

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета относно повишаване на сигурността на личните карти на гражданите на Съюза и на документите за пребиваване, издавани на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, които упражняват правото си на свободно движение“

[COM(2018) 212 final — 2018/0104 (COD)]

(2018/C 367/15)

Главен докладчик: **Jorge PEGADO LIZ**

Консултация	Европейски парламент, 28.5.2018 г. Съвет, 18.6.2018 г.
Правно основание	член 21, параграф 2 и член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз
Компетентна секция	„Заетост, социални въпроси и гражданство“
Решение на Бюрото	22.5.2018 г.
Приемане на пленарна сесия	11.7.2018 г.
Пленарна сесия №	536
Резултат от гласуването („за“/„против“/„въздържал се“)	155/8/5

1. Заключение и препоръки

1.1. ЕИСК оценява много положително разглежданата инициатива, която счита за необходима и спешна, изразява съгласие с правното основание, което е подходящо предвид ограниченията, свързани с предложението, а също и с избора на законодателен инструмент, потвърждава, че предложението е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност, както и с основните права, и призовава за неговото спешно приемане.

1.2. Съгласен е също така със задължителното включване на портретната снимка и на два пръстови отпечатъка на притежателя в оперативно съвместими формати, както и с изискването за отделяне на биометричните данни от всички други данни, които евентуално се съдържат в такива карти.

1.3. Въпреки това ЕИСК счита, че Комисията не е обосновала напълно своя законодателен избор и не е посочила причините, които са ѝ попречили да представи предложение, основаващо се на по-широка законодателна хармонизация, създаваща истинска единна система за документи за самоличност с неоспорими предимства по отношение на простотата и бързината на проверките и уеднаквяването на процедурите, което носи несъмнени ползи на гражданите. Не е ясна причината, поради която не са определени задължителните елементи, предвидени в приложението към проучването на въздействието, както беше направено с разрешенията за пребиваване, които се предоставят на гражданите на ЕС, по-специално наименованието на документа, името, пола, гражданството, датата на раждане, мястото на раждане и мястото на издаване, подписът и датата на изтичане на срока на валидност на документа.

1.4. Освен това счита, че предложението дори не е на нивото на заключенията на REFIT и допитванията до гражданите, които показва ситуации, при които са налице несъмнени пречки пред свободното движение в рамките на европейското пространство, тъй като съгласно предложението държавите членки си запазват възможността да решават дали да въвеждат карти за самоличност на своите национални територии, както и да определят обхвата, минималната информация и вида на личните карти.

1.5. ЕИСК би желал Комисията да беше разгледала възможността за създаване на европейска лична карта, която би дала на европейските граждани правото да гласуват с тази карта, дори за целта да е трябвало да използва друго правно основание.

1.6. ЕИСК се опасява, че разходите за привеждане в съответствие на новите карти се прехвърлят върху гражданите, при това става въпрос за неуточнени, неподходящи и непропорционални суми, тъй като те се определят изцяло от администрациите на държавите членки.

1.7. Освен това ЕИСК счита, че другите допълнителни елементи, които държавите членки добавят към тези карти, също би могло да бъдат разгледани и, доколкото е целесъобразно, би могло да се стандартизира както тяхното включване, така и използването им от заинтересованите страни или от трети страни.

1.8. За ЕИСК е от съществено значение прилагането на настоящото предложение да се проследява и наблюдава от Европейската комисия, като се гарантира ясното признаване на документите, които са предмет на настоящото предложение, не само като елемент за идентификация, но и като инструмент, който дава възможност на притежателя си да извършва поредица от действия в която и да е държава членка, включително да се движи в рамките на Шенгенското пространство, да купува стоки и услуги, по-специално финансови услуги, и да получава достъп до публични и частни услуги.

1.9. Предвид необходимостта от този регламент и неговия спешен характер, ЕИСК препоръчва да се съкратят всички срокове за неговото влизане в сила и за бъдещия мониторинг.

1.10. Призовава Комисията, Европейския парламент и държавите членки да разгледат предложенията, които съдържат конкретни коментари по отношение по-специално на елементите, които тя счита за съществени, както и някои правила за използване на тези документи от трети лица, които са от съществено значение в някои държави членки.

2. Кратко описание на съдържанието на предложението и неговите основания

2.1. В съобщението на Комисията до Европейския парламент, Европейския съвет и Съвета: Четиринадесети доклад за напредъка в създаването на ефективен и истински Съюз на сигурност ⁽¹⁾, наред с другите размисли относно ситуацията във връзка с двата основни стълба на европейската отбрана: борбата с тероризма, организираната престъпност и средствата, използвани за тази цел, от една страна, и укрепването на нашата отбрана и устойчивостта ни по отношение на тези заплахи, от друга страна, Комисията, наред с други мерки ⁽²⁾, споменава и законодателно предложение, насочено към по-голяма сигурност на националните лични карти и разрешения за пребиваване, което „ще направи по-трудна злоупотребата със или фалшифицирането на такива документи от терористи и други престъпници с цел влизане или придвижване в ЕС“.

2.2. В съобщението се посочва по-специално, че съгласно статистическите данни на Европейската агенция за гранична и брегова охрана относно фалшивите документи, „националните лични карти със слаби защити най-често биват използвани незаконно като пътнически документи в ЕС“. Като част от европейския отговор на измамите с документи за пътуване, изложен в Плана за действие от декември 2016 г., заедно с доклада за напредъка Комисията прие предложение за Регламент за укрепване на защитата на личните карти, издавани на гражданите на Съюза, и на документите за пребиваване, издавани на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства. „Подобряването на защитите на личните карти и на документите за пребиваване ще направи по-трудно злонамереното използване или фалшифицирането на тези документи от престъпници с цел придвижване в ЕС или преминаване на външните граници на ЕС. По-сигурните документи за самотичност ще допринесат за укрепването на управлението на външните граници на ЕС (включително по отношение на предизвикателството със завръщащите се чуждестранни бойци на терористични организации и членовете на техните семейства), като едновременно с това по-сигурните и надеждни документи ще улеснят допълнително гражданите на ЕС при упражняването на техните права на свободно движение.“ Това може да се прочете в съобщението.

2.3. Предложението на Комисията, което се основава на оценка на въздействието и на обществена консултация, установява минимални стандарти за сигурност на националните лични карти, които включват по-специално съхраняването на биометрична снимка и пръстови отпечатащи в чип, който е част от личната карта. Предложението предвижда и предоставянето на минимална информация относно документите за пребиваване, издадени на гражданите на ЕС, които пътуват, както и пълната хармонизация на картите за пребиваване на тези членове на техните семейства, които не са граждани на ЕС. Комисията приканва законодателите да разгледат без забавяне това законодателно предложение, за да бъде постигнато съгласие в кратки срокове.

2.4. Именно с оглед на тази рамка следва да се оценява разглежданото предложение за регламент, чиито цели включват:

а) подобряване и укрепване на управлението на външните граници;

⁽¹⁾ COM(2018) 211 final, 17.4.2018 г.

⁽²⁾ Сред тях се открояват новите инструменти за събиране на електронни доказателства при наказателните производства; улесненото използването на финансова информация за предотвратяване, разкриване, разследване или наказателно преследване на тежки престъпления; по-строгите правила за прекурсорите на взривни вещества, използвани за приготвянето на самоделни взривни вещества; подобряването на контрола върху вноса и износа на огнестрелни оръжия с цел предотвратяване на нелегалния трафик на огнестрелни оръжия; борбата с терористичното съдържание онлайн, оперативната съвместимост на информационните системи и по-добрият обмен на информация; защитата срещу химически, биологични, радиологични и ядрени рискове и защитата на обществените пространства; борбата с киберпрестъпността и укрепването на киберсигурността.

- б) борба с тероризма и организираната престъпност и изграждане на истински Съюз на сигурност,
- в) улесняване на мобилността на гражданите на ЕС, упражняващи правото си на свободно движение, и доказване на самоличността им пред публични и частни лица, когато упражняват правото си на пребиваване в друга държава — членка на ЕС,
- г) укрепване на европейската способност за ответни действия във връзка с измамите с документи за пътуване и намаляване на риска от фалшифициране и документни измами;
- д) предотвратяване на злоупотреби и заплахи за вътрешната сигурност, произтичащи от пропуски в сигурността на документите;
- е) недопускане на пътувания до трети държави за участие в терористични дейности и на безнаказано завръщане в ЕС.

2.5. За постигането на тези цели Комисията представи разглежданото предложение за регламент, което тя счита за подходящ правен инструмент, основан на член 21, параграф 2 от ДФЕС, съобразен с принципа на субсидиарност и зачитащ принципа на пропорционалност.

2.6. Сред 3-те оценени варианта — запазване на статуквото, предприемане на широка хармонизация или приемане на система от определения на минималните стандарти за сигурност на личните карти и общи минимални изисквания за разрешенията за пребиваване, издавани на граждани на ЕС, а в случая с разрешенията за пребиваване на членове на семействата на граждани на ЕС от трети държави използване на общ единен формат за разрешения за пребиваване на граждани на трети държави — беше избран третият вариант тъй като беше преценено, че при него се зачитат основните права, по-специално защитата на данните и неприкосновеността на личния живот.

2.7. Настоящото предложение ще бъде придружено и от незадължителни мерки (като действия за повишаване на осведомеността и обучение), предназначени да осигурят неговото хармонично прилагане, съобразено със ситуацията и специфичните нужди на всяка държава членка. Тези мерки включват:

- а) програма за мониторинг на конкретните и общите резултати и въздействия от настоящия регламент,
- б) една година след началото на прилагането и впоследствие на всеки две години докладване от страна на държавите членки пред Комисията на информация, считана за важна за ефективното наблюдение на действието на настоящия регламент,
- в) оценката от страна на Комисията на ефективността, ефикасността, уместността, съгласуваността и европейската добавена стойност на вече одобрената правна рамка, но едва шест години след датата на прилагане, за да се гарантира, че са налице достатъчно данни и са проведени достатъчно консултации със заинтересованите страни, за да се съберат мнения относно последиците от законодателните промени и приложените незадължителни мерки.

3. Общи бележки

3.1. ЕИСК оценява много положително разглежданата инициатива, чиято необходимост вече изтъкна в други становища, изразява съгласие с правното основание, което е подходящо предвид ограниченията, свързани с предложението, а също и с избора на законодателен инструмент, потвърждава, че предложението е в съответствие с принципите на субсидиарност и пропорционалност и защита основните права, и призовава за неговото спешно приемане.

3.2. Съгласен е и със задължителното включване на портретната снимка и на два пръстови отпечатъка на притежателя в оперативни съвместими формати, както и с предвидените изключения, а също и с изискването за отделяне на биометричните данни от всички други данни, които евентуално се съдържат в такива карти, в зависимост от решението на държавите членки.

3.3. На практика ЕИСК припомня заключенията на REFIT и консултациите с граждани, които показаха ситуации, при които са налице несъмнени пречки пред свободното движение в рамките на европейското пространство, като това се дължи по-специално на непризнаване на личните карти за валидни документи за пътуване от страна на властите, различните срокове на валидност, които затрудняват тяхното признаване от държавите членки, а също и трудностите при достъпа на гражданите до стоки и услуги.

3.4. Счита обаче, че предложението дори не е на нивото на тези заключения, тъй като то предвижда държавите членки да си запазят възможността да решават дали да въвеждат лични карти на своите национални територии, както и да определят обхвата, минималната информация и вида на личните карти.

3.5. ЕИСК припомня, че личните карти обикновено се издават като основно доказателство за самоличността на техните притежатели, което дава на гражданите достъп до финансови услуги, по-специално откриване на сметка, социални придобивки, здравни грижи, образование, и възможност да упражняват юридически и политически права.

3.6. Освен това, в съответствие с проучването на Европейския парламент *The Legal and Political Context for setting a European Identity Document* [„Правен и политически контекст за създаване на европейски документ за самоличност“], ЕИСК също така би желал Европейската комисия да беше разгледала възможността за създаване на европейска лична карта, която би дала на европейските граждани правото да гласуват само с тази карта, дори да е трябвало да използва друго правно основание.

3.7. ЕИСК се опасява освен това, че разходите за привеждане в съответствие на новите карти се прехвърлят върху гражданите, при това става въпрос за неуточнени суми, тъй като те се определят изцяло от администрациите на държавите членки. Поради тази причина ЕИСК счита, че е необходима предварителна оценка на разходите, които ще възникнат в резултат от това предложение, така че да бъдат адаптирани и пропорционални.

3.8. ЕИСК не може да не отбележи, че според проучването на въздействието на настоящото предложение много държави членки, издаващи лични карти, все още не позволяват използването на биометрични данни (Италия, Франция, Румъния, Хърватия, Чешката република, Финландия, Малта, Словакия и Словения), поради което е важно да се изчислят и оценят финансовото и технологичното въздействия на тези мерки върху гражданите и съответните публични администрации.

3.9. Освен това ЕИСК подчертава, че е необходимо в настоящото предложение да се поясни легитимността на личната карта като инструмент, който дава възможност на притежателя си да извърши поредица от действия в която и да е държава членка, а именно да се придвижва в рамките на Шенгенското пространство, да купува стоки и услуги, по-специално финансови услуги.

3.10. От друга страна, не може да не изтъкне проблемите, които възникнаха във връзка с документите за пребиваване, по-специално големия брой изисквани документи, отказа за влизане в държавите членки, както и отказа на достъп до стоки и услуги, тъй като се опасява, че това предложение не би било достатъчно за решаване на тези проблеми.

3.11. Въпреки това подчертава, че е необходимо да се спазва принципът за свеждане до минимум на обработването на данни, като се гарантира, че целите, с които се събират биометричните данни, са ясни, прозрачни и подчинени на законни, ясно определени и прозрачни мотиви.

3.12. ЕИСК счита, че Европейската комисия не обосновава напълно избора от нея законодателен вариант и не посочва причините, които са ѝ попречили да представи предложение, основаващо се на по-широка законодателна хармонизация, създаваща истинска единна система за документи за самоличност с неоспорими предимства за осигуряването на простота и бързина на проверките и уеднаквяването на процедурите, което носи несъмнени ползи на гражданите, или поне да посочи това като желана цел в средносрочен план. Освен това в работния документ на службите на Комисията (SWD (2018) 111 final⁽³⁾) се споменава изрично, че този вариант е предпочитан, тъй като „Мнозинството от допитаните граждани на ЕС подкрепят по-широкото хармонизиране в рамките на ЕС на националните лични карти (ID 2) и цялостно хармонизиране на документите за пребиваване (RES 3)“.

3.13. В действителност не е ясна причината, поради която не са определени задължителните елементи, предвидени в приложението към проучването на въздействието, както беше направено с разрешенията за пребиваване, които се предоставят на гражданите на ЕС, по-специално наименованието на документа, името, пола, гражданството, датата на раждане, мястото на раждане и мястото на издаване, подписът и датата на изтичане на срока на валидност на документа.

3.14. ЕИСК подчертава необходимостта от засилване на контрола върху измамите, като се обръща специално внимание на транспорта, по-специално на въздушния, сухопътния и морския, и обезпечаване на граничните служби с човешки, логистични и технически умения, които да осигурят не само признаването на документите от всички държави членки, но и засилването на контрола върху тях.

3.15. Поради това е от основно значение прилагането на настоящото предложение да се проследява и наблюдава от Европейската комисия, като се гарантира ясното признаване на документите, които са предмет на настоящото предложение, като документи за пътуване и за достъп до публични и частни услуги.

3.16. Освен това ЕИСК счита, че другите допълнителни елементи, които държавите членки добавят към тези карти, също би могло да бъдат разглеждани и, ако е необходимо и доколкото е целесъобразно, би могло да се стандартизира както тяхното включване, така и използването им от заинтересованите страни или от трети страни.

⁽³⁾ Оценка на въздействието във връзка с предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно повишаване на сигурността на личните карти на гражданите на Съюза и на документите за пребиваване, издавани на граждани на Съюза и на членовете на техните семейства, които упражняват правото си на свободно движение.

4. Конкретни бележки

4.1. ЧЛЕН 1.^о — По отношение на приложното поле на разглежданото предложение, ЕИСК счита, че предметът на предложението би трябвало да съдържа позоваване на минималните изисквания за информация.

ЕИСК подчертава, че е необходимо да се заяви ясно, че регламентът съблюдава принципа на законност, както и принципите на автентичност, достоверност, еднозначност и сигурност на данните, с които се идентифицират гражданите.

4.2. ЧЛЕН 2 — В допълнение към приложното поле и без да се засяга действието на Директива 2004/38/ЕО, ЕИСК обръща внимание на необходимостта в предложението да се даде определение на понятието „национална лична карта“, за да се гарантира, че става въпрос за документ, хармонизиран във всички държави членки.

4.3. ЧЛЕН 3, параграф 2 — ЕИСК поставя под въпрос изискването за включване на „втори официален език“, тъй като това не е нито целесъобразно, нито подходящо за улесняване на трансграничното признаване на документа.

4.4. ЧЛЕН 3, параграф 10 — ЕИСК счита, че в регламента сроковете на валидност на тези документи би трябвало да бъдат стандартизирани въз основа на стандартизирани възрастови групи.

4.5. ЧЛЕН 5 — Срокът за извеждане от употреба на личните карти би трябвало да бъде 3, а не 5 години.

4.6. ЧЛЕН 6

4.6.1. Разрешенията за пребиваване следва да съдържат следните елементи:

- произход
- националност
- място на раждане
- пол
- ръст
- цвят на очите
- подпис.

4.6.2. По отношение на името и фамилията на притежателя, за да се гарантира еднозначната идентификация на гражданите, представеното име трябва да бъде пълно, в съответствие с удостоверението за раждане и изписано със спазване на официалния правопис.

4.7. ЧЛЕН 8, параграф 2^о — Срокът за извеждане от употреба на личните карти би трябвало да бъде 3, а не 5 години.

4.8. ЧЛЕН 10.^о — Без да се засяга прилагането на Регламент (ЕС) 2016/679, ЕИСК счита, че това предложение следва да включва специфични правила относно целите, с които се създават базите данни, начина на събиране и актуализиране на информация, комуникацията, консултацията, достъпа до данни и съхраняването на личните данни.

4.9. ЧЛЕН 12, параграф^о 1 — Срокът за представяне на доклад за прилагането би трябвало да бъде 3, а не 4 години, както е посочено и в съображение 21.

4.10. ЧЛЕН 12^о, параграф 2 — Срокът за доклада относно основните констатации от оценката би трябвало да бъде 5, а не 6 години.

4.11. ЕИСК е на мнение, че е препоръчително в регламента да се определи краен срок за издаване на карта за самоличност след раждане (например 30 дни).

4.12. В регламента трябва да се уточни и, че проверката на валидна лична карта от който и да е публичен или частен орган в момента на представянето ѝ следва да ограничава нейното задържане или съхранение до необходимия минимум за гарантиране на сигурността и отбраната на държавите членки. Следва да се забрани също нейното възпроизвеждане чрез фотокопиране или по друг начин, без изричното съгласие на притежателя или решение на съдебен орган, по очевидни причини, свързани със сигурността, предотвратяването на измами и злоупотреби, както и по причини, свързани със защитата на данните и неприкосновеността на личния живот.

4.13. В допълнение следва изрично да се предвиди незабавното заличаване на данни в случай на загуба, кражба, грабеж или смяна на картата, за да се предотврати всякаква злоупотреба с официални документи.

Брюксел, 11 юли 2007 година.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Luca JAHIER
