

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl atvykimo ir išvykimo sistemos naudojimo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 2016/399

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

ir dėl Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriamą atvykimo ir išvykimo sistema (AIS), kurioje registruojami trečiųjų šalių piliečių, kertančių Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienas, atvykimo ir išvykimo bei atsisakymo leisti jiems atvykti duomenys, nustatomos priegios prie AIS teisėsaugos tikslais sąlygos ir iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 767/2008 ir Reglamentas (ES) Nr. 1077/2011

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

(2016/C 487/10)

Pranešėjas **Cristian PÎRVULESCU**

Konsultavimasis	Europos Parlamentas, 09/05/2016
Teisinis pagrindas	Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 304 straipsnis
Atsakingas skyrius	Užimtumo, socialinių reikalų ir pilietybės skyrius
Priimta skyriuje	2016 09 09
Priimta plenarinėje sesijoje	2016 9 21
Plenarinė sesija Nr.	519
Balsavimo rezultatai	155/2/0
(už/prieš/susilaikė)	

1. Išvados ir rekomendacijos

1.1. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas (EESRK) mano, kad naujai pasiūlyta atvykimo ir išvykimo sistema (AIS) yra nepamainoma, nes ji duoda papildomą naudą saugumui Europos lygmeniu. Komitetas, kaip ir kitose savo nuomonėse dėl įvairių politikos ir reglamentavimo sričių, siūlo veikti subalansuotai, nes taip bus galima suderinti saugumo reikalavimus ir tinkamą teisės aktų taikymą, nė kiek nenukrypstant nuo Europos Sąjungos puoselėjamų vertybių.

1.2. EESRK mano, kad įgyvendinant naująją atvykimo ir išvykimo sistemą turi būti vykdomos visuomenės informavimo kampanijos siekiant kuo geriau paaiškinti, kaip sistema veikia ir pabrėžiant asmens duomenų apsaugą. Komitetas rekomenduoja organizuoti informavimo ir švietimo kampanijas valdžios institucijoms ir trečiųjų šalių piliečiams.

1.3. Komitetas mano, kad reikia numatyti tinkamą darbuotojų, dalyvaujančių taikant šią sistemą, informavimą ir mokymą. EESRK rekomenduoja skirti tinkamą finansinę ir institucinę paramą minėtų darbuotojų mokymo procesui.

1.4. Komitetas mano, kad specializuotos Europos Sąjungos įstaigos turės nuolat kontroliuoti, kad būtų gerbiamos pagrindinės teisės, o šis procesas turės būti atviras pilietinės visuomenės organizacijoms Europos ir nacionaliniu lygmeniu.

1.5. Dėl asmens duomenų Komitetas mano, kad teisės, susijusios su prieiga prie tokių duomenų, jų taisymu ir ištrynimu, turi būti aiškiai apibrėžtos ir užtikrintos.

1.6. Sistemą įdiegus Komitetas rekomenduoja, kaip ir bandomojo projekto metu, atlikti tyrimą, kad būtų galima realiomis sąlygomis įvertinti programos poveikį keliaujantiems asmenims.

2. Įžanga. Aplinkybės ir argumentai, pagrindžiantys ES atvykimo ir išvykimo sistemos sukūrimą

2.1. Kadangi numatoma, jog 2025 m. teisėtų sienos kirtimo atvejų skaičius padidės iki 887 mln. ir trečdali visų atvykusių asmenų sudarys trečiųjų šalių piliečiai, kurie į Šengeno šalis keliaus trumpam, reikia imtis sienų modernizavimo, kuris leistų bendrai ir veiksmingai valdyti keleivių srautus.

2.2. Nauja atvykimo ir išvykimo sistema (AIS) taikoma visiems sienas kertantiems trečiųjų šalių piliečiams, kurie Šengeno erdvėje lankosi trumpalaikio buvimo tikslu (ne ilgesniam kaip 90 dienų per 180 dienų laikotarpį), nepriklausomai nuo to, ar jiems taikomas ar netaikomas reikalavimas turėti vizą, arba kurių buvimo pagrindas yra kelionių viza (galiojanti ne ilgiau kaip vienerius metus).

2.3. Sukurta AIS siekiama: 1) spręsti vėlavimų atliekant patikrinimus kertant sienas problemą ir gerinti trečiųjų šalių piliečių patikrinimo kertant sienas kokybę, 2) užtikrinti sisteminių ir patikimą leidžiamo buvimo trukmę viršijusių asmenų tapatybės nustatymą, 3) stiprinti vidaus saugumą ir kovoti su terorizmu ir sunkiu nusikalstamumu.

2.4. Komisija, siekdama modernizuoti Šengeno erdvės išorės sienų valdymą, 2013 m. vasario mėn. pateikė pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, susijusių su pažangiai valdomomis sienomis, rinkinį. Nuo 2013 m. įvyko daug pokyčių, kurie padėjo kurti ir įgyvendinti AIS:

2.4.1. pradėjo visiškai veikti Vizų informacinė sistema (VIS) ir nuo šiol privaloma šioje sistemoje tikrinti vizų turėtojų, kertančių Šengeno išorės sienas, biometrinius duomenis;

2.4.2. buvo baigti arba paspartinti dialogai dėl vizų režimo liberalizavimo su Vakarų Balkanų šalimis ir šalimis prie rytinių bei pietrytinių ES sienų, todėl išaugs keliautojų, kuriems atvykstant į ES netaikomas reikalavimas turėti vizą, dalis;

2.4.3. sukurtas Vidaus saugumo fondas (VSF-B), kuris pažangiam sienų valdymui skyrė 791 mln. EUR;

2.4.4. *Europos migracijos darbotvarkėje* nustatyta, kad sienų valdymas yra vienas iš keturių geresnio migracijos valdymo ramsčių;

2.4.5. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendime dėl Duomenų saugojimo direktyvos pateiktas teisinis sąlygų ir apsaugos priemonių, kurios turi būti taikomos saugant ir naudojant AIS duomenis, išaiškinimas.

3. Bendrosios pastabos dėl naujosios ES atvykimo ir išvykimo sistemos sukūrimo

3.1. Komiteto nuomone, būtina pereiti nuo neintegruotos ir sudėtingos sistemos, paremtos pasienio darbuotojų atliekamam kelionės dokumentų antspaudavimu, prie beveik automatinės sistemos, trečiųjų šalių piliečiams sudarančios palankesnes sąlygas keliauti. Šiuo atveju ES dedamų pastangų papildoma nauda yra akivaizdi. Europos Sąjungai reikalinga sienų sistema, kuri padėtų spręsti padidėjusio judumo klausimą ir užtikrinti saugumą Sąjungos teritorijoje, sistema, kuri sudarytų palankias sąlygas judumui nepažeidžiant pagrindinių teisių.

3.2. Komitetas palankiai vertina tai, kad buvo vykdomas šios sistemos bandomasis projektas ir kad įvairių biometrinio identifikavimo priemonių naudojimo poveikį trečiųjų šalių piliečiams buvo galima stebėti praktiškai (žr. pasibaigus bandomajam projektui paskelbtą tyrimą)⁽¹⁾. Apklausos rezultatai atskleidė, kad nemažai respondentų pasitiki biometrinėmis technologijomis, ir parodė, jog ekspertai sutaria dėl to, kokios yra saugiausios ir patikimiausios biometrinio identifikavimo priemonės asmens tapatybei nustatyti.

⁽¹⁾ Europos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūra, 2015 m. bandomasis projektas „Pažangiai valdomos sienos“, Bandomojo projekto techninių išvadų ataskaita, 1 dalis.

3.3. Sveikintina, kad bandomajame projekte dalyvavo *Pagrindinių teisių agentūra*, kuri atliko šią sistemą išbandžiusių trečiųjų šalių piliečių nuomonės tyrimą dėl jų patikrai naudotų ir šio projekto metu rinkoje jau buvusių įvairių biometrinių priemonių, kurios galėtų būti naudojamos trečiųjų šalių piliečių biometriniams identifikatoriams patikrinti įvairiuose objektuose (pavyzdžiui, oro uostose, geležinkelio stotyse ir traukiniuose, uostose ir jūrų pasienio punktuose, sienų kirtimo punktuose keliuose ir pan.) ir įvairiomis sąlygomis⁽²⁾.

3.4. Tyrimo rezultatai rodo, kad biometrinių duomenų rinkimą kai kurios asmenų grupės, vidutiniškai 45 % respondentų (iš Šiaurės Amerikos – 30 %, Europos – 43 %, Lotynų Amerikos ir Karibų jūros regiono – 46 %, Azijos – 52 % ir Afrikos – 58 %), laiko žeminančiu⁽³⁾. Kalbant apie renkamų biometrinių duomenų pobūdį, akies rainelės nuskaitymas daugumos respondentų (32 %) yra laikomas labai žeminančiu, kaip ir veido atpažinimas (26,2 %). Taip pat svarbu pabrėžti, kad labai didelė dalis apklaustųjų (44,3 %) manė, jog taikant šią sistemą bus mažiau diskriminacijos.

3.5. Įvairiomis progomis Komitetas stengėsi savo nuomonėse skatinti subalansuotą požiūrį, kuris leistų suderinti saugumo reikalavimus ir tinkamą teisės aktų taikymą jokia būdu nenukrypstant nuo Sąjungos puoselėjamų vertybių ir laisvos, atviros ir saugios erdvės vizijos.

3.6. Nepaprastai svarbu, kad ES ir jos valstybės narės sudarytų palankias sąlygas atvykimo ir išvykimo sistemai, kuri skatintų atvykti daugiau žmonių (turistų, verslininkų ir specialistų), o ne juos atbaidytų. Taigi, Komitetas atkreipė dėmesį į nerimą keliančias tendencijas kai kuriose valstybėse narėse, kurios yra vis mažiau linkusios priimti trečiųjų šalių piliečius. „Komitetas baiminasi, kad neatsitiktų taip, kad valstybės narės sieks sudaryti palankesnes sąlygas ES nepriklausančių šalių piliečiams atvykti į ES tuo metu, kai kai kurios valstybės narės užsimojo išsiųsti ES piliečius atgal į jų kilmės šalis, nes šie esą bedarbiai, arba tiesiog neleisti jiems atvykti į jų teritoriją“⁽⁴⁾.

3.7. Ankstesnėje savo nuomonėje dėl *Pažangiai valdomų sienų* EESRK norėjo „pabrėžti, kad Europos Sąjungos savitumas tiesiogiai ir netiesiogiai siejamas su atvirumu ir susisiekimo galimybėmis ne tik jos viduje, bet ir už jos sienų. ES yra energija trykštanti kultūrinė, socialinė, politinė ir ekonominė erdvė, o norint išlaikyti jos svarbą pasaulinėje arenoje būtina užtikrinti judumą per sieną. Turėdamos tai mintyje ES institucijos ir valstybės narės turėtų pasistengti, kad naujosios sistemos netrukdytų trečiųjų šalių piliečiams atvykti į ES ir neslopintų jų noro keliauti“⁽⁵⁾.

3.8. Toje pačioje nuomonėje Komitetas pabrėžė, kad svarbu apsaugoti pagrindines teises, užtikrinti nediskriminavimą ir procedūrinėmis bei institucinėmis priemonėmis garantuoti surinktų ir sistemoje laikomų duomenų saugojimą ir tinkamą naudojimą.

3.9. Lieka neaišku, koks turi būti valstybių narių finansinis ir institucinis indėlis į šios sistemos įgyvendinimą. Reikėtų aiškiau išdėstyti šį klausimą ir rasti sprendimus, kaip pasiekti, kad valstybės narės tvirtai įsipareigotų bendradarbiauti ir prisidėti prie sistemos įgyvendinimo.

3.10. Komitetas atkreipia dėmesį į šalių, įgyvendinusių panašaus pobūdžio sistemas, patirtį. Piliečių ir visų suinteresuotųjų subjektų lūkesčius reikėtų koreguoti priklausomai nuo sistemos pajėgumo pasiekti visus nustatytus tikslus.

4. Konkrečios pastabos

4.1. Biometrinių identifikatorių klausimu Komitetas palankiai vertina tai, kad pirštų atspaudų ėmimas sumažintas nuo 10 iki 4, t. y. iki būtino minimalaus skaičiaus. Šie duomenys kartu su veido atpažinimo duomenimis suteikia svarbią informaciją.

⁽²⁾ Europos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūra, 2015 m. bandomasis projektas „Pažangiai valdomos sienos“, priedai, 2015 m. lapkričio mėn., p. 307–335.

⁽³⁾ Europos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūra, 2015 m. bandomasis projektas „Pažangiai valdomos sienos“, priedai, 2015 m. lapkričio mėn., p. 322.

⁽⁴⁾ Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Kuriame atvirą ir saugią Europą“ — (COM(2014) 154 final) (OL C 451, 2014 12 16, p. 96).

⁽⁵⁾ Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriami atvykimo ir išvykimo sistema (AIS), kurioje registruojami Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienas kertančių trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir išvykimo duomenys (COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)) pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo dėl atvykimo ir išvykimo sistemos ir Registruotų keliautojų programos naudojimo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 562/2006 (COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)) pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriami Registruotų keliautojų programa (COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD)) (OL C 271, 2013 9 19, p. 97).

4.2. Dėl asmens duomenų Komitetas mano, kad teisės, susijusios su prieiga prie tokių duomenų, jų taisymu ir ištrynimu, turi būti aiškiai apibrėžtos ir užtikrintos.

4.3. Labai svarbu, kad įgyvendindamos AIS kompetentingos institucijos užtikrintų, kad būtų gerbiamas asmens, kurio duomenų prašoma, orumas bei neliečiamybė ir kad asmenys nebūtų diskriminuojami dėl lyties, odos spalvos, etninės ar socialinės kilmės, genetinių požymių, kalbos, religinių ar filosofinių įsitikinimų, politinės nuomonės, priklausymo tautinei mažumai, turto, gimimo vietos, negalios, amžiaus ar seksualinės orientacijos.

4.4. AIS įgyvendinimas turi didelę įtaką Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje nustatytų teisių užtikrinimui: teisės į orumą (1 straipsnis), vergijos ir priverčiamojo darbo uždraudimo (5 straipsnis), teisės į laisvę ir saugumą (6 straipsnis), teisės į privatų ir šeimos gyvenimą (7 straipsnis), asmens duomenų apsaugos (8 straipsnis), diskriminacijos uždraudimo (21 straipsnis), vaiko teisių (24 straipsnis), pagyvenusių žmonių teisių (25 straipsnis), neįgaliųjų teisių (26 straipsnis) ir teisės į veiksmingą teisinę gynybą (47 straipsnis). Komitetas mano, kad specializuotos Europos Sąjungos įstaigos turės nuolat kontroliuoti, kad būtų gerbiamos pagrindinės teisės, o šis procesas turės būti atviras pilietinės visuomenės organizacijoms Europos ir nacionaliniu lygmeniu.

4.5. Nors bandomasis projektas, kuris suteikė galimybę patikrinti sistemos veikimą keliose vietose nesukėlė jokio daugelio naudotojų pasipriešinimo ar didelių abejonų, Pagrindinių teisių agentūros atlikto tyrimo rezultatai leidžia manyti, kad sistemos naudojimas kels sunkumų tam tikroms asmenų grupėms ir kad visuomenė ją vertins neigiamai. Taip pat gali būti, kad prie šių abejojantių asmenų prisijungs ir tie, kurie tiek dėl kultūrinių ar religinių priežasčių, tiek dėl nepasitikėjimo tuo, kaip valdžios institucijos naudoja ir saugo biometrinius duomenis, turės abejonų dėl tokių duomenų rinkimo.

4.6. Todėl EESRK mano, kad įgyvendinant šią sistemą turi būti vykdomos visuomenės informavimo kampanijos siekiant kuo geriau paaiškinti, kaip sistema veikia, ir pabrėžiant asmens duomenų apsaugą. Siekiant įveikti galimą pasipriešinimą ir sudaryti palankias sąlygas judumui be kliūčių visuomenė turi būti informuota apie visas atsargumo priemones, taikomas renkant, saugant ir naudojant duomenis.

4.7. Komitetas mano, kad reikia numatyti tinkamą darbuotojų, dalyvaujančių taikant šią sistemą, informavimą ir mokymą. Kaip, be kita ko, rodo bandomasis projektas, pasienio darbuotojai patys pabrėžia būtinybę numatyti mokymą, kad jie galėtų susipažinti su nauja įranga ir procesais⁽⁶⁾. Už tinkamą sistemos veikimą atsako valstybės narės. Šiuo atžvilgiu reikėtų apsvarstyti taisykles ir procedūras, kurios padėtų nustatyti valstybių narių atsakomybę už žalą, atsiradusią dėl reglamento nuostatų nesilaikymo.

4.8. Komitetas mano, kad naudojant atvykimo ir išvykimo sistemą valstybių narių surinktų asmens duomenų perdavimas arba pateikimas trečiajai šaliai, tarptautinei organizacijai ar bet kuriam Sąjungoje ar už jos ribų įsisteigusiam privačiam subjektui turi būti ribotas ir tinkamai pagrįstas.

4.9. Komitetas mano, kad paskirtosios institucijos ir Europolas prašymus dėl prieigos prie AIS turėtų teikti tik tuomet, kai turi rimtą pagrindą manyti, kad taip bus gauta informacija, kuri iš esmės padės užkardyti, atskleisti ar tirti teroristinius nusikaltimus arba kitus sunkius nusikaltimus. Galimybė naudotis AIS duos papildomos naudos policijos darbui, tačiau svarbu griežtai reglamentuoti prieigą.

4.10. Komitetas palankiai vertina tai, kad numatytos išlaidos šiai sistemai buvo gerokai sumažintos (nuo 1,1 mlrd. iki 480 mln. EUR).

Briuselis, 2016 m. rugsėjo 21 d.

*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas
Georges DASSIS*

⁽⁶⁾ Europos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūra, 2015 m. bandomasis projektas „Pažangiai valdomos sienos“, Bandomojo projekto techninių išvadų ataskaita, 1 dalis, p. 14.