



Европейски икономически и социален комитет

SOC/483

Пакет „Интелигентни граници“

Брюксел, 22 май 2013 г.

СТАНОВИЩЕ

на

Европейския икономически и социален комитет

относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Система за влизане/излизане (EES) за регистриране на данните относно влизането и излизането на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите – членки на Европейския съюз“
COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 562/2006 във връзка с използването на Системата за влизане/излизане (EES) и Програмата за регистрирани пътници (RTP)“
COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за регистрирани пътници“
COM (2013) 97 final – 2013/0059 (COD)

Главен докладчик: г-н Cristian Pîrvulescu

На 14 март и на 16 април 2013 г. Европейският парламент и на 27 март 2013 г. Съветът решиха, в съответствие с член 304 от Договора за функционирането на Европейския съюз, да се консултират с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Система за влизане/излизане (EES) за регистриране на данните относно влизането и излизането на граждани на трети страни, преминаващи външните граници на държавите – членки на Европейския съюз“
COM(2013) 95 final – 2013/0057 (COD)

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕО) № 562/2006 във връзка с използването на Системата за влизане/излизане (EES) и Програмата за регистрирани пътници (RTP)“
COM(2013) 96 final – 2013/0060 (COD)

„Предложение за регламент на Европейския парламент и на Съвета за създаване на Програма за регистрирани пътници“
COM(2013) 97 final - 2013/0059(COD).

На 19 март 2013 г. Бюрото на Европейския икономически и социален комитет възложи на специализирана секция „Заетост, социални въпроси и гражданство“ да подготви работата на Комитета по този въпрос.

Предвид неотложното естество на работата, на 490-ата си пленарна сесия, проведена на 22 и 23 май 2013 г. (заседание от 22 май) Европейският икономически и социален комитет реши да определи г-н Rîgvulescu за главен докладчик и прие настоящото становище със 125 гласа „за“, 4 гласа „против“ и 3 гласа „въздържал се“.

*

* *

1. Въведение

- 1.1 Законодателното предложение е част от пакета „следващо поколение граничен контрол“, който представлява стратегическа инициатива в работната програма на Комисията за 2012 г. Европейската комисия е на мнение, че този пакет „дава отговор на две големи и взаимосвързани предизвикателства: как ефикасно да се наблюдават пътническите потоци и движението на граждани на трети страни като цяло по външните граници на Шенгенското пространство и как да се гарантира, че преминаването на границите става бързо и лесно за нарастващия брой редовно пътуващи лица, които съставляват голямото мнозинство от пресичащи границите хора“.

- 1.2 В съобщението си от 13 февруари 2008 г. „Подготовка на следващите стъпки в управлението на границите в Европейския съюз“ Комисията предложи създаването на Система за влизане/излизане (EES).
- 1.3 Това предложение беше подкрепено в Стокхолмската програма, приета от Европейския съвет през декември 2009 г., която потвърди възможността за създаването на Система за влизане/излизане, позволяваща на държавите членки ефективен обмен на данни при съблюдаване на защитата на данните.
- 1.4 Европейският съвет в заключенията си от 23 и 24 юни 2011 г. призова работата по „интелигентни граници“ да се ускори. В отговор на това Комисията прие на 25 октомври 2011 г. ново съобщение относно различните варианти и бъдещите действия.
- 1.5 Европейският икономически и социален комитет изготви редица становища относно прилагането на двете взаимно допълващи се системи¹. В тези становища беше обърнато внимание на добавената стойност на ангажиментите и инструментите на ЕС при справяне с предизвикателствата на нарастващата трансгранична мобилност. На ЕС се пада основна роля и отговорност за осигуряване на координация между държавите членки. С оглед на последните предизвикателства, свързани с мобилността и миграцията, ЕИСК се застъпи за принципите на пропорционалност и ефективност. Той също така изтъкна основното значение на осигуряването на защита на основните права при създаването и прилагането на политиките и програмите.

2. **Общи бележки**

- 2.1 Предвид очакваното нарастване на мобилността по границите на ЕС трябва да се ускорят усилията за изграждането на надеждни и ефективни системи за управление и контрол на границите.
- 2.2 ЕИСК приветства подхода в основата на пакета „интелигентни граници“, който цели да намери подходящ баланс между необходимостта да се насърчи мобилността и да се уталожат свързаните със сигурността притеснения, които изглежда набират скорост през последните години в ЕС.
- 2.3 ЕИСК признава добавената стойност на ангажимента, управлението и инвестициите на равнище ЕС и изразява надежда, че държавите членки ще координират усилията си, за да осигурят успешно прилагане на планираните програми.

¹ ([ОВ С 88, 11.4.2006 г., стр. 37–40](#)), ([ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 29-35](#)), ([ОВ С 128, 18.5.2010 г., стр. 80-88](#)), ([ОВ С 44, 11.2.2011 г., стр. 162–166](#)), ([ОВ С 376, 22.12.2011 г., стр. 74–80](#)), ([ОВ С 299, 4.10.2012 г., стр. 108-114](#)).

- 2.4 ЕИСК би желал да подчертае, че идентичността на Европейския съюз се свързва пряко и косвено с откритост и взаимосвързаност не само в рамките, но и отвъд неговите граници. ЕС е динамично, културно, социално, политическо и икономическо пространство и трансграничната мобилност е инструмент за поддържане на неговото значение на световната сцена. Предвид всичко това, институциите и държавите членки на ЕС следва да гарантират, че новите системи не засягат пътуванията и желанието за пътуване на гражданите на трети страни до ЕС.
- 2.5 По същия начин следва да се обърне специално внимание на общественото възприятие на двете системи и тяхното функциониране, като правилата се обяснят надлежно на гражданите на трети страни. ЕС и държавите членки следва да ангажират и властите на третите страни, за да се гарантира, че бъдещите пътници имат достъп до информация и подкрепа, най-вече по отношение на своите права. Пакетът се нуждае от достатъчно средства за комуникация.
- 2.6 ЕИСК приканва всички заинтересовани страни и институции да разгледат въпроса за основните права, докато двете системи продължават да се развиват и прилагат. Въпреки по-скоро техническия характер на двете системи се наблюдава значително влияние върху основните права и свободи на физическите лица/всички граждани на трети страни, идващи в ЕС. ЕИСК приветства отделеното внимание на защитата на данните/въпросите с неприкосновеността на личните данни и се надява да се отдели достатъчно внимание и надлежен контрол и на защитата на всички съответни основни права.
- 2.7 ЕИСК обръща внимание на значителните разлики в институционалната рамка и възможностите на държавите членки, някои от които прилагат своя собствена версия на двете системи. Промяна от такъв мащаб, включваща значителен брой институции и хора, е не само предизвикателство, но може да носи и рискове. Засегнатите институции следва да гарантират, че преходът по никакъв начин не възпрепятства пътниците.
- 2.8 В светлината на предишния опит ЕИСК би искал да насочи вниманието към проблема с разходите и тяхното изчисление. Такива системи са изключително скъпи и трябва да се гарантира, че този разход е пропорционален и ефективен. Освен това първоначалните изчисления трябва да са колкото се може по-точни.
- 2.9 ЕИСК би желал да отправи призив за допълнително обмисляне на разграничението на пътниците, което е основен въпрос в политическата програма „интелигентни граници“. Възможно е това разграничение да доведе на практика до известна форма на дискриминация. Достъпът до Програмата за регистрирани пътници (RTP) ще зависи от статута, дохода, езиковите умения и образованието. Рискът може да се смекчи, ако съответните власти погледнат всеобхватно на видовете допустими дейности и възгледи на бъдещите пътници.

- 2.10 ЕИСК отбелязва липсата на съответни и специфични данни относно мобилността. Освен липсата на точни данни относно пътуващите за кратък период от време, които пресрочват разрешения срок на престой, липсват и качествени данни, които биха спомогнали за разбирането на това явление. Политиката не би следвало да разчита само на количествените данни, които ще се съберат, след като заработят системите. Необходими са повече средства с цел проучване на употребата и злоупотребата с настоящата система.
- 2.11 ЕИСК приканва ЕС и държавите членки да обърнат съответното внимание на обучението на работещия пряко с пътници персонал и най-вече на служителите от консулската служба и пограничните служители. Те трябва да са много добре подготвени и да са способни да оказват подкрепа на пътниците при технически трудни и деликатни от психологическа гледна точка процедури.
- 2.12 Макар и да признава предимствата на събирането на биометрични данни, ЕИСК отбелязва въздействието, което пръстовите отпечатащи имат върху редовно или нередовно пътуващите лица. Психологическото въздействие е неблагоприятно за мотивацията за пътуване и като цяло при отношенията на отделния човек с приемното общество. Нещо повече, пръстовите отпечатащи винаги се свързват с престъпна дейност и с действия от страна на полицията. ЕИСК призовава за по-задълбочено разглеждане на събирането на биометрични данни като част от двете програми и на начините за ограничаване на свързаните с него неблагоприятни последици.

3. Специфични бележки

- 3.1 ЕИСК смята, че правото на гражданите да бъдат информирани трябва да бъде действително, особено когато става дума за използването на лични данни. Гражданите на трети страни трябва да познават своите права. В определени случаи езиковите бариери могат да се окажат пречка пред ефективната употреба на това право. Съществуващата и бъдещата база данни по въпросите, свързани с правосъдие и вътрешни работи (ПВР), трябва по подразбиране да подсигурят недискриминационно отношение и да бъдат тясно свързани с отстояването на принципите на защита на данните (право на информираност, ефективни решения и индивидуално съгласие при обработката на данни) спрямо гражданите на трети страни, като се обръща специално внимание на уязвимите категории граждани на трети страни като субекти на данни.
- 3.2 ЕИСК смята, че е необходима по-детайлна картина на базите данни по ПВР и информационните схеми. Европейската комисия следва редовно да предоставя, по възможност всяка година, консолидиран мониторингов доклад за дейностите по всички схеми, свързани с обмен на данни и информация в сферата на политиката на ПВР, като посочва каква информация се е обменяла и за какви цели.

- 3.3 ЕС следва да насърчи националните правителства да оказват подходяща подкрепа на институциите, имащи за цел да упражняват контрол и да съблюдават отговорностите по отношение на Системата за влизане/излизане.
- 3.4 ЕИСК приветства постепенния преход от държавен към индивидуален подход при осигуряване на достъп до RTP. Той препоръчва интервюто с кандидата да бъде основното правило, особено в ситуации, налагащи допълнително разяснение. ЕИСК обръща внимание и на логиката при профилирането (автоматизирания процес на вземане на решение) и извличането на данни, свързани с базата данни по ПВР и „интелигентните граници“, като счита, че потенциалната употреба на фактори като раса, етническа принадлежност и други чувствителни въпроси като основа за наблюдение на статистически данни е трудно съвместима с принципите за недопускане на дискриминация, вторичното законодателство и задълженията по отношение на основните права.
- 3.5 ЕИСК се застъпва за по-всеобхватно определение за често пътуващите лица, което да обхваща всички културни, икономически и социални аспекти. Той насърчава държавите членки да вземат под внимание цялото разнообразие на социалния живот. Трябва да се въздържа от преференциално отношение към която и да било социално-професионална категория.
- 3.6 Гражданите на трети страни могат да подават заявление за включване в RTP до консулствата, до общите центрове за приемане на заявления и на всички гранични контролно-пропускателни пунктове. Това е полезно за кандидата, но също така представлява управленско предизвикателство. Целият ангажиран персонал трябва да бъде информиран и надлежно обучен за това как работят системите.
- 3.7 ЕИСК смята, че доказателството за финансово подпомагане и/или за настаняване при частно лице може да се окаже обременяващо. Ако то се запази, трябва да има поне минимален и стандартен формат, приложим в целия ЕС. По този начин държавите членки няма да го използват като пречка.
- 3.8 По правило издаването на съпътстващи документи, необходими за попълването на заявлението по RTP, не трябва да води със себе си до ненужни и прекалени разходи за кандидата и за участващите организации. Направените от индивидуални кандидати и подкрепящи организации разходи следва да се изчисляват като част от вътрешната оценка.
- 3.9 Относно периода, през който съответните власти трябва да вземат решение, се отправя препоръка за максимален срок от 25 дни, като се насърчава възможно най-бързото вземане на решение.

- 3.10 Критериите за отхвърляне на заявление за включване в RTP трябва да се разяснят. Не е ясно на какво основание се оценява равнището на заплахата за обществения ред, вътрешната сигурност и общественото здраве. Това отваря път за произволни решения. Оценката се извършва от хиляди хора, имащи различни произход, образование и равнища на информираност относно пътуващия, неговите занимания и държава на произход. Нещо повече, да се представя заплахата за международните отношения на държава членка като причина за отказ е под въпрос.
- 3.11 Много е важно неуспелите кандидати (недопуснато заявление/отхвърлено заявление) да могат действително да оспорят решението. ЕИСК насърчава Комисията и държавите членки да оказват подкрепа на лицата, желаещи да използват правото си на оспорване.

Брюксел, 22 май 2013 г.

Председател
на
Европейския икономически и социален
комитет

г-н Henri Malosse
