EURÓPAI PARLAMENT

2004 *2009*

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

2008/2181(INI)

21.11.2008

JELENTÉSTERVEZET

az Európai Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítéséről és harmadik országok hasonló tapasztalatairól
(2008/2181(INI))

Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság

Előadó: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

TARTALOMJEGYZÉK

Oldal

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY 3

INDOKOLÁS 8

AZ EURÓPAI PARLAMENT ÁLLÁSFOGLALÁSÁRA IRÁNYULÓ INDÍTVÁNY

az Európai Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítéséről és harmadik országok hasonló tapasztalatairól
(2008/2181(INI))

Az Európai Parlament,

– tekintettel a Bizottság „Az Európai Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítéséről” című 2008. február 13-i közleményére (COM(2008)0069),

– tekintettel a Bizottság „Jelentés a Frontex értékeléséről és jövőbeni fejlesztéséről” című 2008. február 13-i közleményére (COM(2008)0067),

– tekintettel a Bizottság „Az európai határőrizeti rendszer (EUROSUR) kialakításának vizsgálatáról” című 2008. február 13-i közleményére (COM(2008)0068),

– tekintettel a fenti három közlemény vonatkozásában az európai adatvédelmi biztos által megfogalmazott 2008. március 3-i előzetes észrevételekre, valamint a 29. cikk szerinti munkacsoport és a rendőrségi és igazságügyi munkacsoport által megfogalmazott 2008. április 29-i közös észrevételekre,

– tekintettel a Tanács következtetéseire az Európai Unió tagállamai külső határainak igazgatásáról,

– tekintettel a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i 562/2006/EK európai parlamenti és a tanácsi rendeletre[1],

– tekintettel a vízuminformációs rendszerről (VIS) és a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumokra vonatkozó adatok tagállamok közötti cseréjéről (VIS-rendelet) szóló, 2008. július 9-i európai parlamenti és a tanácsi rendeletre[2],

– tekintettel a Schengeni Információs Rendszerről (SIS 1+) a Schengeni Információs Rendszer második generációjára (SIS II) történő átállásról szóló, 2008. október 24-i 1104/2008/EK tanácsi rendeletre[3], valamint a Schengeni Információs Rendszerről (SIS 1+) a Schengeni Információs Rendszer második generációjára (SIS II) történő átállásról szóló, 2008. október 24-i 2008/839/IB tanácsi határozatra[4],

– tekintettel a Bizottság „az európai adatbázisok közötti hatékonyság fokozásáról, interoperabilitásuk javításáról és szinergiahatásaikról a bel- és igazságügyi együttműködés területén” című 2005. november 24-i közleményére (COM(2005)0597),

– tekintettel a FRONTEX Ügynökség értékeléséről és jövőbeni fejlődéséről, valamint az

[1] HL L 105., 2006.4.13., 1. o.
[2] HL C 218., 2008.8.13., 60. o.
[3] HL L 299., 2008.11.8., 1. o.
[4] HL L 299., 2008.11.8., 43. o.

európai határőrizeti rendszerről (EUROSUR) szóló ...-i állásfoglalására[1],

– tekintettel eljárási szabályzata 45. cikkére,

– tekintettel az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság jelentésére (A6-0000/2008),

A. mivel a belső határellenőrzés megszüntetése az európai integráció egyik legfontosabb eredménye,

B. mivel egy belső határok nélküli térség nem működhet a külső határok igazgatása terén meglévő megosztott felelősség és szolidaritás nélkül,

C. mivel az EU integrált határigazgatásának keretén belül már több eszköz és program megvalósult, illetve előkészítés vagy politikai szintű kialakítás alatt van,

D. mivel a Bizottság kijelentette, hogy szándéka szerint 2009-2010-ben készen áll majd arra, hogy jogalkotási javaslatokat terjesszen be egy be- és kiléptető rendszer, egy regisztráltutas-program (RTP) és egy elektronikus utazásengedélyező rendszer (ESTA) bevezetésével kapcsolatosan,

E. mivel hasonló rendszerek léteznek Ausztráliában, és az USA is alkalmaz ilyeneket a US-VISIT program részeként,

F. mivel nincs olyan átfogó főterv, amely felvázolná az EU határokkal kapcsolatos stratégiájának teljes felépítését, illetve mélyreható értékelést tartalmazna a meglévő és előkészítés alatt álló rendszerekről,

Be- és kiléptető rendszer

1. tudatában van annak, hogy feltehetően a be- és kiléptető rendszer középpontjában álló úgynevezett „engedélyezett tartózkodási idejüket túllépők” képviselik az Unió területén tartózkodó illegális bevándorlók legnagyobb csoportját; több információt kér azonban a külső vállalkozók által gyűjtött azon adatokról, amelyek bizonyítják, hogy „2006-ban több mint 8 millió illegális bevándorló tartózkodott az Unió területén”[2]; ragaszkodik továbbá ahhoz, hogy szülessen világos meghatározás az „engedélyezett tartózkodási idejüket túllépők” fogalmára, amely meghatározás bizonyos feltételek mellett magában foglalna lehetséges kivételeket is;

2. hangsúlyozza, hogy bár a javasolt rendszer és figyelmeztetés hozzájárulhat harmadik országok állampolgárainak az engedélyezett tartózkodási idő túllépésétől való elrettentéséhez, illetve adatokat és információkat szolgáltathat a mintákról, mégis továbbra is szükség van a bűnüldözéssel való kapcsolattartásra annak érdekében, hogy el lehessen fogni az engedélyezett tartózkodási időt átlépő személyeket, ezért úgy véli, hogy a javasolt rendszer önmagában nem fogja felszámolni az engedélyezett tartózkodási idő túllépésének jelenségét;

3. nem rendelkezik elegendő információval arra vonatkozóan, hogy ez a rendszer hogyan

[1] Elfogadott szövegek, P6_TA (2008)0000.
[2] SEC(2008)0153.

integrálódik majd a meglévő keretbe, illetve hogyan tud majd azzal együttműködni, valamint hogy milyen változásokat kell majd eszközölni a meglévő rendszereken, és mindez milyen költségekkel jár majd; továbbra is kétségesnek tartja ezért, hogy valóban szükség van-e ezen rendszerek bevezetésére;

4. megállapítja, hogy az Egyesült Államokban szerzett tapasztalatok alapján kétségtelenül nagyobb kihívást jelent a kiléptető rendszer működtetése a beléptető rendszerhez képest, különös tekintettel a tengeri és szárazföldi kilépések tekintetében; továbbá – az eddigi tapasztalatok alapján – jelentős kétségei vannak egy ilyen rendszer költséghatékonyságával kapcsolatosan;

Regisztráltutas-program (RTP)

5. elvi szinten támogatja azt a koncepciót, amely RTP-ket írna elő harmadik országok állampolgárai számára – függetlenül attól, hogy vonatkozik-e rájuk vízumkötelezettség vagy sem – és esetleg automata kapukat állítana fel az EU-állampolgárok számára, hiszen a közösségi jog jelenleg nem teszi lehetővé a határokon történő ellenőrzések egyszerűsítését, kivéve harmadik országok határ menti területeken élő állampolgárai esetén;

6. bírálja azonban a „Az Európai Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítéséről” című közleményben alkalmazott terminológiát („kis kockázatot jelentő utazók”/„jóhiszemű utazók”), mivel ez azt jelentené, hogy nagyszámú utazót eleve „nagy kockázatot jelentőnek” vagy „rosszhiszeműnek” tartanak;

7. megállapítja, hogy több tagállam már bevezetett RTP programot vagy éppen előkészíti azt, hangsúlyozza, hogy fennáll egy olyan helyzet kialakulásának kockázata, amelyben huszonhét, különböző kritériumokon (többek között adatvédelmen és díjakon) alapuló rendszer működik párhuzamosan; értesült arról, hogy Hollandia, Németország, az Egyesült Királyság és a FRONTEX közösen próbálják előmozdítani az úgynevezett „nemzetközi gyorsított utazó programot” (International Expedited Traveller Programme), amely modellként szolgálhat más tagállamok számára;

8. harmonizált megközelítést javasol, ezért sürgeti a Bizottságot, hogy a tagállamok legjobb gyakorlatai alapján gyorsítsa fel a folyamatot, és gondoskodjon arról, hogy a tagállamok továbbra is a közösségi joggal összhangban járjanak el;

Elektronikus utazásengedélyező rendszer (ESTA)

9. elismeri, hogy nem lenne bölcs dolog a biztonsági intézkedések terén csak a harmadik országok azon állampolgáraira összpontosítani, akik vízumköteles országokból érkeznek az EU-ba; kérdésesnek tartja azonban, hogy a javasolt rendszer teljes mértékben szükséges-e, és alapos magyarázatot vár annak tényszerű indokairól; meggyőződése, hogy az általános jellegű adatok tömeges gyűjtése helyett a hírszerző szolgálatok közötti szoros együttműködés az igazán előremutató megoldás;

10. kéri, hogy kapjon tájékoztatást a Bizottság által tervezett tanulmány pontos menetrendjéről és részleteiről;

Az adatvédelemmel és a biometriával kapcsolatos aggodalmak

11. elfogadhatatlannak tartja, hogy „Az Európai Unió határigazgatása terén teendő újabb lépések előkészítéséről” című közlemény elfogadása előtt a Bizottság nem konzultált az európai adatvédelmi biztossal és a 29. cikk szerinti munkacsoporttal; kéri, hogy a Bizottság minden, e közleménnyel kapcsolatos fellépés vonatkozásában tegye ezt meg, mivel a javasolt elemek jelentős mennyiségű személyes adat feldolgozásával járnak;

12. tudatában van annak, hogy a biometrikus jegyek elvileg hatékony személyi azonosítók, mivel a mért jellemzőkről azt gondolják, hogy minden személy esetében eltérők; hangsúlyozza azonban, hogy a biometriai jegyek megbízhatósága sosem teljes és/vagy a technológia nem minden esetben pontos; hangsúlyozza ezért, hogy minden esetben gondoskodni kell helyettesítő eljárásokról is;

13. ragaszkodik egy, a biometriai információk felhasználására és cseréjére vonatkozó standard protokollhoz, illetve olyan interfész-ellenőrzési megállapodásokhoz, amelyek leírják a protokoll alkalmazási módját; úgy véli továbbá, hogy a biometriai adatok felhasználását minőségi standardok függvényévé kell tenni annak érdekében, hogy ne alakuljanak ki eltérések az egyes tagállamok által használt különböző rendszerek között az elfogadás terén;

14. úgy véli, hogy a beépített magánélet-védelmi megközelítés alapvető fontosságú eleme minden olyan további fejlesztésnek, amely kockára teheti egyének személyes adatait, illetve kikezdheti a közvélemény azokba vetett bizalmát, akik adataikat tárolják;

Összegzés

15. úgy véli, hogy a valóban uniós szinten integrált határigazgatás legitim célkitűzés, és egyetért azzal, hogy fontos folyamatosan fejleszteni és erősíteni a határigazgatással kapcsolatos közös uniós politikát;

16. úgy véli azonban, hogy a határigazgatás és a bevándorlás kezelése terén hihetetlen gyorsasággal halmozódnak fel a mélyreható javaslatok;

17. bírálatának ad hangot amiatt, hogy nincs olyan átfogó főterv, amely felvázolná az EU határokkal kapcsolatos stratégiájának teljes felépítését, illetve nem ismeretesek részletek azzal kapcsolatosan, hogy a már megvalósult, illetve előkészítés vagy politikai szintű kialakítás alatt álló programok és rendszerek hogyan működnek majd együtt, és hogyan lehet majd optimalizálni közöttük a kapcsolatokat;

18. hangsúlyozza, hogy mindenekelőtt mélyreható értékelésre van szükség a meglévő és előkészítés alatt álló rendszerekről; illetve kiemeli, hogy az EU stratégiai célkitűzéseinek elérésére való képessége nagymértékben függ attól, hogy sikeresen tudja-e kezelni a programok közötti összekapcsolódásokat, hiszen a programok közötti átfedések és következetlenségek negatív hatást gyakorolnak a szervezési teljesítményre és eredményekre;

19. úgy véli, hogy a befektetések megkezdése előtt kiemelten fontos egy világosan meghatározott operatív áttekintés annak érdekében, hogy egymás mellett lehessen látni az összes intézkedést és kezdeményezést; hangsúlyozza továbbá, hogy világosan kell látni, mely módosítások szükségesek annak érdekében, hogy biztosítható legyen a technológia és az eljárások összehangolt működése, valamint aláhúzza, hogy minden ráfordításnak

gazdaságilag indokoltnak kell lennie;

20. elismeri, hogy összetett feladat megtalálni az egyensúlyt a határokon át egyre nagyobb számban utazó személyek szabad mozgása és az európai polgárok nagyobb biztonsága között, és nem tagadja, hogy az adatok felhasználása nyilvánvaló előnyökkel jár; úgy véli azonban, hogy a nyilvánosságnak a kormány tevékenységébe vetett bizalmát csak akkor lehet megőrizni, ha gondoskodunk megfelelő adatvédelmi biztosítékokról, felügyeletről és jogorvoslati mechanizmusokról;

o

o o

21. utasítja elnökét, hogy továbbítsa ezt az állásfoglalást a Tanácsnak, a Bizottságnak, a tagállamok kormányainak és parlamentjeinek, az európai adatvédelmi biztosnak, valamint az Európai Unió Tagállamai Külső Határain Való Operatív Együttműködési Igazgatásért Felelős Európai Ügynökségnek (Frontex).

INDOKOLÁS

Háttér

A schengeni térség kialakítása miatt újra át kellett gondolni az integrált határigazgatás koncepcióját, amit a 2001. évi laekeni európai tanács vetett fel 2001 decemberében, és amivel kapcsolatban ezt követően a Bizottság adott ki közleményt 2002-ben[1], illetve ennek folytatását jelentette a Hágai Program is a külső határok integrált határőrizeti rendszerével. A 2002. évi közleményben öt, egymástól kölcsönösen függő elemet neveztek meg a külső határok integrált igazgatására irányuló közös politika alapjaiként: (1) közös jogszabályi alap, (2) közös koordinációs és operatív együttműködés mechanizmus, (3) közös integrált kockázatelemzés, (4) az európai dimenzióban és az interoperatív eszközökben jártas személyzet, (5) a feladatok tagállamok közti megosztása egy önálló európai határőrség előkészületei keretében.

Úgy gondolván, hogy a 2002-ben kijelölt teendők megvalósultak[2] (holott számos jogalkotási kezdeményezést és/vagy rendszert még ki kell igazítani és/vagy életbe kell léptetni), és további lépéseket kell tenni annak érdekében, hogy meg lehessen valósítani a ténylegesen integrált határigazgatást, elérve a biztonság növelésére és a harmadik országok állampolgárainak könnyebb utazására irányuló kettős célkitűzést, a Bizottság 2008 februárjában új közleményt adott ki. A közlemény három olyan eszközt említ, amelyek azokra a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkoznának, akik a schengeni együttműködésben részt vevő tagállamba vagy az ezen együttműködéshez társult országba utaznak: (1) a be- és kilépések nyilvántartásának bevezetése, (2) a határátlépés megkönnyítése a jóhiszemű utazók számára, valamint (3) egy elektronikus utazásengedélyező rendszer (ESTA). A Bizottság 2009-2010-re tervezi a jogalkotási javaslat benyújtását annak érdekében, hogy az új intézkedések 2012 és 2015 között életbe léphessenek.

Az előadó úgy véli, hogy az Európai Parlamentnek véleményt kellene alkotnia a Bizottság által tervezett intézkedéscsomagról még akkor is, ha az csak a politikai előkészítés szakaszában van, hiszen ezek az intézkedések vélhetően jelentős változásokat hoznak a határigazgatással kapcsolatos felfogásban, illetve adatvédelmi szempontból is komoly hatást gyakorolnak majd.

A jelentés a 2008. június 30-i „Európai Parlament – nemzeti parlamentek: szabadság és biztonság az EU határainak integrált igazgatásában” című kerekasztal-beszélgetésen, a LIBE bizottság e kérdéskörrel kapcsolatos ülésein, illetve a Bizottság képviselőivel, az európai adatvédelmi biztossal, a tagállamok képviselőivel és az USA belbiztonsági minisztériumával való megbeszéléseken alapszik.

---

[1] COM(2002)0233. Az Európai Unió tagállamai külső határainak intergrált igazgatása felé.

[2] Konszolidált jogi keret, egyszerűsített szabályok a kishatárforgalomra (1931/2006/EK rendelet), a FRONTEX ügynökség létrehozása az operatív szempontok lefedésére, a Külső Határok Alap létrehozása, amely pénzügyi támogatást nyújt a hosszú és nehezen ellenőrizhető külső határszakasszal rendelkező tagállamoknak, valamint segítséget nyújt a bevándorlók számának hirtelen és előre nem látható módon jelentkező növekedése esetén.

Az előadó álláspontja

A jövő tervezése a jelen figyelmes vizsgálatával

Az előadó kezdettől fogva fel kívánja hívni a figyelmet egy kulcsfontosságú elemre a javasolt új intézkedések értékelése szempontjából: a hatástanulmányban, miután több politikai választási lehetőséget áttekint (köztük a helyzet változatlanul hagyását is), a Bizottság egy preferált megoldást különít el. Ez a harmadik országok valamennyi állampolgárára vonatkozó be- és kilépési rendszer, a harmadik országok állampolgárai számára nyitott regisztráltutas-program (RTP), valamint a helyi regisztráltutas-rendszerek és automatizált határellenőrzés kialakítására szolgáló keret kombinációja lenne.

Az összehasonlító eredménytáblára utalva a hatástanulmány hangsúlyozza, hogy „az értékelés alapjául szolgáló kiindulópont azt feltételezi, hogy a jelenlegi előírásokat sikeresen alkalmazzák”[1].

Ezt a szempontot ki kell emelni, mivel a határigazgatás terén jelenleg számos eszköz nem működik a gyakorlatban, ezért még nincsenek visszajelzések a hatékonyságukról[2].
Az előadó úgy véli továbbá, hogy a kérdéskörre vonatkozó új javaslatok benyújtása előtt feltétlenül szükség van a jelenlegi intézkedések világos értékelésére.

Az egyes intézkedések, a külföldi példák és a jövőre vonatkozó elképzelések

Mivel az előadó munkadokumentumai már tartalmaztak konkrét észrevételeket, itt az előadó a) csak röviden foglalja össze a javasolt intézkedésekkel kapcsolatos álláspontját, b) emlékeztet más országok e téren szerzett tapasztalataira, valamint c) kiemel néhány e téren támogatandó fellépést.

Belépés/kilépés, RTP, ESTA és fejlesztések máshol

Általános szempontból az előadó úgy véli, hogy az EU külső határainak integrált igazgatására vonatkozó európai modell kialakítását üdvözölni kell. Azonban egyre gyorsabbá vált az (utazók mozgásának felügyeletéhez hozzájáruló) egyedi intézkedések előterjesztésének ritmusa. Mivel nincs átfogó főterv, nem magyarázták el a célkitűzéseket és nem ismeretes, hogy a meglévő vagy a jövőben elfogadott/javasolt programoktól és rendszerektől milyen teljesítmény és milyen szinergiahatások várhatók el, igen nehéz megalapozott értékelést adni arról, hogy az új rendszerek – és főként a javasolt be- és kiléptetési rendszer – valóban szükségesek-e. Továbbá pontos meghatározást kell adni az „engedélyezett tartózkodási idejüket túllépők” fogalmára, illetve megbízható adatokra van szükség egy ilyen rendszer fenntartásához.

Az RTP kapcsán az előadó elvben támogatja az elképzelést, de felhívja a figyelmet a közleményben alkalmazott terminológiára, valamint arra, hogy pontos kritériumokat és

[1] SEC (2008)0154., 45-46. o.
[2] Helyesen emelik ki azt is, hogy „amennyiben az EU külső határain való személyazonosság-ellenőrzés végrehajtása és a valamennyi határállomáson való hatékony működés tekintetében a VIS-rendszer kudarcot vallana, a preferált megoldás is csak korlátozott eredményekkel járna” SEC (2008)0153, 52. o.

indokokat kell meghatározni a regisztrálásra vagy annak elutasítására (ideértve a jogorvoslati lehetőségeket is). Végül pedig harmonizált megközelítést javasol.

A határokkal kapcsolatos 2008. februári csomagban szereplő utolsó intézkedés, az ESTA kapcsán az előadó úgy véli, hogy túl korai lenne véleményt formálni ennek hasznosságáról vagy hozzáadott értékéről. Egyelőre a politikai tanulmányt, majd pedig a Bizottság technikai tanulmányát várja, amely elemzi majd egy ilyen rendszer megvalósíthatóságát, gyakorlati vonatkozásait és hatásait. Csak ezt követően lehet komolyabban vizsgálni az intézkedést.

Az előadó úgy véli, hogy ezen intézkedések összefüggésében a technikai konzultációkkal párhuzamosan mélyrehatóan elemezni kell az egyének magánélet védelméhez fűződő jogaira gyakorolt hatásokat, feltárva a magánéletbe kevésbé betolakodó technológiákat, amelyek révén a minimálisra csökkenthető a személyes adatok feldolgozása. Emlékeztetni kell arra is, hogy szigorúan figyelemmel kell kísérni a biometria előtérbe kerülését, amit ezen új intézkedések eredményeznének.

A közleményben javasoltakhoz hasonló intézkedéseket hozó külföldi példákat, különösen az Egyesült Államok látogatói és bevándorlói jogállást jelző technológiával kapcsolatos programját (United StatesVisitor and Immigrant Status Indicator Technology – US-VISIT) vizsgálva óvatosnak kell lenni. A US-VISIT célja az amerikai állampolgárok és az oda látogatók biztonságának növelése, a törvényes utazás és kereskedelem elősegítése, az amerikai bevándorlási rendszer integritásának védelme és az oda látogatók magánéletének védelme. Elvi, illetve Washington DC-ben a helyszínen szerzett tapasztalatok alapján az előadó azt a következtetést vonja le, hogy a US-VISIT-hez hasonló programok technikai szempontból működőképesek és nem feltétlenül akadályozzák a zökkenőmentes utasforgalmat. Emlékeztetni kell azonban arra, hogy az Egyesült Államok Számvevőszéke (United States Government Accountability Office – GAO)[1] számos kérdést fogalmazott meg a rendszer költséghatékonyságát illetően[2].

A jövőre vonatkozó elképzelések

Ahogyan azt korábban is említette, az előadó úgy véli, első lépésként kritikusan és mélyrehatóan kell elemezni a létező rendszerek működését és hatékonyságát, valamint egymáshoz való kapcsolódásaikat, és csak ezt követően lehet megvitatni, hogy szükség van-e új intézkedésekre.

Ugyanakkor világosan körül kell határolni a létező intézkedések és a javasolt kezdeményezések átfogó keretét csakúgy, mint az adatvédelem és a folyamat során mihamarabb rögzítendő szükséges biztosítékok szempontjait.

Az előadó tudomásul veszi az elnökség által a tagállamok delegációi, valamint Izland, Liechtenstein, Norvégia és Svájc számára küldött, a javasolt be- és kilépési rendszerről szóló

[1] GAO, Testimony before the Subcommittee on Border, Maritime and Global Counterterrorism, Committee on Homeland Security, House of Representatives, 2007. június 28., "Prospects For Biometric US-VISIT Exit Capability Remain Unclear", GAO-07-1044T.

[2] Az ilyen rendszerek költséghatékonyságának kérdése felmerült az európai adatvédelmi biztos által a COM(2008)69 végleges dokumentummal kapcsolatosan megfogalmazott előzetes észrevételekben is, 2008. március 3., 4. o., lásd az 1. lábjegyzetet is.

kérdőívet, illetve a kérdőívre adott válaszokat.

Az előadó úgy véli, hogy mindhárom intézkedést mélyrehatóbban meg kell vitatni valamennyi érintett féllel, illetve hangsúlyozza, hogy nyilvános vitára van szükség nemzeti és európai szinten egyaránt.