

Становище на Комитета на регионите — Пакет „Интелигентни граници“

(2014/С 114/15)

I. ОБЩИ ПРЕПОРЪКИ

КОМИТЕТЪТ НА РЕГИОНИТЕ

Общи бележки

1. приветства неотдавнашното приемане на пакета „Управление на Шенгенското пространство“, съставен от новия механизъм за оценка на прилагането на достиженията на правото от Шенген ⁽¹⁾ и от общите правила за временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници при извънредни обстоятелства ⁽²⁾;
2. признава, че гладкото функциониране на Шенгенското пространство зависи от взаимното доверие и способността на държавите членки да контролират външните граници в съответствие с общите правила;
3. счита за положителна стъпка въвеждането на обща отговорност на държавите членки и на Комисията в контекста на новия механизъм за оценка на Шенген, като по този начин го отдалечава от един изцяло междуправителствен режим, което може да спомогне за преодоляване на недостатъците и засилване на взаимното доверие, както и за покриване на всички аспекти на достиженията на правото от Шенген, в това число и на липсата на контрол по вътрешните граници, така че да се избегне нелегален контрол, който е в ущърб на принципа на свободно движение на хората;
4. подчертава, че всяко повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници трябва да бъде координирано на равнището на ЕС, за да се избегнат едностранни решения, които застрашават пълната свобода на движение на хора в пространство без вътрешни граници;
5. счита, че наличието на миграционни потоци на външните граници не представлява само по себе си заплаха за вътрешната сигурност или обществения ред, която да оправдава повторното въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници;
6. припомня, че принципът на европейска солидарност изисква, при натиск по външните граници на която и да е държава членка, да бъдат мобилизирани всички национални и европейски мерки за техническа и финансова помощ, както и подкрепата от страна на органите на ЕС като Европейската агенция за управление на оперативното сътрудничество по външните граници на държавите членки на Европейския съюз (Frontex) и Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO);
7. приветства мерките, които осигуряват по-строг граничен контрол и по-добро правоприлагане, допринасят за борбата срещу терористичните актове и други тежки престъпления и намаляват незаконната миграция;
8. поради това смята, че временното повторно въвеждане на граничен контрол на вътрешните граници в отговор на сериозни и трайни слабости при контрола на външните граници трябва да бъде обект на обективна оценка и да бъде разрешавано само като крайна мярка;
9. призовава да се осигури пълното участие на местните и регионалните власти при идентифицирането и оценката на сериозните и трайните слабости при контрола на външните граници, за да се гарантира, че всяка промяна на контрола по вътрешните граници ще бъде резултат от правилна оценка на ситуацията на място, основаваща се на различни източници на информация и на приноса на различни заинтересовани страни;
10. признава значението на контрола по външните граници на ЕС като форма за гарантиране не само на сигурността, но и на мобилността в рамките на ЕС ⁽³⁾;
11. приветства неотдавнашното приемане на Европейската система за наблюдение на границите (EUROSUR), която представлява механизъм за засилване на контрола по външните граници чрез обмен на оперативна информация и сътрудничество между националните власти за контрол на външните морски и сухоземни граници и сътрудничество с Frontex; подчертава, че предотвратяването на загубата на човешки живот в морето трябва да бъде основната цел на този механизъм, в допълнение към ролята му за откриване на нелегални имигранти и засилване на вътрешната сигурност чрез превенция на трансграничната престъпност като трафик на хора и наркотици;

⁽¹⁾ COM(2011) 559 final.

⁽²⁾ COM(2011) 560 final.

⁽³⁾ Вж. Становище на Комитета на регионите относно „Програмата от Стокхолм“, докладчик Anna Terrón i Cusi, ОВ С 79, 27.3.2010 г., параграф 52.

12. въпреки това предупреждава, че тази система не бива да накърнява защитата на човешките права, нито да има предимство пред правото на търсене на убежище или на закрила срещу връщането, гарантирани в член 18 и член 19, параграф 2 от Хартата на основните права ⁽⁴⁾;

13. изразява безпокойство от тенденциите за връщане на дискреционните правомощия във вече „европеизирани“ сфери като свободното движение и по-специално от неотдавнашното предложение на някои държави членки за въвеждане на големи възможности за ограничаване на правото на свободно движение, което е основен елемент на гражданството в Съюза;

14. заявява отново, че свободното движение на хора в пространство без вътрешни граници е един от основните принципи на ЕС и едно от неговите най-осезаеми и значителни предимства за гражданите, което не трябва да се поставя под въпрос;

15. счита, че пакетът „Интелигентни граници“, включващ предложения за регламент за създаване на „Система за влизане/излизане“ (EES) за регистриране на влизането и излизането на граждани на трети страни на територията на Европейския съюз ⁽⁵⁾, създаване на Програма за регистрирани пътници (RTP) ⁽⁶⁾, както и изменение на Кодекса на шенгенските граници с цел прилагане на двете системи ⁽⁷⁾, трябва да бъде оценен в общия контекст на функционирането на пространството на свобода, сигурност и правосъдие;

II. ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

Конкретни бележки относно пакета „Интелигентни граници“

16. признава важността на новите технологии за гарантиране на ефикасното управление на границите и за справяне със значителното увеличаване на броя на пътниците по външните граници, като в същото време се гарантира сигурността на техния контрол, както вече се случва в редица държави членки;

17. отбелязва, че с EES се цели настоящата система за ръчно поставяне на печати в паспорта при влизане и излизане да се замени с електронен регистър с датите и местата на влизане и излизане на граждани на трети страни, допуснати за кратък престой в Шенгенското пространство (до три месеца), който позволява автоматично изчисляване на разрешения престой;

18. приветства изключително позитивната цел на RTP да се улесни преминаването на външните граници на граждани на трети страни, които пътуват често и които са били обект на предварителен контрол по отношение на сигурността и документите, посредством преминаването към автоматизирани системи за граничен контрол, улесняващи влизането в европейското пространство на често пътуващи добросъвестни граждани;

Бележки относно въздействието на пакета „Интелигентни граници“ върху основните права

19. припомня своето безпокойство относно въвеждането на EES и възможното отражение върху основните права, особено в областта на защитата на личните данни ⁽⁸⁾;

20. признава, че събирането на значително количество лични данни, в това число биометрични, създава особено напрежение между тези системи и основните права и по-специално по отношение на неприкосновеността на личния живот и защитата на личните данни, което налага стриктно ограничаване на тяхната цел и специален контрол на необходимостта и пропорционалността на тяхната употреба;

⁽⁴⁾ В този смисъл вж. Становище на Комитета на регионите относно „Глобалният подход към миграцията и мобилността“, докладчик г-н Nichi Vendola.

⁽⁵⁾ COM(2013) 95 final.

⁽⁶⁾ COM(2013) 97 final.

⁽⁷⁾ COM(2013) 96 final.

⁽⁸⁾ Становище на Комитета на регионите относно „Стокхолмската програма: предизвикателства и възможности за една нова многогодишна програма за пространството на свобода, сигурност и правосъдие на Европейския съюз“, ОВ С 79, 27.3.2010 г. параграф 56.

21. припомня своята подкрепа за високо ниво на защита на личните данни и безпокойството си относно експоненциалния ръст на цифровата информация за гражданите вследствие на развитието на информационните и комуникационните технологии⁽⁹⁾;

22. предупреждава, че от гледна точка на принципа на недискриминация и защита на личните данни предлаганите системи дават основание за сериозни безпокойства, дължащи се на тяхното въздействие върху основните права и по-специално върху тези на гражданите на трети страни и на търсещите убежище, които се опитват да влязат на територията на ЕС;

Бележки относно добавената стойност, необходимостта и пропорционалността на пакета „Интелигентни граници“

23. счита, че фактът, че и двете системи на пакета „Интелигентни граници“ ще наложат събиране на голям обем от данни, в това число и на биометрични, налага изчерпателно демонстриране на необходимостта от тези данни, тяхната законност и пропорционалност, както и че целите на системите не могат да се достигнат с по-евтини и по-малко засягащи личния живот системи;

24. отбелязва становището на Европейския надзорен орган по защита на данните (ЕНОЗД), който критикува и поставя под въпрос нуждата от пакета „Интелигентни граници“ и неговата пропорционалност, тъй като не съществуват достоверни факти, които да оправдават необходимостта от нови системи. По-конкретно ЕНОЗД счита, че EES е вмешателство в правото на неприкосновеност на личния живот, а и че е под въпрос ефективността на разходите както във финансов аспект, така и по отношение на основните права⁽¹⁰⁾;

25. отбелязва, че Европейският парламент, работната група по член 29 и по-голямата част от представителите на гражданското общество също изразяват съмнение относно необходимостта от EES и нейната добавена стойност⁽¹¹⁾;

26. признава, че въпросите за необходимостта и пропорционалността при създаването по-специално на EES са спорни, тъй като не съществуват необорими доказателства за нейната ефективност за постигането на предложените цели за ефикасен контрол на границите, борба с нелегалната имиграция и засилване на борбата с тежките форми на организирана престъпност;

27. отбелязва, че основната цел на EES е да идентифицира гражданите на трети държави, които влизат законно в Шенгенското пространство със или без виза за краткосрочен престой и превишават разрешен срок на престой. За целта системата изчислява електронно разрешен срок на престой и сигнализира на националните власти за лицата, които са го превишили, като по този начин допринася за задържането и връщането на имигранти с нелегален статут;

28. смята, че добавената стойност на EES за постигането на тази цел не е очевидна, тъй като предупреждението за нелегалния престой се основава на предположението, че лицата, които влизат с виза за краткосрочен престой или без виза, се оказват безусловно задължени да напуснат територията на ЕС в срок от максимум три месеца, без да се отчетат някои специални обстоятелства като подадена молба за предоставяне на убежище или узаконяване на престоя в съответствие с националното законодателство;

29. отбелязва, че е дори още по-наложително да се анализира необходимостта и пропорционалността на EES, защото, при положение че не съществува задържане за незаконно пребиваване, системата ще позволява единствено да се задържат незаконните имигранти при напускането им на Шенгенското пространство, което ще превърне EES в „изключително скъп механизъм за събиране на статистически данни за миграцията“⁽¹²⁾;

30. отбелязва, че EES не може да открива онези имигранти, които узаконяват престоя си съгласно законодателството за предоставяне на убежище или националните норми относно имиграцията. Тези лица са изложени на риск от незаконно задържане вследствие на сигнал на EES, основан на автоматично изчисление на периода на пребиваване, който не може да отчита този вид обстоятелства;

⁽⁹⁾ Становище на Комитета на регионите относно „Стокхолмската програма: предизвикателства и възможности за една нова многогодишна програма за пространството на свобода, сигурност и правосъдие на Европейския съюз“, ОВ С 79, 27.3.2010 г., стр. 37.

⁽¹⁰⁾ Становище на Европейския надзорен орган по защита на данните от 18 юли 2013 г., публикувано в https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-07-18_Smart_borders_EN.pdf. Вж. също Европейски надзорен орган по защита на данните (2008 г.), Предварителни бележки относно предложението за пакет „Интелигентни граници“, 3 март 2008 г., стр. 4, публикувани в <http://www.edps.europa.eu>. Вж. също становище на ЕНОЗД относно Програмата от Стокхолм, ОВ С 276 от 17.11.2009 г., параграф 71.

⁽¹¹⁾ Работен документ на Комисията „Оценка на въздействието от предложението за регламента за създаване на Система за влизане/излизане (EES)“, SWD(2013) 47 final, Брюксел, 28.2.2013 г.

⁽¹²⁾ Bigo, Didier, Carrera, Sergio et al (2012 г.), „Evaluating current and forthcoming proposals on JHA data bases and a smart borders system at EU external borders“ („Оценка на настоящите и бъдещите предложения относно базата данни по въпросите, свързани с правосъдие и вътрешни работи (ПВР), и системата за интелигентни граници по външните граници на ЕС“), изследване, подготвено за Европейския парламент, стр. 37.

31. счита също така, че към EES могат да се отправят и възражения по отношение на бързината на контрола, тъй като системата налага събирането на голям брой буквено-цифрови и биометрични данни. По този начин ще се увеличи времето за чакане на пътниците на контролно-пропускателните пунктове и това ще окаже отрицателен ефект върху трансграничната мобилност, като този проблем няма да може да се компенсира ефективно от RTP. Може да се постави също въпросът дали свързаните с RTP разходи са пропорционални на малкия брой лица, които според Комисията ще се възползват от нея всяка година (5 милиона или 0,7% от общия брой лица, които се очаква да пресекат външните граници в рамките на една година — приблизително 700 милиона) ⁽¹³⁾. Съществуването в някои държави на програми за често пътуващи пътници — доказва, че програмата може да се реализира и без EES. Различни държави членки вече разработват автоматизирани системи за контрол на граждани на ЕС, притежаващи паспорти с биометрични данни;

32. отбелязва, че въпросите, свързани с пропорционалността и законността на тези системи, трябва да се разгледат също така и във връзка с високите им разходи, оценени на 1,1 милиарда евро, които ще бъдат покрити от фонда за „Вътрешна сигурност“, за който за периода 2014–2020 г. са предвидени 4,6 милиарда евро. Припомня, че тази сума е много по-висока от предвидената от Комисията през 2008 г. и освен това може да се окаже недостатъчна, както отбеляза ЕНОЗД ⁽¹⁴⁾;

33. още веднъж изразява съмнения дали значителните инвестиции в контрола на границите са най-удачната форма за успешна борба с нелегалната имиграция в дългосрочен план ⁽¹⁵⁾;

34. отбелязва, че в анализа на съотношението разходи — полза трябва да се отчетат и високите разходи и административната тежест, които тези системи могат да имат за държавите членки, предвид намаления брой пътници, преминаващи през външните граници;

Ролята на регионите и на органите на местната власт при постепенното въвеждане на интегрирана система за управление на границите

35. счита, че съгласуваността на един европейски подход към контрола на външните граници предполага участието на различните равнища и представлява поредица от предизвикателства пред отговорните за границите национални власти, които работят в сътрудничество с различни местни и регионални заинтересовани страни;

36. изразява съжаление, че многостепенното управление не е отчетено в достатъчна степен в политическите дебати в ЕС относно Шенгенското пространство, тъй като правилното прилагане на принципа на субсидиарност налага участниците на местно и регионално равнище да бъдат по-систематично интегрирани;

37. настоява за по-голямо участие на местните и регионалните власти, както и на Комитета на регионите, с цел да се гарантира използването на подход „отдолу-нагоре“ в тази сфера, който да спомогне за това да се осигури отчитане на опита и проблемите на местните и регионалните власти по време на различните етапи на процеса на вземане на решения в ЕС, и по-специално във връзка с повторното въвеждане на контрол по вътрешните граници, ефективността и добавената стойност на финансирането на ЕС и многостепенното управление в рамките на пакета „Интелигентни граници“;

38. призовава лицата, които отговарят за прилагането на Кодекса на шенгенските граници на местно равнище, да насърчават провеждането на обучителни дейности и информационни кампании във връзка с европейското законодателство в областта на правата на гражданите и контрола на границите с цел ангажиране на местните и регионалните власти и на основните заинтересовани страни, работещи по места, насърчаване на взаимното доверие и избягване на отрицателните въздействия върху пространството на свободно движение и основните права;

39. припомня, че местните и регионалните власти могат да изпълняват важна роля за насърчаване на защитата на основните права на различни равнища ⁽¹⁶⁾, в това число по външните и вътрешните граници на ЕС;

40. отбелязва, че средствата на ЕС, предназначени за управлението на външните граници, се насочват предимно към сигурността, като се пренебрегва въпросът за основните права, и затова призовава да се повиши ролята на органите на местните и регионалните власти при определянето на бюджетните приоритети на ЕС в областта на управлението на границите и финансирането на политиките по предоставяне на убежище и имиграцията, като по този начин се гарантира, че финансовите средства ще се насочват към инфраструктурите и услугите в тези сфери, които най-много се нуждаят от финансова подкрепа;

41. предлага също така на националните правителства да бъде наложено по-строго задължение за консултации с органите на местните и регионалните власти относно планирането на финансирането от ЕС в тези сфери;

⁽¹³⁾ Работен документ на Комисията „Оценка на въздействието от предложението за регламента за създаване на Система за влизане/излизане (EES)“, SWD(2013) 50 final, Брюксел, 28.2.2013 г.

⁽¹⁴⁾ Европейски надзорен орган по защита на данните (2008 г.), Предварителни бележки относно предложението за пакет „Интелигентни граници“, 3 март 2008 г., стр. 4, публикувани на <http://www.edps.europa.eu>.

⁽¹⁵⁾ Становище относно „Финансови инструменти на ЕС в областта на вътрешните работи“, докладчик г-н Samuel Azzopardi, CdR12/2012, параграф 47.

⁽¹⁶⁾ Вж. Становище на Комитета на регионите относно „Стратегия за ефективно прилагане на Хартата на основните права от Европейския съюз“, ОВ С 9 от 11.1.2012 г.

42. отправя отново призива си за по-голяма консолидация на местните и регионалните власти в сферата на имиграцията и предоставянето на убежище „в съответствие с техните компетенции в националния контекст, посредством инструменти, които да им предоставят финансиране от ЕС, без намесата на централните правителствени органи“⁽¹⁷⁾;

43. смята, че системите на EES и RTP предполагат постепенен трансфер на правомощия за контрол и използване на събраните данни от страна на националните власти към органите на ЕС, което засяга принципа на субсидиарност;

44. затова настоява с местните и регионалните власти, както и с Комитета на регионите, да се провеждат по-широки консултации относно разработването на тези системи поради отражението им върху трансграничните региони и поради факта, че разбирането за управление на границите на местно равнище може да се различава от интересите, които движат националните или централните власти, които са по-загрижени за националната сигурност, отколкото за улесняването на трансграничния трафик, който е важен за трансграничните региони;

Препоръки относно законодателния пакет „Интелигентни граници“

45. настоява Европейският парламент и Съветът да направят сериозен и изчерпателен анализ на съотношението между разходите и ползите от EES и RTP — анализ, който е наложителен в контекста на икономическа рецесия и значително съкращаване на бюджетните разходи, както и да направят анализ на необходимостта от тези системи, на тяхната пропорционалност и ефективност, преди да се пристъпи към тяхното договаряне;

46. призовава Европейския парламент и Съвета, в случай че вземат решение за въвеждането на EES, да предоставят гаранции, с които ще се избегнат сигнали, водещи до незаконно задържане на лица, които системата определя като нелегално пребиваващи, когато в действителност те са получили разрешение за пребиваване в някоя държава членка и следователно се ползват от правото на свободно движение в европейското пространство без вътрешни граници;

47. обръща внимание на необходимостта в настоящия момент на съкращаване на бюджетни разходи да се гарантира, че всяка система, която ще се внедрява, ще бъде оперативно съвместима със съществуващите национални системи, за да не се нарушава тяхната работа и за да се запазят вече направените инвестиции на национално равнище;

48. препоръчва в тези системи да се включат стабилни гаранции за недискриминация и достатъчно предпазни мерки за защита на личните данни, неприкосновеността на личния живот и достъпа до ефективно съдебно производство за граждани на трети страни, за да се предотврати по-специално неправомерното репатриране поради фалшив сигнал, подаден от EES;

49. препоръчва, в случай на въвеждане на тези системи, да се проведат обучения относно правата на гражданите и информационни кампании, насочени към специалистите на национално, регионално и местно равнище, с цел запознаване с рисковете и с правилното/неправилното прилагане на системите, като по този начин се допринесе за избягването на незаконни и дискриминационни практики.

II. ПРЕПОРЪКИ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ

Изменение 1

COM(2013) 95 final

Член 8

Текст, предложен от Комисията	Изменение на КР
Всеки компетентен орган, който има право на достъп до Системата за влизане/излизане съгласно настоящия регламент, гарантира, че използването на системата е необходимо, целесъобразно и пропорционално за изпълнението на задачите на компетентния орган.	Всеки компетентен орган, който има право на достъп до Системата за влизане/излизане съгласно настоящия регламент, гарантира, че използването на системата е необходимо, целесъобразно и пропорционално за изпълнението на задачите на компетентния орган <u>и че се спазват всички съответни европейски и национални разпоредби за защита на личните данни.</u>

⁽¹⁷⁾ Становище на Комитета на регионите относно „Глобален подход към миграцията и мобилността“, 96-а пленарна сесия, 18 и 19 юли 2012 г.

Изложение на мотивите

Важно е спазването на съответното законодателство за защита на личните данни от страна на „компетентните органи“ да бъде провъзгласено за „основен принцип“ на този регламент.

Брюксел, 28 ноември 2013 г.

Председател
на Комитета на регионите
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
