τον έλεγχο των κρατικών δαπανών (United States Government Accountability Office - GAO)[1] έχει εγείρει πολλά ερωτήματα όσον αφορά την οικονομική

[1] GAO, Testimony before the Subcommittee on Border, Maritime and Global Counterterrorism [Κατάθεση ενώπιον της Υποεπιτροπής για την αντιτρομοκρατική πολιτική στα σύνορα, στη θάλασσα και διεθνώς], Committee on Homeland Security, House of Representatives, 28 Ιουνίου, 2007, "Prospects For Biometric US-VISIT Exit Capability Remain Unclear", GAO-07-1044T.

αποδοτικότητα του συστήματος.[1]

Μελλοντικές προοπτικές

Όπως αναφέρθηκε προηγουμένως, η εισηγήτριά σας θεωρεί αναγκαίο πρώτο βήμα την κριτική και ενδελεχή αξιολόγηση της λειτουργίας και της αποτελεσματικότητας των υπαρχόντων συστημάτων και των σχετικών αλληλεπιδράσεών τους, ως προϋπόθεση για τη συνέχιση της συζήτησης περί της αναγκαιότητας νέων μέτρων.

Ταυτόχρονα, το γενικό πλαίσιο όλων των υπαρχόντων μέτρων και των προτεινόμενων πρωτοβουλιών πρέπει να διασαφηνιστεί σε συνδυασμό με τα ζητήματα που άπτονται της προστασίας δεδομένων και τις αναγκαίες εγγυήσεις όσο το δυνατόν πιο νωρίς στη διάρκεια της διαδικασίας.

Η εισηγήτριά σας έχει λάβει γνώση του ερωτηματολογίου που απεστάλη από την Προεδρεία στις αντιπροσωπίες των κρατών μελών καθώς και της Ισλανδίας, του Λιχτενστάιν, της Νορβηγίας και της Ελβετίας, όσον αφορά το προτεινόμενο σύστημα εισόδου/εξόδου, καθώς και των απαντήσεων των κρατών αυτών.

Η εισηγήτριά σας είναι της άποψης ότι πρέπει να επιδιωχθεί μια συζήτηση σε βάθος και για τα τρία μέτρα με όλους τους συναφείς φορείς, και τονίζει την ανάγκη διεξαγωγής δημόσιου διαλόγου σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο.

[1] Το θέμα της οικονομικής αποδοτικότητας αυτών των συστημάτων τέθηκε και στις προκαταρκτικές παρατηρήσεις του ΕΕΠΔ επί του COM(2008) 69 τελικού, 3 Μαρτίου 2008, σ. 4, βλ. επίσης (n 1).