

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/399 w zakresie korzystania z systemu wjazdu/wyjazdu (EES)”

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

oraz „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego system wjazdu/wyjazdu w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii Europejskiej oraz określającego warunki dostępu do systemu wjazdu/wyjazdu na potrzeby ścigania i zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 767/2008 i rozporządzenie (UE) nr 1077/2011”

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

(2016/C 487/10)

Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Wniosek o konsultację:	Parlament Europejski, 09/05/2016
Podstawa prawna:	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję:	09/09/2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	21/09/2016
Sesja plenarna nr:	519
Wynik głosowania	155/2/0
(za/przeciw/wstrzymało się):	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zauważa, że system wjazdu/wyjazdu (Entry/Exit System – EES) w swej nowej formie jest niezbędny, gdyż wnosi wartość dodaną w dziedzinie bezpieczeństwa na poziomie europejskim. Podobnie jak w innych obszarach działań politycznych oraz przepisów Komitet propaguje, poprzez swoje opinie, zrównoważone podejście umożliwiające połączenie wymagań w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa oraz prawidłowego stosowania przepisów, bez naruszania podstawowych wartości promowanych przez UE.

1.2. Komitet uważa, że wprowadzeniu nowego systemu wjazdu/wyjazdu muszą towarzyszyć kampanie uświadamiające mające na celu jak najbardziej zrozumiałe wyjaśnienie jego funkcjonowania, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony danych osobowych. Zaleca się zorganizowanie kampanii informacyjnych i edukacyjnych skierowanych do władz i obywateli państw trzecich.

1.3. EKES uważa za niezbędne informowanie i odpowiednie szkolenie pracowników odpowiedzialnych za działanie systemu. Zaleca zapewnienie szkoleniom tych pracowników odpowiedniego wsparcia finansowego i instytucjonalnego.

1.4. Komitet jest zdania, że wyspecjalizowane instytucje Unii Europejskiej muszą stale monitorować poszanowanie praw podstawowych. W proces ten można również zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego na poziomie europejskim i krajowym.

1.5. W odniesieniu do danych osobowych, EKES nalega na jasne zdefiniowanie i zagwarantowanie prawa dostępu do danych, ich poprawiania i usuwania.

1.6. Komitet zaleca, by po wdrożeniu systemu wjazdu/wyjazdu przeprowadzono ankietę podobną do badania zrealizowanego w ramach projektu pilotażowego, tak by można było zmierzyć wpływ systemu w warunkach pełnej eksploatacji na osoby z państw trzecich.

2. Wstęp – kontekst i argumenty przemawiające za ustanowieniem nowego unijnego systemu wjazdu/wyjazdu

2.1. Ponieważ oczekuje się, że w 2025 r. liczba legalnych przekroczeń granicy wyniesie 887 mln, z czego jedną trzecią stanowić będą przepływy obywateli państw trzecich podróżujących do strefy Schengen w celu odbycia krótkoterminowej wizyty, zachodzi potrzeba unowocześnienia granic, aby umożliwić wspólne i skuteczne zarządzanie przepływami podróżnych.

2.2. Zakres stosowania nowego systemu wjazdu/wyjazdu (EES) obejmuje przekraczanie granicy przez wszystkich obywateli państw trzecich wjeżdżających do strefy Schengen na pobyt krótkoterminowy (maksymalnie 90 dni w okresie 180 dni), niezależnie od tego, czy podróżujący podlegają obowiązkowi wizowemu, są z niego zwolnieni lub, w odpowiednim przypadku, posiadają wizę objazdową (do jednego roku).

2.3. Wprowadzenie EES ma na celu: 1) ograniczenie opóźnień odnotowanych podczas procedury odprawy granicznej i poprawę jakości tej odprawy dla obywateli państw trzecich; 2) zapewnienie systematycznej i rzetelnej identyfikacji osób nadmiernie przedłużających pobyt; 3) wzmocnienie bezpieczeństwa wewnętrznego oraz walkę z terroryzmem i poważną przestępczością.

2.4. W lutym 2013 r. Komisja przedstawiła pakiet wniosków ustawodawczych dotyczących inteligentnych granic w celu unowocześnienia zarządzania zewnętrznymi granicami strefy Schengen. Od 2013 r. wprowadzono szereg zmian, które ułatwiły opracowanie i wdrożenie EES:

2.4.1. w pełni operacyjny stał się wizowy system informacyjny (VIS), a przeprowadzana w jego ramach weryfikacja biometryczna posiadaczy wiz na granicach zewnętrznych strefy Schengen stała się obowiązkowa;

2.4.2. ukończono lub zintensyfikowano rozmowy w sprawie liberalizacji systemu wizowego z krajami Bałkanów Zachodnich oraz państwami położonymi na wschodnich i południowo-wschodnich granicach UE, co wpłynie na zwiększenie liczby osób zwolnionych z obowiązku wizowego w UE;

2.4.3. utworzono Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (FBW-B), na który przeznaczono 791 mln EUR na rzecz rozwoju inteligentnych granic;

2.4.4. w Europejskim programie w zakresie migracji określono zarządzanie granicami jako jeden z czterech filarów lepszego zarządzania migracją;

2.4.5. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący dyrektywy w sprawie zatrzymywania danych doprecyzował przepisy w sprawie warunków i gwarancji, których należy przestrzegać w ramach przechowywania i wykorzystywania danych EES.

3. Uwagi ogólne dotyczące ustanowienia nowego unijnego systemu wjazdu/wyjazdu

3.1. EKES uważa, że konieczne jest odejście od uciążliwego i niezintegrowanego systemu, opierającego się na stemplowaniu dokumentów podróży przez służby graniczne, na system niemal automatyczny, ułatwiający wjazd obywatelom państw trzecich. W tym przypadku oczywista jest wartość dodana działań UE. Unia Europejska potrzebuje systemu granic umożliwiającego poradzenie sobie z coraz większą mobilnością, a jednocześnie zapewnienie bezpieczeństwa na swoim terytorium, a więc systemu ułatwiającego mobilność i niezagrażającego prawom podstawowym.

3.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że system ten został wypróbowany w ramach projektu pilotażowego i że można było zaobserwować w praktyce efekty stosowania różnorodnych narzędzi biometrycznych w odniesieniu do obywateli państw trzecich (zob. badanie dotyczące projektu pilotażowego)⁽¹⁾. Wyniki badania pokazują, że respondenci mają ogólnie zaufanie do niezawodności technologii biometrycznych, a także odzwierciedlają panujący między ekspertami konsensus co do najpewniejszych i najbardziej wiarygodnych środków identyfikacji biometrycznej w celu zweryfikowania tożsamości danej osoby.

⁽¹⁾ Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, 2015 r., projekt pilotażowy „Inteligentne granice”. Sprawozdanie na temat wniosków technicznych uzyskanych dzięki projektowi pilotażowemu, część I.

3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje udział Agencji *Praw Podstawowych*, która przeprowadziła wśród obywateli państw trzecich mających do czynienia z tym systemem badanie opinii na temat szeregu urządzeń biometrycznych, jakie można by wykorzystać w różnych miejscach (na lotniskach, dworcach kolejowych i w pociągach, w portach, na granicach morskich i lądowych przejściach granicznych) i w różnych warunkach do identyfikacji biometrycznej osób z państw trzecich. Wszystkie narzędzia wykorzystane w tym badaniu są już dostępne na rynku ⁽²⁾.

3.4. Wyniki sondażu pokazują, że pewne grupy osób – średnio 45 % badanych – uważają pobieranie danych biometrycznych za poniżające (Ameryka Północna – 30 %, Europa – 43 %, Ameryka Łacińska i Karaiby – 46 %, Azja – 52 % oraz Afryka – 58 %) ⁽³⁾. Z punktu widzenia rodzaju pozyskanych danych biometrycznych, najwięcej respondentów za upokarzający uznało skan tęczówki oka (32 %), a następnie rozpoznawanie twarzy (26,2 %). Należy ponadto podkreślić, że znaczna część respondentów (44,3 %) jest zdania, że korzystanie z tego systemu doprowadzi do ograniczenia dyskryminacji.

3.5. Poprzez swoje opinie Komitet wielokrotnie starał się propagować wyważone podejście łączące potrzeby w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa z dobrą realizacją prawa, bez zaniedbywania wartości Unii ani jej wizji jednocześnie wolnej, otwartej i bezpiecznej Europy.

3.6. Kluczowe znaczenie dla Unii Europejskiej i państw członkowskich ma wprowadzenie ułatwień w systemie wjazdu/wyjazdu w celu przyciągnięcia większej liczby odwiedzających, zarówno turystów, jak i przedsiębiorców oraz specjalistów, zamiast ich zniechęcania. Dlatego też Komitet zwrócił uwagę na niepokojące tendencje w niektórych państwach członkowskich, które są coraz bardziej niechętnie przyjmowaniu obywateli państw trzecich. „Komitet nie jest pewien, do jakiego stopnia wiarygodna jest deklarowana przez państwa członkowskie chęć ułatwiania obywatelom państw trzecich dostępu, jeśli jednocześnie niektóre państwa grożą obywatelom UE, że odesłają ich do krajów pochodzenia, gdyż nie mają pracy, bądź po prostu zabraniają im wstępu” ⁽⁴⁾.

3.7. W swojej poprzedniej opinii w sprawie inteligentnych granic EKES wspominał, iż „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” ⁽⁵⁾.

3.8. W tej samej opinii Komitet podkreślił znaczenie ochrony praw podstawowych i zapewnienia niedyskryminacji oraz zagwarantowania, za pośrednictwem środków proceduralnych i instytucjonalnych, nienaruszalności i prawidłowego wykorzystywania danych gromadzonych i przechowywanych w systemie.

3.9. Nie jest jasne, w jakim stopniu państwa członkowskie mają przyczynić się do wdrożenia tego systemu pod względem budżetowym i instytucjonalnym. Należy doprecyzować ten aspekt, a także znaleźć rozwiązania umożliwiające uzyskanie zdecydowanego zaangażowania państw członkowskich, jeśli chodzi o współpracę i wnoszenie wkładu we wdrażanie systemu.

3.10. Komitet zwraca uwagę na podobne doświadczenia państw, które wprowadziły systemy tego samego rodzaju. Należy dostosować oczekiwania obywateli i wszystkich zainteresowanych stron do możliwości systemu z myślą o realizacji wszystkich założonych celów.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. W odniesieniu do elementów identyfikacji biometrycznej, Komitet z zadowoleniem przyjmuje zmniejszenie z 10 do 4 liczby odcisków palców. Jest to minimum umożliwiające, w połączeniu z identyfikacją twarzy, uzyskanie odpowiednich danych.

⁽²⁾ Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, 2015 r., projekt pilotażowy „Inteligentne granice”, załączniki, listopad 2015 r., s. 307–335.

⁽³⁾ Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, 2015 r., projekt pilotażowy „Inteligentne granice”, załącznik, listopad 2015 r., s. 322.

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń” [COM(2014) 154 final] (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 96).

⁽⁵⁾ 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)] i wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia programu rejestrowania podróży [COM(2013) 97 final – 2013/0059 (COD)] (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 97).

- 4.2. W odniesieniu do danych osobowych, Komitet nalega na jasne zdefiniowanie i zagwarantowanie prawa dostępu do danych, ich poprawiania i usuwania.
- 4.3. Niezbędne jest, by podczas wdrażania EES właściwe organy czuwały nad poszanowaniem godności ludzkiej i prywatności osób, od których wymaga się danych, a także zapewniały brak dyskryminacji ze względu na płeć, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.
- 4.4. Wdrożenie EES wywrze znaczący wpływ na realizację praw zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej: prawa do godności (art. 1), zakazu niewolnictwa i pracy przymusowej (art. 5), prawa do wolności i bezpieczeństwa osobistego (art. 6), poszanowania życia prywatnego i rodzinnego (art. 7), ochrony danych osobowych (art. 8), prawa do niedyskryminacji (art. 21), praw dziecka (art. 24), praw osób w podeszłym wieku (art. 25), praw osób niepełnosprawnych (art. 26) i prawa do skutecznego środka prawnego (art. 47). Komitet jest zdania, że wyspecjalizowane instytucje Unii Europejskiej muszą stale monitorować poszanowanie praw podstawowych. W proces ten można również zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego na poziomie europejskim i krajowym.
- 4.5. Choć projekt pilotażowy, w ramach którego przetestowano funkcjonowanie systemu w szeregu lokalizacji, nie wywołał znaczącego oporu czy niechęci ze strony użytkowników, wyniki badania przeprowadzonego przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej wskazują, że jego stosowanie stworzy trudności dla niektórych kategorii osób oraz będzie negatywnie postrzegane przez opinię społeczną. Należy również pamiętać o niechęci, jaką wzbudza wśród niektórych osób pobieranie danych biometrycznych z powodów kulturowych, religijnych lub wynikających z braku zaufania do sposobu, w jaki dane te będą wykorzystywane i chronione przez władze.
- 4.6. Komitet uważa, że wprowadzeniu nowego systemu muszą towarzyszyć kampanie uświadamiające mające na celu jak najbardziej zrozumiałe wyjaśnienie jego funkcjonowania, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony danych osobowych. Wszystkie środki zapobiegawcze związane z pozyskiwaniem, przechowywaniem i wykorzystywaniem danych należy podawać do wiadomości publicznej, by pokonać w ten sposób ewentualną niechęć i ułatwić mobilność bez przeszkód.
- 4.7. Komitet uważa za niezbędne informowanie i odpowiednie szkolenie pracowników odpowiedzialnych za działanie systemu. Jak wynika z projektu pilotażowego, personel pracujący na granicach zwrócił uwagę na potrzebę szkoleń pozwalających zaznajomić się z nowym sprzętem i procedurami⁽⁶⁾. Ze swej strony państwa członkowskie są odpowiedzialne za stworzenie dobrych warunków do funkcjonowania systemu. W tym względzie należy wziąć pod uwagę normy i procedury określające zasady odpowiedzialności państw członkowskich z tytułu szkód wynikających z wszelkich przypadków naruszenia przepisów rozporządzenia.
- 4.8. Zdaniem Komitetu przekazanie lub udostępnienie danych osobowych uzyskanych przez państwa członkowskie w ramach systemu EES państwu trzeciemu, organizacji międzynarodowej lub podmiotowi prywatnemu mającemu siedzibę w Unii Europejskiej lub poza nią powinno być ograniczone i należycie uzasadnione.
- 4.9. Komitet uważa, że wyznaczone organy i Europol powinny żądać dostępu do EES jedynie pod warunkiem, że miałyby racjonalne powody, by uznać, że umożliwi im to zdobycie informacji, które znacząco przyczynią się do zapobiegnięcia popełnieniu przestępstwa terrorystycznego lub innego poważnego przestępstwa kryminalnego, a także jego wykrycia lub prowadzenia dochodzenia w danej sprawie. Choć wykorzystanie EES wniesie wartość dodaną w działania policyjne, ważne jest, by dostęp do systemu został opatrzony ścisłymi przepisami.
- 4.10. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zmniejszenie oczekiwanych kosztów systemu (z 1,1 mld EUR do 480 mln EUR).

Bruksela, dnia 21 września 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, 2015 r., projekt pilotażowy „Inteligentne granice”. Sprawozdanie na temat wniosków technicznych uzyskanych dzięki projektowi pilotażowemu, część I, s. 14.