

Regionsudvalgets udtalelse — Pakken om »intelligente grænser«

(2014/C 114/15)

I. GENERELLE ANBEFALINGER

REGIONSUDVALGET

Generelle bemærkninger

1. Regionsudvalget glæder sig over vedtagelsen for nylig af pakken om »Schengenforvaltning«, der består af den nye evalueringsmekanisme for anvendelsen af Schengenreglerne⁽¹⁾ og fælles regler for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder⁽²⁾;
2. anerkender, at et effektivt fungerende Schengenområde kræver, at der er gensidig tillid, og at medlemsstaterne har kapacitet til at kontrollere de ydre grænser i overensstemmelse med de fælles regler;
3. finder det positivt, at der mellem medlemsstaterne og Kommissionen er indført et fælles ansvar for den nye evalueringsmekanisme for Schengen, så der ikke længere er tale om et rent mellemstatsligt system, hvilket kan bidrage til at kompensere for mangler og øge den gensidige tillid samt til at udvide systemet til at dække alle aspekter af Schengenreglerne, herunder fravær af kontrol ved de indre grænser, med henblik på at undgå ulovlig kontrol, som udhuler princippet om fri bevægelighed for personer;
4. understreger, at enhver form for genindførelse af kontrol ved de indre grænser skal være resultatet af en koordination på EU-niveau for at undgå ensidige beslutninger, som griber ind i den ubegrænsede bevægelsesfrihed for personer i et område uden indre grænser;
5. mener ikke, at forekomsten af migrationsstrømme ved de ydre grænser i sig selv udgør nogen trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, som kunne retfærdiggøre en genindførelse af kontrol ved de indre grænser;
6. minder om, at ifølge princippet om europæisk solidaritet skal alle tekniske og finansielle støtteforanstaltninger på nationalt og europæisk plan samt assistance fra EU-organer som Frontex og EASO mobiliseres i situationer, hvor en medlemsstats ydre grænse er under pres;
7. ser gerne foranstaltninger, der kan sikre skrappe grænsekontrol og bedre håndhævelse af lovgivningen og bidrage til kampen mod terrorhandlinger og andre alvorlige forbrydelser samt nedbringe den ulovlige migration;
8. mener derfor, at en midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser som svar på alvorlige og vedvarende mangler i kontrollen ved de ydre grænser bør foregå inden for rammerne af en objektiv evalueringsproces og kun tillades i undtagelsestilfælde som en sidste udvej;
9. opfordrer til fuld inddragelse af lokale og regionale myndigheder i evalueringen og kortlægningen af alvorlige og vedvarende mangler i kontrollen ved de ydre grænser for at sikre, at enhver genindførelse af kontrol ved de indre grænser er resultatet af en korrekt evaluering af situationen på stedet, som tager udgangspunkt i forskellige informationskilder og bidrag fra forskellige aktører;
10. anerkender det vigtige i kontrol ved EU's ydre grænser som garanti ikke kun for sikkerhed, men også for mobilitet inden for EU⁽³⁾;
11. glæder sig over vedtagelsen for nylig af et europæisk grænseovervågningssystem (Eurosur), som er en mekanisme til styrkelse af kontrollen ved de ydre grænser gennem udveksling af operationelle efterretninger og samarbejde mellem de nationale myndigheder, der varetager overvågning ved de ydre sø- og landegrænser, og med Frontex. Udvalget understreger, at forebyggelse af tab af menneskeliv til søs må være det primære mål med denne mekanisme, og at den derudover skal bruges til at opdage ulovlige indvandrere og styrke den indre sikkerhed gennem forebyggelse af grænseoverskridende kriminalitet som menneskehandel og narkotikasmugling;

⁽¹⁾ COM(2011) 559 final.

⁽²⁾ COM(2011) 560 final.

⁽³⁾ Jf. Regionsudvalgets udtalelse om Stockholmprogrammet, ordfører: Anna Terrón i Cusi, EUT C 79 af 27.3.2010, pkt. 52.

12. advarer imidlertid om det nødvendige i at undgå, at systemet truer beskyttelsen af menneskerettighederne, eller at det får forrang over retten til at søge asyl og retten til beskyttelse mod udvisning, som er knæsat i artikel 18 og artikel 19, stk. 2, i charteret om grundlæggende rettigheder⁽⁴⁾;

13. er bekymret over tendensen til generhvervelse af skønsmæssige beføjelser inden for »europæiserede« områder som fri bevægelighed, herunder navnlig et nyligt forslag fra visse medlemsstater om indførelse af øgede muligheder for at indskrænke retten til fri bevægelighed, som er en vigtig del af unionsborgerskabet;

14. gentager, at den fri bevægelighed for personer i et område uden indre grænser er et af EU's grundlæggende principper og en af de mest håndgribelige og betydningsfulde fordele for borgerne, og at dette princip ikke må udhules;

15. mener, at pakken om »Intelligente grænser«, som består af følgende forslag til forordning: »Oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger om tredjelandsstatsborgere, der passerer Den Europæiske Unions medlemsstaters ydre grænser«⁽⁵⁾, »Indførelse af et program for registrerede rejsende«⁽⁶⁾, og »Ændring af Schengen-grænsekodeksen for at få de to nye systemer til at fungere«⁽⁷⁾, skal ansues i en global sammenhæng, i forbindelse med området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

II. POLITISKE ANBEFALINGER

Særlige bemærkninger om pakken om »Intelligente grænser«

16. Regionsudvalget anerkender det vigtige i ny teknologi for at kunne sikre en effektiv grænseforvaltning, håndtere den betydelige stigning i antallet af personer, der passerer de ydre grænser, og samtidig garantere en sikker grænsekontrol, hvilket allerede er tilfældet i adskillige medlemsstater;

17. konstaterer, at ind- og udrejsesystemet skal erstatte det nuværende system, der indebærer manuel stemping af pas ved ind- og udrejse, med elektronisk registrering af ind- og udrejsedato og -sted for tredjelandsstatsborgere, der får indrejse med henblik på et kortvarigt ophold (op til tre måneder) i Schengenområdet, hvilket muliggør en automatisk udregning af de tilladte ophold;

18. bifalder det meget positive formål med programmet for registrerede rejsende, dvs. at gøre det lettere for hyppigt rejsende og sikkerhedstjekkede tredjelandsstatsborgere, der er kontrolleret på forhånd, at passere Unionens ydre grænser, ved at gå over til automatiserede grænsekontrollsystemer, der letter indrejse i EU-området for rejsende i god tro.

Bemærkninger om indvirkningen af pakken om »Intelligente grænser« på de grundlæggende rettigheder

19. Regionsudvalget er betænkeligt ved etableringen af ind- og udrejsesystemet og dets mulige følger for de grundlæggende rettigheder, navnlig hvad angår beskyttelse af personoplysninger⁽⁸⁾;

20. anerkender, at indsamlingen af betydelige mængder personoplysninger, herunder biometriske, åbner mulighed for en særlig konflikt mellem disse systemer og de grundlæggende rettigheder, især retten til privatlivets fred og til beskyttelse af persondata, hvorfor det er nødvendigt med en streng begrænsning af målet med systemet og en særlig kontrol mht. nødvendighed og proportionalitet;

⁽⁴⁾ Se i den forbindelse også Regionsudvalgets udtalelse om »En samlet strategi for migration og mobilitet«, ordfører: Nichi Vendola.

⁽⁵⁾ COM(2013) 95 final.

⁽⁶⁾ COM(2013) 97 final.

⁽⁷⁾ COM(2013) 96 final.

⁽⁸⁾ Udtalelse fra Regionsudvalget om Stockholmprogrammet: Udfordringer og muligheder med henblik på et nyt flerårigt program på EU-området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, EUT C 79 af 27.3.2010, pkt. 56.

21. støtter forslaget om øget beskyttelse af personoplysninger og er enig i betænkelighederne ved den eksponentielle vækst i digitale oplysninger om borgerne, som er et resultat af udviklingen inden for informations- og kommunikationsteknologi⁽⁹⁾;

22. advarer om, at de foreslåede systemer giver anledning til alvorlig bekymring for så vidt angår princippet om ikkeforsøksbehandling og beskyttelse af personoplysninger i lyset af systemernes følger for de grundlæggende rettigheder, især for tredjelandsstatsborgere og asylansøgere, som søger indrejse i EU.

Bemærkninger om merværdien, nødvendigheden og proportionaliteten af pakken om »Intelligente grænser«

23. Regionsudvalget mener, at da begge systemer i pakken om »Intelligente grænser« indebærer omfattende dataindsamling, herunder biometrisk, må det på objektiv vis godtgøres, at de er nødvendige, legitime og proportionelle, og at det ikke er muligt at opnå de samme mål med billigere systemer, som i mindre grad krænker privatlivets fred;

24. noterer sig, at Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) har kritiseret og sat spørgsmålstegn ved nødvendigheden og proportionaliteten af pakken om »Intelligente grænser«, da der ikke er noget pålideligt belæg for, at de nye systemer er nødvendige; EDPS peger navnlig på, at ind- og udrejsesystemet udgør en krænkelse af retten til privatlivets fred, og at det er nødvendigt at vurdere systemets lønsomhed både i finansiell henseende og hvad angår de grundlæggende rettigheder⁽¹⁰⁾;

25. konstaterer, at Europa-Parlamentet, Artikel 29-gruppen og størstedelen af civilsamfundets repræsentanter nærer tvivl om nødvendigheden og merværdien af ind- og udrejsesystemet⁽¹¹⁾;

26. anerkender, at spørgsmålet om nødvendigheden af og merværdien ved specielt at oprette et ind- og udrejsesystem er kontroversielt, da der ikke er noget uomtvisteligt bevis for, at systemerne effektivt kan sikre opnåelse af de opstillede mål om effektiv grænsekontrol, bekæmpelse af ulovlig indvandring og styrkelse af kampen mod alvorlige former for organiseret kriminalitet;

27. konstaterer, at hovedformålet med ind- og udrejsesystemet er at identificere tredjelandsstatsborgere, som lovligt rejser ind i Schengenområdet, med eller uden visum til kortvarigt ophold, og bliver i området ud over den tilladte periode. Med dette for øje udregnes den tilladte opholdsperiode elektronisk, og der sendes en advarsel til de nationale myndigheder om personer, der har overskredet denne periode. Dette vil bidrage til at pågribe og udsende ulovlige indvandrere;

28. ser ikke nogen klar merværdi ved ind- og udrejsesystemet mht. opnåelsen af dette mål, da forekomsten af et varsel om ulovligt ophold tager udgangspunkt i den forudsætning, at personer, der rejser ind i EU med eller uden et visum til kortvarigt ophold, har en ubetinget forpligtelse til at forlade EU's område inden for en frist på højst 3 måneder. Der tages dermed ikke hensyn til særlige forhold som f.eks. en asylansøgning eller lovliggørelse af opholdet i henhold til den nationale lovgivning;

29. konstaterer, at det er ekstra nødvendigt at undersøge vigtigheden og proportionaliteten af ind- og udrejsesystemet pga. følgende forhold: eftersom der ikke kan foretages tilbageholdelse på grund af ulovligt ophold, vil systemet kun kunne opdage ulovlige indvandrere, når de forlader Schengenområdet, hvilket gør ind- og udrejsesystemet til en særdeles kostbar mekanisme til indsamling af statistiske data om migration⁽¹²⁾;

30. bemærker, at ind- og udrejsesystemet ikke kan spore indvandrere, som lovliggør deres ophold i henhold til asyllovgivningen eller den nationale indvandringslovgivning. Disse personer risikerer at blive tilbageholdt ulovligt som følge af et varsel udsendt af ind- og udrejsesystemet baseret på en automatisk udregning af opholdsperioden, som ikke tager hensyn til disse særlige forhold;

⁽⁹⁾ Udtalelse fra Regionsudvalget om Stockholmprogrammet: Udfordringer og muligheder med henblik på et nyt flerårigt program på EU-området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, EUT C 79 af 27.3.2010, s. 37.

⁽¹⁰⁾ Udtalelse af 18. juli 2013 fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse, offentliggjort på https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-07-18_Smart_borders_EN.pdf. Jf. endvidere Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (2008), indledende bemærkninger til forslaget om pakken »Intelligente grænser«, 3. marts 2008, s. 4, offentliggjort på <http://www.edps.europa.eu>. Se også EDPS' udtalelse om Stockholmprogrammet, EUT C 276 af 17.11.2009, pkt. 71.

⁽¹¹⁾ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene »Konsekvensanalyse — Ledsagedokument til forslaget om oprettelse af et ind- og udrejsesystem« SWD(2013) 47 final, Bruxelles, 28.2.2013.

⁽¹²⁾ Bigo, Didier, Carrera, Sergio et al (2012), Evaluating current and forthcoming proposals on JHA data bases and a smart borders system at EU external borders, undersøgelse bestilt af Europa-Parlamentet, s. 37.

31. mener, at der i forbindelse med ind- og udrejsesystemet må sættes spørgsmålstejn ved hurtigheden af kontrollen, da den kræver indsamling af et stort antal alfanumeriske og biometriske data. Dette vil øge ventetiden for rejsende ved grænsekontrolstederne og hæmme mobiliteten på tværs af grænser, uden at programmet for registrerede rejsende effektivt kompenserer herfor. Der må også sættes spørgsmålstejn ved, om udgifterne til programmet står i et rimeligt forhold til det ringe antal personer, som Kommissionen mener vil få gavn af det årligt (5 millioner, dvs. 0,7 % af det samlede antal personer, som anslås at ville passere EU's ydre grænser hvert år — ca. 700 millioner)⁽¹³⁾. At der i nogle lande findes programmer for hyppigt rejsende, viser, at de kan gennemføres uden ind- og udrejsesystemet. En række medlemsstater har allerede udviklet automatiserede kontrolsystemer for EU-borgere med biometriske pas;

32. konstaterer, at spørgsmålet om systemernes proportionalitet og berettigelse også bør ses i lyset af de store omkostninger, som er forbundet med dem, og som anslås til ca. 1,1 mia. EUR. Dette skal dækkes af Fonden for Intern Sikkerhed med et beløb på 4,6 mia. EUR i perioden 2014-2020. Udvalget peger på, at dette beløb er betydeligt højere end det beløb, Kommissionen opererede med i 2008. Hertil kommer, at der ikke er nogen garanti for, at det vil slå til, som fremført af EDPS⁽¹⁴⁾;

33. gentager sine tvivl om, hvorvidt de enorme investeringer i grænsekontrol på længere sigt er den mest effektive strategi til omfattende bekæmpelse af ulovlig indvandring⁽¹⁵⁾;

34. anerkender, at en cost/benefit-analyse også bør tage højde for de store omkostninger og administrative byrder, som systemerne kan have for medlemsstaterne i forhold til det beskedne antal rejsende, som passerer de ydre grænser.

Regionernes og de lokale myndighedsorganers rolle i den gradvise indførelse af et integreret system for forvaltning af de ydre grænser

35. Regionsudvalget mener, at sammenhængen i en europæisk strategi for kontrol ved de ydre grænser kræver inddragelse af en række niveauer og indebærer en række udfordringer for de nationale grænsemyndigheder, der samarbejder med de forskellige regionale og lokale aktører;

36. beklager, at der ikke er taget tilstrækkeligt hensyn til princippet om flerniveaustyring i den politiske debat i EU om Schengenområdet, i betragtning af at en ordentlig gennemførelse af nærhedsprincippet kræver en mere systematisk integration af den lokale og regionale dimension;

37. opfordrer til øget inddragelse af de lokale og regionale myndigheder og af Regionsudvalget for at sikre en bundstyret tilgang på disse områder, hvilket vil bidrage til at sikre, at der tages hensyn til de lokale og regionale myndigheders erfaringer i de forskellige faser af beslutningstagningen i EU, navnlig hvad angår genindførelse af kontrol ved de indre grænser, effektiviteten og merværdien af EU-finansiering og flerstyringselementet i pakken om »Intelligente grænser«;

38. opfordrer de ansvarlige for gennemførelsen af Schengengrænsekodeksen på lokalt plan til at fremme uddannelsesinitiativ og bevidstgørelseskampagner om EU-lovgivningen om grænse spørgsmål og borgerrettigheder med henblik på at involvere de lokale og regionale myndigheder og de vigtigste aktører i marken, styrke den gensidige tillid og undgå negative virkninger på området med fri bevægelighed og på de grundlæggende rettigheder;

39. peger på, at de lokale og regionale myndigheder kan spille en vigtig rolle mht. at fremme beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder på forskellige niveauer⁽¹⁶⁾, herunder ved EU's indre og ydre grænser;

40. konstaterer, at EU-finansieringen af forvaltningen af de ydre grænser lægger vægten på sikkerhed og forsømmer spørgsmålet om de grundlæggende rettigheder, og opfordrer derfor til, at de lokale og regionale myndigheder får større indflydelse på fastlæggelsen af EU's budgetmæssige prioriteter inden for grænseforvaltning og finansiering af migrations- og asylpolitikken for at sikre, at de finansielle ressourcer kanaliseres til de grænseinfrastrukturer og -tjenester, der har størst behov for støtte på dette område;

41. forslår derfor, at de nationale regeringer i højere grad forpligtes til at høre de lokale og regionale myndigheder om planlægningen af EU's finansiering på dette område;

⁽¹³⁾ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene »Konsekvensanalyse — Ledsagedokument til forslaget om oprettelse af et ind- og udrejsesystem« SWD(2013) 50 final, Bruxelles, 28.2.2013.

⁽¹⁴⁾ Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (2008), indledende bemærkninger til forslaget om pakken »Intelligente grænser«, 3. marts 2008, s. 4, offentliggjort på <http://www.edps.europa.eu>.

⁽¹⁵⁾ Udtalelse om EU's finansielle instrumenter for indre anliggender, ordfører Samuel Azzopardi, CdR 12/2012, pkt. 47.

⁽¹⁶⁾ Jf. Regionsudvalgets udtalelse om »Strategi for effektiv gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder«, EUT C 9 af 11.1.2012.

42. gentager sin opfordring til øget konsolidering af de lokale og regionale myndigheders rolle på området migration og asyl »i overensstemmelse med deres kompetencer i national sammenhæng — ved hjælp af værktøjer, der giver dem EU-støtte, uden indgreb fra de centrale myndigheders side«⁽¹⁷⁾;

43. mener, at ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende indebærer en gradvis overdragelse af kontrolbeføjelser og beføjelser vedrørende indsamlede data fra de nationale myndigheder til EU-organer, hvilket har konsekvenser for overholdelsen af nærhedsprincippet;

44. opfordrer derfor til øget høring af de lokale og regionale myndigheder og Regionsudvalget om udformningen af disse systemer — i betragtning af deres indvirkning på de grænseoverskridende regioner og det forhold, at holdningen til grænseforvaltning på lokalt plan kan være forskellig fra de interesser, der gør sig gældende hos de centrale eller nationale myndigheder, som er mere optaget af at øge den nationale sikkerhed end af at lette den grænseoverskridende trafik, som til gengæld er et vigtigt aspekt for de grænseoverskridende regioner.

Anbefalinger vedrørende lovpakken om »Intelligente grænser«

45. Regionsudvalget opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at foretage en grundig og udtømmende cost/benefit-analyse af ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende, hvilket er nødvendigt på baggrund af den økonomiske recession og budgetstramningen, samt gennemføre en undersøgelse af systemernes nødvendighed, proportionalitet og effektivitet, inden de går i gang med forhandlingerne på dette område;

46. anmoder Europa-Parlamentet og Rådet om, hvis de går videre med ind- og udrejsesystemet, at indføre garantier, der skal forhindre udsendelse af varsler, der kan føre til ulovlig tilbageholdelse af personer, der spores af systemet som havende ulovligt ophold, men som i virkeligheden har opnået opholdstilladelse i en medlemsstat og derfor har ret til at bevæge sig frit inden for det europæiske område uden indre grænser;

47. peger på, at det i en budgetstramningstid er nødvendigt at garantere, at et ethvert system, der udvikles, er interoperabelt med de eksisterende nationale systemer for at sikre, at de fungerer, og for at undgå, at allerede gennemførte nationale investeringer ikke går til spilde;

48. anbefaler, at der indføres stærke garantier mod forskelsbehandling samt tilstrækkelig sikring af retten til databeskyttelse, privatlivets fred og adgang til effektiv adgang til domstolsprøvelse for tredjelandsstatsborgere, navnlig for at forhindre uberettiget hjemsendelse som følge af et falsk varsel udsendt af ind- og udrejsesystemet;

49. foreslår, hvis disse systemer gennemføres, at der iværksættes uddannelsesforanstaltninger rettet mod den enkeltes rettigheder og bevidstgørelseskampagner henvendt til fagfolk på nationalt, regionalt og lokalt niveau, navnlig om risici og korrekt/ukorrekt anvendelse af systemerne for hermed at undgå, at de anvendes på en ulovlig eller diskriminatorisk måde.

II. FORSLAG TIL ÆNDRINGER

Ændringsforslag 1

COM(2013) 95 final

Artikel 8

Kommissionens forslag	Regionsudvalgets ændringsforslag
Hver kompetent myndighed med bemyndiget adgang til ind- og udrejsesystemet i henhold til denne forordning sikrer, at anvendelsen af ind- og udrejsesystemet er nødvendig, hensigtsmæssig og forholdsmæssig for udførelsen af de kompetente myndigheders opgaver.	Hver kompetent myndighed med bemyndiget adgang til ind og udrejsesystemet i henhold til denne forordning sikrer, at anvendelsen af ind og udrejsesystemet er nødvendig, hensigtsmæssig og forholdsmæssig for udførelsen af de kompetente myndigheders opgaver, <u>og overholder alle relevante EU- og nationale bestemmelser om beskyttelse af persondata.</u>

⁽¹⁷⁾ Regionsudvalgets udtalelse om »En samlet strategi for migration og mobilitet«, 96. plenarforsamling, 18.—19. juli 2012.

Begrundelse

Det er vigtigt at »de kompetente myndigheders« overholdelse af den relevante databeskyttelseslovgivning fastslås som et »generelt princip« i denne forordning.

Bruxelles, den 28. november 2013.

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO

*Formand for
Regionsudvalget*
