

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia systemu wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej

COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w związku ze stosowaniem systemu wjazdu/wyjazdu (EES) oraz programu rejestrowania podróży (RTP)

COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia programu rejestrowania podróży

COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD)

(2013/C 271/18)

Sprawozdawca generalny: **Cristian PÎRVULESCU**

Parlament Europejski, w dniach 14 marca i 16 kwietnia 2013 r., oraz Rada, w dniu 27 marca 2013 r., działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia systemu wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej

COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w związku ze stosowaniem systemu wjazdu/wyjazdu (EES) oraz programu rejestrowania podróży (RTP)

COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia programu rejestrowania podróży

COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD).

Dnia 19 marca 2013 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 490. sesji plenarnej w dniach 22–23 maja 2013 r. (posiedzenie z 22 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Cristiana PÎRVULESCU na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 125 do 4 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Wniosek ustawodawczy jest częścią pakietu „Kontrola granic nowej generacji”, który jest strategiczną inicjatywą w ramach programu prac Komisji na 2012 r. Według Komisji Europejskiej pakiet ten „odpowiada na dwa ważne i powiązane ze sobą wyzwania: w jaki sposób skutecznie monitorować przepływy podróży i przemieszczanie się obywateli państw trzecich na zewnętrznej granicy całej strefy Schengen oraz jak zapewnić, by przekraczanie granicy było szybkie i proste dla coraz większej liczby osób regularnie podróżujących, którzy stanowią znaczną większość osób przekraczających granice”.

1.2 W swoim komunikacie „Przygotowanie kolejnych etapów rozwoju zarządzania granicami w Unii Europejskiej”

z 13 lutego 2008 r. Komisja zaproponowała ustanowienie systemu wjazdu/wyjazdu (EES).

1.3 Propozycja ta została poparta w przyjętym przez Radę Europejską w grudniu 2009 r. programie sztokholmskim, w którym potwierdzono, że system wjazdu/wyjazdu (EES) może pozwolić państwom członkowskim na skuteczną wymianę danych przy jednoczesnym zagwarantowaniu ochrony danych osobowych.

1.4 W konkluzjach Rady Europejskiej z 23–24 czerwca 2011 r. wezwano do przyspieszenia prac nad „inteligentnymi granicami”. W odpowiedzi Komisja przyjęła 25 października 2011 r. nowy komunikat dotyczący różnych wariantów i działań na przyszłość.

1.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął szereg opinii związanych z wdrażaniem tych dwóch komplementarnych systemów⁽¹⁾. W odnośnych opiniach podkreślono wartość dodaną związaną z podjęciem przez UE zobowiązań i przyjęciem instrumentów służących sprostaniu wyzwaniom wynikającym z coraz większej mobilności transgranicznej. UE ma do odegrania ważną i odpowiedzialną rolę w zapewnieniu koordynacji między państwami członkowskimi w tej dziedzinie. W obliczu niedawnych wyzwań związanych z mobilnością i migracją, EKES opowiedział się za zasadami proporcjonalności i efektywności. Wskazał także na kluczowe znaczenie zapewnienia ochrony praw podstawowych przy opracowywaniu oraz realizacji strategii i programów.

2. Uwagi ogólne

2.1 Ze względu na spodziewany wzrost mobilności transgranicznej w UE należy przyspieszyć wysiłki na rzecz budowy wiarygodnych i skutecznych systemów zarządzania granicami i ich kontroli.

2.2 EKES pozytywnie odnosi się do podejścia przyjętego w pakiecie dotyczącym „inteligentnych granic”, które ma na celu zachowanie równowagi między potrzebą zachęcania do mobilności a koniecznością rozproszenia obaw o bezpieczeństwo, które wydają się powszechniejsze w UE w ostatnich latach.

2.3 EKES uznaje wartość dodaną zaangażowania, zarządzania i inwestycji na szczeblu UE oraz wyraża nadzieję, że państwa członkowskie będą koordynować swoje wysiłki, by zapewnić skuteczną realizację przewidzianych programów.

2.4 EKES pragnie podkreślić, że tożsamość Unii Europejskiej wiąże się bezpośrednio i pośrednio z otwartością i wzajemnym powiązaniem nie tylko w obrębie UE, lecz także poza jej granicami. UE jest tętniącym życiem obszarem kulturalnym, społecznym, politycznym i gospodarczym, zaś mobilność transgraniczna jest kluczowa w utrzymaniu jej pozycji na arenie światowej. Z myślą o tym instytucje UE i państwa członkowskie powinny zapewnić, by nowe systemy nie wpływały negatywnie na podróże i chęć do podróżowania obywateli państw trzecich do UE.

2.5 Podobnie, szczególną uwagę należy poświęcić postrzeganiu tych dwóch systemów i ich funkcjonowania przez społeczeństwo, a ich zasady należy odpowiednio wyjaśniać obywatelom państw trzecich. UE i państwa członkowskie powinny nawiązać kontakty z władzami państw trzecich, aby zapewnić przyszłym podróżującym dostęp do informacji i wsparcia, zwłaszcza w odniesieniu do ich praw. Pakiet wymaga odpowiednio finansowanej polityki komunikacji.

2.6 EKES zachęca wszystkie zainteresowane podmioty i instytucje do uwzględniania praw człowieka, w miarę dalszego rozwoju i wdrażania obu systemów. Pomimo raczej technicznego charakteru tych systemów, mają one znaczący wpływ na podstawowe prawa i swobody jednostek / wszystkich obywateli państw trzecich przybywających do UE. EKES cieszy się, że poświęcono uwagę kwestii ochrony danych i prywatności i ma nadzieję, że ochrona wszystkich stosownych praw podstawowych również zostanie wzięta pod uwagę i odpowiednio monitorowana.

2.7 EKES zwraca uwagę na znaczne różnice w strukturach instytucjonalnych i możliwościach poszczególnych państw członkowskich; niektóre z nich wdrażają swoje własne wersje obu systemów. Transformacja na taką skalę, obejmująca znaczną liczbę instytucji i osób, to wyzwanie, o ile nie ryzyko. Zaangażowane w nią instytucje powinny zadbać o to, by przekształcenia nie miały negatywnego wpływu na pasażerów.

2.8 W świetle wcześniejszych doświadczeń EKES pragnie też zwrócić uwagę na problem kosztów i ich szacowania. Tego rodzaju systemy są szczególnie kosztowne, musimy więc zapewnić proporcjonalność i efektywność tych wydatków. Ponadto wstępne oszacowania powinny być w miarę możliwości jak najbardziej dokładne.

2.9 EKES pragnie zachęcić do dalszej refleksji nad typologią pasażerów, która jest kluczowym elementem programu polityki dotyczącej „inteligentnych granic”. W praktyce może to doprowadzić niemal do dyskryminacji. Dostęp do programu rejestrowania podróży (RTP) będzie zależał od statusu, dochodu, umiejętności językowych i wykształcenia. Związane z tym ryzyko można złagodzić, jeśli właściwe władze przyjąłby szersze podejście do typów akceptowanej działalności i przynależności organizacyjnej przyszłych podróży.

2.10 EKES zwraca uwagę na brak odpowiednich i konkretnych danych dotyczących mobilności. Oprócz braku dokładnych danych dotyczących podróży przybywających na krótkoterminowy pobyt, którzy następnie nadmiernie go przedłużają, brakuje też danych jakościowych, które mogłyby pomóc w zrozumieniu tego zjawiska. Polityka ta nie powinna opierać się jedynie na danych ilościowych, które zostaną zebrane po uruchomieniu systemów. Potrzeba więcej środków, aby przeanalizować korzystanie z obecnego systemu oraz związane z nim nadużycia.

2.11 EKES zachęca UE i państwa członkowskie do poświęcenia odpowiedniej uwagi szkoleniom personelu mającego bezpośredni kontakt z podróżnymi, w szczególności urzędników konsularnych i pracowników straży granicznej. Osoby te powinny być bardzo dobrze przeszkolone i zdolne do udzielenia pomocy podróżnym przechodzącym przez procedury trudne pod względem technicznym i psychologicznym.

⁽¹⁾ Dz.U. C 88, 11.4.2006, s. 37–40, Dz.U. C 128, 18.5.2010, s. 29–35, Dz.U. C 128, 18.5.2010, s. 80–88, Dz.U. C 44, 11.2.2011, s. 162–166, Dz.U. C 376, 22.12.2011, s. 74–80, Dz.U. C 299, 4.10.2012, s. 108–114.

2.12 Choć EKES uznaje korzyści płynące z gromadzenia danych biometrycznych, to wskazuje jednak na wpływ pobierania odcisków palców na osoby podróżujące regularnie bądź nieregularnie. Wpływ psychologiczny obniża ich motywację do podróżowania, a nawet ogólnie negatywnie odbija się na stosunku danej osoby do społeczeństwa przyjmującego. Ponadto pobieranie odcisków palców jest tradycyjnie kojarzone z działalnością przestępczą i procedurami policyjnymi. EKES wzywa do głębszego zastanowienia się nad gromadzeniem danych biometrycznych w ramach obu programów oraz nad sposobami ograniczenia negatywnych skutków tego działania.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 EKES uważa, że należy zapewnić skuteczność prawa do informacji, zwłaszcza jeśli chodzi o wykorzystywanie danych osobowych. Obywatele państw trzecich muszą być świadomi swoich praw. W niektórych sytuacjach bariery językowe mogą stanowić przeszkodę w skutecznym korzystaniu z tego prawa. Obecne i przyszłe bazy danych w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych powinny automatycznie zapewniać niedyskryminację, co powinno być ściśle powiązane z zapewnieniem utrzymania zasad ochrony danych (prawa do informacji, prawa do skutecznego środka prawnego oraz osobistej zgody na przetwarzanie danych) wobec obywateli państw trzecich, ze szczególnym naciskiem na mniej uprzywilejowane kategorie tych obywateli jako osób, których dane dotyczą.

3.2 Zdaniem EKES-u konieczny jest bardziej szczegółowy obraz sytuacji dotyczącej baz danych w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, a także programów informacyjnych. Komisja Europejska powinna regularnie, w miarę możliwości co roku, przedstawiać skonsolidowane sprawozdanie monitorujące z działania wszystkich programów obejmujących wymianę danych i informacji w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, ze wskazaniem na rodzaj informacji i cel ich wymiany.

3.3 UE powinna zachęcać rządy krajowe do odpowiedniego wspierania instytucji wyznaczonych do monitorowania systemu wjazdu/wyjazdu i nadzoru nad nim.

3.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje stopniowe przechodzenie od przyznawania dostępu do RTP w oparciu o kraj do podejścia indywidualnego. Zaleca traktowanie rozmowy z osobą składającą wniosek jako zasady, szczególnie w sytuacjach wymagających dalszych wyjaśnień. EKES zwraca także uwagę na zasadność tworzenia profili (automatyczny proces decyzyjny) oraz zbierania danych związanych z bazami w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz inteligentnych granic. Uważa, że potencjalne wykorzystanie informacji dotyczących rasy, pochodzenia etnicznego lub innych wrażliwych danych jako podstawy do inwigilacji w oparciu o dane

osobowe („dataveillance”) trudno pogodzić z zasadami niedyskryminacji, prawodawstwem wtórnym oraz zobowiązaniami w zakresie praw podstawowych.

3.5 EKES wzywa do przyjęcia szerszej definicji osób często podróżujących, obejmującej wszelką działalność kulturalną, gospodarczą i społeczną. Zachęca państwa członkowskie do uwzględnienia pełnej różnorodności życia społecznego. Należy unikać preferencyjnego traktowania jakiegokolwiek kategorii społeczno-zawodowej.

3.6 Obywatele państw trzecich mogą zwrócić się o rejestrację w RTP w konsulatach, wspólnych ośrodkach przyjmowania wniosków lub na każdym przejściu granicznym. Jest to pomocne dla zgłaszających wnioski, lecz stanowi wyzwanie z punktu widzenia zarządzania. Wszyscy pracownicy powinni być informowani i odpowiednio przeszkoleni w zakresie działania systemu.

3.7 Zdaniem EKES-u procedura dostarczania dowodu na pokrycie kosztów pobytu i/lub na zakwaterowanie może być kłopotliwa. Jeśli zostanie ona utrzymana, powinna przynajmniej mieć minimalny i standardowy format w całej UE. W ten sposób państwa członkowskie nie będą stosowały tej procedury w celach odstraszących.

3.8 Zasadniczo, wydawanie dokumentów uzupełniających niezbędnych do zgłoszenia wniosku RTP nie powinno pociągać za sobą niepotrzebnych i nadmiernych kosztów dla zgłaszającego i zainteresowanych organizacji. Koszty ponoszone przez osoby indywidualne i organizacje należy obliczyć w ramach oceny śródkresowej.

3.9 Jeżeli chodzi o termin podejmowania decyzji przez właściwe władze, zaleca się ustanowienie maksymalnego okresu 25 dni, jednocześnie zachęcając władze do możliwie jak najszybszego rozpatrywania tych spraw.

3.10 Należy sprecyzować kryteria odrzucenia wniosku RTP. Nie jest jasne, na jakiej podstawie ocenia się poziom zagrożenia dla polityki publicznej, bezpieczeństwa wewnętrznego i zdrowia publicznego. Otwiera to drogę dla arbitralnych decyzji. Oceny tej dokonują tysiące osób z różnych środowisk, o różnych poziomach przeszkolenia i informacji na temat podróżnego, jego działalności i kraju pochodzenia. Ponadto wątpliwa jest zasadność wskazania zagrożenia dla stosunków międzynarodowych danego państwa członkowskiego jako powodu do odrzucenia wniosku.

3.11 Bardzo ważne jest, aby w przypadku odrzucenia wniosku (wniosek niemożliwy do przyjęcia/wniosek odrzucony) realna była możliwość złożenia odwołania. EKES zachęca Komisję i państwa członkowskie do pomocy osobom, które pragną skorzystać z prawa do odwołania.

Bruksela, 22 maja 2013 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
