

**Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o jačanju sigurnosti osobnih iskaznica građana Unije i boravišnih isprava koje se izdaju građanima Unije i članovima njihovih obitelji koji ostvaruju pravo na slobodno kretanje**

(COM(2018) 212 final – 2018/0104 (COD))

(2018/C 367/15)

Glavni izvjestitelj: **Jorge PEGADO LIZ**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 28.5.2018 Vijeće, 18.6.2018.
Pravni temelj:	članak 21. stavak 2. i članak 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za zapošljavanje, socijalna pitanja i građanstvo
Odluka Predsjedništva Odbora:	22.5.2018.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	11.7.2018.
Plenarno zasjedanje br.:	536
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	155/8/5

## 1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO vrlo pozitivno ocjenjuje inicijativu koja je predmet ove analize i koju smatra nužnom i prijeko potrebnom, slaže se s pravnom osnovom koja odgovara ograničenim odredbama prijedloga i s izborom zakonodavnog instrumenta, potvrđuje da je prijedlog u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, kao i s temeljnim pravima, te poziva na njegovo žurno donošenje.

1.2. Slaže se i s obveznim uključivanjem prikaza lica imatelja iskaznice i dva otiska prstiju u interoperabilnim formatima te sa zahtjevom u pogledu odvajanja biometrijskih podataka od svih ostalih podataka koji se mogu nalaziti na tim iskaznicama.

1.3. Međutim, EGSO smatra da Komisija nije u potpunosti opravdala svoj izbor zakonodavnog instrumenta te da nije iznijela razloge zbog kojih nije predstavila prijedlog zasnovan na širem zakonodavnom usklađivanju kojim bi se uspostavio istinski jedinstveni sustav osobnih isprava, uz nedvojbene prednosti u pogledu sigurnosti, jednostavnosti i brzine kontrola kao i ujednačenosti postupaka, što bi građanima donijelo neospornu korist. Nije jasno ni zašto nisu utvrđeni obvezni elementi predviđeni u prilogu studije o učinku, po uzoru na boravišne isprave građana Unije, a to su: naziv isprave, ime, spol, državljanstvo, datum rođenja, mjesto rođenja i mjesto izdavanja, potpis i datum isteka valjanosti isprave.

1.4. Osim toga, smatra da se prijedlogom ne uvažavaju čak ni zaključci programa REFIT i savjetovanja s građanima, u kojima su jasno utvrđene okolnosti kojima se očito ograničava slobodno kretanje u europskom prostoru, s obzirom na to da su za države članice uvođenje osobnih iskaznica na državnom teritoriju, kao i određivanje područja primjene, osnovnih informacija i vrste osobnih iskaznica i dalje opcionalni.

1.5. EGSO smatra da bi bilo poželjnije da je Komisija ispitala mogućnost uspostave europske osobne iskaznice koja bi europskim građanima omogućila ostvarivanje prava na glasovanje na temelju te iskaznice, premda bi se u tom slučaju trebala pozvati na drugu pravnu osnovu.

1.6. EGSO izražava bojazan da će se troškovi usklađivanja s propisima u pogledu novih iskaznica prenijeti na građane, i to u neutvrđenom, neprilagođenom i neproporcionalnom iznosu, s obzirom na to da to pitanje u potpunosti ovisi o nacionalnim upravama.

1.7. EGSO nadalje smatra da su se mogli razmotriti i, u mjeri u kojoj je to primjereno, ujednačiti drugi dodatni elementi koje države članice uključuju u navedene iskaznice, i to u pogledu njihova uključivanja i njihove uporabe od strane samih zainteresiranih osoba ili trećih osoba.

1.8. Za EGSO je od temeljne važnosti da provedbu predmetnog prijedloga prati i nadzire Europska komisija, osiguravajući jasno priznavanje isprava koje su predmet razmatranog prijedloga, ne samo kao elemenata identifikacije nego i kao instrumenta koji imatelju isprave omogućava provedbu niza radnji u bilo kojoj državi članici, uključujući kretanje unutar schengenskog prostora, nabavu robe i usluga, posebno u pogledu financijskih usluga i pristupa javnim i privatnim uslugama.

1.9. S obzirom na nužnost i hitnost predmetne uredbe EGSO preporučuje da se općenito skrate rokovi za njezino stupanje na snagu i buduće praćenje.

1.10. Poziva Komisiju, Europski parlament i države članice da uzmu u obzir prijedloge iznesene u posebnim napomenama, posebice u pogledu aspekata koje smatra ključnima, kao i u vezi s određenim pravilima za uporabu isprava od strane trećih osoba, koja su se u nekim državama članicama pokazala ključnima.

## 2. Kratak sažetak sadržaja prijedloga i njegova obrazloženja

2.1. U Komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću „Četrnaesto izvješće o napretku u uspostavi učinkovite i istinske sigurnosne unije”<sup>(1)</sup> među ostalim promišljanjima o promjenama u dvama glavnim stupovima europske obrane – suzbijanju terorizma, organiziranog kriminala i infrastrukture kojom se oni podupiru te jačanju zajedničke obrane i stvaranju otpornosti na te prijetnje – Komisija, među ostalim mjerama<sup>(2)</sup>, upućuje na zakonodavni prijedlog za poboljšanje sigurnosti nacionalnih osobnih iskaznica i dokumenata o boravku koji će „otežati teroristima i drugim kriminalcima da zloupotrijebe ili krivotvore te dokumente kako bi ušli u EU ili se kretali na području EU-a”.

2.2. U toj se komunikaciji također navodi da, kako su pokazali statistički podaci Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu o krivotvorenim ispravama, „najčešće su lažno korištene putne isprave u EU-u nacionalne osobne iskaznice sa slabijim sigurnosnim obilježjima”. U okviru europskog odgovora na problem krivotvorenja putnih isprava predstavljenog u Akcijskom planu iz prosinca 2016. Komisija je, zajedno s Izvješćem o napretku, donijela Prijedlog uredbe za jačanje sigurnosti osobnih iskaznica izdanih građanima Unije i dokumenata o boravku izdanih građanima Unije i članovima njihovih obitelji. „Poboljšanje sigurnosnih obilježja osobnih iskaznica i dokumenata o boravku otežat će kriminalcima da zloupotrijebe ili krivotvore te dokumente kako bi se kretali na području EU-a ili prešli vanjske granice EU-a. Sigurnije identifikacijske isprave pridonijet će boljem upravljanju vanjskim granicama EU-a (uključujući kad je riječ o problemu povratka stranih terorističkih boraca i članova njihovih obitelji), a istodobno će sigurnije i pouzdanije isprave olakšati građanima EU-a da ostvare svoja prava na slobodno kretanje.”– stoji u prijedlogu.

2.3. U prijedlogu Komisije, utemeljenom na procjeni učinka i javnom savjetovanju, utvrđuju se minimalni standardi o sigurnosti isprava za nacionalne osobne iskaznice, što posebice uključuje biometrijsku fotografiju i otiske prstiju koji se pohranjuju u čipu na osobnoj iskaznici. U prijedlogu se predviđaju i minimalne informacije koje se moraju dostaviti u pogledu dokumenata o boravku izdanih mobilnim građanima EU-a te potpuno usklađivanje boravišnih iskaznica članova obitelji koji nisu građani EU-a. Komisija poziva suzakonodavce da odmah prouče zakonodavni prijedlog kako bi se postigao brz dogovor.

2.4. U tom sveobuhvatnom okviru treba ocijeniti i analizirati prijedlog uredbe koji se razmatra, a među čijim se ciljevima ističu:

(a) poboljšanje i učvršćivanje upravljanja vanjskim granicama;

<sup>(1)</sup> COM(2018) 211 final od 17.4.2018.

<sup>(2)</sup> Među kojima se izdvajaju novi alati za prikupljanje elektroničkih dokaza u kaznenim postupcima; olakšavanje uporabe financijskih informacija za potrebe sprječavanja, otkrivanja, istrage ili progona teških kaznenih djela; stroža pravila protiv prekursora eksplozivnih upotrijebljenih u eksplozivima kućne izrade; poboljšanje kontrole uvoza i izvoza vatrenog oružja radi sprječavanja nezakonite trgovine vatrenim oružjem; suzbijanje terorističkog sadržaja na internetu; djelovanje usmjereno na interoperabilnost informacijskih sustava i poboljšanje razmjene informacija; zaštita od kemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih rizika i zaštita javnih prostora; borba protiv kiberkriminaliteta i poboljšanje kibersigurnosti.

- (b) borba protiv terorizma i organiziranog kriminala te uspostava istinske sigurnosne unije;
- (c) olakšavanje mobilnosti građana EU-a u ostvarivanju prava na slobodno kretanje te omogućivanje javnim i privatnim subjektima da utvrde njihov identitet pri ostvarivanju prava na boravak u drugoj državi EU-a;
- (d) jačanje europskog odgovora na krivotvorenje putnih isprava i smanjenje rizika od falsificiranja i krivotvorenja isprava;
- (e) sprječavanje zlouporaba i prijetnji unutarnjoj sigurnosti koje proizlaze iz nedostataka sigurnosti isprava;
- (f) sprečavanje putovanja u treće zemlje radi sudjelovanja u terorističkim aktivnostima i nekažnjelog povratka u EU.

2.5. Radi ostvarenja tih ciljeva Komisija je iznijela prijedlog uredbe *sub judice*, koji na temelju članka 21. stavka 2. UFEU-a smatra primjerenim pravnim instrumentom te za koji smatra da se njime poštuje načelo supsidijarnosti i da ne izlazi iz okvira načela proporcionalnosti.

2.6. Između tri razmatrane opcije – zadržavanje trenutačnog stanja, ostvarivanje šireg usklađivanja ili usvajanje sustava kojim se utvrđuju minimalni sigurnosni standardi za osobne iskaznice, minimalni zajednički zahtjevi za boravišne isprave koje se izdaju građanima EU-a i upotreba zajedničkog jedinstvenog obrasca za boravišne dozvole za državljane trećih zemalja kad je riječ o boravišnim iskaznicama za članove obitelji građana EU-a koji su državljani trećih zemalja – odabrana je treća opcija jer se smatra da se njome osigurava poštovanje temeljnih prava, a posebice zaštite podataka i privatnosti.

2.7. Prijedlog koji je predmet analize bit će popraćen neobvezujućim mjerama (mjere osvještavanja i osposobljavanja) kako bi se osigurala neometana provedba prilagođena specifičnom stanju u svakoj državi članici i njezinim potrebama, a izdvajaju se sljedeće mjere:

- (a) program za praćenje ishoda, rezultata i učinaka predmetne uredbe;
- (b) države članice godinu dana nakon početka primjene, a potom jednom godišnje, Komisiji trebaju dostaviti informacije koje smatraju bitnima za učinkovito praćenje funkcioniranja predmetne uredbe;
- (c) Komisijina evaluacija djelotvornosti, učinkovitosti, relevantnosti, dosljednosti i dodane europske vrijednosti usvojenog zakonodavnog okvira najranije šest godina od datuma početka primjene, kako bi se osigurali dovoljna količina podataka i savjetovanja s dionicima radi prikupljanja povratnih informacija o učincima zakonodavnih promjena i provedenih pravno neobvezujućih mjera.

### 3. Opće napomene

3.1. EGSO vrlo pozitivno ocjenjuje inicijativu koja je predmet analize i čiju je nužnost već iskazao u drugim mišljenjima, slaže se s pravnom osnovom koja odgovara ograničenim odredbama prijedloga i s izborom zakonodavnog instrumenta, potvrđuje da je prijedlog u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti, kao i da se njime osigurava poštovanje temeljnih prava, te ujedno poziva na njegovo žurno donošenje.

3.2. Slaže se i s obveznim uključivanjem prikaza lica imatelja iskaznice i dva otiska prstiju u interoperabilnim formatima, kao i s predviđenim iznimkama, te sa zahtjevom u pogledu odvajanja biometrijskih podataka od svih ostalih podataka koji se mogu nalaziti na tim iskaznicama na temelju odluke država članica.

3.3. Ponovno ističe zaključke programa REFIT i savjetovanja s građanima, u kojima su jasno utvrđene okolnosti kojima se očito ograničava slobodno kretanje u europskom prostoru, i to zbog osobnih iskaznica koje nadležna tijela ne priznaju kao valjane putne isprave, različitih rokova valjanosti koji otežavaju njihovo priznavanje od strane država članica i poteškoća u pogledu pristupa građana robi i uslugama.

3.4. Međutim, smatra da se prijedlogom ti zaključci ne uvažavaju s obzirom na to da su za države članice uvođenje osobnih iskaznica na državnom teritoriju, kao i određivanje područja primjene, osnovnih informacija i vrste osobnih iskaznica i dalje opcionalni.

3.5. EGSO podsjeća na to da se osobne iskaznice obično izdaju kao glavni dokaz identiteta imatelja te kao takve građanima omogućuju pristup financijskim uslugama, uključujući otvaranje računa, socijalnim naknadama, zdravstvenoj skrbi, obrazovanju te ostvarivanju zakonskih i političkih prava.

3.6. U skladu sa studijom Europskog parlamenta *The Legal and Political Context for setting a European Identity Document* („Pravni i politički kontekst uspostave europske osobne isprave”), EGSO smatra da bi bilo poželjnije da je Komisija ispitala i mogućnost uspostave europske osobne iskaznice koja bi europskim građanima omogućila ostvarivanje prava na glasovanje isključivo na temelju te iskaznice, premda bi se u tom slučaju trebala pozvati na drugu pravnu osnovu.

3.7. EGSO izražava bojazan da će se troškovi usklađivanja s propisima u pogledu novih iskaznica prenijeti na građane, i to u neutvrđenom iznosu, s obzirom na to da to pitanje u potpunosti ovisi o nacionalnim upravama. S tim u vezi EGSO smatra da je nužno da se troškovi učinka predmetnog prijedloga unaprijed procijene kako bi se prilagodili i bili proporcionalni.

3.8. EGSO mora istaknuti da, u skladu sa studijom o učinku u sklopu prijedloga *sub judice*, mnoge države članice koje izdaju osobne iskaznice još ne dopuštaju uzimanje biometrijskih podataka (Italija, Francuska, Rumunjska, Hrvatska, Češka, Finska, Malta, Slovačka i Slovenija), zbog čega je važno utvrditi i uzeti u obzir financijski i tehnološki učinak tih mjera na građane i njihove javne uprave.

3.9. EGSO ističe i potrebu da se predmetnim prijedlogom razjasni legitimnost osobne iskaznice kao instrumenta koji imatelju isprave omogućava provedbu niza radnji u bilo kojoj državi članici, uključujući kretanje unutar schengenskog prostora, nabavu robe i usluga, posebno u pogledu financijskih usluga.

3.10. S druge strane, mora istaknuti i probleme utvrđene u vezi s boravišnim ispravama, uključujući velik broj različitih dokumenata i odbijanje ulaska u državu članicu, kao i probleme u pogledu pristupa robi i temeljnim uslugama, te izražava bojazan da je predmetni prijedlog nedostatan za njihovo rješavanje.

3.11. Međutim, ističe nužnost uvažavanja načela prema kojem se obrada podataka treba svesti na najmanju moguću razinu, pri čemu treba osigurati da se biometrijski podaci prikupljaju u jasnoj i transparentnoj namjeri te u zakonite, izričite i transparentne svrhe.

3.12. EGSO smatra da Komisija nije u potpunosti opravdala svoj izbor zakonodavnog instrumenta te da nije iznijela razloge zbog kojih nije predstavila prijedlog zasnovan na širem zakonodavnom usklađivanju kojim bi se uspostavio istinski jedinstveni sustav osobnih isprava, uz nedvojbene prednosti u pogledu sigurnosti, jednostavnosti i brzine kontrola kao i ujednačenosti postupaka, što bi građanima donijelo neospornu korist. Odbor ne shvaća ni zašto Komisija to nije barem odredila kao srednjoročni cilj. Osim toga, kao što se izričito navodi u Radnom dokumentu službi Komisije (SWD(2018) 111 final)<sup>(3)</sup>, toj opciji prednost daje „većina građana EU-a uključenih u savjetovanje koji podupiru šire usklađivanje nacionalnih osobnih iskaznica u EU-u (ID 2) i zalažu se za opće usklađivanje boravišnih isprava (RES 3)”.

3.13. Nije jasno ni zašto, po uzoru na boravišne isprave građana Unije, nisu utvrđeni obvezni elementi predviđeni u prilogu studije o učinku u sklopu prijedloga koji je predmet analize, a to su: naziv isprave, ime, spol, državljanstvo, datum rođenja, mjesto rođenja i mjesto izdavanja, potpis i datum isteka valjanosti isprave.

3.14. EGSO ističe potrebu da se ojača politika kontrole prijevara, posebice u prometu, uključujući zračni, kopneni i pomorski promet, te da se službe za nadzor granice opskrbe ljudskim, logističkim i tehničkim resursima kako bi se osiguralo ne samo priznavanje isprava svih država članica već i jačanje njihove kontrole.

3.15. U tom je pogledu od temeljne važnosti da provedbu predmetnog prijedloga prati i nadzire Europska komisija, osiguravajući jasno priznavanje isprava koje su predmet razmatranog prijedloga kao putnih isprava i dokumenata za pristup javnim i privatnim uslugama.

3.16. EGSO nadalje smatra da su se po potrebi mogli razmotriti i, u mjeri u kojoj je to primjereno, ujednačiti drugi dodatni elementi koje države članice uključuju u navedene iskaznice, i to u pogledu njihova uključivanja i njihove uporabe od strane samih zainteresiranih osoba ili trećih osoba.

<sup>(3)</sup> Sažetak procjene učinka priložene Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o jačanju sigurnosti osobnih iskaznica građana Unije i boravišnih isprava koje se izdaju građanima Unije i članovima njihovih obitelji koji ostvaruju pravo na slobodno kretanje.

#### 4. Posebne napomene

4.1. ČLANAK 1. – S obzirom na sveobuhvatnost prijedloga koji se analizira EGSO smatra da bi njegov predmet trebao obuhvaćati minimalne zahtjeve u pogledu informiranja.

EGSO ističe da je potrebno jasno utvrditi da se uredbom koja se razmatra uvažava načelo zakonitosti, kao i načela autentičnosti, istinitosti, jednoznačnosti i sigurnosti podataka za identifikaciju građana.

4.2. ČLANAK 2. – Povrh područja primjene i ne dovodeći u pitanje Direktivu 2004/38/EZ, EGSO ističe da je u prijedlogu potrebno definirati „osobne iskaznice građana država članica” kako bi se osigurala njihova usklađenost u svim državama članicama.

4.3. ČLANAK 3. STAVAK 2. – EGSO dovodi u pitanje zahtjev u pogledu uključivanja „drugog službenog jezika” u slučaju kad to nije prikladno i primjereno kako bi se olakšalo priznavanje u prekograničnom kontekstu.

4.4. ČLANAK 3. STAVAK 10. – EGSO smatra da bi se u predmetnoj uredbi trebali utvrditi ujednačeni rokovi valjanosti tih isprava, na temelju jedinstvenih dobnih skupina.

4.5. ČLANAK 5. – Rok za ukidanje iskaznica trebao bi biti 3 umjesto 5 godina.

4.6. ČLANAK 6.

4.6.1. Boravišne isprave trebaju sadržavati i sljedeće elemente:

— ime oca, ime majke,

— državljanstvo,

— mjesto rođenja,

— spol,

— visina,

— boja očiju,

— potpis.

4.6.2. Što se tiče imena i prezimena imatelja, kako bi se osiguralo razlikovanje individualnih identiteta građana, potrebno je navesti puno ime i prezime, u skladu s rodnim listom i uz uvažavanje službenog pravopisa.

4.7. Članak 8. stavak 2. – Rok za ukidanje iskaznica trebao bi biti 3 umjesto 5 godina.

4.8. Članak 10. – Ne dovodeći u pitanje primjenu Uredbe (EU) 2016/679, EGSO smatra da bi predmetni prijedlog trebao sadržavati posebna pravila o svrsi baze podataka, načinu prikupljanja i ažuriranja, dostavljanju, pretraživanju i pristupu podacima te čuvanju osobnih podataka.

4.9. Članak 12. stavak 1. – Rok za podnošenje izvješća o provedbi trebao bi biti 3 umjesto 4 godine, kako se i navodi u uvodnoj izjavi (21).

4.10. Članak 12. stavak 2. – Rok za izvješće o evaluaciji trebao bi biti 5 umjesto 6 godina.

4.11. EGSO smatra uputnim da se u predmetnoj uredbi odredi rok za izradu osobne iskaznice za novorođenčad (npr. 30 dana).

4.12. Uredbom se nadalje treba odrediti da bilo koji javni ili privatni subjekt prilikom provjere identiteta na temelju važeće osobne iskaznice treba zadržavanje ili čuvanje predočene iskaznice svesti na minimum nužan da se zajamči sigurnost i zaštita država članica. Treba zabraniti i umnažanje iskaznica putem preslike ili u bilo kojem drugom obliku, bez izričitog pristanka imatelja, osim na temelju odluke pravosuđnog tijela, iz očitih razloga sigurnosti, sprečavanja prijevare ili zlouporabe te radi zaštite podataka i privatnosti.

4.13. Nadalje, uredbom se treba izričito predvidjeti neposredno brisanje podataka u slučaju gubitka, krađe ili pljačke odnosno zamjene iskaznica kako bi se spriječile prijevare pri uporabi službenih isprava.

Bruxelles, 11. srpnja 2018.

*Predsjednik*  
*Europskog gospodarskog i socijalnog odbora*  
Luca JAHIER

---