EUROPOS PARLAMENTAS

2004 *2009*

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

2008/2181(INI)

21.11.2008

PRANEŠIMO PROJEKTAS

dėl kitų Europos Sąjungos sienų valdymo etapų ir panašios trečiųjų šalių patirties
(2008/2181(INI))

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

Pranešėja: Jeanine Hennis-Plasschaert

TURINYS

Psl.

PASIŪLYMAS DĖL EUROPOS PARLAMENTO REZOLIUCIJOS 3

AIŠKINAMOJI DALIS.....8

PASIŪLYMAS DĖL EUROPOS PARLAMENTO REZOLIUCIJOS

dėl kitų Europos Sąjungos sienų valdymo etapų ir panašios trečiųjų šalių patirties (2008/2181(INI))

Europos Parlamentas,

– atsižvelgdamas į Komisijos 2008 m. vasario 13 d. komunikatą „Pasirengimas kitiems Europos Sąjungos sienų valdymo etapams“ (COM(2008)0069),

– atsižvelgdamas į Komisijos 2008 m. vasario 13 d. komunikatą „Frontex agentūros vertinimo ir būsimos plėtros ataskaita“ (COM(2008)0067),

– atsižvelgdamas į Komisijos 2008 m. vasario 13 d. komunikatą „Europos sienų stebėjimo sistemos (EUROSUR) sukūrimo nagrinėjimas“ (COM(2008)0068),

– atsižvelgdamas į 2008 m. kovo 3 d. pateiktas preliminarias Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūno pastabas ir į 2008 m. balandžio 29 d. bendrus komentarus, kuriuos pateikė pagal 29 straipsnį įsteigta Darbo grupė bei Policijos ir teisingumo darbo grupė dėl šių trijų minėtųjų komunikatų,

– atsižvelgdamas į Tarybos išvadas dėl Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo,

– atsižvelgdamas į 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 562/2006, nustatantį taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) [1],

– atsižvelgdamas į 2008 m. liepos 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 767/2008 dėl Vizų informacinės sistemos (VIS) ir apsikeitimo duomenimis apie trumpalaikes vizas tarp valstybių narių (VIS reglamentas) [2],

– atsižvelgdamas į 2008 m. spalio 24 d. Tarybos reglamentą Nr. 1104/2008 dėl perėjimo iš Šengeno informacinės sistemos (SIS +1) į antrosios kartos Šengeno informacinę sistemą (SIS II)[3] ir į 2008 m. spalio 24 d. Tarybos Sprendimą 2008/839/TVR dėl perėjimo iš Šengeno informacinės sistemos (SIS +1) į antrosios kartos Šengeno informacinę sistemą (SIS II)[4],

– atsižvelgdamas į 2005 m. lapkričio 24 d. Komisijos komunikatą dėl Europos duomenų bazių teisingumo ir vidaus reikalų srityje geresnio veiksmingumo, didesnio sąveikumo ir optimalios sąveikos(COM(2005)0597),

– atsižvelgdamas į savo ... rezoliuciją dėl FRONTEX agentūros ir Europos sienų stebėjimo

[1] OL L 105, 2006 4 13, p. 1.

[2] OL L 218, 2008 8 13, p. 60.

[3] OL L 299, 2008 11 08, p. 1.

[4] OL L 299, 2008 11 08, p. 43.

sistemos EUROSUR vertinimo ir būsimos plėtros[1],

– atsižvelgdamas į Darbo tvarkos taisyklių 45 straipsnį,

– atsižvelgdamas į Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto pranešimą (A6-0000/2008),

A. kadangi ES vidaus sienų kontrolės panaikinimas yra vienas didžiausių Europos integracijos laimėjimų,

B. kadangi erdvė be vidaus sienų negali funkcionuoti nesant bendros atsakomybės ir solidarumo šios erdvės išorės sienų valdymo srityje,

C. kadangi ES integruoto sienų valdymo srityje kelios priemonės ir programos jau taikomos, dar tik rengiamos arba yra politikos plėtojimo etape,

D. kadangi Europos Komisija pareiškė, kad 2009–2010 m. ketina būti pasirengusi pateikti pasiūlymų dėl teisės aktų dėl atvykimo ir išvykimo sistemos diegimo, registruotų keliautojų programos ir Elektroninio kelionės leidimo sistemos (EKLS),

E. kadangi panašios sistemos veikia Australijoje ir šiuo metu yra įgyvendinamos JAV kaip US–VISIT programos dalis,

F. kadangi trūksta išsamaus bendrojo plano, kuriame būtų išdėstyta bendra ES sienų strategijos struktūra, ir taip pat išsamaus egzistuojančių ir rengiamų sistemų vertinimo,

Atvykimo ir išvykimo sistema

1. supranta, kad vad. užsibuvę asmenys, kuriems iš esmės skirta siūloma atvykimo ir išvykimo sistema, sudaro didžiausią nelegalių imigrantų kategoriją ES; tačiau prašo suteikti daugiau informacijos apie išorės rangovų surinktus duomenis, anot kurių „2006 m. ES buvo iki 8 mln. nelegalių imigrantų“[2], toliau primygtinai reikalauja, kad būtų aiškiai apibrėžta „leistino buvimo šalyje laiko viršijimo“ sąvoka, įskaitant tam tikromis sąlygomis galbūt taikytinas išimtis;

2. pažymi, kad nors siūloma sistema ir įspėjimų informacija gali sulaikyti trečiųjų šalių piliečius nuo leistino buvimo šalyje laiko viršijimo ir suteikti duomenų apie judėjimo tendencijas, kad šį laiką viršijęs asmuo vis tiek gali būti sulaikytas tik kitokiu pagrindu susidūręs su teisėsauga, todėl nemano, kad siūloma sistema apskritai panaikins leistino buvimo šalyje laiko viršijimo reiškinį;

3. neturi pakankamai informacijos apie šios sistemos diegimą ir sąveiką su egzistuojančiomis sistemomis, apie galimus dabartinių sistemų pakeitimus, kurių gali prireikti ir apie tikras susijusias išlaidas; todėl laikosi nuomonės, kad absoliuti tokios sistemos įgyvendinimo būtinybė išlieka abejotina;

4. pažymi, kad, pasimokius iš patirties su JAV reikia pasakyti, kad neabejotinai sunkiau

[1] Priimti tekstai, P6_TA(2008)0000.
[2] SEC (2008) 0153.

kontroliuoti imigrantų išvykimą negu atvykimą, ypač prie sausumos ir jūrų sienų; be to, atsižvelgus į tą pačią JAV įgytą patirtį, yra labai susirūpinęs dėl tokios sistemos rentabilumo;

Registruoto keliautojo programa (RKP)

5. iš esmės pranešėja pritaria TŠP skirtai RKP koncepcijai, nesvarbu, ar jiems vizos privalomos ar ne, ir galimybei ES piliečiams naudotis automatizuotais vartais, kadangi dabartinėje Bendrijos teisėje neleidžiama paprastinti sienų kontrolės, išskyrus pasienio regionuose gyvenančių TŠP atveju;

6. tačiau kritikuoja komunikate „Pasirengimas kitiems Europos Sąjungos sienų valdymo etapams“ vartojamas sąvokas, pvz., *„didelės grėsmės nekeliantys“* ir *„bona fide“* keliautojai, nes jos netiesiogiai reiškia, kad daugybė keliautojų iš anksto laikomi *„didelę grėsmę keliančiais“* arba *„mala fide“* keliautojais;

7. atkreipia dėmesį, kad kelios valstybės narės jau įgyvendino arba rengia tokias RKP programas, pabrėžia, kad kyla pavojus, kad galiausiai bus taikoma daug įvairių skirtingais kriterijais (įskaitant duomenų apsaugos kriterijus ir mokesčius) grindžiamų sistemų; žino, kad Nyderlandai kartu su Vokietija, Jungtine Karalyste ir FRONTEXC agentūra šiuo metu skatina Tarptautinę greitesnio keliavimo programą (angl. *IET*), kad šiuo modeliu galėtų pasinaudoti kitos valstybės narės;

8. propaguoja suderintą požiūrį ir todėl norėtų paraginti EK paspartinti valstybių narių gerąja patirtimi grindžiamą procesą ir užtikrinti, kad valstybės narės nenustotų laikytis Bendrijos teisės aktų;

Elektroninio kelionės leidimo sistema (EKLS)

9. pripažįsta, kad būtų neišmintinga saugumo priemones orientuoti tik į TŠP, į ES atvykstančius iš šalių, kurių piliečiams privalomos vizos; vis dėlto abejoja, ar siūloma sistema būtinai reikalinga ir norėtų gauti jos išsamų pagrindimą; yra įsitikinęs, kad teisingesnis būdas – ne bendras masinis duomenų rinkimas, o artimas žvalgybos tarnybų bendradarbiavimas;

10. norėtų, kad Komisija informuotų Europos Parlamentą apie tikslų jos planuojamo tyrimo tvarkaraštį ir kitą su juo susijusią informaciją;

Duomenų apsauga ir susirūpinimas dėl biometrinių identifikatorių

11. laiko nepriimtinu tai, kad prieš priimant Komunikatą „Pasirengimas kitiems Europos Sąjungos sienų valdymo etapams“ EK nesikonsultavo su EDAPP ir pagal 29 straipsnį įsteigta darbo grupe; prašo, kad Komisija tai padarytų dėl bet kurių šiame komunikate apibūdinamų veiksmų, kadangi siūlomi veiksmai apims milžiniškos apimties asmens duomenų apdorojimą;

12. žino, kad naudojant biometrinius duomenis teoriškai galima veiksmingai identifikuoti asmenį, nes tikrinamos asmens savybės, kaip manoma, yra būdingos tik jam; tačiau pabrėžia, kad biometriniai duomenys niekuomet nėra absoliutūs ir (arba) ne visais atvejais

tikslūs; todėl pažymi, kad kiekvienu atveju turėtų būti numatytos atsarginės procedūros;

13. primygtinai reikalauja parengti parengtas arba rengiamas standartinis biometrinių duomenų naudojimo protokolas ir pasiekta sąsajos valdymo susitarimų, kuriais nustatoma, kaip protokolas bus naudojamas; todėl mano, kad biometrinių identifikatorių naudojimui turėtų būti taikomi kokybės standartai, siekiant užkirsti kelia valstybių narių sistemų priimtinumo skirtumams;

14. mano, kad būtina laikytis „privatumo integravimo į sistemas“ požiūrio rengiant bet kokias priemones, dėl kurių gali kilti pavojus žmonių asmeninei informacijai ir gali žlugti visuomenės pasitikėjimą įstaigomis, kurios tvarko informaciją apie žmones;

Išvados

15. mano, kad integruoto sienų valdymo tikslas yra teisėtas ir sutinka, kad svarbu nuolat tobulinti ir plėsti ES bendrosios sienų valdymo politikos priemonės;

16. tačiau pažymi ir tai, kad sienos ir imigracijos valdymo srityje stebėtinu greičiu kaupiasi pasiūlymai, galėsiantys sukelti rimtų padarinių;

17. kritikuoja, kad nėra nuoseklaus pagrindinio veiksmų plano, nustatančio bendrus tikslus ir bendrą ES sienos strategijos architektūrą ir išsamaus tarpusavyje susijusių programų ir sistemų (esamų, rengiamų arba politikos plėtros lygmeniu) veiklos suderinimo ir apibūdinimo, kaip gali būti optimizuota programų tarpusavio sąveika;

18. visų pirma pabrėžia esamų sistemų ir rengiamų sistemų vertinimo poreikį, be to, norėtų pabrėžti, kad ES gebėjimas siekti strateginių tikslų ir rezultatų didele dalimi priklausys nuo atitinkamų programų, kurios yra tarpusavyje susijusios, sąveikos valdymo, kadangi programų dubliavimas ir nenuoseklumas turės neigiamą poveikį organizacijos veiklai ir rezultatams;

19. laikosi nuomonės, kad prieš investuojant itin svarbu aiškiai nustatyti veikimo sąlygas, kurios leistų suderinti įvairias priemones ir atsirandančias iniciatyvas; be to pažymi, kad turėtų būti visiškai aišku, kokie pokyčiai reikalingi siekiant užtikrinti darnų technologinių priemonių ir procesų veikimą, pabrėžia, kad visos investicijos ekonominiu požiūriu turėtų būti pagrįstos;

20. pripažįsta, kad sudėtinga pasiekti pusiausvyros tarp laisvo tarptautinio vis didesnio žmonių skaičiaus judėjimo ir didesnio Europos piliečių saugumo ir neneigia to, kad duomenų naudojimas teikia aiškių privalumų; kartu pabrėžia, kad visuomenė pasitikės vyriausybės veiksmais priklausys tik įgyvendinus pakankamas duomenų apsaugos politikos priemones ir užtikrinus pažeistų teisių apgynimo būdus;

o

o o

21. paveda Primininkui perduoti šią rezoliuciją Tarybai, Komisijai, ES valstybių narių vyriausybėms bei parlamentams, Europos Duomenų apsaugos priežiūros pareigūnui ir

Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrai (Frontex).

AIŠKINAMOJI DALIS

Bendrosios aplinkybės

Susikūrus Šengeno erdvei sąvoką „integruotas sienų valdymas“ teko apsvarstyti iš naujo. Iškelta 2001 m. gruodžio mėn. Lakeno Europos Vadovų Taryboje, ši idėja buvo toliau gvildenama 2002 m. Europos Komisijos komunikate[1] bei Hagos programoje kaip „integruota išorinių sienų valdymo sistema“. 2002 m. komunikate, kaip integruoto išorinių sienų valdymo bendrosios politikos pagrindas, pabrėžiami penki tarpusavyje priklausomi komponentai: 1) bendra teisės aktų visuma, 2) bendras koordinavimo ir operatyvinio bendradarbiavimo mechanizmas, 3) bendra integruota rizikos analizė, 4) personalo rengimas Europos mastu ir sąveiki įranga, 5) naštos pasidalijimas tarp valstybių narių, rengiantis sudaryti Europos pasieniečių korpusą.

Komisija, laikydamasi nuomonės, kad „2002 m. parengta darbotvarkė jau įgyvendinta“[2] (nepaisant to, kad dar reikia priimti kelis teisės aktų pasiūlymus ir (arba) įdiegti kelias sistemas[3]) ir kad „siekiant visiškai integruoto sienų valdymo įvykdyti du uždavinius: sustiprinti saugumą ir sudaryti palankesnes sąlygas trečiųjų šalių piliečiams keliauti, būtų galima apsvarstyti tolesnius žingsnius“, šiuo tikslu 2008 m. vasario mėn. paskelbė komunikatą. Šiame komunikate pateikiamos trys priemonės, kurios būtų taikomos trečiųjų šalių piliečiams, keliaujantiems į Šengeno bendradarbiavimo sistemai priklausančią valstybę narę arba į su šiuo bendradarbiavimu susijusią šalį: 1) atvykimo ir išvykimo registravimas, 2) sienos kirtimo palengvinimas *bona fide* keliautojams ir 3) Elektroninio kelionės leidimo sistema (EKLS). Komisija ketina pateikti teisės aktų pasiūlymus 2009–2010 m., kad šios naujos priemonės būtų pradėtos taikyti 2012–2015 m.

Pranešėjos nuomone, Europos Parlamentas turėtų pateikti savo nuomonę dėl šių naujų Komisijos numatytų priemonių, net jei dar tik kuriama su jomis susijusi politikos strategija, nes dėl šių priemonių tikriausiai iš esmės keisis sienų valdymo samprata, be to, jos gali turėti didžiulės įtakos duomenų apsaugos klausimams.

Pranešimas pagrįstas 2008 m. birželio 30 d. apskritojo stalo pasitarimo „Europos Parlamentas – nacionaliniai parlamentai. Integruoto ES sienų valdymo laisvė ir saugumas“, LIBE komiteto posėdžių šiuo klausimu bei ryšių su Komisijos atstovais, Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnu (EDAPP), valstybių narių atstovais ir JAV Valstybės saugumo departamentu rezultatais.

Pranešėjos nuomonė

[1] COM(2002)0233. Siekiant integruoto ES valstybių narių išorinių sienų valdymo.

[2] Konsoliduotas teisinis pagrindas, supaprastintos vietinio eismo per sienas taisyklės (Reglamentas (EB) Nr. 1931/2006), agentūros FRONTEX, kuri ėmėsi su operatyviniu aspektu susijusios veiklos, įkūrimas, Europos išorės sienų fondo, teikiančio finansinę paramą valstybėms narėms, atsakingoms už ilgas ir sunkiai kontroliuojamas išorines sienas, ir skirto padėti valstybėms narėms susitvarkyti su staigiu ir nenumatytu imigrantų antplūdžiu, įsteigimas.

[3] Pvz., Bendrijos vizų kodeksą, VIS, SIS II.

Ateities planavimas atsižvelgiant į dabartinę padėtį

Iš pat pradžių pranešėja norėtų atkreipti dėmesį į svarbiausią dalyką siekiant įvertinti siūlomas naujas priemones: poveikio vertinime Komisija, apsvarsčiusi kelias politinės galimybes (įskaitant *status quo* galimybę), išdėstė pasirinktą galimybę. Tai būtų visiems trečiųjų šalių piliečiams taikomos atvykimo ir išvykimo sistemos, trečiųjų šalių piliečiams atviros Registruotų keliautojų programos (RKP) bei „vietos“ registruotų keliautojų sistemų ir automatizuotos pasienio kontrolės kūrimo sistemos derinys.

Kalbant apie lyginamąjį vertinimą, poveikio vertinime pabrėžiama, kad „pradine padėtimi, su kuria lyginant pateikti vertinimai, laikomas sėkmingas *status quo galimybės įgyvendinimas*“[1].

Į šį aspektą reikia atkreipti dėmesį, nes kelios priemonės sienų valdymo srityje šiuo metu dar neveikia, todėl nėra galimybės pateikti pastabų dėl jų veiksmingumo[2].
Be to, pranešėjos nuomone, prieš pradedant svarstyti bet kokius naujus pasiūlymus šioje srityje, be jokios abejonės, būtina aiškiai įvertinti šiuo metu taikomas priemones.

Konkrečios priemonės, užsienio šalių pavyzdžiai ir būsimi veiksmai

Konkrečios pastabos šiais klausimais išdėstytos pranešėjos darbo dokumentuose, todėl pranešėja norėtų: a) trumpai apibendrinti savo nuomonę apie siūlomas priemones, b) priminti kitų šalių patirtį šioje srityje ir c) atkreipti dėmesį į kai kuriuos veiksmus, kuriuos reikėtų skatinti šioje srityje.

Atvykimo ir išvykimo sistema, RKP, EKLS ir pokyčiai kitose srityse

Apskritai, pranešėjos nuomone, integruoto ES išorinių sienų valdymo Europos modelio kūrimas bus sutiktas palankiai. Tačiau tempas, kuriuo siūlomos konkrečios priemonės (dėl keliautojų judėjimo stebėjimo), nuolat didėja. Neturint išsamaus pagrindinio plano, kuriame būtų paaiškinti tikslai, numatyti rezultatai ir sinergijos, kurių siekiama iš programų ir sistemų, veikiančių šiuo metu arba kurios bus priimtos ir (arba) pasiūlytos ateityje, itin sudėtinga teisingai įvertinti, ar tikrai būtinos naujos sistemos, ypač tokios kaip atvykimo ir išvykimo sistema. Be to, reikia nustatyti aiškią sąvokos „ilgiau nei leista likęs asmuo“ apibrėžtį ir surinkti patikimus duomenis tokiai sistemai paremti.

Dėl RKP – pranešėja iš esmės remia šią programą, tačiau atkreipia dėmesį į komunikate vartojamus terminus ir būtinybę nustatyti tikslius registracijos ir registracijos panaikinimo (įskaitant galimybę pateikti skundą) kriterijus ir motyvus. Be to, ji palaiko suderintą požiūrį.

Dėl paskutinės, vienos iš 2008 m. vasario mėn. numatytų sienų valdymo priemonių – EKLS – pranešėjos manymu, diskutuoti apie šios priemonės naudingumą ar pridėtinę vertę pernelyg anksti. Pranešėja laukia politikos tyrimo ir techninio tyrimo rezultatų iš Komisijos, kuri išanalizuos tokios sistemos įgyvendinamumą, praktines pasekmes ir poveikį. Tik tuomet bus

[1] SEC (2008)0153, p. 45–46.

[2] Taip pat teisingai pastebėta, kad „jei VIS sistemoje, skirtoje tikrinti tapatybę prie ES išorinių sienų, įvyktų gedimas arba ji netinkamai veiktų prie visų sienos kirtimo punktų – tai būtų nedaug naudos teikianti pasirinkta galimybė“, SEC (2008)0153, p. 52.

galima toliau plėtoti šią priemonę.

Pranešėjos nuomone, atsižvelgiant į šias priemones, vienu metu reikia kruopščiai apsvarstyti jų poveikį asmens privatumo teisėms, surengti konsultacijas techniniais klausimais ir ištirti ne tokias invazines technologijas, kurias taikant būtų galima sumažinti dorojamų asmeninių duomenų kiekį. Taip pat reikėtų prisiminti, kad pradėjus taikyti šias naujas priemones reikės ypač smarkiai pasikliauti biometriniais duomenimis, todėl šį aspektą reikėtų itin atidžiai sekti.

Užsienio šalių, kurios ėmėsi priemonių, panašių į siūlomas komunikate, pavyzdžius, ypač Jungtinių Valstijų lankytojų ir imigrantų statuso rodiklių technologijų programą (US-VISIT), reikia vertinti atsargiai. Programa US-VISIT skirta stiprinti JAV piliečių ir lankytojų saugumą, supaprastinti teisėtas keliones ir prekybą, užtikrinti JAV imigracijos sistemos vientisumą ir apsaugoti lankytojų privatumą. Atsižvelgdama į teorinę ir praktinę patirtį Vašingtone (DC), pranešėja daro išvadą, kad tokia programa kaip US-VISIT techniniu požiūriu gali veikti, o pati programa neturėtų trukdyti sklandžiam keliautojų srautui. Tačiau taip pat reikėtų prisiminti, kad Jungtinių Valstijų vyriausybės auditavimo agentūrai (angl. *Government Accountability Office, GAO*)[1] kyla nemažai klausimų dėl šios sistemos sąnaudų efektyvumo[2].

Būsimi veiksmai

Kaip minėta, pranešėjos nuomone, prieš pradedant išsamiau svarstyti naujų priemonių būtinumą, visų pirma reikėtų kritiškai ir kruopščiai įvertinti dabartinių sistemų veikimą ir veiksmingumą bei jų sąveikas.

Tuo pat metu reikėtų aiškiai apibrėžti visuotinę visų dabartinių priemonių ir siūlomų iniciatyvų sistemą, nustatant problemas, susijusias su duomenų apsauga, ir būtinas apsaugos priemones, kurios proceso metu būtų pradėtos taikyti kuo greičiau.

Pranešėja atkreipia dėmesį į klausimyną dėl siūlomos atvykimo ir išvykimo sistemos, kurį pirmininkaujanti šalis nusiuntė ES valstybių narių delegacijoms, taip pat Islandijai, Lichtenšteinui, Norvegijai ir Šveicarijai, ir jų atsakymus.

Pranešėjos nuomone, visas tris priemones reikėtų nuodugniau apsvarstyti su visais su tuo susijusiais subjektais ir pabrėžia būtinybę surengti viešas diskusijas nacionaliniu ir Europos lygmeniu.

[1] GAO pranešimas Pasienio, jūros ir visuotinės kovos su terorizmu veiklos pakomitetyje, Atstovų rūmų Valstybės saugumo komitetas, 2007 m. birželio 28 d. „Neaiškios US-VISIT išvykimo pajėgumų biometrinių duomenų naudojimo perspektyvos“, GAO-07-1044T.

[2] Tokių sistemų sąnaudų efektyvumo klausimas iškeltas EDAPP išankstiniuose komentaruose dėl COM(2008) 69 galutinio, 2008 m. kovo 3 d., p. 4, taip pat žr. (Nr. 1).