EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

2008/2181(INI)

21.11.2008

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om utvecklingen av Europeiska unionens gränsförvaltning och motsvarande erfarenheter från tredjeländer
(2008/2181(INI))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION 3

MOTIVERING 8

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om utvecklingen av Europeiska unionens gränsförvaltning och motsvarande erfarenheter från tredjeländer
(2008/2181(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

– med beaktande av kommissionens meddelande av den 13 februari 2008 med titeln ”Att förbereda nästa steg i utvecklingen av Europeiska unionens gränsförvaltning” (KOM(2008)0069),

– med beaktande av kommissionens meddelande av den 13 februari 2008 med titeln ”Rapport om utvärderingen och den framtida utvecklingen av Frontex” (KOM(2008)0067),

– med beaktande av kommissionens meddelande av den 13 februari 2008 med titeln ”Om undersökning av möjligheterna att inrätta ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur)” (KOM(2008)0068),

– med beaktande av de preliminära kommentarerna från Europeiska datatillsynsmannen av den 3 mars 2008 och de gemensamma kommentarerna från artikel 29-arbetsgruppen och arbetsgruppen för polisiära och rättsliga frågor av den 29 april 2008 om de tre ovannämnda meddelandena,

– med beaktande av rådets slutsatser om förvaltningen av Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser,

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)[1],

– med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen)[2],

– med beaktande av rådets förordning (EG) nr 1104/2008 av den 24 oktober 2008 om migrering från Schengens informationssystem (SIS 1 +) till andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II)[3] och rådets beslut 2008/839/RIF av den 24 oktober 2008 om migrering från Schengens informationssystem (SIS 1+) till andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II)[4],

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

– med beaktande av kommissionens meddelande av den 24 november 2005 om större effektivitet, förbättrad interoperabilitet och synergieffekter mellan EU:s databaser på området rättsliga och inrikes frågor (KOM(2005)0597),

– med beaktande av sin resolution av den … om utvärdering och framtida utveckling av byrån Frontex och det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur)[1],

– med beaktande av artikel 45 i arbetsordningen,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A6-0000/2008), och av följande skäl:

A. Att de inre gränskontrollerna inom EU tagits bort är ett av den europeiska integrationens viktigaste resultat.

B. Ett område utan inre gränser kan inte fungera utan delat ansvar och solidaritet i förvaltningen av dess yttre gränser.

C. Inom ramarna för EU:s integrerade gränsförvaltning har flera instrument och program redan inrättats, håller på att förberedas eller är föremål för politisk utveckling.

D. Kommissionen har meddelat att den avser att 2009–2010 vara redo att lägga fram lagstiftningsförslag för att införa ett in- och utresesystem, ett program för registrerade resenärer (RTP) och ett elektroniskt system för resetillstånd (Esta),

E. Liknande system finns i Australien och håller på att genomföras i Förenta staterna som en del av programmet US-Visit.

F. Det saknas en övergripande översiktsplan som anger uppbyggnaden för EU:s gränsstrategi i stort, liksom en grundlig utvärdering och bedömning av befintliga system och system under utarbetande.

In- och utresesystem

1. Personer som stannar kvar längre än de har rätt till, s.k. overstayers, befinner sig i centrum för det föreslagna in- och utresesystemet och antas vara den största kategorin olagliga invandrare i EU. Europaparlamentet önskar emellertid mer information om de uppgifter som samlats in av en extern uppdragstagare och som visar att det 2006 fanns upp till 8 miljoner olagliga invandrare i EU[2]. Vidare kräver parlamentet en klar definition av termen ”overstayer”, inklusive tänkbara undantag under särskilda omständigheter.

2. Även om det föreslagna systemet och snabbinformationen kan hjälpa till med att avskräcka tredjelandsmedborgare från att stanna kvar längre än de har rätt till, och ge uppgifter och information om mönster, påpekar Europaparlamentet att fortsatt kontakt med de rättsvårdande myndigheterna fortfarande behövs för att gripa den person som stannar kvar längre än han eller hon har rätt till, och av denna anledning tror parlamentet

[1] Antagna texter, P6_TA(2008)0000.
[2] SEK(2008)0153.

inte att det föreslagna systemet kommer att sätta stopp för det s.k. overstayer-fenomenet som sådant.

3. Europaparlamentet saknar tillräcklig information om på vilket sätt detta system kommer att integreras i och samverka med det befintliga ramverket, om vilka tänkbara förändringar som kommer att krävas i befintliga system och om vilka faktiska kostnader som kommer att uppstå. Det förblir således tveksamt om det är absolut nödvändigt att genomföra ett sådant system.

4. Utan tvekan och med tanke på den läxa man lärt sig i Förenta staterna är det en större utmaning att införa utrese- än inresekapacitet, särskilt när det gäller utresa sjö- och landvägen. Vidare har Europaparlamentet med tanke på samma erfarenheter avsevärda betänkligheter när det gäller kostnadseffektiviteten hos ett sådant system.

Ett program för registrerade resenärer (RTP)

5. I princip stöder Europaparlamentet tanken om ett program för registrerade resenärer (RTP) för tredjelandsmedborgare, oavsett om dessa omfattas av viseringstvång eller ej, och den tänkbara användningen av automatiska dörrar för EU-medborgare, eftersom gemenskapslagstiftningen för närvarande inte tillåter förenklade gränskontroller annat än för tredjelandsmedborgare som bor i gränsområden.

6. Dock kritiserar Europaparlamentet termvalet i meddelandet ”Att förbereda nästa steg i utvecklingen av Europeiska unionens gränsförvaltning” (”resenärer som utgör en låg risk” respektive ”resenärer med ärligt uppsåt”), eftersom detta implicerar att ett stort antal resenärer från början betraktas som ”resenärer som utgör en hög risk” respektive ”resenärer med oärligt uppsåt”.

7. Flera medlemsstater har redan inrättat eller förbereder sådana RTP-program, och Europaparlamentet framhåller risken för att man till slut får ett lapptäcke med 27 olika system som grundas på olika kriterier, bland annat för uppgiftsskydd och avgifter. Nederländerna försöker tillsammans med Tyskland, Storbritannien och Frontex att främja programmet International Expedited Traveller Programme som en tänkbar mall för andra medlemsstater.

8. Europaparlamentet förordar ett harmoniserat tillvägagångssätt och uppmanar därför med kraft kommissionen att påskynda processen på grundval av bästa praxis i medlemsstaterna och att se till att medlemsstaterna fortsätter att följa gemenskapslagstiftningen.

Ett elektroniskt system för resetillstånd (Esta)

9. Det vore oklokt att i fråga om säkerhetsåtgärder koncentrera uppmärksamheten enbart på tredjelandsmedborgare som reser in i EU från länder med viseringstvång. Europaparlamentet ifrågasätter emellertid om det föreslagna systemet är absolut nödvändigt och önskar en grundlig förklaring av det bakomliggande resonemanget om systemet. Parlamentet är övertygat om att ett nära samarbete mellan underrättelsetjänsterna är den rätta vägen framåt, snarare än att rent allmänt bedriva en massiv uppgiftsinsamling.

10. Europaparlamentet önskar information om den exakta tidtabellen för och detaljerna i den undersökning som kommissionen nämner.

Oro när det gäller uppgiftsskydd och biometriska uppgifter

11. Det är oacceptabelt att kommissionen underlät att samråda med Europeiska datatillsynsmannen och artikel 29-arbetsgruppen innan den antog meddelandet med titeln ”Att förbereda nästa steg i utvecklingen av Europeiska unionens gränsförvaltning”. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att göra detta i fråga om varje åtgärd enligt det meddelandet, eftersom de föreslagna byggstenarna medför behandling av enorma mängder personuppgifter.

12. Biometriska uppgifter är i teorin effektiva när det gäller att identifiera personer, eftersom de särdrag som undersökts är individuella för varje enskild person. Europaparlamentet understryker emellertid att tillförlitligheten hos biometriska uppgifter aldrig är absolut och/eller att biometriska uppgifter inte i samtliga fall är korrekta. En reservmetod bör alltid finnas.

13. Europaparlamentet insisterar på ett standardprotokoll för användning och utbyte av biometriska uppgifter och kontrollavtal för gränssnitt som beskriver hur protokollet kommer att användas. Användningen av biometriska uppgifter bör omfattas av en kvalitetsnorm för att undvika acceptansskillnader mellan olika system som används i medlemsstaterna.

14. Europaparlamentet anser att ett tillvägagångssätt med inbyggda skyddsmekanismer för den personliga integriteten, s.k. privacy by design, är ett viktigt inslag i varje utveckling som riskerar att äventyra enskildas personliga information och människors tilltro till och förtroende för dem som innehar information om dem.

Slutsatser

15. Målet att EU ska uppnå en verkligt integrerad gränsförvaltning är legitimt, och Europaparlamentet instämmer i att det är viktigt att fortlöpande utveckla och stärka EU:s gemensamma gränsförvaltningspolitik.

16. Dock anser Europaparlamentet att det på områdena för gräns- och invandringsförvaltningen läggs fram långtgående förslag i förvånansvärt snabb takt.

17. Europaparlamentet kritiserar avsaknaden av en övergripande översiktsplan som anger de stora målen för och uppbyggnaden av EU:s gränsstrategi, liksom detaljerna för hur alla sammanhängande program och system (befintliga, under utarbetande eller i den politiska utvecklingsfasen) förväntas fungera tillsammans och hur förbindelserna mellan dem kan utformas på bästa sätt.

18. Europaparlamentet betonar behovet av utvärdering och bedömning i första hand av befintliga system och system under utarbetande, och understryker att EU:s förmåga att nå sina strategiska mål till stor del är beroende av om man framgångsrikt kan hantera det ömsesidiga sambandet mellan besläktade program, eftersom dubbelarbete och bristande

samstämdhet dem emellan kommer att få negativ verkan på organisationen prestationer och följaktligen dess resultat.

19. Innan investeringar görs är det av yttersta vikt att förfoga över ett tydligt definierat verksamhetssammanhang för att anpassa alla åtgärder och nya initiativ. Europaparlamentet framhåller vidare att det bör vara kristallklart vilka ändringar som behövs för att se till att tekniken och förfarandena samverkar harmoniskt och betonar att alla investeringar bör vara ekonomiskt motiverade.

20. Europaparlamentet erkänner att den balans som måste hittas mellan att garantera fri rörlighet över gränserna för ett ökande antal människor och att garantera ökad säkerhet för Europas medborgare är en komplex angelägenhet, och man kan inte förneka att användningen av uppgifter erbjuder tydliga fördelar. Samtidigt anser parlamentet att allmänhetens förtroende för myndigheternas verksamhet endast kan upprätthållas om det finns tillräckliga uppgiftsskyddsgarantier, övervakning och rättsmedel.

o

o o

21. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen, medlemsstaternas regeringar och parlament, Europeiska datatillsynsmannen och Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (Frontex).

MOTIVERING

Bakgrund

Inrättandet av Schengenområdet har medfört en ny syn på begreppet integrerad gränsförvaltning, som lanserades av Europeiska rådet i Laeken i december 2001 och togs upp i ett meddelande från Europeiska kommissionen 2002[1] samt i Haagprogrammet i formen ”integrerat system för förvaltning av de yttre gränserna”. I meddelandet från 2002 betonade man att följande fem inbördes beroende komponenter utgör grunden för en gemensam politik för en integrerad förvaltning av de yttre gränserna: 1) gemensam lagstiftning, 2) gemensam samordning och en samarbetsmekanism för verksamheten, 3) gemensam integrerad riskanalys, 4) personal som utbildats inom gemenskapsdimensionen och samverkansutrustningen, 5) kostnadsfördelning mellan medlemsstaterna i väntan på en gemenskapskår med gränsvakter.

Kommissionen anser att agendan från 2002 nu fullgjorts[2] (trots att det ännu återstår att anta och/eller genomföra flera lagstiftningsinitiativ och/eller system[3]) och att man bör ta upp ytterligare initiativ till diskussion för att uppnå målet att skapa en i verklig mening integrerad gränsförvaltning och samtidigt öka säkerheten och underlätta resandet för tredjelandsmedborgare, och den lade i februari 2008 fram ett meddelande i detta syfte. Tre åtgärder som skulle vara tillämpliga på de tredjelandsmedborgare som reser in i en EU-medlemsstat som deltar i Schengensamarbetet eller ett land som är associerat till detta samarbete anges i meddelandet: 1) införande av in- och utreseregistrering, 2) underlättad gränspassage för resenärer med ärligt uppsåt och 3) ett elektroniskt system för resetillstånd (Esta). Kommissionen avser att 2009–2010 vara redo att lägga fram lagstiftningsförslag för att se till att de nya åtgärderna får verkan någon gång mellan 2012 och 2015.

Föredraganden anser att Europaparlamentet bör lämna sina synpunkter på detta nya paket med åtgärder från kommissionen, även om de fortfarande ligger på utredningsavdelningarnas nivå, eftersom de sannolikt kommer att medföra avsevärda förändringar i det sätt man uppfattar gränsförvaltningen på och också kan få enorma följder för skyddet av uppgifter.

Betänkandet bygger på rundabordssamtalet av den 30 juni 2008 under rubriken ”Europaparlamentet och de nationella parlamenten: frihet och säkerhet i samband med integrerad förvaltning av EU:s gränser”, LIBE-sammanträden i detta ämne och kontakter med företrädare för kommissionen, Europeiska datatillsynsmannen, företrädare för medlemsstaterna och Förenta staternas Department of Homeland Security.

---

[1] KOM(2002)0233. En framtida integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser.

[2] Ett konsoliderat rättsligt ramverk, förenklade bestämmelser för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser (förordning (EG) nr 1931/2006), inrättande av byrån Frontex som tar hand om verksamheten, inrättande av fonden för yttre gränser som ger finansiellt stöd åt medlemsstater med ansvar för långa och svåra avsnitt av de yttre gränserna och hjälper medlemsstater som möter ett plötsligt och oförutsett inflöde av invandrare.

[3] Exempel: gemenskapskodex om viseringar, VIS, SIS II.

Föredragandens hållning

Att utforma framtiden och samtidigt noggrant iaktta nutiden

I början önskar föredraganden fästa uppmärksamheten på ett nyckelelement för bedömning av de nya förslagen till åtgärder: I sin konsekvensbedömning har kommissionen, efter att ha undersökt flera handlingsalternativ (inbegripet att inte ändra någonting alls) fastställt ett prioriterat alternativ. Detta skulle utgöras av en kombination av ett in- och utresesystem för alla tredjelandsmedborgare, ett program för registrerade resenärer (RTP), som står öppet för tredjelandsmedborgare, och en ram för utveckling av ”lokala” system för registrerade resenärer och automatiserad gränskontroll.

Vid hänvisning till den jämförande resultattavlan understryks i konsekvensbedömningen att den grundsituation mot vilken bedömningarna görs *förutsätter att nuläget medför ett framgångsrikt genomförande*[1].

Denna aspekt måste betonas, eftersom flera styrmedel på gränsförvaltningsområdet för närvarande ännu inte börjat fungera och det därför ännu inte är möjligt att kommentera dem och deras resultat. [2]

Föredraganden anser också att en tydlig bedömning och utvärdering av befintliga åtgärder är absolut nödvändig innan man kan lägga fram nya förslag på området.

De särskilda åtgärderna, exemplen från utlandet och vägen framåt

Eftersom särskilda kommentarer redan framförts i föredragandens arbetsdokument önskar hon a) kort sammanfatta sina åsikter om de föreslagna åtgärderna, b) påminna om andra länders erfarenheter på området och c) peka på några åtgärder på området som bör uppmuntras.

In- och utresa, program för registrerade resenärer (RTP), elektroniskt system för resetillstånd (Esta) och utvecklingen på annat håll

Från ett övergripande perspektiv anser föredraganden att man bör välkomna att det ska utvecklas en gemenskapsmodell för integrerad gränsförvaltning av EU:s yttre gränser. Dock har takten med vilken särskilda åtgärder (som bidrar till att övervaka resenärernas rörlighet) lagts fram ständigt ökat. I avsaknad av en övergripande översiktsplan som förklarar vilka mål, resultat och synergieffekter som ska krävas av befintliga program och system och sådana som ska antas/föreslås, är det ganska svårt att korrekt bedöma den absoluta nödvändigheten av nya system, särskilt ett sådant som det föreslagna in- och utresesystemet. Vidare behövs en tydlig definition av begreppet ”overstayer” (dvs. person som stannar kvar längre än han eller hon har rätt till) och tillförlitliga uppgifter för att upprätthålla ett sådant system.

När det gäller program för registrerade resenärer (RTP) stöder föredraganden i princip denna

[1] SEK(2008)0153, s. 45-46.

[2] Det påpekas också med rätta att misslyckandet med VIS-systemet när det gäller att genomföra identitetskontroller vid EU:s yttre gränser och fungera effektivt och vid alla gränsövergångar skulle medföra att den prioriterade valmöjligheten fick begränsad nytta, se SEK(2008)0153, s. 52.

tanke, men fäster uppmärksamheten på termvalet i meddelandet och behovet av att använda exakta kriterier och skäl för registrering och återkallande (inklusive överklagandemöjligheter). Slutligen förordar hon ett harmoniserat tillvägagångssätt.

När det gäller den sista åtgärden i gränspaketet från februari 2008, nämligen ett elektroniskt system för resetillstånd (Esta), anser föredraganden att det är för tidigt att kommentera nyttan eller mervärdet. Hon ser fram emot den politiska undersökningen, följd av kommissionens tekniska studie som kommer att analysera ett sådant systems genomförbarhet, praktiska följder och verkan. Först då kommer det att bli möjligt att yttra sig närmare om denna åtgärd.

Föredraganden anser att man i samband med dessa åtgärder grundligt måste reflektera över vilka följder de får för den enskildes rätt till integritet, samtidigt som man genom tekniskt samråd även undersöker mindre inkräktande teknik som kan minimera behandlingen av personuppgifter. Det bör också påminnas om att den omfattande användning av biometriska uppgifter som skulle bli följden av dessa nya åtgärder måste granskas noggrant.

När man tittar på utländska exempel där det införts liknande åtgärder som de som läggs fram i meddelandet, särskilt Förenta staternas program Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-Visit), måste man gå försiktigt till väga. Målet med programmet US-Visit är att öka säkerheten för Förenta staternas medborgare och besökare, att underlätta berättigade resor och handel, att säkra integriteten i landets invandringssystem och att skydda besökarnas privatliv. Efter teoretiska och praktiska erfarenheter på plats i Washington DC drar föredraganden slutsatsen att ett program som US-Visit kan fungera ur teknisk synvinkel och att programmet som sådant inte per definition är något hinder för ett smidigt passagerarflöde. Man bör emellertid också påminna om att Förenta staternas byrå för regeringens ansvarsskyldighet (GAO)[1] reser många frågetecken när det gäller systemets kostnadseffektivitet[2].

Överväganden inför framtiden

Som ovan antytts anser föredraganden att ett nödvändigt första steg bör vara att kritiskt och grundligt bedöma funktionssättet och effektiviteten hos de befintliga systemen och deras respektive samverkan, för att sedan diskutera om nya åtgärder behövs.

Samtidigt bör de övergripande ramarna för alla befintliga åtgärder och föreslagna initiativ tydligt anges, tillsammans med frågor som rör skydd av uppgifter och de nödvändiga garantier som ska tillhandahållas så tidigt som möjligt i processen.

Föredraganden noterar det frågeformulär om det föreslagna in- och utresesystemet som rådsordförandeskapet översänt till EU-medlemsstaternas delegationer och till Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz, samt svaren från dessa.

---

[1] GAO, vittnesbörd inför underskottet för bekämpande av terrorism vid gränserna, till sjöss och globalt (Subcommittee on Border, Maritime and Global Counterterrorism), utskottet för hemlandets säkerhet (Committee on Homeland Security), representanthuset, 28 juni 2007: "Prospects For Biometric US-VISIT Exit Capability Remain Unclear", GAO-07-1044T.

[2] Frågan om kostnadseffektiviteten hos sådana system har tagits upp i Europeiska datatillsynsmannens preliminära kommentar till KOM(2008)0069 av den 3 mars 2008, s. 4, se även not 1.

Föredraganden anser att en mer djuplodande diskussion om alla tre åtgärder bör föras med alla relevanta aktörer och understryker behovet av allmän debatt på nationell och europeisk nivå.