EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

2008/2181(INI)

21.11.2008

OSNUTEK POROČILA

o ukrepih pri upravljanju meja v Evropski uniji in podobne izkušnje tretjih držav
(2008/2181(INI))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalka: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

VSEBINA

Stran

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA 3

OBRAZLOŽITEV 7

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o ukrepih pri upravljanju meja v Evropski uniji in podobne izkušnje tretjih držav (2008/2181(INI))

Evropski parlament,

– ob upoštevanju sporočila Komisije z dne 13. februarja 2008 z naslovom „Priprava naslednjih ukrepov pri upravljanju meja v Evropski uniji“ (KOM(2008)0069),

– ob upoštevanju sporočila Komisije z dne 13. februarja 2008 z naslovom „Poročilo o oceni in prihodnjem razvoju agencije FRONTEX“ (KOM(2008)0067),

– ob upoštevanju sporočila Komisije z dne 13. februarja z naslovom „Proučitev vzpostavitve evropskega sistema nadzorovanja meja (EUROSUR)“ (KOM(2008)0068),

– ob upoštevanju uvodnih opomb evropskega nadzornika za varstvo podatkov z dne 3. marca 2008 ter skupnih opomb delovne skupine iz člena 29 in delovne skupine za policijo in pravosodje z dne 29. aprila 2008 o treh zgoraj omenjenih sporočilih,

– ob upoštevanju sklepov Sveta o upravljanju zunanjih meja držav članic Evropske unije,

– ob upoštevanju Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah)[1],

– ob upoštevanju Uredbe (ES) št. 767/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. julija 2008 o vizumskem informacijskem sistemu (VIS) in izmenjavi podatkov med državami članicami o vizumih za kratkoročno prebivanje (Uredba VIS)[2],

– ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. 1104/2008 z dne 24. oktobra 2008 o migraciji s schengenskega informacijskega sistema (SIS 1+) na drugo generacijo schengenskega informacijskega sistema (SIS II)[3] in Sklepa Sveta 2008/839/PNZ z dne 24. oktobra 2008 o migraciji s schengenskega informacijskega sistema (SIS 1+) na drugo generacijo schengenskega informacijskega sistema (SIS II)[4],

– ob upoštevanju sporočila Komisije z dne 24. novembra 2005 o izboljšani učinkovitosti, povečani interoperabilnosti in sinergijah med evropskimi zbirkami podatkov na področju pravosodja in notranjih zadev (KOM(2005)0597),

– ob upoštevanju svoje resolucije z dne ... o oceni in prihodnjem razvoju agencije FRONTEX in evropskega sistema nadzorovanja meja (EUROSUR)[5],

---

[1] UL L 105, 13.4.2006, str.1.
[2] UL L 218, 13.8.2008, str. 60.
[3] UL L 299, 8.11.2008, str. 1.
[4] UL L 299, 8.11.2008, str. 43.
[5] Sprejeta besedila, P6_TA(2008)0000.

– ob upoštevanju člena 45 svojega poslovnika,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (A6-0000/2008),

A. ker je odprava nadzora na notranjih mejah EU eden največjih dosežkov evropskega povezovanja,

B. ker območje brez notranjih meja ne more delovati brez deljene odgovornosti in solidarnosti pri upravljanju zunanjih meja,

C. ker so v okviru integriranega upravljanja meja v EU številni instrumenti in programi že bili vzpostavljeni ali so v pripravi ali pa na stopnji razvoja politike,

D. ker je Komisija navedla, da leta 2009 in 2010 namerava predložiti zakonodajne predloge za uvedbo sistema vstopa/izstopa, programa za registrirane potnike (RTP) in elektronskega sistema za odobritev potovanj (ESTA),

E. ker podobni sistemi že obstajajo v Avstraliji, v ZDA pa jih izvajajo kot del programa US-VISIT,

F. ker ni celovitega osrednjega načrta za celostno strategijo EU za meje niti ni temeljitega pregleda in ocene obstoječih sistemov ali sistemov, ki so še v pripravi,

Sistem vstopa/izstopa

1. se zaveda, da „osebe, ki so presegle dovoljeno obdobje bivanja“ in so v središču predlaganega sistema vstopa/izstopa, najverjetneje predstavljajo največjo kategorijo nezakonitih priseljencev v EU; vendar zahteva več informacij o podatkih, ki jih je zbral zunanji pogodbenik in kažejo, da „je bilo leta 2006 v EU do osem milijonov nezakonitih priseljencev“[1]; nadalje vztraja, da je treba jasno opredeliti izraz „oseba, ki je presegla dovoljeno obdobje bivanja“, vključno z morebitnimi izjemami, ki bi bile mogoče pod določenimi pogoji;
2. poudarja, da bi predlagani sistem in opozorila pripomogli k temu, da bi državljane tretjih držav odvrnili od prekoračitve dovoljenega obdobja bivanja ter zagotovili podatke in informacije o vzorcih, vendar je še vedno potrebno sodelovanje z organi kazenskega pregona, da bi prijeli posameznike, ki presežejo dovoljeno obdobje bivanja, in zato meni, da predlagani sistem ne bo preprečil pojava prekoračitve dovoljenega obdobja bivanja kot takega;

3. nima zadostnih informacij o načinu integracije sistema v obstoječi okvir in njegovem delovanju znotraj okvira, o morebitnih potrebnih spremembah obstoječih sistemov in o njegovih dejanskih stroških; zato meni, da je nujna uvedba takšnega sistema dvomljiva;

4. ugotavlja, da je tudi glede na izkušnje iz ZDA nedvomno veliko težje nadzirati izstop kot vstop, zlasti v zvezi z izstopom na morju in kopnem; poleg tega je glede na iste izkušnje zelo zaskrbljen nad stroškovno učinkovitostjo takega sistema;

[1] SEC(2008)0153.

Program za registrirane potnike (RTP)

5. načeloma podpira zamisel o RTP za državljane tretjih držav, ne glede na to, ali za njih velja vizumska obveznost ali ne, in možno uporabo avtomatiziranih prehodov za državljane EU, saj veljavna zakonodaja Skupnosti ne dovoljuje poenostavitve mejnih kontrol, razen za državljane tretjih držav, ki živijo na mejnih območjih;

6. vendar kritizira terminologijo, ki je uporabljena v sporočilu z naslovom „Priprava naslednjih ukrepov pri upravljanju meja v Evropski uniji“ („potniki, ki pomenijo majhno tveganje“/„dobroverni potniki“), ker bi lahko pomenila, da je ogromno število potnikov vnaprej obravnavanih kot „potniki, ki pomenijo veliko tveganje“ ali „zlonamerni potniki“;

7. poudarja, da je v več državah članicah takšen RTP že vzpostavljen ali pa je v pripravi, in opozarja na nevarnost, da bi na koncu dobili preplet 27 sistemov, ki temeljijo na različnih kriterijih, vključno s kriteriji glede varstva podatkov in pristojbin; se zaveda, da Nizozemska, Nemčija, Združeno kraljestvo in agencija FRONTEX želijo „Mednarodni program za pospešeno potovanje“ spodbujati kot možen načrt za druge države članice;

8. priporoča usklajen pristop in zato Komisijo poziva, naj pospeši postopek na podlagi najboljših praks v državah članicah in zagotovi, da države članice še naprej delujejo skladno z zakonodajo Skupnosti;

Elektronski sistem za odobritev potovanj (ESTA)

9. priznava, da bi bilo pri varnostnih ukrepih nespametno nameniti pozornost samo državljanom tretjih držav, ki v EU potujejo iz držav z vizumsko obveznostjo; vseeno dvomi, da je predlagani sistem resnično potreben, in glede tega želi natančno pojasnitev; je prepričan, da prava pot naprej ni obsežno zbiranje splošnih podatkov, ampak zlasti tesno sodelovanje med obveščevalnimi službami;

10. želi biti obveščen o natančnem časovnem razporedu in podrobnostih študije, ki jo predvideva Komisija;

Varstvo podatkov in pomisleki glede biometričnih podatkov

11. meni, da je nedopustno, da se Komisija pred sprejetjem sporočila z naslovom „Priprava naslednjih ukrepov pri upravljanju meja v Evropski uniji“ ni posvetovala z evropskim nadzornikom za varstvo podatkov in delovno skupino iz člena 29; zahteva, naj se Komisija posvetuje glede vseh ukrepov iz tega sporočila, saj predlagani sestavni deli obsegajo obdelavo velike količine osebnih podatkov;

12. se zaveda, da so biometrični podatki teoretično učinkoviti osebni identifikatorji, saj naj bi merjene značilnosti bile različne za vsako posamezno osebo; vendar poudarja, da zanesljivost biometričnih podatkov ni nikoli stoodstotna in/ali biometrični podatki v vseh primerih niso natančni; zato poudarja, da je vedno treba zagotoviti alternativne postopke;

13. vztraja na standardnem protokolu za uporabo in izmenjavo biometričnih podatkov in na sporazumih o nadzoru vmesnikov, ki bodo opisovali način uporabe protokola; nadalje meni, da bi za uporabo biometričnih podatkov moral veljati standard kakovosti, da ne bi

prišlo do razlik pri sprejemanju med različnimi sistemi, ki jih uporabljajo države članice;

14. meni, da je pristop „spoštovanja zasebnosti že pri načrtovanju“ bistvena značilnost vsakega razvoja, ki bi lahko ogrozil osebne podatke posameznikov ter zaupanje javnosti in zaupanje v tiste, ki so v lasti njihovih podatkov;

Sklepi

15. meni, da je cilj resnično integriranega upravljanja meja v EU upravičen, in se strinja, da je treba nenehno razvijati in krepiti skupno politiko EU o upravljanju meja;

16. vendar meni, da se v okviru upravljanja meja in priseljevanja daljnosežni predlogi kopičijo neverjetno hitro;

17. kritizira odsotnost celovitega osrednjega načrta, kjer bi bili navedeni skupni cilji in struktura strategije EU za meje, podrobnosti o načinu vključevanja vseh sorodnih programov in shem (obstoječih, v pripravi ali na stopnji razvoja politike) ter možnosti za prilagoditev povezav med njimi;

18. poudarja, da sta najprej potrebna pregled in ocena obstoječih sistemov in sistemov v pripravi, in poudarja da je to, ali bo EU dosegla svoje strateške cilje, v veliki meri odvisno od uspešnega upravljanja soodvisnosti med sorodnimi programi, saj bosta podvajanje in neskladnost med njimi posledično negativno vplivala na organizacijsko zmogljivost in rezultate;

19. meni, da je pred investiranjem nujno treba izoblikovati jasno opredeljen operativni kontekst, da bi uskladili vse ukrepe in nastajajoče pobude; nadalje poudarja, da je treba popolnoma jasno opredeliti, katere spremembe so potrebne, da bi zagotovili nemoteno delovanje tehnologije in procesov, in poudarja da morajo vse investicije biti gospodarsko upravičene;

20. priznava, da bo iskanje pravega ravnovesja med prostim gibanjem vedno večjega števila ljudi prek meja in večjo varnostjo evropskih državljanov zelo zapleteno ter ne zanika očitnih prednosti uporabe podatkov; hkrati meni, da je javno zaupanje v vladne ukrepe mogoče ohraniti samo, če so glede varstva podatkov zagotovljeni zaščitni ukrepi, nadzor in pritožbeni mehanizmi;

o

o o

21. naroči svojemu predsedniku, naj to resolucijo posreduje Svetu, Komisiji, vladam in parlamentom držav članic, evropskemu nadzorniku za varstvo podatkov in Evropski agenciji za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (Frontex).

OBRAZLOŽITEV

Ozadje

Vzpostavitev schengenskega območja je zahtevala ponovni razmislek o konceptu „integriranega upravljanja meja“, ki ga je predložil Evropski svet v Laeknu decembra 2001 ter bil obravnavan v sporočilu Evropske komisije (ES) iz leta 2002[1] in Haaškem programu v obliki „integriranega sistema upravljanja zunanjih meja“. V sporočilu iz leta 2002 je poudarjenih pet vzajemno odvisnih sestavnih delov kot osnova za skupno politiko integriranega upravljanja zunanjih meja: (1) skupni korpus zakonodaje, (2) skupni mehanizem usklajevanja in operativnega sodelovanja, (3) skupna integrirana analiza tveganja, (4) osebje, usposobljeno v evropski razsežnosti in na področju medoperativne opreme, (5) delitev bremena med državami članicami glede evropskih mejnih straž.

Glede na to, da je „načrt iz leta 2002 zdaj končan“[2] (ne glede na to, da je še vedno treba sprejeti in/ali izvršiti številne zakonodajne pobude in/ali sisteme[3]) in da „bi lahko razmislili tudi o nadaljnjih ukrepih za uresničitev resnično integriranega upravljanja meja z namenom izpolnitve dveh ciljev, in sicer povečanja varnosti in lajšanja potovanje državljanom tretjih držav“, je Komisija februarja 2008 v ta namen objavila sporočilo. V tem sporočilu so poudarjene tri rešitve, ki bi se lahko uporabljale v zvezi z državljani tretjih držav, ki potujejo v državo članico, vključeno v schengensko sodelovanje, ali državo, ki se je pridružila temu sodelovanju, in sicer: (1) uvedba beleženja vstopa/izstopa, (2) olajšanje prehoda meja za dobroverne potnike in (3) elektronski sistem za odobritev potovanj (ESTA). Leta 2009 in 2010 Komisija namerava predložiti zakonodajne predloge, tako da bi nove ukrepe lahko izvajali med leti 2012 in 2015.

Poročevalka meni, da bi Evropski parlament moral predstaviti svoje poglede na ta nov sklop ukrepov, ki jih predvideva Komisija, čeprav so šele na stopnji razvoja politike, saj bodo najverjetneje bistveno vplivali na razumevanje načina upravljanja meja in bi lahko močno vplivali na varstvo podatkov.

Poročilo temelji na okrogli mizi z dne 30. junija 2008 med Evropskim parlamentom in nacionalnimi parlamenti, kjer so obravnavali svobodo in varnost pri integriranem upravljanju meja EU, srečanjih odbora LIBE o tej temi in na stikih s predstavniki Komisije, evropskim nadzornikom za varstvo podatkov, predstavniki držav članic in Ministrstvom ZDA za domovinsko varnost.

Mnenje poročevalke

---

[1] KOM(2002)0233. Na poti k integriranemu upravljanju zunanjih meja držav članic EU.

[2] Konsolidirani pravni okvir, poenostavljena pravila za obmejni promet (uredba (ES) št. 1931/2006), ustanovitev agencije FRONTEX, ki pokriva operativno razsežnost, ustanovitev Sklada za zunanje meje, ki zagotavlja finančno podporo državam članicam, ki so odgovorne za zahtevne dele zunanjih meja, in pomoč državam članicam, ki se soočajo z nenadnim in nepredvidljivim povečanjem priseljencev.

[3] Primer: Vizumski zakonik Skupnosti, VIS, SIS II.

Načrtovanje prihodnosti ob natančnem opazovanju sedanjosti

Poročevalka najprej želi opozoriti na ključni element, da bi lahko ocenili nove predlagane ukrepe: Komisija je v oceni učinka, po tem ko je pregledala številne možnosti politik (vključno s sedanjim stanjem), kot prednostno možnost navedla kombinacijo sistema vstopa/izstopa za vse državljane tretjih držav, program za registrirane potnike, ki bi bil odprt za državljane tretjih držav, ter okvir za razvoj lokalnih shem registriranih potnikov in avtomatiziranega sistema kontrole na mejnih prehodih.

Glede primerjalnih preglednic je v oceni učinka poudarjeno, da „izhodiščna situacija, za katero so narejene ocene, *predvideva uspešno izvajanje ohranitve sedanjega stanja*“[1].

Ta vidik je treba poudariti, ker mnogo instrumentov na področju upravljanja meja še ne deluje in tako ni mogoče podati pripomb glede njihove zmogljivosti. [2]
Poročevalka prav tako meni, da je pred oblikovanjem kakršnih koli novih predlogov na tem področju treba nujno natančno pregledati in oceniti obstoječe ukrepe.

Posebni ukrepi, primeri iz tujine in prihodnost

Ker je poročevalka določene pripombe že navedla v svojih delovnih dokumentih, bi želela (a) na kratko povzeti svoje poglede na predlagane ukrepe, (b) opozoriti na izkušnje na tem področju iz drugih držav in (c) poudariti nekatere ukrepe, ki jih je treba spodbujati na tem področju.

Vstop/izstop, RTP, ESTA in razvoj drugod

Splošno gledano poročevalka meni, da je razvoj evropskega modela integriranega upravljanja zunanjih meja EU dobrodošel, vendar se hitrost predlaganja določenih ukrepov, ki vplivajo na nadzor gibanja potnikov, nenehno pospešuje. Zaradi odsotnosti celovitega glavnega načrta, ki bi pojasnjeval, kateri cilji, zmogljivosti in sinergije so potrebni za obstoječe programe in sisteme ter tiste, ki bodo šele sprejeti ali predlagani, je zelo težko pravilno oceniti, ali je resnično potreben nov sistem, zlasti predlagan sistem vstopa/izstopa. Poleg tega je treba zagotoviti tudi jasno opredelitev izraza „oseba, ki je presegla dovoljeno obdobje bivanja“ in zanesljive podatke za vzdrževanje takšnega sistema.

Glede RTP poročevalka načeloma podpira to zamisel, vendar opozarja na terminologijo, ki jo uporablja Komisija, in na to, da je treba zagotoviti natančne kriterije in razloge za beleženje/preklic (vključno z možnostjo pritožbe). Končno predlaga usklajen pristop.

V zvezi z zadnjim ukrepom, ki je bil februarja 2008 vključen v sveženj za meje ESTA, poročevalka meni, da je še prezgodaj za podajanje pripomb o koristi ali dodani vrednosti tega sistema. Poročevalka pričakuje študijo o politiki in v nadaljevanju tudi tehnično študijo Komisije, v kateri bodo analizirani izvedljivost, praktične posledice in vpliv takšnega sistema.

[1] SEC(2008) 0153, str. 45–46.
[2] Upravičeno je opozorjeno tudi na to, „da bi nedelovanje sistema VIS za preverjanje identitete na zunanjih mejah EU ter nezmožnost učinkovitega delovanja na vseh mejnih prehodih pomenilo, da bi prednostna možnost bila le delno koristna“, SEC (2008)0153, str. 52.

Šele takrat bo mogoča nadaljnja razprava o tem ukrepu.

Poročevalka meni, da je v okviru teh ukrepov treba temeljito preučiti vpliv na pravice do zasebnosti posameznikov, hkrati pa so potrebna tudi tehnična posvetovanja za raziskovanje tehnologij, ki bi manj posegale v zasebnost in s katerimi bi se kar najbolj zmanjšala obdelava osebnih podatkov. Ne sme se pozabiti, de je treba veliko pozornosti nameniti tudi dejstvu, da bi se novi ukrepi v preveliki meri zanašali na biometrične podatke.

Iz primerov iz tujine, kjer so uvedli podobne ukrepe, kot jih predlaga Komisija, zlasti program ZDA za tehnologijo kazalnikov zvezi s statusom obiskovalcev in priseljencev US-VISIT (United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology), je mogoče razbrati, da je pri sprejemanju ukrepov potrebna previdnost. Cilj programa US-VISIT je povečanje varnosti državljanov in obiskovalcev ZDA, olajšati zakonita potovanja in trgovanje, zagotoviti celovitost ameriškega sistema priseljevanja in zaščititi zasebnost obiskovalcev. Na podlagi teoretične izkušnje in po obisku v Washingtonu poročevalka meni, da program, kot je US-VISIT, lahko dejansko deluje s tehničnega stališča, in da program kot tak ni nujno ovira pri omogočanju nemotenih tokov potnikov. Poudariti pa je treba, da ima Urad ZDA za vladno odgovornost (GAO)[1] veliko vprašanj glede stroškovne učinkovitosti sistema.[2]

Prihodnost

Kot že omenjeno, poročevalka meni, da bi prvi nujni korak morala biti kritična in podrobna ocena delovanja in učinkovitosti obstoječih sistemov in njihovega vzajemnega delovanja, da bi lahko nadalje razpravljali o potrebi po novih ukrepih.

Poleg tega bi bilo treba jasno določiti splošni okvir za vse obstoječe ukrepe in predlagane pobude, vključno z vprašanjem varstva podatkov in čimprejšnji zagotovitvi potrebnih varnostnih ukrepov med procesom.

Poročevalka je seznanjena z vprašalnikom o predlaganem sistemu vstopa/izstopa, ki ga je predsedstvo poslalo delegacijam držav članic EU ter Islandiji, Liechtensteinu, Norveški in Švici, vključno z njihovimi odgovori.

Poročevalka meni, da bi bilo potrebnih več poglobljenih razprav o vseh treh ukrepih ob sodelovanju vseh ustreznih strani, in poudarja potrebo po javnih razpravah na nacionalni in evropski ravni.

[1] GAO, predstavitev pred pododborom za boj proti terorizmu na mejah, morju in po vsem svetu, odborom za domovinsko varnost, predstavniškim domom z dne 28. junija 2007 z naslovom „Možnosti nadzora izstopa na podlagi biometričnih podatkov v okviru programa US-VISIT še vedno nejasne“, GAO-07-1044T.

[2] Vprašanje stroškovne učinkovitosti takšnih sistemov je omenjeno že v uvodnih opombah evropskega nadzornika za varstvo podatkov o KOM(2008) 69 konč. z dne 3. marca 2008, str. 4, glej tudi (št. 1).