

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2016/399 u pogledu primjene sustava ulaska/izlaska

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

i o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi sustava ulaska/izlaska (EES) za registraciju podataka o ulasku i izlasku te podataka o zabrani ulaska za državljane trećih zemalja koji prelaze vanjske granice država članica Europske unije i određivanju uvjeta za pristup EES-u za potrebe kaznenog progona te o izmjeni Uredbe (EZ) br. 767/2008 i Uredbe (EZ) br. 1077/2011

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

(2016/C 487/10)

Izvjestitelj: **Cristian PÎRVULESCU**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 9.5.2016.
Pravni temelj:	članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.9.2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	21.9.2016.
Plenarno zasjedanje br.:	519
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	155/2/0

1. Zaključci i preporuke

1.1. Europski gospodarski i socijalni odbor smatra da je sustav ulaska/izlaska (Entry/Exit System – EES), u svom novom obliku, neophodan, s obzirom da donosi dodanu vrijednost u pogledu sigurnosti na europskoj razini. Kao i u drugim područjima političkog djelovanja i propisā, Odbor svojim mišljenjima promiče uravnoteženi pristup koji omogućuje usklađivanje zahtjeva u pogledu sigurnosti i ispravnog provođenja zakonodavstva, a da se pritom ne krše temeljne vrijednosti koje Europska unija promiče.

1.2. Odbor smatra da provođenje novog sustava ulaska/izlaska mora biti popraćeno kampanjama za podizanje razine svijesti kojima će se nastojati što jasnije objasniti kako taj sustav funkcionira, pri čemu će se naglasak staviti na zaštitu osobnih podataka. Preporučuje da se organiziraju informativne i edukativne kampanje namijenjene i nadležnim tijelima i državljanima trećih zemalja.

1.3. Odbor smatra da treba predvidjeti odgovarajuće informiranje i stručnu izobrazbu osoblja koje sudjeluje u radu sustava. Preporučuje da se postupku stručnog usavršavanja tog osoblja pruži odgovarajuća financijska i institucionalna podrška.

1.4. Odbor smatra da bi specijalizirane institucije Europske unije morale neprekidno nadzirati poštovanje temeljenih prava, ali da bi u tom nadzoru mogle sudjelovati i organizacije civilnog društva na europskoj i nacionalnoj razini.

1.5. Budući da je riječ o osobnim podacima, Odbor ističe da je neophodno jasno definirati i zajamčiti prava koja se tiču pristupa tim podacima, njihovog ispravljanja i brisanja.

1.6. Odbor preporučuje da se, nakon uspostave tog sustava, provede istraživanje slično onome izvršenom u okviru pilot-projekta kako bi se u stvarnim okolnostima mogao procijeniti učinak tog sustava na putnike.

2. Uvod: okolnosti i argumenti koji opravdavaju uvođenje novog europskog sustava ulaska/izlaska

2.1. S obzirom na procjenu da će 2025. broj zakonitih prelazaka granica iznositi 887 milijuna, od čega će trećinu predstavljati kretanje državljana trećih zemalja koji putuju u schengenski prostor zbog kratkotrajnog posjeta, potrebno je modernizirati granice kako bi se zajednički i učinkovito upravljalo kretanjima putnika.

2.2. Područjem primjene novog sustava ulaska/izlaska (EES) obuhvaćen je prelazak granica svih državljana trećih zemalja koji ulaze u schengenski prostor radi kratkotrajnog boravka (najviše 90 dana tijekom razdoblja od 180 dana), bez obzira jesu li obvezni ishoditi vizu ili su oslobođeni te obveze ili posjeduju vizu za privremeni boravak (do jedne godine).

2.3. Svrha provođenja EES-a jest: 1. borba protiv kašnjenja zabilježenih u postupku provjere na granicama i poboljšanje kvalitete ovih provjera za građane trećih zemalja; 2. osiguravanje sustavne i pouzdane identifikacije osoba koje prekorače odobreno trajanje boravka; 3. jačanje unutarnje sigurnosti te borba protiv terorizma i teškog kriminala.

2.4. U veljači 2013. Komisija je predstavila niz zakonodavnih prijedloga o pametnim granicama radi modernizacije upravljanja vanjskim granicama schengenskog prostora. Od 2013. provedene su promjene koje su olakšale osmišljavanje i provedbu EES-a:

2.4.1. vizni informacijski sustav (VIS) postao je u potpunosti funkcionalan, a biometrijska provjera nositelja viza pregledom VIS-a na vanjskim granicama schengenskog prostora sada je obvezna;

2.4.2. dijalozi o liberalizaciji viznog režima sa zemljama zapadnog Balkana i zemljama smještenim uz istočnu i jugoistočnu granicu EU-a zaključeni su ili ubrzani, što će među putnicima koji ulaze u EU dovesti do povećanja udjela putnika koji ne moraju imati vizu;

2.4.3. usvojen je Fond za unutarnju sigurnost (ISF-B), koji je dodijelio 791 milijun eura za razvoj pametnih granica;

2.4.4. u europskom migracijskom programu upravljanje granicama definirano je kao jedan od četiri stupa boljeg upravljanja migracijama;

2.4.5. presuda Suda Europske unije o Direktivi o zadržavanju podataka donijela je pravna pojašnjenja uvjeta i jamstava koje valja poštovati kad je riječ o pohrani i uporabi podataka EES-a.

3. Opće napomene o uvođenju novog europskog sustava ulaska/izlaska

3.1. Odbor smatra da je s neintegriranog i opterećujućeg sustava, koji se temelji na tome da osoblje koje radi na granici stavlja pečat u putne isprave, potrebno prijeći na gotovo automatizirani sustav, koji će olakšati pristup državljana trećih zemalja. U ovom je slučaju dodana vrijednost napora koje ulaže EU očigledna. Europskoj uniji potreban je sustav granica koji istodobno omogućuje suočavanje s povećanom mobilnošću i jamči sigurnost na području Unije, odnosno sustav koji olakšava mobilnost, a da pritom ne ugrožava temeljna prava.

3.2. Odbor pozdravlja činjenicu da je za ovaj sustav proveden pilot-projekt i da su se u praksi mogli pratiti učinci uporabe različitih mehanizama biometrijske identifikacije na državljanima trećih zemalja (vidjeti studiju objavljenu po završetku pilot-projekta)⁽¹⁾. Rezultati provedene ankete pokazuju da ispitanici velikim dijelom imaju povjerenja u pouzdanost biometrijske tehnologije te odražavaju konsenzus koji među stručnjacima postoji u vezi s najsigurnijim i najpouzdanijim načinima biometrijske identifikacije osoba.

⁽¹⁾ Europska agencija za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde, 2015., pilot-projekt „Pametne granice”, Izvješće o tehničkim zaključcima pilot-projekta, svezak 1.

3.3. Valja pozdraviti sudjelovanje Agencije za temeljna prava, koja je među državljanima trećih zemalja koji su se s tim sustavom susreli provela anketu o raznim biometrijskim mehanizmima koji se mogu primijeniti, s ciljem ispitivanja – na različitim lokacijama (zračnim lukama, željezničkim kolodvorima i vlakovima, lukama i pomorskim granicama, točkama prijelaza cestovne granice) i u raznim uvjetima – elemenata biometrijske identifikacije državljana trećih zemalja, pri čemu su svi mehanizmi upotrijebljeni u okviru ovog iskustva već dostupni na tržištu ⁽²⁾.

3.4. Rezultati ispitivanja pokazuju da određene skupine osoba uzimanje biometrijskih podataka smatraju ponižavajućima, u prosjeku 45 % ispitanika (Sjeverna Amerika – 30 %, Europa – 43 %, Latinska Amerika i Karibi – 46 %, Azija – 52 % i Afrika – 58 %) ⁽³⁾. Kada je riječ o vrsti biometrijskih podataka koji se uzimaju, većina ispitanika (32 %) sken šarenice smatra uistinu ponižavajućim, nakon čega slijedi prepoznavanje lica (26,2 %). Međutim, valja naglasiti da nezanimariv dio ispitanih osoba (44,3 %) smatra da će se primjenom ovog sustava diskriminacija smanjiti.

3.5. Odbor je u nekoliko navrata pomoću svojih mišljenja nastojao promicati uravnoteženi pristup koji omogućuje usklađivanje zahtjeva sigurnosti i ispravnog provođenja zakonodavstva, a da se pritom nikada ne krše vrijednosti koje promiče Unija niti njezino viđenje istodobno slobodnog, otvorenog i sigurnog prostora.

3.6. Od ključne je važnosti za Europsku uniju i države članice da olakšaju sustav ulaska/izlaska kako bi privukle više posjetitelja, od turista do poslovnih ljudi i stručnjaka, a ne ih odvratile. Stoga je Odbor skrenuo pozornost na zabrinjavajući razvoj situacije u više država članica koje sve više oklijevaju prihvatiti državljanima trećih zemalja. „Odbor se pribojava da nije vjerojatno da će države članice olakšati pristup državama članicama EU-a za građane trećih zemalja u trenutku kada pojedine države članice prijete samim građanima EU-a da će ih vratiti u njihove zemlje porijekla zbog toga što su nezaposleni ili im jednostavno zabranjuju ulazak” ⁽⁴⁾.

3.7. U prethodnom mišljenju posvećenom „Pametnim granicama” EGSO je želio „naglasiti da je identitet Europske unije izravno i neizravno povezan s otvorenošću i međusobnom povezanošću, ne samo u okviru njezinih granica, već i izvan njih. EU predstavlja dinamičan kulturni, socijalni, politički i gospodarski prostor, a prekogranična mobilnost bitna je za održavanje njegove važnosti na međunarodnoj sceni. U tom smislu europske institucije i države članice morale bi se pobrinuti da novi sustavi ne utječu na putovanja državljana trećih zemalja u EU niti na njihovu namjeru da putuju u Uniju” ⁽⁵⁾.

3.8. Odbor je u istom mišljenju naglasio da je važno zaštititi temeljna prava, osigurati nediskriminaciju i pobrinuti se za cjelovitost i odgovarajuću uporabu prikupljenih podataka pohranjenih u sustav primjenom postupovnih i institucionalnih sredstava.

3.9. I dalje nije jasno u kojoj mjeri države članice trebaju novčano i institucionalno doprinosti provedbi ovog sustava. To valja pojasniti i pronaći rješenja kako bi se države članice čvrsto obvezale da će surađivati i doprinosti provedbi sustava.

3.10. Odbor skreće pozornost na slična iskustva u drugim zemljama koje su uvele sustave iste vrste. Očekivanja građana i svih dionika moraju biti u skladu s mogućnostima sustava da ostvari sve utvrđene ciljeve.

4. Posebne napomene

4.1. U pogledu biometrijskih podataka, Odbor pozdravlja smanjenje broja otisaka prstiju s deset na četiri, što je najmanji potreban broj koji, uz prepoznavanje lica, omogućuje dobivanje relevantnih podataka.

⁽²⁾ Europska agencija za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde, 2015., pilot-projekt „Pametne granice”, – Prilozi, studeni 2015., str. 307.–335.

⁽³⁾ Europska agencija za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde, 2015., pilot-projekt „Pametne granice”, – Prilozi, studeni 2015., str. 322.

⁽⁴⁾ Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Put k ostvarenju otvorene i sigurne Europe (COM(2014) 154 final) (SL C 451, 16.12.2014., str. 96.).

⁽⁵⁾ Mišljenje EGSO-a „Paket mjera za pametne granice”, izvjestitelj: Cristian PÎRVULESCU, 23. svibnja 2013. (SL C 271, 19.9.2013., str. 97.).

- 4.2. Budući da je riječ o osobnim podacima, Odbor ističe da je neophodno jasno definirati i zajamčiti prava koja se tiču pristupa tim podacima, njihovog ispravljanja i brisanja.
- 4.3. Kada nadležna tijela provode EES, iznimno je važno da se pobrinu da se poštuje ljudsko dostojanstvo i integritet osoba čiji se podaci traže i da se spriječi svaka diskriminacija koja se temelji na spolu, boji kože, etničkom ili socijalnom podrijetlu, genetskim svojstvima, jeziku, vjerskim ili filozofskim uvjerenjima, političkim mišljenjima, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovinskom statusu, rođenju, invaliditetu, dobi ili spolnoj orijentaciji.
- 4.4. Provedba EES-a znatno utječe na ostvarivanje prava propisanih Poveljom Europske unije o temeljnim pravima, a to su: pravo na ljudsko dostojanstvo (članak 1.), zabrana ropstva i prisilnog rada (članak 5.), pravo na slobodu i sigurnost (članak 6.), poštovanje privatnog i obiteljskog života (članak 7.), zaštita osobnih podataka (članak 8.), pravo na nediskriminaciju (članak 21.), prava djeteta (članak 24.), prava starijih osoba (članak 25.), prava osoba s invaliditetom (članak 26.) i prava na djelotvoran pravni lijek (članak 47.). Odbor smatra da bi specijalizirane institucije Europske unije morale neprekidno nadzirati poštovanje temeljenih prava, ali da bi u tom nadzoru mogle sudjelovati i organizacije civilnog društva na europskoj i nacionalnoj razini.
- 4.5. Iako pilot-projekt koji je omogućio da se funkcioniranje sustava ispita na više lokacija nije pobudio značajniji otpor ili nepovjerenje korisnika, rezultati ispitivanja koje je provela Agencija za temeljna prava daju naslutiti da će njegova primjena naići na teškoće kod određenih kategorija osoba i da će ga stanovništvo doživjeti negativno. Nepovjerenju tih kategorija osoba moglo bi se pridružiti nepovjerenje onih koji će imati sumnje u pogledu prikupljanja biometrijskih podataka, bilo iz kulturnih ili vjerskih razloga, ili zato što nemaju povjerenja u način na koji će vlasti te podatke upotrebljavati i štititi.
- 4.6. U tim okolnostima Odbor smatra da provođenje tog sustava mora biti popraćeno kampanjama za podizanje razine svijesti kojima će se nastojati što jasnije objasniti kako taj sustav funkcionira, pri čemu će se naglasak staviti na zaštitu osobnih podataka. Javnost mora biti upoznata sa svim mjerama predostrožnosti koje se odnose na uzimanje, pohranu i uporabu podataka kako bi se nadvladala eventualna oklijevanja i olakšala mobilnost bez prepreka.
- 4.7. Odbor smatra da treba predvidjeti odgovarajuće informiranje i stručnu izobrazbu osoblja koje sudjeluje u radu sustava. Kao što proizlazi i iz pilot-projekta, osoblje zaposleno na granicama samo je ustrajalo na potrebi da se predvidi stručna izobrazba kako bi se moglo upoznati s novom opremom i postupcima⁽⁶⁾. Države članice odgovorne su za ispravno funkcioniranje sustava. Stoga valja uspostaviti pravila i postupke koji bi omogućili jasno utvrđivanje odgovornosti država članica u slučaju štete proizašle iz nepoštovanja odredbi Uredbe.
- 4.8. Odbor smatra da dostavljanje osobnih podataka koje su prikupile države članice zahvaljujući EES-u ili njihovo stavljanje na raspolaganje trećoj zemlji, međunarodnoj organizaciji ili subjektu privatnog prava s poslovnim nastanom u Uniji ili izvan nje mora biti ograničeno i u potpunosti obrazloženo.
- 4.9. Odbor ocjenjuje da bi imenovana tijela i Europol smjeli zatražiti pristup EES-u samo ako imaju opravdane razloge vjerovati da će im to omogućiti dobivanje informacija koje će u znatnoj mjeri doprinijeti sprečavanju ili otkrivanju kaznenih djela terorizma ili drugih teških kaznenih djela ili istragama s tim u vezi. Uporaba EES-a imat će dodanu vrijednost za policijsku djelatnost, ali važno je donijeti stroge propise o pristupu EES-u.
- 4.10. Odbor pozdravlja to što su očekivani troškovi sustava revidirani i znatno smanjeni (s 1,1 milijarde na 480 milijuna eura).

Bruxelles, 21. rujna 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Europska agencija za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde, 2015., pilot-projekt „Pametne granice”, Izvješće o tehničkim zaključcima pilot-projekta, svezak 1., stranica 14.