

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2016/399 v zvezi z uporabo sistema vstopa/izstopa

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

ter Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) za evidentiranje podatkov o vstopu in izstopu ter zavrnitvi vstopa državljanov tretjih držav pri prehajanju zunanjih meja držav članic Evropske unije in določitvi pogojev za dostop do SVI zaradi preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj ter spremembi Uredbe (ES) št. 767/2008 in Uredbe (EU) št. 1077/2011

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

(2016/C 487/10)

Poročevalec: **Cristian PÎRVULESCU**

Zaprosilo	Evropski parlament, 9. 5. 2016
Pravna podlaga	člen 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojna strokovna skupina	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	9. 9. 2016
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	21. 9. 2016
Plenarno zasedanje št.	519
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	155/2/0

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko socialni odbor meni, da je sistem vstopa/izstopa (angl. *Entry/Exit System* – EES) v svoji novi obliki nepogrešljiv, saj glede varnosti na evropski ravni prinaša dodano vrednost. Tako kot na drugih področjih politike in zakonodaje Odbor s svojimi mnenji spodbuja uravnotežen pristop, na podlagi katerega se zahteve glede varnosti usklajujejo z ustreznim izvajanjem zakonodaje, pri čemer se v nobenem primeru ne odstopa od temeljnih vrednot Evropske unije.

1.2 Odbor meni, da morajo vzpostavitev tega novega sistema vstopa/izstopa spremljati kampanje ozaveščanja, v katerih se čim bolj jasno predstavi njegovo delovanje s poudarkom na varstvu osebnih podatkov. Priporoča, da se te kampanje obveščanja in izobraževanja organizirajo za organe in državljane tretjih držav.

1.3 Odbor meni, da je treba zaposlenim v okviru tega sistema zagotoviti ustrezne informacije in usposabljanje. Priporoča, da se usposabljanju tega osebja nameni ustrezna finančna in institucionalna podpora.

1.4 Odbor meni, da morajo specializirane agencije Evropske unije redno spremljati spoštovanje temeljnih pravic, pri čemer bi lahko sodelovale tudi organizacije civilne družbe na evropski in nacionalni ravni.

1.5 Glede osebnih podatkov Odbor poudarja, da je nujno jasno opredeliti in zajamčiti pravice, povezane z dostopom do njih, njihovim popravljanjem in izbrisom.

1.6 Odbor predlaga, da se po vzpostavitvi sistema opravi podobna raziskava kot v okviru pilotnega projekta, da bi v realnih razmerah ocenili učinek, ki ga ima sistem na potnike.

2. Uvod: okvir in razlogi za uvedbo novega sistema vstopa/izstopa EU

2.1 Glede na to, da naj bi bilo po ocenah leta 2025 zakonitih prehodov meje 887 milijonov, od tega naj bi bila tretjina državljanov tretjih držav, ki potujejo v schengenske države na kratek obisk, je potrebna posodobitev meja, da bi omogočili skupno in učinkovito upravljanje toka potnikov.

2.2 Področje uporabe novega sistema vstopa/izstopa (EES) zajema prehode meje vseh državljanov tretjih držav, ki po vstopu v schengensko območje tam kratkoročno bivajo (največ 90 dni v 180-dnevnem obdobju), tako tistih, ki morajo pridobiti vizum, kot tistih, ki so oproščeni vizumske obveznosti, ter po možnosti potnikov s popotniškim vizumom (do 1 leta).

2.3 Cilji vzpostavitve EES so: 1) odprava zamud pri mejnih kontrolah in izboljšanje kakovosti mejnih kontrol za državljane tretjih držav, 2) zagotavljanje sistematičnega in zanesljivega ugotavljanja istovetnosti oseb, ki so prekoračile obdobje dovoljenega bivanja, ter 3) krepitev notranje varnosti ter boja proti terorizmu in hudim kaznivim dejanjem.

2.4 Komisija je februarja 2013 predložila vrsto zakonodajnih predlogov o pametnih mejah, da se posodobi upravljanje zunanjih meja schengenskega območja. Po letu 2013 je bilo uvedenih več sprememb, s katerimi sta se izboljšala zasnova in izvajanje EES:

2.4.1 vizumski informacijski sistem (VIS) je postal povsem operativen, biometrično preverjanje imetnikov vizumov v sistemu VIS na zunanjih mejah schengenskega območja pa je zdaj obvezno;

2.4.2 dialogi o liberalizaciji vizumskega režima z državami Zahodnega Balkana ter na vzhodni in jugovzhodni meji EU so se končali ali pospešili, zaradi česar se bo povečal delež potnikov v EU, izvzetih iz vizumske obveznosti;

2.4.3 sprejet je bil Sklad za notranjo varnost (ISF-B), v okviru katerega je bilo namenjenih 791 milijonov EUR za razvoj pametnih meja;

2.4.4 v *evropski agendi o migracijah* je bilo upravljanje meja opredeljeno kot eden od štirih stebrov boljšega upravljanja migracijskih tokov;

2.4.5 Sodišče Evropske unije je s sodbo o direktivi o hrambi podatkov zagotovilo pravno jasnost glede pogojev in zaščitnih ukrepov, ki jih je treba upoštevati pri hrambi in uporabi podatkov v EES.

3. Splošne ugotovitve v zvezi z uvedbo novega sistema vstopa/izstopa EU

3.1 Odbor meni, da je treba z nepovezanega in obremenjujočega sistema, ki temelji na žigosanju potnih listin, ki ga izvaja mejno osebje, preiti na praktično avtomatski sistem, ki bo olajšal dostop državljanov tretjih držav. Pri tem je očitna dodana vrednost prizadevanj EU. Evropska unija potrebuje sistem meja, ki bo omogočal odzivanje na večjo mobilnost in zagotavljal varnost na ozemlju EU, tj. sistem, ki omogoča mobilnost, hkrati pa ne omejuje temeljnih pravic.

3.2 Odbor pozdravlja, da je bil za ta sistem izveden pilotni projekt in da je bilo mogoče v praksi preveriti učinke uporabe različnih sistemov biometrične identifikacije za državljane tretjih držav (glej študijo, objavljeno ob koncu pilotnega projekta)⁽¹⁾. Rezultati opravljene raziskave kažejo, da so uporabniki v glavnem zaupali zanesljivosti biometrične tehnologije, in odražajo enotno mnenje strokovnjakov glede najbolj varnih in zanesljivih načinov biometrične identifikacije določene osebe.

⁽¹⁾ Evropska agencija za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov na področju svobode, varnosti in pravice, 2015, pilotni projekt Pametne meje, Poročilo o tehničnih ugotovitvah v okviru pilotnega projekta, zvezek 1.

3.3 Pozdraviti je treba sodelovanje Agencije za temeljne pravice, ki je med državljani tretjih držav, ki so preizkusili sistem, izvedla javnomnenjsko raziskavo o različnih biometričnih sistemih, ki jih je mogoče uporabiti, da bi na različnih lokacijah (letališča, železniške postaje in vlaki, pristanišča in meje na morju, cestni mejni prehodi) in pod različnimi pogoji preverila elemente biometrične identifikacije državljanov tretjih držav. Vsi sistemi, uporabljeni pri tem preverjanju, so že na voljo na trgu ⁽²⁾.

3.4 Rezultati raziskave kažejo, da je po mnenju nekaterih skupin ljudi dajanje biometričnih podatkov ponižujoče, tako je v povprečju menilo 45 % vprašanih (Severna Amerika – 30 %, Evropa – 43 %, Latinska Amerika in Karibi – 46 %, Azija – 52 % in Afrika – 58 %) ⁽³⁾. Od biometričnih podatkov, ki se zbirajo, je za večino vprašanih (32 %) najbolj ponižujoče skeniranje očesne šarenice, sledi preverjanje podobe obraza (26,2 %). Poleg tega je treba poudariti, da je veliko število vprašanih (44,3 %) menilo, da bi z uporabo novega sistema bilo manj diskriminacije.

3.5 Odbor je v svojih mnenjih že večkrat skušal spodbuditi uravnotežen pristop, na podlagi katerega bi zahteve glede varnosti uskladili z ustreznim izvajanjem zakonodaje, pri čemer v nobenem primeru ne bi odstopali od vrednot Unije in njenega cilja oblikovati odprto in varno območje prostega gibanja.

3.6 Za Evropsko unijo in države članice je bistveno olajšati sistem vstopa/izstopa, da bi tako pritegnile nove obiskovalce, od turistov do poslovnih strokovnjakov, ne pa jih odvrnile. Odbor je zato izpostavil zaskrbljujoče trende v več državah članicah, ki so vse manj naklonjene sprejemu državljanov tretjih držav: „Odbor [...] opozarja, da ne bi smeli pričakovati, da bodo države članice državljanom tretjih držav olajšale vstop v države Unije, če hkrati nekatere države članice že grozijo lastnim državljanom Unije, da jih bodo zaradi pomanjkanja dela poslale nazaj v njihove države izvora, ali jim enostavno prepovedujejo vstop“ ⁽⁴⁾.

3.7 EESO je v svojem mnenju o pametnih mejah poudaril, „da je identiteta Evropske unije neposredno in posredno povezana z odprtostjo in medsebojno povezanostjo ne le znotraj, temveč tudi prek njenih meja. EU je živahen kulturni, socialni, politični in gospodarski prostor, čezmejna mobilnost pa je v pomoč pri ohranjanju njegovega pomena na svetovnem prizorišču. Glede na našeto bi morale institucije EU in države članice zagotoviti, da novi sistemi ne omejujejo mobilnosti državljanov tretjih držav in njihove pripravljenosti, da potujejo v EU“ ⁽⁵⁾.

3.8 V tem mnenju je Odbor poudaril pomen varstva temeljnih pravic, nediskriminacije ter zagotavljanja varstva in ustrezne uporabe podatkov, ki se zbirajo in hranijo v sistemu, z uporabo postopkov in institucij.

3.9 Še vedno ni jasno, v kakšni meri morajo države članice na proračunski in institucionalni ravni prispevati k izvajanju tega sistema. To je treba pojasniti in najti rešitev, da se države članice trdno zavežejo, da bodo sodelovale in prispevale k izvajanju sistema.

3.10 Odbor opozarja na podobne preizkuse v državah, ki so uvedle tovrstne sisteme. Državljan in vse zainteresirane strani morajo svoja pričakovanja prilagoditi glede na zmožnost izpolnitve vseh zastavljenih ciljev v okviru sistema.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Kar zadeva elemente biometrične identifikacije, Odbor pozdravlja, da se je število odvzetih prstnih odtisov zmanjšalo z 10 na 4, kar je minimalno število, ki je skupaj s prepoznavanjem podobe obraza potrebno za pridobitev ustreznih podatkov.

⁽²⁾ Evropska agencija za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov na področju svobode, varnosti in pravice, 2015, pilotni projekt Pametne meje – Priloge, november 2015, str. 307–335.

⁽³⁾ Evropska agencija za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov na področju svobode, varnosti in pravice, 2015, pilotni projekt Pametne meje – Priloge, november 2015, str. 322.

⁽⁴⁾ Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Odprta in varna Evropa: Doseganje rezultatov — (COM(2014) 154 final) (UL C 451, 16.12.2014, str. 96).

⁽⁵⁾ Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema vstopa/izstopa (SVI) za evidentiranje podatkov o vstopu in izstopu državljanov tretjih držav pri prehajanju zunanjih meja držav članic Evropske unije (COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)), predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 562/2006 v zvezi z uporabo sistema vstopa/izstopa (SVI) in programa za registrirane potnike (PRP) (COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)) predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa za registrirane potnike (COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD)) (UL C 271, 19.9.2013, str. 97).

4.2 Glede osebnih podatkov Odbor poudarja, da je nujno jasno opredeliti in zagotoviti pravice, povezane z dostopom do njih, njihovim popravljanjem in izbrisom.

4.3 Absolutno nujno je, da pristojni organi pri uvedbi EES zagotovijo spoštovanje človekovega dostojanstva in integritete posameznikov, od katerih zahtevajo podatke, ter si prizadevajo, da se prepreči kakršna koli diskriminacija na podlagi spola, barve kože, etničnega ali socialnega porekla, genetskih značilnosti, jezika, verskih ali filozofskih prepričanj, političnega mnenja, pripadnosti narodnostni manjšini, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti.

4.4 Uvedba EES znatno vpliva na uveljavljanje naslednjih pravic iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah: pravica do človekovega dostojanstva (člen 1), prepoved suženjstva in prisilnega dela (člen 5), pravica do svobode in varnosti (člen 6), spoštovanje zasebnega in družinskega življenja (člen 7), varstvo osebnih podatkov (člen 8), pravica do nediskriminacije (člen 21), pravice otroka (člen 24), pravice starejših (člen 25), pravice invalidov (člen 26) in pravica do učinkovitega pravnega sredstva (člen 47). Odbor meni, da morajo specializirane agencije Evropske unije redno spremljati spoštovanje temeljnih pravic, pri čemer bi lahko sodelovale tudi organizacije civilne družbe na evropski in nacionalni ravni.

4.5 Pilotni projekt, ki je omogočil, da se preveri delovanje sistema na več lokacijah, sicer pri uporabnikih ni povzročil večjega odpora ali zadržkov, vendar pa je na podlagi rezultatov raziskave Agencije za temeljne pravice mogoče sklepati, da bo uporaba sistema za določene kategorije oseb težavna, javnost pa temu ne bo naklonjena. Zadržkom teh kategorij oseb se utegnejo pridružiti zadržki nekaterih ljudi do zbiranja biometričnih podatkov zaradi kulturnih ali verskih razlogov ali zato, ker ne zaupajo načinu, na katerega bodo oblasti te podatke uporabljale in zaščitile.

4.6 Odbor zato meni, da morajo uvedbo tega sistema spremljati kampanje ozaveščanja, v katerih se čim bolj jasno predstavi delovanje sistema s poudarkom na varstvu osebnih podatkov. Vse zaščitne ukrepe v zvezi z zbiranjem, shranjevanjem in uporabo podatkov je treba javno objaviti, da se odpravijo morebitni zadržki in ovire za mobilnost.

4.7 Odbor meni, da je treba zaposlenim v okviru tega sistema zagotoviti ustrezne informacije in usposabljanje. Kot je razvidno iz pilotnega projekta, je mejno osebje izpostavilo, da se mora usposobiti za uporabo nove opreme in postopkov⁽⁶⁾. Za dobro delovanje sistema so odgovorne države članice. Zato je treba s pravili in postopki opredeliti odgovornost držav članic v primeru škode, ki bi nastala zaradi nespoštovanja predpisov.

4.8 Odbor meni, da mora biti posredovanje oziroma dajanje na voljo osebnih podatkov, ki jih države članice zberejo v okviru EES, tretjim državam, mednarodnim organizacijam ali zasebnim subjektom s sedežem v EU ali zunaj nje, omejeno in v celoti utemeljeno.

4.9 Odbor meni, da bi lahko imenovani organi in Europol dostop do EES zahtevali samo, če imajo utemeljene razloge za domnevo, da bodo tako lahko dobili informacije, ki jim bodo znatno pomagale pri preprečevanju, odkrivanju ali preiskovanju terorističnih dejanj ali drugih hudih kaznivih dejanj. EES bo koristen za policijsko delo, vendar je treba predvideti stroge pogoje za dostop do sistema.

4.10 Odbor veseli, da so se stroški, predvideni za razvoj sistema, bistveno zmanjšali (z 1,1 milijarde EUR na 480 milijonov EUR).

V Bruslju, 21. septembra 2016

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Evropska agencija za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov na področju svobode, varnosti in pravice, 2015, pilotni projekt Pametne meje, Poročilo o tehničnih ugotovitvah v okviru pilotnega projekta, zvezek 1, str. 14.