

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) 2016/399 riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kasutamise osas“

[COM(2016) 196 final – 2016/0105 (COD)]

ja „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem Euroopa Liidu liikmesriikide välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise andmete registreerimiseks ning määratakse kindlaks riiki sisenemise ja riigist lahkumise õiguskaitse eesmärgil juurdepääsu andmise tingimused ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 767/2008 ja määrust (EL) nr 1077/2011“

[COM(2016) 194 final – 2016/0106 (COD)]

(2016/C 487/10)

Raportöör: **Cristian PÎRVULESCU**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Parlament, 9.5.2016
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 304
Vastutav sektsioon	tööhõive, sotsiaalküsimuste ja kodakondsuse sektsioon
Vastuvõtmine sektsioonis	9.9.2016
Vastuvõtmine täiskogus	21.9.2016
Täiskogu istungjärk nr	519
Hääletuse tulemus	155/2/0
(poolt/vastu/erapooletuid)	

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee on seisukohal, et riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem (Entry/Exit System – EES) oma uuel kujul on hädavajalik, kuna see pakub Euroopa tasandil lisaväärtust turvalisuse valdkonnas. Nagu ka teistes poliitika- ja seadusandluse valdkondades, edendab komitee oma arvamuste kaudu tasakaalustatud lähenemisi, mis võimaldab ühitada turvalisuse ning õigusaktide nõuetekohase kohaldamise, kaldumata seejuures kõrvale Euroopa Liidu põhiväärtustest.

1.2. Komitee leiab, et uue riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi rakendamisega peavad kaasnema teadlikkuse parandamise kampaaniad, mille abil selgitatakse süsteemi toimimist võimalikult täpselt, pannes rõhku isikuandmete kaitsele. Komitee soovib korraldada teavitus- ja koolituskampaaniaid nii ametiasutustele kui ka kolmandate riikide kodanikele.

1.3. Komitee peab vajalikuks süsteemi rakendamisega seotud personali teavitada ning näha nende jaoks ette asjakohase koolituse. Ta soovib personali koolitamist rahalises ja institutsioonilises plaanis piisavalt toetada.

1.4. Komitee leiab, et Euroopa Liidu spetsialiseeritud asutused peaksid põhiõiguste austamist pidevalt kontrollima, ning samuti tuleks sellesse kaasata Euroopa ja liikmesriikide tasandi kodanikuühiskonna organisatsioonid.

1.5. Isikuandmete osas rõhutab komitee, et õigus nendega tutvuda, neid parandada ja kustutada tuleb selgelt määratleda ja tagada.

1.6. Komitee teeb ettepaneku viia pärast süsteemi käivitamist läbi samalaadne uuring, nagu tehti selle katseprojekti raames, millega hinnatakse süsteemi tegelikku mõju reisijatele.

2. Sissehutus: taust ning argumendid uue ELi riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi loomise põhjenduseks

2.1. Arvestades, et hinnanguliselt ületab 2025. aastal seaduslikult piiri 887 miljonit inimest, kellest kolmandiku puhul on tegemist kolmandate riikide kodanikega, kes reisivad Schengeni alal lühiajalise külastuse eesmärgil, on kohane piiriületust ajakohastada, võimaldamaks reisijatevooge ühiselt ja tõhusalt hallata.

2.2. Uue riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kohaldamisala hõlmab kõiki Schengeni alasse lühiajaliseks viibimiseks (kuni 90 päeva 180 päeva jooksul) sisenevate kolmandate riikide kodanike (kelle suhtes kohaldatakse viisanõuet, kes on sellest nõudest vabastatud või kellel on ringreisiviisa (kuni üheks aastaks)) piiriületusi.

2.3. Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi loomisega soovitakse: 1) võidelda piirikontrollimenetluses täheldatud viivitustega ning parandada nende kontrollide kvaliteeti kolmandate riikide kodanike jaoks; 2) tagada lubatud viibimisaja ületanud isikute süstemaatiline ja usaldusväärne isikutuvastus; 3) tõhustada sisejulgeolekut ning võidelda terrorismi ja raskete kuritegude vastu.

2.4. Komisjon esitas 2013. aasta veebruaris e-piire käsitlevate seadusandlike ettepanekute paketi, et ajakohastada Schengeni ala välispiiride haldust. 2013. aastast alates on toimunud mitu muudatust, mis on hõlbustanud riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kavandamist ja kasutuselevõttu:

2.4.1. viisainfosüsteem (VIS) hakkas täies ulatuses tööle ning selle raames Schengeni ala välispiiridel tehtav viisaomanike biomeetriline kontroll on nüüd kohustuslik;

2.4.2. viisaolukorra lihtsustamist puudutavad dialoogid Lääne-Balkani riikide ning ELi ida- ja kagupiiridel asuvate riikidega viidi lõpule või neid kiirendati, mille tulemusel suureneb ELi saabuvate viisanõudest vabastatud reisijate osakaal;

2.4.3. loodi Sisejulgeolekufond (ISF-B), millest eraldati 791 miljonit eurot e-piiride arendamiseks;

2.4.4. Euroopa rände tegevuskavas määratleti piirihaldus ühena neljast rände parema haldamise sambast;

2.4.5. Euroopa Liidu Kohtu otsus andmete säilitamise direktiivi kohta tagas õigusliku selguse seoses tingimuste ja turvameetmetega, mida tuleb riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi andmete säilitamise ja kasutamise puhul järgida.

3. Üldised märkused uue ELi riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi loomise kohta

3.1. Komitee peab vajalikuks liikuda lõimimata ja koormavast süsteemist, mis seisneb piiril reisidokumentide tembeldamises asjakohaste töötajate poolt, peaaegu automaatse süsteemini, mis hõlbustab kolmandate riikide kodanike riiki sisenemist. Seda silmas pidades on ELi tehtud jõupingutuste lisaväärtus ilmne. Euroopa Liit vajab piirikontrollisüsteemi, mis võimaldab ühtaegu hallata suurenenud liikuvust ning tagada liidu territooriumil turvalisus, s.o süsteemi, mis hõlbustab liikuvust, kahjustamata seejuures põhiõiguseid.

3.2. Komitee tervitab asjaolu, et süsteemi katsetati katseprojekti raames ning et erinevate biomeetriliste tunnuste alusel isikutuvastuse kasutamise mõjusid kolmandatest riikidest saabuvatele kodanikele vaadeldi praktilistes olukordades (vt katseprojekti kohta avaldatud uuringud)⁽¹⁾. Uuringu tulemused näitavad, et vastajad üldiselt usaldavad biomeetrilisi tehnoloogiaid, ja kajastavad asjatundjate üksmeelt selles osas, et tegemist on kõige turvalisema ja usaldusväärsema viisiga isiku biomeetriliseks tuvastamiseks.

⁽¹⁾ Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Amet, 2015, katseprojekt „E-piirid“, aruanne katseprojekti tehniliste järelduste kohta, 1. köide.

3.3. Tervitatav on Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti osalemine. Kõnealune amet viis kolmandate riikide kodanike hulgas – kelle kaudu süsteemi katsetati – läbi arvamusuuringu, mille käigus uuriti eri paikades (lennujaamad, raudteejaamad ja rongid, sadamad ja merepiirid, maanteede piiriületuspunktid) ning erinevatel tingimustel viibivate kolmandate riikide kodanike (kelle suhtes kohaldati biomeetrilist isiku tuvastamist) arvamust kolmandate riikide kodanike biomeetrilise tuvastuse tunnuste kohta, kusjuures kõik selle uuringu käigus kasutatud tuvastusviisid olid juba turul kättesaadavad ⁽²⁾.

3.4. Uuringu tulemused näitavad, et biomeetriliste tunnuste kogumist peavad alandavaks teatavad isikurihmad, keskmiselt 45 % vastanutest (Põhja-Ameerika – 30 %, Euroopa – 43 %, Ladina-Ameerika ja Kariibi mere piirkond – 46 %, Aasia – 52 % ning Aafrika – 58 %) ⁽³⁾. Kogutavatest biomeetrilistest andmetest peab suur osa vastanutest tõeliselt alandavaks silmaiirise skaneerimist (32 %), millele järgneb näo tuvastamine (26,2 %). Asjakohane on ka märkida, et märkimisväärne hulk küsitletutest (44,3 %) leiab, et selle süsteemi kasutamine vähendab diskrimineerimist.

3.5. Oma arvamuste kaudu edendab komitee korduvalt tasakaalustatud lähenemisviisi, mis võimaldab ühitada turvalisusega seotud nõuded ja õigusaktide nõuetekohase kohaldamise, kaldumata seejuures kunagi kõrvale liidu tunnustatavatest väärtustest ega selle nägemusest ruumist, mis on ühtaegu vaba, avatud ja turvaline.

3.6. Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide jaoks on äärmiselt oluline lihtsustada riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi, et – nende eemale peletamise asemel – tõmmata ligi rohkem külastajaid turistidest ärimeeste ja spetsialistideni. Seetõttu on komitee juhtinud tähelepanu muret tekitavale arengule, mida on täheldatud mitmes liikmesriigis, kus kolmandate riikide kodanike vastuvõtmisel ollakse üha tõrksam. Komitee kardab, et „ei ole oodata, et liikmesriigid hakkavad lihtsustama kolmandate riikide kodanike sissepääsu Euroopa Liitu, kui samal ajal on juba liikmesriike, kes ähvardavad isegi ELi kodanike tagasisaatmisega nende päritoluriikidesse, kuna nad on töötud, või lihtsalt keelatakse neil riiki siseneda.“ ⁽⁴⁾

3.7. Oma varasemas e-piiridele pühendatud arvamuses on komitee soovinud rõhutada, et „Euroopa Liidu identiteet seondub selgelt ja endastmõistetavalt avatuse ja vastastikuse seotusega mitte ainult ELis, vaid ka piiriülel. ELi elav kultuuriline, sotsiaalne, poliitiline ja majanduslik ruum ja piiriülene liikuvus on olulised selleks, et säilitada ELi tähtsus globaalsel tasandil. Seda silmas pidades peaksid ELi institutsioonid ja liikmesriigid tagama, et uued süsteemid ei mõjutaks negatiivselt kolmandate riikide kodanike reisimist ega nende soovi reisida ELi.“ ⁽⁵⁾

3.8. Samas arvamuses rõhutab komitee, et oluline on kaitsta põhiõigusi, tagada mittediskrimineerimine ning kindlustada menetluslike ja institutsiooniliste vahendite abil kogutavate ja süsteemis säilitatavate andmete terviklikkus ja asjakohane kasutus.

3.9. Mil määral tuleb liikmesriikidel eelarveliselt ja institutsiooniliselt süsteemi rakendamisse panustada, on ebaselge. See küsimus vajab täpsustamist ning tuleks leida lahendused, et kehtestada liikmesriikidele siduv kohustus teha süsteemi rakendamisel koostööd ning sellesse panustada.

3.10. Komitee juhib tähelepanu samalaadsetele kogemustele, mis on saadud riikides, kus on sama liiki süsteeme juba rakendatud. Kodanike ja kõigi sidusrühmade ootuseid tuleb kohandada vastavalt süsteemi suutlikkusele kõiki ettenähtud eesmärke saavutada.

4. Konkreetset märkused

4.1. Seoses biomeetriliste tunnustega kiidab komitee heaks sõrmejälgede arvu vähendamise kümnelt neljale, s. o minimaalse vajaliku arvuni, mis koos näotuvastusega võimaldab saada asjakohaseid andmeid.

⁽²⁾ Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Amet, 2015, katseprojekt „E-piirid“, lisad, november 2015, lk 307–335.

⁽³⁾ Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Amet, 2015, katseprojekt „E-piirid“, lisad, november 2015, lk 322.

⁽⁴⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Avatud ja turvalise Euroopa muutmise tõelisuseks““ (COM(2014) 154 final), 9. juuli 2014, raportöör: José Isaias RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (ELT C 451, 16.12.2014, lk 96).

⁽⁵⁾ Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendija nõukogu määrus, millega luuakse riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteem Euroopa Liidu liikmesriikide välispiire ületavate kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigist lahkumise andmete registreerimiseks“ (COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)), „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 562/2006 seoses riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi ning registreeritud reisijate programmi kasutuselevõtuga“ (COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)), „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega luuakse registreeritud reisijate programm“ (COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD)), raportöör: Cristian PÎRVULESCU, 23. mai 2013 (ELT C 271, 19.9.2013, lk 97).

- 4.2. Isikuandmete osas rõhutab komitee, et õigus nendega tutvuda, neid parandada ja kustutada tuleb selgelt määratleda ja tagada.
- 4.3. Ülioluline on, et pädevad asutused tagaksid riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kasutamisel nende isikute inimväärikuse ja puutumatus austamise, kelle kohta andmeid saada soovitakse, ning ei diskrimineeriks isikuid soo, nahavärvuse, etnilise või sotsiaalse päritolu, geneetiliste omaduste, keele, usutunnistuse või veendumuste, poliitiliste arvamuste, rahvusvähemusse kuulumise, varalise seisundi, sünnipära, puude, vanuse ega seksuaalse sättumuse tõttu.
- 4.4. Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi rakendamine mõjutab märkimisväärselt järgmiste Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud õiguste kasutamist: õigus inimväärikusele (harta artikkel 1), orjapidamise ja sunniviisilise töö keeld (harta artikkel 5), õigus vabadusele ja turvalisusele (harta artikkel 6), era- ja perekonnaelu austamine (harta artikkel 7), isikuandmete kaitse (harta artikkel 8), diskrimineerimiskeeld (harta artikkel 21), lapse õigused (harta artikkel 24), eakate õigused (harta artikkel 25), puuetega inimeste õigused (harta artikkel 26) ja õigus tõhusale õiguskaitsevahendile (harta artikkel 47). Komitee leiab, et Euroopa Liidu spetsialiseeritud asutused peaksid põhiõiguste austamist pidevalt kontrollima, ning samuti tuleks sellesse kaasata Euroopa ja liikmesriikide tasandi kodanikuühiskonna organisatsioonid.
- 4.5. Ehkki katseprojekti käigus, mis võimaldas katsetada süsteemi toimimist erinevates paikades, ei näidanud kasutajad üles mingit märkimisväärset vastuseisu, annavad Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti korraldatud uuringu tulemused mõista, et süsteemi kasutamine võib tekitada teatavatesse kategooriatesse kuuluvate isikute jaoks probleeme ning sel saab olema elanikkonna silmis negatiivne kuvand. Sellele lisandub mõne isiku vastuseis biomeetriliste andmete kogumisele kas siis kultuurilistel või usulistel põhjustel või tulenevalt umbusaldusest ametiasutuste vastu nende andmete kasutamisel ja kaitsmisel.
- 4.6. Seda silmas pidades leiab komitee, et kõnealuse süsteemi rakendamisega peavad kaasnema teadlikkuse parandamise kampaaniad, mille eesmärk on süsteemi toimimist võimalikult täpselt selgitada, pannes rõhku isikuandmete kaitsele. Üldsust tuleb teavitada kõigist andmete kogumise, säilitamise ja kasutamisega seotud ettevaatusabinõudest, et seljatada võimalikud vastuseisud ning hõlbustada tõketeta liikuvust.
- 4.7. Komitee peab vajalikuks süsteemi rakendamisega seotud personali teavitada ning näha nende jaoks ette asjakohase koolituse. Nagu selgus ka katseprojektist, rõhutasid piiripunktide asjakohased töötajad ise vajadust näha ette koolitus, et neil oleks võimalik tutvuda uute seadmete ja protsessidega⁽⁶⁾. Liikmesriigid vastutavad süsteemi nõuetekohase toimimise eest. Sellega seoses tuleks koostada eeskirjad ja menetlused, mis annavad võimaluse täpsustada liikmesriikide kohustused määruse sätete mittejärgimise tulemusel tekkinud kahju korral.
- 4.8. Komitee leiab, et riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi abil liikmesriikide poolt kogutavate isikuandmete edastamist või nende kättesaadavaks tegemist kolmandatele riikidele, rahvusvahelisele organisatsioonile või liidus või väljaspool seda asutatud eraõiguslikule üksusele tuleks piirata ning täielikult põhjendada.
- 4.9. Komitee hinnangul peaksid määratud ametiasutused ning Europol saama taotleda riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemile juurdepääsu ainult juhul, kui neil on põhjendatud alust arvata, et see võimaldab neil saada teavet, mis aitab oluliselt kaasa terroriaktide ja muude raskete kuritegude vältimisele, avastamisele või nende uurimisele. Riiki sisenemise ja riigist lahkumise süsteemi kasutamine annab politseitöös lisaväärtust, kuid süsteemile juurdepääsu tuleb rangelt piirata.
- 4.10. Komitee tervitab asjaolu, et süsteemi eeldatavaid kulusid on läbivaatamise järel oluliselt vähendatud (1,1 miljardilt eurolt 480 miljonile eurole).

Brüssel, 21. september 2016

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Vabadusel, Turvalisusel ja Õigusel Rajaneva Ala Suuremahuliste IT-süsteemide Operatiivjuhtimise Euroopa Amet, 2015, katseprojekt „E-piirid“, aruanne katseprojekti tehniliste järelduste kohta, 1. köide, lk 14.