

Osnutek mnenja Odbora regij – Zakonodajni sveženj o „pametnih“ mejah

(2014/C 114/15)

I. SPLOŠNA PRIPOROČILA

ODBOR REGIJ

Splošne ugotovitve

1. z zadovoljstvom pozdravlja nedavno sprejetje zakonodajnega svežnja o upravljanju schengenskega območja, ki vsebuje nov ocenjevalni in spremljevalni mehanizem za preverjanje uporabe schengenskega pravnega reda ⁽¹⁾ ter skupna pravila o začasni ponovni uvedbi nadzora na notranjih mejah v izrednih razmerah ⁽²⁾;
2. priznava, da je dobro delovanje schengenskega območja odvisno od medsebojnega zaupanja držav članic in njihovih zmogljivosti za nadzor na notranjih mejah v skladu s skupnimi pravili;
3. pozitivno ocenjuje uvedbo deljene odgovornosti držav članic in Komisije v okviru novega schengenskega ocenjevalnega mehanizma, ki ni več zgolj medvladni instrument, s katero bo mogoče odpraviti pomanjkljivosti in hkrati spodbuditi medsebojno zaupanje, in pozdravlja dejstvo, da bo to veljalo za vse vidike schengenskega pravnega reda, vključno z odpravo nadzora na notranjih mejah, da se izognemo nezakonitemu nadzoru, ki ogroža načelo prostega gibanja oseb;
4. poudarja, da mora biti morebitna ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah rezultat usklajevanja na ravni EU, da bi se tako izognili enostranskim odločitvam, ki bi lahko negativno vplivale na dosledno uveljavljanje svobode gibanja oseb na območju brez notranjih meja;
5. meni, da migracijski tokovi na zunanjih mejah ne pomenijo grožnje za javni red ali notranjo varnost, ki bi lahko upravičila ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah;
6. opozarja, da je treba v skladu z načelom evropske solidarnosti v primeru izjemnega pritiska na zunanjo mejo države članice uporabiti vse tehnične in finančne podporne ukrepe na nacionalni in evropski ravni ter zaprositi za pomoč organov Evropske unije, kot sta agencija FRONTEX in Evropski azilni podporni urad (EASO);
7. pozdravlja ukrepe, ki zagotavljajo strožji nadzor na mejah in boljše izvajanje kazenskega pregona, ter prispevajo k boju proti terorističnim dejanjem in drugim hudim kaznivim dejanjem ter k zmanjšanju nezakonitega priseljavanja;
8. zato meni, da bi bilo treba začasno ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah zaradi resnih in trdovratnih pomanjkljivosti pri nadzoru na zunanjih mejah izvesti v skladu s postopkom objektivnega ocenjevanja in samo kot izjemen ukrep za izhod v sili;
9. priporoča, da se pri ocenjevanju in opredeljevanju resnih in trdovratnih pomanjkljivosti, ugotovljenih pri nadzoru na zunanjih mejah, zagotovi udeležba vseh lokalnih in regionalnih oblasti, tako da bo vsaka ponovna uvedba nadzora na notranjih mejah temeljila na pravilni oceni stanja na terenu, na različnih virih informacij ter na prispevkih različnih akterjev;
10. priznava, da je nadzor na notranjih mejah EU pomemben ne le zaradi zagotavljanja varnosti, temveč tudi zaradi omogočanja mobilnosti na tem območju ⁽³⁾;
11. izraža zadovoljstvo nad nedavnim sprejetjem evropskega sistema nadzorovanja meja (EUROSUR), ukrepom za izboljšanje nadzora na zunanjih mejah z izmenjavo operativnih informacij in sodelovanjem med nacionalnimi obmejnimi organi na zunanjih mejah na morju in kopnem ter agencijo FRONTEX; poudarja, da mora biti glavni cilj tega mehanizma – poleg njegove vloge pri odkrivanju nezakonitih priseljencev in izboljševanju notranje varnosti s preprečevanjem čezmejne kriminalitete, kot sta trgovina z ljudmi in promet s prepovedanimi drogami – preprečevanje izgube življenj na morju;

⁽¹⁾ COM(2011) 559.

⁽²⁾ COM(2011) 560.

⁽³⁾ Glej mnenje Odbora regij o stockholmskem programu (poročevalka: Anna Terrón i Cusi), UL C 79, 27.3.2010, točka 52.

12. kljub temu opozarja, da ta sistem ne bi smel vplivati na zaščito človekovih pravic oziroma prevladati nad pravico do azila ali pravico do zaščite pred vračanjem (fr. *refoulement*), ki sta zagotovljeni v členu 18 in členu 19(2) Listine o temeljnih pravicah⁽⁴⁾;

13. izraža zaskrbljenost nad težnjami za ponovno pridobitev pooblastil na t. i. evropeiziranih področjih, kot je prosto gibanje, zlasti pa je zaskrbljen zaradi nedavnega predloga nekaterih držav članic, da bi predvideli več možnosti za omejitev pravice do prostega gibanja, ki je sicer bistvenega pomena za državljanstvo Unije;

14. ponovno potrjuje, da je prosto gibanje oseb na območju brez notranjih meja eno temeljnih načel EU ter eden najbolj otipljivih in pomembnih privilegijev za državljane, ki ga ne smemo ogroziti;

15. meni, da je treba sveženj o „pametnih“ mejah – ta vsebuje predloge uredb o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) za evidentiranje podatkov o vstopu in izstopu državljanov tretjih držav na ozemlju EU⁽⁵⁾ ter programa za registrirane potnike⁽⁶⁾, pa tudi o spremembi Zakonika o schengenskih mejah, kar bi omogočilo uvedbo obeh navedenih sistemov⁽⁷⁾ – presojati ob upoštevanju splošnega okvira delovanja področja svobode, varnosti in pravice;

II. POLITIČNA PRIPOROČILA

Posebne ugotovitve o svežnju o „pametnih“ mejah

16. priznava, da so nove tehnologije zelo pomembne za zagotavljanje učinkovitega upravljanja meja ter obvladovanje znatnega povečanja števila prestopov zunanjih meja, pa tudi za zagotavljanje varnosti pri nadzoru, kar je že mogoče videti v več državah članicah;

17. ugotavlja, da naj bi s sistemom vstopa/izstopa sedanji sistem ročnega žigosanja potnih listov ob vstopu in izstopu nadomestili z elektronskim registrom, v katerem sta navedena datum in kraj vstopa in izstopa državljanov tretjih držav, ki jim je v schengenskem območju dovoljeno kratkotrajno bivanje (do treh mesecev), kar bi omogočilo samodejni izračun obdobja dovoljenega bivanja;

18. pozdravlja zelo pozitiven cilj programa za registrirane potnike v zvezi z lažjim prestopanjem zunanjih meja za državljane tretjih držav, ki pogosto potujejo in so bili že prej varnostno preverjeni, tako kot tudi njihovi dokumenti, kar naj bi bila vmesna faza do vzpostavitve avtomatiziranih sistemov za nadzor meja, ki bodo vstop na evropsko območje olajšali dobronamernim osebam, ki tam pogosto prebivajo;

Ugotovitve o učinku svežnja o „pametnih“ mejah na temeljne pravice

19. izraža zaskrbljenost zaradi uvedbe sistema vstopa/izstopa in s tem povezanih morebitnih posledic za temeljne pravice, zlasti glede varstva osebnih podatkov⁽⁸⁾;

20. priznava, da bo zbiranje znatnega števila osebnih podatkov, tudi biometričnih, povzročilo določeno trenje med navedenimi sistemi in temeljnimi pravicami, zlasti tistimi v zvezi z zasebnostjo in varstvom osebnih podatkov, ki zahtevajo strogo omejitev namena ter preverjanje, ali so potrebni in sorazmerni;

⁽⁴⁾ V tej zvezi glej tudi mnenje Odbora regij o globalnem pristopu na področju migracij in mobilnosti (poročevalec: Nichi Vendola).

⁽⁵⁾ COM(2013) 95 final.

⁽⁶⁾ COM(2013) 97 final.

⁽⁷⁾ COM(2013) 96 final.

⁽⁸⁾ Mnenje Odbora regij *Stockholmski program: izzivi in priložnosti novega večletnega programa za območje svobode, varnosti in pravice v EU*, UL C 79, 27.3.2010, točka 56.

21. znova poudarja, da se zavzema za visoko raven varstva osebnih podatkov in da je zaskrbljen zaradi skokovite rasti količine digitalnih informacij o državljanih, kar je posledica razvoja informacijskih in komunikacijskih tehnologij ⁽⁹⁾;

22. opozarja, da predlagani sistemi zaradi svojega vpliva na temeljne pravice, zlasti pravice državljanov tretjih držav in prosilcev za azil, ki želijo vstopiti na ozemlje EU, lahko predstavljajo resno tveganje z vidika načela nediskriminacije in varstva osebnih podatkov ;

Ugotovitve o dodani vrednosti, ustreznosti in sorazmernosti svežnja o „pametnih“ mejah

23. meni, da je treba jasno dokazati, da sta oba sistema iz svežnja o „pametnih“ mejah, ki vključujeta zbiranje velike količine podatkov, tudi biometričnih, potrebna, zakonita in sorazmerna ter da njunih ciljev ni mogoče doseči na manj vsiljiv način za zasebnost in z manj stroški;

24. je seznanjen z mnenjem Evropskega nadzornika za varstvo podatkov (ENVP), ki se ni strinjal, da je sveženj o „pametnih“ mejah potreben in sorazmeren, saj ni z zanesljivostjo dokazano, da je uvedba novih sistemov upravičena. ENVP zlasti meni, da sistem vstopa/izstopa pomeni poseg v pravico do zasebnosti in da je razmerje med stroški in koristmi sistema vprašljivo tako s finančnega vidika kot v povezavi s temeljnimi pravicami ⁽¹⁰⁾;

25. ugotavlja, da so dvome o potrebnosti in dodani vrednosti sistema vstopa/izstopa izrazili tudi Evropski parlament, delovna skupina iz člena 29 in večina predstavnikov civilne družbe ⁽¹¹⁾;

26. priznava, da je vprašanje, ali je vzpostavitev zlasti sistema za vstop/izstop potrebna in sorazmerna, sporno, saj ni neovrgljivih dokazov, da bo prispevala k uresničevanju predlaganih ciljev glede učinkovitega nadzora meja, boja proti nezakonitemu priseljevanju in odločnejšega boja proti hudim oblikam organiziranega kriminala;

27. ugotavlja, da je poglavitni cilj sistema za vstop/izstop identifikacija državljanov tretjih držav, ki zakonito vstopijo na schengensko območje z vizumom za kratkotrajno prebivanje ali brez njega, in ki na tem območju prebivajo tudi po izteku dovoljenja za bivanje. V ta namen se obdobje dovoljenega bivanja izračuna z elektronskimi sredstvi, nacionalnim organom pa se pošlje opozorilo v zvezi z osebami, ki to obdobje prekoračijo, kar omogoča prestrezanje nezakonitih priseljencev in njihovo vračanje;

28. meni, da dodana vrednost sistema za vstop/izstop pri uresničevanju tega cilja ni jasno razvidna, saj sistem opozarjanja o nezakonitem prebivanju temelji na predpostavki, da morajo osebe, ki na ozemlje EU vstopijo z vizumom za kratkotrajno prebivanje ali brez njega, iz EU oditi najkasneje po treh mesecih. Pri tem se ne upoštevajo posebne okoliščine, kot na primer prošnja za azil ali ureditev prebivanja v skladu z nacionalno zakonodajo;

29. ugotavlja, da je ocena o potrebnosti in sorazmernosti sistema za vstop/izstop še toliko bolj pomembna, če ni odvzema prostosti v primeru nezakonitega bivanja, saj lahko sistem nezakonite priseljence odkrije šele, ko zapustijo schengensko območje, kar pomeni, da je to „zgolj izjemno drag mehanizem za zbiranje statističnih podatkov o priseljevanju“ ⁽¹²⁾;

30. ugotavlja, da sistem vstopa/izstopa ne more odkriti priseljencev, ki so si prebivanje uredili v skladu za zakonodajo o azilu ali nacionalnimi predpisi o priseljevanju. Te osebe tvegajo, da jim bo zaradi opozorila iz sistema vstopa/izstopa, ki temelji na samodejnem izračunu trajanja prebivanja, nezakonito odvzeta prostost, saj navedene okoliščine pri tem niso in ne morejo biti upoštevane;

⁽⁹⁾ Mnenje Odbora regij *Stockholmski program: izzivi in priložnosti novega večletnega programa za območje svobode, varnosti in pravice v EU*, UL C 79, 27.3.2010, točka 37.

⁽¹⁰⁾ Mnenje Evropskega nadzornika za varstvo podatkov z dne 18. julija 2013, objavljeno na strani https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-07-18_Smart_borders_EN.pdf. Glej tudi: Evropski nadzornik za varstvo podatkov (2008), Predhodne ugotovitve v zvezi s predlogom o svežnju o „pametnih“ mejah, 3. marec 2008, str. 4, objavljeno na strani <http://www.edps.europa.eu>, in mnenje ENVP o stockholmskem programu, UL C 276, 17.11.2009, točka 71.

⁽¹¹⁾ Delovni dokument Komisije o oceni učinka k predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa, SWD(2013) 47 final, Bruselj, 28.2.2013.

⁽¹²⁾ Bigo, Didier, Carrera, Sergio et al (2012), Ocena sedanjih in prihodnjih predlogov o zbirkah podatkov na področju pravosodja in notranjih zadev in sistemu pametnih mej na zunanjih mejah EU (*Evaluating current and forthcoming proposals on JHA data bases and a smart borders system at EU external borders*), študija Evropskega parlamenta, str. 37.

31. meni, da se je treba v zvezi s sistemom za vstop/izstop vprašati tudi o tem, kako hitro je opravljen nadzor, saj je treba zbrati veliko število alfanumeričnih in biometričnih podatkov, kar bo podaljšalo čakalni čas potnikov na mejnih prehodih in negativno vplivalo na čezmejno mobilnost, česar pa s programom za registrirane potnike ne bo mogoče učinkovito odpraviti. Prav tako bi se lahko vprašali, ali so stroški, povezani s programom za registrirane potnike, sorazmerni z majhnim številom ljudi, ki bodo po podatkih Komisije lahko vsako leto izkoristili ugodnosti iz tega programa (5 milijonov), tj. 0,7 % vseh ljudi, ki vsako leto prečkajo zunanje meje EU (skoraj 700 milijonov) ⁽¹³⁾. Nekatere države so s programi, namenjenimi potnikom, ki pogosto prečkajo mejo, dokazale, da za to ni potreben program za registrirane potnike. Različne države članice so že razvile avtomatizirane sisteme za nadzor meja za tiste državljane EU, ki so imetniki biometričnih potnih listov;

32. ugotavlja, da bi bilo treba sorazmernost in zakonitost teh sistemov ravno tako preučiti z vidika stroškov, ki so ocenjeni na 1,1 milijarde EUR in naj bi se krili s sredstvi iz sklada za notranjo varnost, za katerega je predvidenih 4,6 milijarde EUR za obdobje 2014–2020; ponovno poudarja, da je ta znesek precej višji od zneska, ki ga je Komisija predvidela leta 2008, čeprav ni nobenega jamstva, da bo zadostoval, na kar je opozoril ENVP ⁽¹⁴⁾;

33. poudarja, da ni prepričan, ali bi bila tako obsežna naložba v nadzor na mejah res najučinkovitejši način boja proti nezakonitemu priseljevanju, ki bi dolgoročno prispeval k pomembnim rezultatom ⁽¹⁵⁾;

34. ugotavlja, da bi bilo treba pri analizi stroškov in koristi upoštevati tudi visoke stroške in upravno breme, ki bi jih ti sistemi lahko pomenili za države članice, kjer zunanje meje prečka le majhno število potnikov;

Vloga regij in lokalnih oblasti pri postopnem uvajanju integriranega sistema upravljanja zunanjih meja

35. meni, da zagotavljanje skladnosti evropskega pristopa na področju nadzora na zunanjih mejah vključuje več ravni, kar pomeni številne izzive za pristojne nacionalne organe, ki delujejo v povezavi z različnimi lokalnimi in regionalnimi akterji;

36. izraža obžalovanje, da v političnih razpravah EU o schengenskem območju ni ustrezno upoštevana razsežnost upravljanja na več ravneh, čeprav bi bilo treba za pravilno izvajanje načela subsidiarnosti poskrbeti za bolj sistematično vključevanje lokalnih in regionalnih oblasti;

37. se zavzema za intenzivnejše sodelovanje lokalnih in regionalnih oblasti ter Odbora regij, da bi na tem področju zagotovili pristop „od spodaj navzgor“, kar bi omogočilo, da bi se v različnih fazah postopka odločanja v EU upoštevale izkušnje in pomisleki teh oblasti, zlasti kar zadeva ponovno uvedbo nadzora na notranjih mejah, učinkovitost in dodano vrednost financiranja EU ter komponento upravljanja na več ravneh v svežnju o „pametnih“ mejah;

38. poziva tiste, ki so na lokalni ravni odgovorni za izvajanje Zakonika o schengenskih mejah, naj spodbujajo usposabljanje in kampanje za večjo ozaveščenost o evropski zakonodaji v zvezi z mejami in pravicami državljanov, da bi lokalne in regionalne oblasti sodelovale s poglavitnimi akterji na terenu, da bi spodbudili medsebojno zaupanje ter da bi se izognili negativnim učinkom na območje prostega gibanja in temeljne pravice;

39. poudarja, da imajo lahko lokalne in regionalne oblasti pomembno vlogo pri spodbujanju varstva temeljnih pravic na različnih ravneh ⁽¹⁶⁾, tudi na notranjih in zunanjih mejah EU;

40. ugotavlja, da je financiranje EU za upravljanje zunanjih meja usmerjeno v varnost, pri čemer pa niso upoštewane temeljne pravice, zato priporoča, da se pri določanju proračunskih prednostnih nalog EU v zvezi z upravljanjem meja in financiranjem politik za priseljevanje in azil dodeli večja vloga lokalnim in regionalnim oblastem, tako da bodo finančni viri preusmerjeni v infrastrukturo in mejne organe, ki so na tem področju najbolj potrebni pomoči;

41. predlaga celo, da se za nacionalne vlade uvede strožja obveznost posvetovanja z lokalnimi in regionalnimi oblastmi glede načrtovanja financiranja EU na tem področju;

⁽¹³⁾ Delovni dokument Komisije o oceni učinka k predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa, SWD(2013) 50 final, Bruselj, 28.2.2013.

⁽¹⁴⁾ Evropski nadzornik za varstvo podatkov (2008), Predhodne ugotovitve v zvezi s predlogom o svežnju o „pametnih“ mejah, 3. marec 2008, str. 4, objavljeno na spletni strani <http://www.edps.europa.eu>.

⁽¹⁵⁾ Mnenje o finančnih instrumentih EU na področju notranjih zadev, CdR12/2012 fin (poročevalec: Samuel Azzopardi), točka 47.

⁽¹⁶⁾ Glej mnenje Odbora regij o strategiji za učinkovito izvajanje Listine o temeljnih pravicah v Evropski uniji, UL C 9, 11.1.2012.

42. znova poziva k nadaljnemu povezovanju lokalnih in regionalnih oblasti na področju priseljevanja in azila, in sicer „v skladu z njihovimi pristojnostmi v nacionalnem okviru, prek instrumentov, pri katerih veljajo za prejemnike sredstev EU, to pa tudi brez posredovanja osrednjih organov oblasti in v skladu z razlikami, ki obstajajo med državami članicami“⁽¹⁷⁾;

43. meni, da sistem vstopa/izstopa in program za registrirane potnike vključujeta postopen prenos pristojnosti glede nadzora in uporabe podatkov z nacionalnih oblasti na organe EU, kar bo vplivalo na subsidiarnost;

44. zato priporoča, da se organizirajo dodatna posvetovanja z lokalnimi in regionalnimi oblastmi ter Odborom regij glede zasnove teh sistemov, pri čemer je treba upoštevati njihove posledice za čezmejne regije, pa tudi dejstvo, da se lahko dojemanje upravljanja meja na lokalni ravni razlikuje od interesov, na katerih temeljijo odločitve osrednjih nacionalnih organov, za katere je bolj pomembna nacionalna varnost kot pa poenostavitev čezmejnega prometa, kar je predvsem skrb čezmejnih regij;

Priporočila v zvezi z zakonodajnim svežnjem o „pametnih“ mejah

45. spodbuja Evropski parlament in Svet, naj izvedeta natančno analizo stroškov in koristi sistema vstopa/izstopa in programa registriranih potnikov, ki je v obdobju gospodarskega nazadovanja in proračunskega varčevanja nujno potrebna, ter ocenita tudi potrebnost in sorazmernost ter učinkovitost tega sistema oziroma programa, preden se o tem začneta pogajati;

46. poziva Evropski parlament in Svet, naj sistem vstopa/izstopa, če bi ga dejansko začeli izvajati, dopolnita z jamstvi, da bodo onemogočena opozorila, zaradi katerih bi lahko prišlo do neustreznega odvzema prostosti osebam, ki bi jih sistem zaznal kot nezakonite priseljence, čeprav so v resnici pridobile dovoljenje ene od držav članic za prebivanje in imajo zato pravico do prostega gibanja na evropskem območju brez notranjih meja;

47. opozarja, da je treba v času proračunskega varčevanja zagotoviti, da bo katerikoli uporabljeni sistem medsebojno povezljiv z delujočimi nacionalnimi sistemi, da ne bi ogrozili njihovega delovanja in trutili sredstev iz že izvedenih nacionalnih naložb;

48. priporoča, da se uvedejo zanesljiva jamstva glede nediskriminacije ter ustrezna varovala glede varstva podatkov in zasebnosti, pa tudi možnost vložitve pritožbe za državljane tretjih držav, zlasti zaradi preprečevanja zlorab pri repatriaciji na podlagi napačnega opozorila iz SVI;

49. predlaga, da se v primeru uvedbe tega sistema spodbujajo usposabljanje, usmerjeno v pravice posameznikov, in kampanje za večjo ozaveščenost strokovnjakov na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, predvsem glede tveganj in pravih/nepravih načinov izvajanja sistema, s čimer bi preprečili nezakonito in diskriminatorno uporabo.

II. PREDLOGI SPREMEMB

Predlog spremembe 1

COM(2013) 95 final

Člen 8

Predlog Komisije	Predlog spremembe OR
Vsak pristojni organ, pooblaščen za dostop do sistema vstopa/izstopa v skladu s to uredbo, zagotovi, da je uporaba sistema vstopa/izstopa nujna, primerna in sorazmerna z izpolnjevanjem nalog pristojnih organov.	Vsak pristojni organ, pooblaščen za dostop do sistema vstopa/izstopa v skladu s to uredbo, zagotovi, da je uporaba sistema vstopa/izstopa nujna, primerna in sorazmerna z izpolnjevanjem nalog pristojnih organov <u>ter da se spoštujejo vse ustrezne določbe EU in nacionalne določbe o varstvu osebnih podatkov.</u>

⁽¹⁷⁾ Mnenje Odbora regij Migracije in mobilnost – globalni pristop, 96. plenarno zasedanje 18. in 19. julija 2012.

Obrazložitev

V tej uredbi je treba kot „splošno načelo“ določiti, da morajo „pristojni organi“ spoštovati ustrezno zakonodajo na področju varstva podatkov.

V Bruslju, 28. novembra 2013

*Predsednik
Odbora regij*

Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
