

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger om tredjelandsstatsborgere, der passerer Den Europæiske Unions medlemsstaters ydre grænser«

COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD),

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 562/2006 for så vidt angår brugen af ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende«

COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)

og til »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af et program for registrerede rejsende«

COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD)

(2013/C 271/18)

Hovedordfører: **Cristian PÎRVULESCU**

Den 14. marts og 16. april samt den 27. marts 2013 besluttede henholdsvis Europa-Parlamentet og Rådet under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger om tredjelandsstatsborgere, der passerer Den Europæiske Unions medlemsstaters ydre grænser«

COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 562/2006 for så vidt angår brugen af ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende«

COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)

»Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af et program for registrerede rejsende«

COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD).

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs præsidium henviste den 19. marts 2013 det forberedende arbejde til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkedsmæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder.

På grund af sagens hastende karakter udpegede Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg på sin 490. plenarforsamling den 22.-23. maj 2013, mødet den 22. maj, Cristian Pîrvulescu til hovedordfører og vedtog følgende udtalelse med 125 stemmer for, 4 imod og 3 hverken for eller imod.

1. Indledning

1.1 Lovgivningsforslaget er en del af pakken om »den næste generation af grænsekontroller«, et strategisk initiativ på Kommissionens arbejdsprogram for 2012. Ifølge Kommissionen imødekommer pakken to store, indbyrdes forbundne udfordringer, dels hvordan man effektivt overvåger tredjelandsstatsborgeres rejsestrømme og bevægelser over hele Schengenområdet eksterne grænse, dels hvordan man sikrer, at grænserne kan passeres hurtigt og enkelt for det stigende antal regelmæssige rejsende, som udgør størsteparten af dem, der passerer grænserne.

1.2 Kommissionen foreslog i sin meddelelse af 13. februar 2008 om forberedelse af de kommende faser af grænseforvaltningen i EU, at der oprettes et ind- og udrejsesystem.

1.3 Forslaget blev godkendt i Stockholmprogrammet, som Det Europæiske Råd enedes om på sit møde i december 2009, hvor mulighederne for at oprette et ind- og udrejsesystem, som sætter medlemsstaterne i stand til effektivt at udveksle oplysninger samtidig med at databeskyttelsen garanteres, blev bekræftet.

1.4 I konklusionerne på Det Europæiske Råd den 23.-24. juni 2011 blev der appelleret om ny dynamik i arbejdet med »intelligente grænser«. Kommissionen svarede ved at vedtage en ny meddelelse den 25. oktober 2011 om de forskellige løsningsmuligheder og vejen frem.

1.5 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har udarbejdet en lang række udtalelser vedrørende gennemførelsen af de to komplementære systemer ⁽¹⁾. Udtalelserne understreger merværdien af EU's engagement i og værktøjer til at tackle de udfordringer, som den øgede grænseoverskridende mobilitet rejser. EU har en vigtig rolle og et stort ansvar for at sikre koordineringen mellem medlemsstaterne. I lyset af de seneste udfordringer knyttet til mobilitet og migration har EØSU slået til lyd for proportionalitetsprincippet og princippet om effektiv virkning. Det har også påpeget, hvor afgørende det er at sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder i udformningen og gennemførelsen af politikker og programmer.

2. Generelle bemærkninger

2.1 I lyset af den forventede stigning i mobiliteten over EU's grænser skal indsatsen for at opbygge pålidelige og effektive grænseforvaltnings- og kontrolsystemer intensiveres.

2.2 EØSU bifalder den grundlæggende tilgang i pakken »intelligente grænser«, som sigter på at afbalancere behovet for at fremme mobiliteten og imødekomme hensynet til sikkerhed, som i stigende grad har gjort sig gældende i EU i de seneste år.

2.3 EØSU anerkender merværdien af engagement, ledelse og investeringer på EU-plan og håber, at medlemsstaterne vil koordinere indsatsen for at sikre en vellykket gennemførelse af de påtænkte programmer.

2.4 EØSU ønsker at understrege, at Den Europæiske Unions identitet eksplicit og implicit er knyttet til åbenhed og indbyrdes forbindelser, ikke kun inden for men også på tværs af grænserne. EU er et dynamisk kulturelt, socialt, politisk og økonomisk område, og grænseoverskridende mobilitet er nyttig for at opretholde dets relevans på den globale skueplads. På den baggrund bør EU-institutionerne og medlemsstaterne sørge for, at de nye systemer ikke påvirker tredjelandsstatsborgeres rejser og ønske om at rejse til EU.

2.5 Ligeledes bør der gives særlig opmærksomhed til offentlighedens syn på de to systemer og deres funktion, og reglerne skal forklares grundigt for tredjelandsstatsborgere. EU og medlemsstaterne skal i samarbejde med tredjelændenes myndigheder sikre, at potentielle rejsende får adgang til oplysninger og bistand, især angående deres rettigheder. Pakken kræver en korrekt finansieret kommunikationsindsats.

⁽¹⁾ (EUT C 88 af 11.4.2006, s. 37–40), (EUT C 128 af 18.5.2010, s. 29–35), (EUT C 128 af 18.5.2010, s. 80–88), (EUT C 44 af 11.2.2011, s. 162–166), (EUT C 376 af 22.12.2011, s. 74–80), (EUT C 299 af 4.10.2012, s. 108–114).

2.6 EØSU opfordrer alle relevante aktører og institutioner til at medtænke de grundlæggende rettigheder, efterhånden som de to systemer videreudvikles og gennemføres. Trods de to systemers ret tekniske karakter har de væsentlige konsekvenser for de grundlæggende rettigheder for enkeltpersoner/alle tredjelandsstatsborgere, der rejser til EU. EØSU bifalder den opmærksomhed, der er på databeskyttelses-/privatlivsproblematikken og håber, at beskyttelsen af alle relevante grundlæggende rettigheder får passende opmærksomhed og overvåges.

2.7 EØSU henleder opmærksomheden på de betydelige forskelle mellem de institutionelle rammer og kompetencer i medlemsstaterne, hvoriblandt flere gennemfører deres egne versioner af de to systemer. En omlægning i den størrelsesorden, der inddrager et stort antal institutioner og mennesker, er udfordrende for ikke at sige risikobetonet. De involverede institutioner bør sikre, at overgangen ikke på nogen måde berører de rejsende.

2.8 I lyset af tidligere erfaringer vil EØSU også gerne henlede opmærksomheden på problemet med udgifter og hvorledes de ansættes. Sådanne systemer er kendte for at være bekostelige og vi må sikre, at udgifterne her er proportionale og at de bruges effektivt. Derudover bør de første overslag være så nøjagtige som muligt.

2.9 EØSU ønsker at opfordre til yderligere overvejelser over differentieringen mellem rejsende, som er et grundelement i pakken »intelligente grænser«. Det er muligt, at differentieringen i praksis vil føre til noget, der ligger tæt på diskrimination. Adgang til programmet for registrerede rejsende afhænger af status, indkomst, sprogkunderskaber og uddannelse. Risikoen kan begrænses, hvis de relevante myndigheder anlægger en inklusiv tilgang til de potentielle rejsendes forskellige acceptable aktiviteter og tilhørsforhold.

2.10 EØSU bemærker, at der mangler relevante og specifikke data om mobilitet. Bortset fra manglen på nøjagtige tal for rejsende på kort ophold, som bliver længere end de har tilladelse til, mangler der kvalitative data, der kunne bidrage til en forståelse af dette fænomen. Politikken bør ikke kun trække på kvantitative data, der skal indsamles, når systemerne er på plads. Der er behov for flere ressourcer for at udforske brug og misbrug af det aktuelle system.

2.11 EØSU opfordrer EU og medlemsstaterne til at være behørigt opmærksomme på uddannelsen af personale, der arbejder direkte med rejsende, især konsulats- og grænsepersonale. De skal være veluddannede og være i stand til at bistå rejsende i procedurer, der er teknisk udfordrende og psykologisk følsomme.

2.12 EØSU er klar over fordelene ved at indsamle biometriske data, men gør opmærksom på den virkning, fingeraftryk har på regelmæssige og uregelmæssige rejsende. Den psykologiske virkning er skadelig for motivationen til at rejse og generelt for den enkeltes forhold til værtslandet. Derudover associeres fingeraftryk sædvanligvis med kriminalitet og politiarbejde. EØSU appellerer om yderligere overvejelser over indsamling af biometriske data som en del af de to programmer og over, hvorledes man kan begrænse de uønskede virkninger.

3. Særlige bemærkninger

3.1 EØSU mener, at retten til at blive informeret skal gøres gældende, især når der er tale om brug af personlige data. Tredjelandstatsborgere skal oplyses om deres rettigheder. I visse situationer kan sprogbarrierer spille ind og hindre den konkrete udøvelse af denne ret. Eksisterende og fremtidige databaser inden for retlige og indre anliggender bør pr. automatik sørge for ikke-diskrimination, hvilket bør knyttes tæt sammen med sikringen af, at databeskyttelsesprincipperne overholdes (ret til information, effektive retsmidler og individuelt samtykke til databehandling) over for tredjelandstatsborgere med særlig opmærksomhed på sårbare kategorier af tredjelandstatsborgere som registrerede.

3.2 EØSU finder, at der er behov for et mere detaljeret billede af retlige og indre anliggendes databaser og oplysningsordninger. Kommissionen bør regelmæssigt, muligvis årligt, udarbejde en konsolideret overvågningsrapport om aktiviteterne inden for alle ordninger, der omfatter udveksling af data og oplysninger inden for politikken på området retlige og indre anliggender, der angiver hvilke oplysninger der er udvekslet og til hvilket formål.

3.3 EU bør anspore de nationale regeringer til korrekt at støtte de institutioner, der er udpeget til at udøve kontrol og føre tilsyn med ansvaret for ind- og udrejseordningen.

3.4 EØSU glæder sig over den gradvise ændring i adgangen til programmerne for registrerede rejsende fra en landebaseret til en individbaseret tilgang. Det anbefales, at reglen bør være, at der gennemføres et interview med ansøgeren, især i situationer, hvor der er behov for yderligere oplysninger. EØSU gør også opmærksom på den logik, der ligger i »profiling« (automatiseret beslutningstagning), data-mining forbundet med databaser for retlige og indre anliggender og intelligente grænser og mener, at den potentielle brug af race, etnicitet eller andre følsomme grundlag for statistisk dataovervågning kun vanskeligt er

forenelig med principperne om ikke-diskrimination, den afledte ret og forpligtelserne inden for grundlæggende rettigheder.

3.5 EØSU plæderer for en mere inklusiv definition af hyppigt rejsende, der dækker alle former for kulturelle, økonomiske og sociale aktiviteter. Det opfordrer medlemsstaterne til at tage højde for hele spektret af den samfundsmæssige mangfoldighed. Vi bør undgå at give positiv særbehandling til bestemte sociale eller erhvervmæssige kategorier.

3.6 Tredjelandstatsborgere kan bede om at blive optaget i programmet for registrerede rejsende på konsulater, fælles ansøgningscentre og et hvilket som helst grænseovergangssted. Dette er nyttigt for ansøgeren, men er også en forvaltningsmæssig udfordring. Alt involveret personale bør informeres og uddannes korrekt i, hvordan systemerne fungerer.

3.7 EØSU mener, at proceduren vedrørende dokumentation for underhold og/eller privat logi kan være tung. Hvis den opretholdes, bør den i det mindste have et minimalt standardformat, som kan bruges i hele EU. På den måde vil medlemsstaterne ikke bruge erklæringen som afskrækkelsesmiddel.

3.8 Principielt bør udstedelsen af de støttedokumenter, der er nødvendige for at fuldstændiggøre ansøgningen til programmet for registrerede rejsende ikke medføre unødige og for store udgifter for ansøgeren og de berørte organisationer. Udgifterne for de individuelle ansøgere og støtteorganisationer bør beregnes i forbindelse med midtvejsevalueringerne.

3.9 For så vidt angår den periode, inden for hvilken de berørte myndigheder skal træffe afgørelse, anbefaler vi at fastsætte en maksimumsperiode på 25 dage, samtidig med at myndighederne skal opfordres til at træffe afgørelse hurtigst muligt.

3.10 Kriterierne for at afvise en ansøgning til programmet for registrerede rejsende bør afklares. Det står ikke klart, på hvilket grundlag trusselsniveauet for den offentlige orden, den nationale sikkerhed og folkesundheden vurderes. Dette kan føre til vilkårlige afgørelser. Evalueringen foretages af tusinder af individer med meget forskellig baggrund, uddannelsesniveau og oplysninger om den rejsende, hans aktiviteter og hjemland. Desuden er det problematisk at anføre truslen for en medlemsstats internationale forbindelser som en begrundelse for afslag.

3.11 Det er meget vigtigt, at afviste ansøgere (uantagelig ansøgning/afvist ansøgning) har retsmidler til at klage over afgørelsen. EØSU opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til at bistå enkeltpersoner, som ønsker at udøve deres klageret.

Bruxelles, den 22. maj 2013

Henri MALOSSE
Formand
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
