

Avizul Comitetului Regiunilor – Pachetul „Frontiere inteligente”

(2014/C 114/15)

I. RECOMANDĂRI GENERALE

COMITETUL REGIUNILOR

Observații generale

1. salută recenta adoptare a pachetului „Guvernanța Schengen”, compus din noul mecanism de evaluare a aplicării acquis-ului Schengen ⁽¹⁾ și din normele comune privind reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne în circumstanțe excepționale ⁽²⁾;
2. recunoaște că buna funcționare a spațiului Schengen depinde de gradul de încredere reciprocă și de capacitatea statelor membre de a controla frontierele externe conform normelor comune;
3. consideră pozitivă introducerea unei responsabilități comune a statelor membre și a Comisiei în contextul noului mecanism de evaluare Schengen, care nu mai face obiectul unui regim exclusiv interguvernamental, ceea ce poate contribui la compensarea deficiențelor și la consolidarea încrederii reciproce; de asemenea, salută extinderea acestei responsabilități la toate aspectele acquis-ului Schengen, inclusiv la absența controalelor la frontierele interne, astfel încât să se evite controalele ilegale care subminează principiul liberei circulații a persoanelor;
4. subliniază că orice reintroducere a controalelor la frontierele interne trebuie să facă obiectul unei coordonări la nivelul UE, pentru a se evita deciziile unilaterale care aduc atingere liberei circulații a persoanelor într-un spațiu fără frontiere interne;
5. consideră că existența fluxurilor migratorii la frontierele externe nu constituie prin ea însăși o amenințare la adresa ordinii publice sau a securității interne care să poată justifica reintroducerea controalelor la frontierele interne;
6. reamintește că principiul solidarității europene impune ca în situația unor presiuni crescânde asupra unei frontiere externe a unui stat membru, să se facă apel la toate măsurile de asistență tehnică și financiară, naționale și europene și la asistența din partea organismelor UE precum FRONTEX și EASO (Biroul European de Sprijin pentru Azil);
7. salută măsurile care vizează asigurarea unui control mai strict la frontiere, o mai bună aplicare a legii, contribuția la combaterea actelor teroriste și a altor infracțiuni grave și reducerea migrației ilegale;
8. de aceea, consideră că reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne ca răspuns la existența unor deficiențe grave și persistente legate de controlul la frontierele externe trebuie să fie însoțită de un proces de evaluare obiectiv și să fie autorizată numai ca măsură excepțională de ultimă instanță;
9. solicită să se garanteze participarea deplină a autorităților locale și regionale la evaluarea și identificarea deficiențelor grave și persistente legate de controlul la frontierele externe, pentru a se garanta că orice reinstaurare a controalelor la frontierele interne decurge dintr-o evaluare corectă a situației pe teren, având la bază surse de informații variate și contribuția a diferiți actori;
10. recunoaște importanța controlului la frontierele externe ale UE, ca modalitate de garantare atât a securității, cât și a mobilității de pe teritoriul său ⁽³⁾;
11. salută recenta adoptare a Sistemului european de supraveghere a frontierelor (EUROSUR), o măsură ce urmărește consolidarea controlului frontierelor externe prin intermediul schimbului de informații operaționale și a cooperării între autoritățile naționale de supraveghere a frontierelor externe, maritime și terestre și FRONTEX; subliniază că prevenirea pierderilor de vieți omenești pe mare trebuie să fie principalul obiectiv al acestui mecanism, pe lângă acela de a detecta imigranții ilegali și de a consolida securitatea internă prin prevenirea criminalității transfrontaliere, ca de exemplu traficul de ființe umane și de droguri;

⁽¹⁾ COM(2011) 559 final

⁽²⁾ COM(2011) 560 final

⁽³⁾ A se vedea Avizul Comitetului Regiunilor privind Programul de la Stockholm (raportor: dna Anna Terrón i Cusi), JO C 79, din 27.3.2010, punctul 52.

12. avertizează însă că acest sistem nu trebuie să pună în pericol protecția drepturilor omului și să prevaleze asupra dreptului de a solicita azil, și nici a protecției împotriva *returnării*, garantate prin articolele 18 și alineatul (2) din Carta drepturilor fundamentale ⁽⁴⁾;

13. își exprimă îngrijorarea în ceea ce privește tendințele de recuperare a puterii discreționare în domenii „europenizate” precum libera circulație, în special în ceea ce privește o propunere recentă din partea anumitor state membre de a introduce posibilități largite de restrângere a dreptului de liberă circulație, esențial pentru statutul de cetățean al Uniunii;

14. reafirmă că libera circulație a persoanelor într-un spațiu fără frontiere interne este unul din principiile fundamentale ale UE și unul dintre beneficiile sale cele mai tangibile și mai semnificative pentru cetățeni, care nu trebuie pus sub semnul întrebării;

15. consideră că tocmai în acest context global al funcționării spațiului de libertate, siguranță și justiție trebuie să se plaseze evaluarea pachetului „Frontiere inteligente”, compus din următoarele propuneri de regulament: crearea unui sistem de intrare/ieșire (EES), menit să înregistreze intrarea și ieșirea de pe teritoriul UE a resortisanților din țările terțe ⁽⁵⁾, crearea unui program de înregistrare a călătorilor (RTP) ⁽⁶⁾, precum și modificarea Codului Frontierelor Schengen, pentru a permite implementarea celor două sisteme ⁽⁷⁾;

II. RECOMANDĂRI POLITICE

Observații specifice privind pachetul „Frontiere inteligente”

16. recunoaște importanța noilor tehnologii pentru garantarea eficienței gestionării frontierelor și pentru a se face față creșterii semnificative a numărului de treceri ale frontierelor externe, asigurându-se totodată securitatea controlului acestora, așa cum este cazul deja în diferite state membre;

17. observă că EES este menit să înlocuiască actualul sistem de aplicare manuală a ștampilelor de intrare și de ieșire pe pașapoarte printr-un sistem electronic de înregistrare a datei și locului de intrare și ieșire a resortisanților țărilor terțe admiși pentru o ședere de scurtă durată în spațiul Schengen (maximum trei luni), permițând calcularea automată a perioadei de ședere autorizate;

18. salută obiectivul foarte valoros al RTP de a facilita trecerea frontierelor externe pentru resortisanții țărilor terțe care călătoresc frecvent și care au făcut obiectul unui control prealabil de securitate și de identitate, prin trecerea prin sisteme de control automat la frontieră, facilitând astfel intrarea în spațiul european a persoanelor care călătoresc frecvent și sunt de bună credință;

Observații privind impactul pachetului „Frontiere inteligente” asupra drepturilor fundamentale

19. reamintește îngrijorarea sa în ceea ce privește instituirea EES și posibilele consecințe ale acestuia asupra drepturilor fundamentale, în special în materie de protecție a datelor cu caracter personal ⁽⁸⁾;

20. recunoaște că colectarea unui număr considerabil de date cu caracter personal, inclusiv a celor biometrice, creează o anumită contradicție între aceste sisteme și drepturile fundamentale, în special în ceea ce privește viața privată și protecția datelor cu caracter personal, care impun o limitare strictă a obiectivelor și în special supunerea la un control pentru a se verifica caracterul necesar și proporțional al acestor sisteme;

⁽⁴⁾ A se vedea în acest context și Avizul Comitetului Regiunilor „Migrație și mobilitate – o abordare globală” (raportor: dl Nichi Vendola).

⁽⁵⁾ COM(2013) 95 final

⁽⁶⁾ COM(2013) 97 final

⁽⁷⁾ COM(2013) 96 final

⁽⁸⁾ Avizul Comitetului Regiunilor pe tema „Programul de la Stockholm: provocări și posibilități pentru un nou program multianual pentru spațiul de libertate, securitate și justiție al Uniunii Europene”, JO C 79 din 27.3.2010, punctul 56.

21. reamintește că este în favoarea unui nivel ridicat de protecție a datelor cu caracter personal și că este preocupat de creșterea exponențială a informațiilor digitale referitoare la cetățeni, ca urmare a dezvoltării tehnologiilor informației și comunicațiilor⁽⁹⁾;
22. avertizează că din punctul de vedere al principiului nediscriminării și al protecției datelor cu caracter personal, sistemele propuse pot constitui un motiv de serioasă îngrijorare din cauza consecințelor lor asupra drepturilor fundamentale, în special în ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe și pe solicitanții de azil care încearcă să intre pe teritoriul UE;

Observații privind valoarea adăugată, caracterul necesar și proporțional al Pachetului „Frontiere inteligente”

23. consideră că întrucât ambele sisteme din pachetul „Frontiere inteligente” implică colectarea de date la scară largă, inclusiv de date biometrice, trebuie să se demonstreze clar că aceste sisteme au un caracter necesar, legitim și proporțional și că obiectivele lor nu pot fi atinse prin sisteme mai puțin intruzive în raport cu viața privată și mai ieftine;
24. ia notă de poziția exprimată în cadrul Avizului Autorității Europene pentru Protecția Datelor (AEPD), care a criticat și contestat caracterul necesar și proporțional al pachetului „Frontiere inteligente”, pe motiv că nu există o dovadă fiabilă care să justifice necesitatea acestor noi sisteme; AEPD consideră, în special, că EES constituie o atingere adusă dreptului la respectarea vieții private și că adevărata miză este eficiența sistemului din punctul de vedere al costurilor, atât în termeni financiari, cât și în ceea ce privește drepturile fundamentale⁽¹⁰⁾;
25. observă că Parlamentul European, Grupul de lucru pentru protecția persoanelor în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal („articolul 29”) și majoritatea reprezentanților societății civile și-au exprimat la rândul lor îndoielile cu privire la necesitatea și la valoarea adăugată a EES⁽¹¹⁾;
26. recunoaște că aspectele legate de necesitatea și proporționalitatea creării unui EES, în mod special, sunt controversate, întrucât nu există dovezi irefutabile ale eficienței acestora în vederea atingerii obiectivelor propuse în materie de control al frontierelor, de combatere a imigrației ilegale și de intensificare a combaterii formelor grave de criminalitate organizată;
27. ia notă de faptul că obiectivul principal al EES este identificarea resortisanților țărilor terțe care intră legal în spațiul Schengen, cu sau fără viză de scurtă ședere și care depășesc termenul legal de ședere. În acest scop, EES calculează electronic termenul legal de ședere și generează o semnalare adresată autorităților naționale cu privire la persoanele care depășesc acest termen, contribuind la interceptarea și la returnarea imigranților aflați într-o situație ilegală;
28. consideră că valoarea adăugată a EES pentru atingerea acestui obiectiv nu se manifestă în mod evident, întrucât existența unei semnalări privind prelungirea ilegală a șederii se bazează pe presupunerea că persoanele care intră cu o viză de scurtă ședere sau fără viză sunt obligate fără excepție să părăsească teritoriul UE în termenul limită de trei luni, fără să se ia în considerare anumite circumstanțe specifice, cum ar fi depunerea unei solicitări de azil sau regularizarea șederii în temeiul dreptului național;
29. observă că analiza cu privire la necesitatea și proporționalitatea EES este cu atât mai necesară cu cât inexistența arestării pentru șederea neautorizată face ca sistemul să nu poată detecta persoanele decât în momentul în care părăsesc spațiul Schengen, EES devenind astfel „un mecanism extrem de costisitor de colectare de date statistice cu privire la migrație”⁽¹²⁾;
30. observă că EES nu are capacitatea de a-i detecta pe acei imigranți care și-au regularizat șederea în temeiul legislației în materie de azil sau a normelor naționale privind migrația. Aceste persoane se află în pericolul de a fi deținute în mod ilegal, ca urmare a unei semnalări lansate de EES pe baza calculării automate a duratei sejurului, care nu ia și nici nu ar avea cum să ia în considerare astfel de circumstanțe;

⁽⁹⁾ Avizul Comitetului Regiunilor pe tema „Programul de la Stockholm: provocări și posibilități pentru un nou program multianual pentru spațiul de libertate, securitate și justiție al Uniunii Europene”, JO C 79 din 27.3.2010, punctul 37.

⁽¹⁰⁾ Avizul Autorității Europene pentru Protecția Datelor din 18 iulie 2013, publicat la https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2013/13-07-18_Smart_borders_EN.pdf. A se vedea și Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor (2008), Observații preliminare privind propunerea referitoare la Pachetul „Frontiere inteligente”, 3 martie 2008, p. 4, publicate în <http://www.edps.europa.eu>. A se vedea și Avizul AEPD privind Programul de la Stockholm, JO C 276, 17.11.2009, punctul 71.

⁽¹¹⁾ Documentul de lucru al Comisiei „Evaluarea impactului care însoțește propunerea de regulament de instituire a sistemului de intrare/ieșire (EES)”, SWD(2013) 47 final, Bruxelles, 28.2.2013.

⁽¹²⁾ Bigo, Didier, Carrera, Sergio et al (2012), *Evaluating current and forthcoming proposals on JHA data bases and a smart borders system at EU external borders* (Evaluarea propunerilor actuale și viitoare privind bazele de date din domeniul justiției și afacerilor interne și sistemul inteligent de gestionare a frontierelor externe ale UE), studiu elaborat de Parlamentul European, p.37.

31. consideră că EES trebuie pus sub semnul întrebării și din perspectiva rapidității controalelor, dat fiind că impune colectarea unui număr ridicat de date alfanumerice și biometrice. Acest fapt va crește timpul de așteptare al călătorilor la controlul de la frontieră și va afecta negativ mobilitatea transfrontalieră, fără ca acest aspect să poată fi compensat în mod eficient de RTP. De asemenea, se pune întrebarea dacă costurile RTP sunt proporționale cu numărul redus de persoane care, potrivit Comisiei, vor beneficia anual de acest sistem (5 milioane), reprezentând 0,7% din totalul estimat al persoanelor care trec anual frontierele externe ale UE (circa 700 milioane)⁽¹³⁾. Faptul că în unele țări există deja programe destinate pasagerilor care călătoresc frecvent, demonstrează că acestea pot fi implementate și fără un EES. O serie de state membre au dezvoltat deja sisteme automatizate de control pentru cetățenii UE care dispun de pașapoarte biometrice;

32. observă că aspectele legate de proporționalitatea și legitimitatea acestor sisteme trebuie să fie evaluate și în funcție de costurile lor ridicate, estimate la 1 100 milioane de euro, care urmează să fie acoperite de Fondul pentru securitate internă, suma prevăzută fiind de 4 600 milioane de euro pentru perioada 2014-2020. Reamintește că această sumă este cu mult superioară celei estimate de Comisie în 2008, pe lângă faptul că nu se poate garanta că va fi suficientă, așa cum a remarcat AEPD⁽¹⁴⁾;

33. reamintește îndoielile sale cu privire la faptul că investițiile masive în controalele la frontieră ar reprezenta modalitatea cea mai eficientă de a determina schimbări importante și pe termen lung⁽¹⁵⁾ în materie de combatere a imigrației ilegale;

34. recunoaște că o analiză a raportului costuri-beneficii trebuie să ia în considerare și costurile ridicate, și sarcina administrativă pe care aceste sisteme le-ar putea crea pentru statele membre unde se înregistrează un număr scăzut de călători care trec frontierele externe;

Rolul regiunilor și al autorităților locale în introducerea treptată a unui sistem integrat de gestionare a frontierelor externe

35. consideră că coerența unei abordări europene privind controlul la frontierele externe implică diferite niveluri și presupune o serie de provocări pentru autoritățile naționale responsabile cu gestionarea frontierelor, care acționează în cooperare cu diferiți actori regionali și locali;

36. regretă că dimensiunea unei guvernante pe mai multe niveluri nu a fost luată suficient în considerare în dezbaterile politice ale UE pe tema spațiului Schengen, deoarece implementarea corespunzătoare a principiului subsidiarității impune o integrare mai sistematică a dimensiunii locale și regionale;

37. solicită o mai mare implicare a autorităților locale și regionale și Comitetului Regiunilor, pentru a se asigura o abordare ascendentă în aceste domenii, prin care să se garanteze că experiențele și preocupările autorităților locale și regionale sunt luate în considerare în diferitele etape ale procesului decizional al UE, în special în ceea ce privește reintroducerea controalelor la frontierele interne, eficiența și valoarea adăugată a finanțării UE și componenta guvernantei pe mai multe niveluri din cadrul pachetului „Frontiere inteligente”;

38. solicită factorilor responsabili cu implementarea pe plan local a Codului Frontierelor Schengen să promoveze acțiuni de formare și campanii de sensibilizare cu privire la legislația europeană în materie de frontiere și de drepturi ale cetățenilor, pentru a implica autoritățile locale și regionale și principalii actori de pe teren, pentru a promova încrederea reciprocă și a se evita impactul negativ asupra spațiului de liberă circulație și asupra drepturilor fundamentale;

39. reamintește că autoritățile locale și regionale pot juca un rol important în promovarea protecției drepturilor fundamentale la diferite niveluri⁽¹⁶⁾, inclusiv în ceea ce privește frontierele interne și externe ale UE;

40. constată că finanțarea UE destinată gestionării frontierelor externe se concentrează pe aspectele legate de securitate, neglijând chestiunea drepturilor fundamentale, motiv pentru care solicită un rol mai important pentru autoritățile locale și regionale în ceea ce privește definirea priorităților bugetare ale UE în materie de gestionare a frontierelor și de finanțare a politicilor din domeniul migrației și azilului, astfel încât să se garanteze că resursele financiare sunt canalizate către infrastructurile și serviciile de frontieră care au cea mai mare nevoie de sprijin în acest domeniu;

41. sugerează, astfel, ca guvernele naționale să fie constrânse să consulte autoritățile locale și regionale cu privire la programarea finanțării UE în aceste domenii;

⁽¹³⁾ Documentul de lucru al Comisiei „Evaluarea impactului care însoțește propunerea de regulament de instituire a sistemului de intrare/ieșire (EES)”, SWD(2013) 50 final, Bruxelles, 28.2.2013.

⁽¹⁴⁾ Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor (2008), Observații preliminare privind propunerea referitoare la Pachetul „Frontiere inteligente”, 3 martie 2008, p. 4, disponibile la adresa <http://www.edps.europa.eu>.

⁽¹⁵⁾ Avizul privind instrumentele financiare ale UE în domeniul afacerilor interne (raportor: Samuel Azzopardi), CdR 12/2012, punctul 47.

⁽¹⁶⁾ A se vedea Avizul Comitetului Regiunilor „Strategia pentru punerea în aplicare efectivă a Cartei drepturilor fundamentale”, JO C 9 din 11.1.2012.

42. își reiterează apelul la creșterea rolului autorităților locale și regionale în domeniul migrației și al azilului „în conformitate cu competențele atribuite acestora de legislația națională respectivă și (...) [la utilizarea de] instrumente care să vadă în acestea niște beneficiari ai fondurilor europene, chiar și în absența unei intervenții din partea autorităților centrale”⁽¹⁷⁾;

43. consideră că sistemele EES și RTP implică un transfer treptat de competențe în materie de control și de utilizare a datelor colectate de autoritățile naționale către entități ale UE, ceea ce are repercusiuni asupra aspectelor legate de subsidiaritate;

44. din acest motiv, solicită o consultare mai amplă a autorităților locale și regionale și a Comitetului Regiunilor cu privire la conceperea acestor sisteme, având în vedere impactul lor asupra regiunilor transfrontaliere și faptul că gestionarea frontierelor la nivel local poate să fie percepută în mod diferit, în funcție de interese – autoritățile centrale sau naționale fiind mai preocupate de dimensiunea securității naționale, și nu de facilitarea circulației transfrontaliere, așa cum este cazul regiunilor transfrontaliere;

Recomandări privind pachetul legislativ „Frontiere inteligente”

45. îndeamnă Parlamentul European și Consiliul să efectueze o analiză solidă și exhaustivă a raporturilor costuri-beneficii în ceea ce privește EES și RTP, cu atât mai necesară în contextul recesiunii economice și a puternicelor restricții bugetare, precum și o evaluare a necesității, proporționalității și eficienței acestor sisteme, înainte de a continua negocierile pe marginea lor;

46. îndeamnă Parlamentul European și Consiliul ca în cazul în care înființarea EES se concretizează, aceasta să fie însoțită de garanții prin care să se evite semnalările care pot cauza deținerea ilegală a persoanelor pe care sistemul le detectează ca fiind rămase în mod ilegal, când de fapt ele au obținut un permis de ședere într-un stat membru și beneficiază prin urmare de dreptul de liberă circulație în spațiul european fără frontiere interne;

47. atrage atenția, în contextul restricțiilor bugetare actuale, asupra necesității de a se garanta că orice sistem care urmează să fie instituit asigură interoperabilitatea cu sistemele naționale existente, pentru a nu le pune în pericol funcționarea și pentru a nu se irosi investițiile deja efectuate la nivel național;

48. recomandă să se introducă garanții solide în ceea ce privește nediscriminarea și garanții suficiente cu privire la dreptul la protecția datelor, la dreptul la viața privată și la dreptul la o cale de atac jurisdicțională efectivă pentru resortisanții țărilor terțe, în special pentru a preveni o repatriere nejustificată în virtutea unei semnalări eronate emise de EES;

49. sugerează ca în cazul în care aceste sisteme sunt implementate, să se promoveze acțiuni de formare centrate pe drepturile omului și campanii de sensibilizare ale profesioniștilor din domeniu la nivel național, regional și local, în special cu privire la riscurile existente și la implementarea corectă/incorectă, evitându-se astfel utilizarea sistemelor în mod ilicit sau discriminatoriu.

II. RECOMANDĂRI DE AMENDAMENTE

Amendamentul 1

COM(2013) 95 final

Articolul 8

Textul propus de Comisie	Amendamentul CoR
Fiecare autoritate competentă autorizată să acceseze EES în conformitate cu prezentul regulament garantează că utilizarea EES este necesară, adecvată și proporțională pentru îndeplinirea de către autoritățile competente a sarcinilor care le revin.	Fiecare autoritate competentă autorizată să acceseze EES în conformitate cu prezentul regulament garantează că utilizarea EES este necesară, adecvată și proporțională pentru îndeplinirea de către autoritățile competente a sarcinilor care le revin și că respectă toate dispozițiile UE și naționale relevante cu privire la protecția datelor cu caracter personal.

⁽¹⁷⁾ Avizul Comitetului Regiunilor „Migrație și mobilitate – O abordare globală”, a 96-a sesiune plenară, 18 și 19 iulie 2012.

Expunere de motive

Este important ca respectarea de către „autoritățile competente” a legislației relevante în materie de protecție a datelor cu caracter personal să fie consacrată ca unul dintre „principiile generale” ale acestui regulament.

Bruxelles, 28 noiembrie 2013

Președintele
Comitetului Regiunilor
Ramón Luis VALCÁRCEL SISO
