

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene (FRONTEX)

COM(2010) 61 final – 2010/0039 (COD)

(2011/C 44/28)

Raportor: **dl PEZZINI**

La 18 martie 2010, în conformitate cu articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), Consiliul a hotărât să consulte Comitetul Economic și Social European cu privire la

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului de instituire a Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene (FRONTEX)

COM(2010) 61 final — 2010/0039 (COD).

Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 16 iunie 2010.

În cea de-a 464-a sesiune plenară, care a avut loc la 14 și 15 iulie 2010 (ședința din 15 iulie 2010), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 78 de voturi pentru, 1 vot împotriva și 1 abținere.

1. Concluzii și recomandări

1.1 Comitetul Economic și Social European salută eforturile depuse de Comisie în vederea adaptării și actualizării Regulamentului (CE) nr. 2007/2004, împărțășind conținutul lucrărilor.

1.2 În conformitate cu Convenția Schengen privind libera circulație în Uniunea Europeană, statele membre care au abolit controalele la frontierele lor interioare sunt libere să-și încredințeze controlul frontierelor lor externe oricăror autorități doresc.

1.2.1 Cu toate acestea, dată fiind extinderea UE, extinderea progresivă a spațiului Schengen la aproape toate statele membre și caracterul eterogen al sistemelor juridice naționale, responsabilitatea controlului frontierelor externe ale Uniunii a fost încredințată de către fiecare stat membru unei autorități diferite.

1.3 Ca atare, la încheierea reuniunii Consiliului European de la Laeken, din decembrie 2001, statele membre s-au angajat să pună în aplicare un mecanism comun și operativ de concertare și cooperare, în vederea coordonării acțiunii serviciilor naționale cu competențe în domeniul controlului frontierelor externe.

1.3.1 Acest angajament a devenit cu atât mai urgent cu cât comunicațiile transnaționale s-au intensificat, aceasta facilitând multiplicarea identităților și apariția unor noi state-națiune.

1.4 Astfel, din perspectiva unei abordări globale a securității frontierelor și a combaterii imigrației clandestine, Comisia

Europeană a propus crearea unor echipe comune de asistență Frontex, pentru care statele membre ale UE să se ofere voluntar.

1.4.1 De aceea, în conformitate cu *Codul Frontierelor Schengen* și cu competențele specifice autorităților naționale și în perspectiva elaborării unei politici comune în materie de infrastructuri fixe și mobile, aceste echipe ar trebui însărcinate cu *supravegherea* și, apoi, cu *controlul integrat* al punctelor de trecere a frontierei.

1.4.2 Această misiune presupune și controlul documentelor de identitate, interogarea străinilor cu privire la motivele sejurului lor, întotdeauna în conformitate cu dispozițiile statelor membre, și abordarea navelor care se găsesc în apele teritoriale ale unui stat membru ⁽¹⁾.

1.4.3 CESE consideră că echipele ar trebui să capete mijloacele financiare și echipamentele necesare (nave, avioane și elicoptere). Mijloacele utilizate pentru operațiunile FRONTEX trebuie identificate în mod clar și notificate în fiecare din statele membre ale UE.

1.5 Trebuie reflectat însă la riscul de *militarizare* a activităților de supraveghere și control al frontierelor externe. De aceea ar trebui coordonate în mod adecvat posibilele interferențe cu funcțiile poliției judiciare, de apărare și cele ale vamei, atribuite de fiecare dintre statele membre forțelor proprii de poliție, vamei și propriilor forțe armate terestre, maritime și aeriene, având grijă ca posibilitățile de control ale acestora să nu slăbească, ci să fie consolidate (valoare adăugată europeană).

⁽¹⁾ În conformitate cu art. 77 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), agenții Frontex pot îndeplini anumite sarcini din ordinul polițiilor de frontieră ale statelor membre și, ca atare, cu respectarea suveranității acestora.

1.5.1 De asemenea, rămân în suspensie chestiunile de drept internațional în legătură cu intervențiile în largul mării, mai ales în contextul dispozițiilor Convenției Națiunilor Unite privind dreptul mării (Montego Bay, 1982) ⁽²⁾.

1.6 Adoptarea Tratatului de la Lisabona, care cuprinde, între altele, Carta drepturilor fundamentale, a atribuit Uniunii mult mai multe responsabilități și competențe în domeniul imigrației și azilului. CESE consideră că prerogativele referitoare la capturarea și reținerea persoanelor trebuie să cadă în continuare sub incidența dreptului comun al protecției clasice a drepturilor omului și nu sub incidența așa-numitelor reguli „exorbitante”. Ca agenție, Frontex nu ar trebui controlată de un serviciu exterior, nici doar prin reglementări bugetare, ci trebuie să respecte doar exigențele ce decurg din respectarea persoanelor, exigențe variabile în domeniu în toată Uniunea Europeană, în special prin aplicarea regulilor în materie de penologie ale Consiliului Europei ⁽³⁾.

1.7 Conștient de tradiția socială și juridică a Europei în ceea ce privește respectarea drepturilor omului și a dreptului de azil, Comitetul recomandă ca persoanele care vor face parte din aceste echipe să beneficieze de o formație inițială clară și solidă și de acțiuni de perfecționare permanente pe teme psihologice și comportamentale, asigurându-le o monitorizare regulată și permițându-le îmbunătățirea contactelor cu persoanele aflate în situații vulnerabile, care aspiră la ameliorarea bunăstării lor sociale, așa cum, timp de secole, a fost cazul multora din cetățenii țărilor europene.

1.7.1 În opinia CESE, aceste echipe ar trebui să aibă un caracter operativ și nu de poliție de frontieră, activitatea sa urmând să permită punerea în aplicare a Codului Schengen.

1.7.2 Comitetul consideră că sarcinile Frontex ar trebui să fie demascarea și impunerea de sancțiuni împotriva rețelelor organizate de criminalitate internațională care se ocupă cu traficul de persoane, transformându-i pe oamenii ce aspiră în mod legitim la bunăstare și la împlinire socială în victime ale unei exploatare umiltoare și degradante.

1.7.3 În plus, prin intermediul sistemului GMES, echipele Frontex ar trebui să contribuie activ la salvarea imigranților aflați în dificultate în bazinul Mării Mediterane, în conformitate cu orientările statelor membre.

1.7.4 În lumina celor spuse mai sus, Comitetul propune stabilirea unor relații constante și a unei strânse colaborări cu ONG-urile.

⁽²⁾ În afară de polemica apărută în relație cu alte state membre cu privire la aplicarea corectă a dispozițiilor privind primirea și interdicția de returnare, magistratura italiană reproșează în prezent funcționarilor și militarilor faptul de a fi comis un act de violență în momentul returnării către Libia, în august 2009, a 75 de imigranți clandestini interceptați în apele internaționale. Opinia procurorilor Parchetului din Siracusa nu este împărțită însă de guvernul italian. Înaltul comisar al ONU pentru refugiați susține că returnarea a „împiedicat posibilitatea exercitării dreptului de azil în Italia”.

⁽³⁾ Dat fiind că toate statele membre au ratificat Protocolul 14 din Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, articolul 17 al acestuia și Tratatul de la Lisabona (care deschide calea aderării UE la CEDO), este cu atât mai necesar ca Frontex să se înscrie pe această cale.

1.7.5 Având în vedere rolul și funcțiile ONG-urilor, CESE consideră că implicarea lor devine indispensabilă, ținând seama de asistența acordată și de rolul de mediator cultural al acestora, în toate fazele procedurale prevăzute de normele europene și naționale privind persoanele aflate în situații precare.

2. Introducere

2.1 Granițele juxtapun și despart statele sau regiunile geografice, urmând trasee care limitează relațiile reciproce între popoare.

2.1.1 Granițele naturale (munți, fluvii, luciul de apă) se află la originea unor rivalități constante între populațiile care trăiesc de o parte și de alta a lor.

2.1.2 Și granițele politice și convenționale reprezintă rezultatul luptelor și compromisurilor care au marcat lungi perioade de frământări istorice.

2.1.3 În era globalizării, puternica intensificare a comunicării internaționale tinde să favorizeze multiplicarea identităților și creșterea numărului națiunilor suverane, având drept consecință apariția a noi state-națiune și regiuni-națiune.

2.1.4 Drept rezultat, crește atât numărul granițelor, cât și caracterul „sacru” al diverselor state, ale căror frontiere fragile sunt o sursă de conflicte potențiale și reale.

2.2 Statele europene reprezintă o excepție importantă în context mondial, dat fiind că, prin acordul Schengen, au abolit controalele la frontierele interne, reducând astfel importanța suveranității naționale.

2.2.1 Cu toate acestea, puternica presiune exercitată de imigrație asupra frontierelor terestre și maritime ale UE a impus consolidarea și dezvoltarea unor noi sisteme comune de supraveghere a frontierelor externe (Eurosur).

2.3 EUROSUR

2.3.1 În prezent, UE analizează crearea unui sistem european de supraveghere a frontierelor.

2.3.2 Implementarea proiectului ar trebui să contribuie la reducerea numărului imigranților ilegali, la diminuarea ratei mortalității în timpul transferurilor, la prevenirea criminalității transfrontaliere și la creșterea securității interne.

2.3.3 În perspectivă, se preconizează crearea unui sistem european de gestionare integrată a frontierelor, bazat pe o rețea comună de sisteme de informații și de supraveghere.

2.3.4 Se află în pregătire înființarea unei rețele de comunicare informatizată și securizată, care va face posibile schimbul de date și coordonarea activității între diversele centre ale statelor membre și Frontex ⁽⁴⁾.

2.4 Cum s-a ajuns la instituirea FRONTEX

2.4.1 Regulamentul CE 2007/2004 a pus bazele Agenției Europene pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe ale statelor membre.

2.4.2 Ulterior, Regulamentul CE nr. 863/2007 a instituit un mecanism pentru crearea unor echipe de intervenție rapidă la frontieră (RABIT), a modificat Regulamentul (CE) nr. 2007/2004 privind mecanismul menționat anterior și a definit sarcinile și competențele agențiilor detașate.

2.4.3 Un stat membru are deci posibilitatea de a cere să fie trimise pe teritoriul său, de către Agenție, echipe de intervenție rapidă la frontiere, compuse de experți ai altor state membre, special instruiți ⁽⁵⁾.

2.5 Directiva 2008/115/CE stabilește standarde și proceduri comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, „în conformitate cu drepturile fundamentale [...], inclusiv obligațiile în materie de protecție a refugiaților și de drepturi ale omului.”

2.5.1 Începând cu data de 5 aprilie 2010, ca urmare a adoptării manualului privind prelucrarea cererilor de viză ⁽⁶⁾, care va fi pus la dispoziția întregului personal consular al statelor membre, Codul comunitar al vizelor a devenit aplicabil în spațiul Schengen (22 de state membre și 3 state asociate).

2.5.2 Programul de la Haga ⁽⁷⁾ prevede dezvoltarea Agenției Frontex în conformitate cu un program precis.

2.5.3 Programul multianual de la Stockholm pentru un spațiu de libertate, securitate și justiție, adoptat de Consiliul European din 10 și 11 decembrie 2009, a decis consolidarea Agenției Frontex, inclusiv prin revizuirea cadrului juridic al acesteia, și a prevăzut în special gestionarea integrată a frontierelor Uniunii.

⁽⁴⁾ Rețeaua informatică trebuie coordonată cu dispozițiile deciziei Comisiei din 20 ianuarie 2006 de stabilire a normelor de aplicare a Deciziei 2005/267/CE de creare a unei rețele de informare și coordonare securizate, conectate la internet, pentru serviciile de gestionare a migrației a statelor membre (ICONet), mai ales prin schimbul rapid de informații în cadrul combaterii imigrației ilegale.

⁽⁵⁾ Sarcinile menționate mai sus sunt strâns legate de cele încredințate Oficiului european de poliție (EUROPOL), înființat în 1992 în vederea prelucrării informațiilor privind activitățile criminale. Tot în acest cadru se înscrie și Sistemul de informații Schengen (SIS), care permite schimbul de date privind identitatea anumitor categorii de persoane și de bunuri între autoritățile competente din statele Schengen.

⁽⁶⁾ Adoptat de Comisia Europeană la 19 martie 2010.

⁽⁷⁾ JO C 53, 3.3.2005, p.1.

3. Rezumatul propunerii Comisiei

3.1 Comisia Europeană propune revizuirea cadrului juridic al Agenției Frontex, cu următoarele puncte importante:

- statele membre rămân responsabile pentru controlul frontierelor lor externe, pe baza principiului subsidiarității (art. 74 din Tratat), utilizând propriile forțe de poliție și servicii de informații;
- statele membre pot solicita asistență Agenției, sub formă de coordonare, atunci când sunt implicate alte state membre și este necesară o asistență tehnică și operativă sporită la frontiere;
- actualul aflux masiv de cetățeni din țări terțe care încearcă să intre ilegal pe teritoriul statelor membre impune consolidarea rolului Agenției Frontex, în contextul politicii de imigrare a UE;
- analiza de impact care însoțește propunerea ⁽⁸⁾ prevede excepții la cadrul juridic Frontex și înscrie modificarea regulamentului între orientările noilor evoluții ale acquis-ului Schengen, în vederea combaterii imigrației ilegale organizate;
- propunerea de modificare preconizează îmbunătățirea coordonării cooperării operative dintre statele membre, cu criterii și proceduri mai bine armonizate, pentru a uniformiza și îmbunătăți gestionarea supravegherii;
- trebuie îmbunătățite echipamentele tehnice și resursele umane. În acest scop, se poate avea în vedere înființarea unei echipe de polițiști de frontieră detașate, constituită din experți naționali cu înaltă calificare și special instruiți.

4. Observații generale

4.1 Orice operație a Frontex trebuie să garanteze respectarea strictă a principiului *nereturnării*, prevăzut de Convenția de la Geneva, de Convenția ONU privind interzicerea *tratamentelor inumane sau degradante* și de Convenția europeană a drepturilor omului.

4.2 Misiunile Frontex ar trebui executate în spiritul salvagărdării absolute a vieții umane și a protecției femeii, minorilor și a persoanelor celor mai vulnerabile, evitând „externalizarea” controalelor la frontierele țărilor ⁽⁹⁾ care nu recunosc dreptul de azil și nici Convenția de la Geneva ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ SEC(2010) 149.

⁽⁹⁾ Cum este, de exemplu, Libia.

⁽¹⁰⁾ Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16.12.2008 (care va intra în vigoare în decembrie 2010) stabilește standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală „în conformitate cu drepturile fundamentale [...], inclusiv obligațiile în materie de protecție a refugiaților și de drepturi ale omului.”

4.3 Obiectivele Frontex ar trebui să fie mai ales următoarele:

- urmărirea și slăbirea rețelelor criminale internaționale responsabile de organizarea traficului de persoane;
- punerea efectivă în aplicare a dreptului de azil pentru persoanele aflate în rolul de victime ale unei situații inechitabile;
- acordarea de asistență imigranților aflați în dificultate, chiar dacă aceștia se află în apărare internațională.

4.4 CESE se declară de acord cu propunerea de regulament, conform căreia statele membre pot continua, cu respectarea deplină a competențelor Agenției, cooperarea stabilită la nivel operativ cu alte state membre și/sau țări terțe la frontierele externe, dacă această cooperare vine în completarea acțiunii Agenției și dacă este efectuată sub supravegherea acesteia, cu respectarea drepturilor omului, în conformitate cu tradiția social-creștină și juridică a Uniunii.

4.5 În vederea îmbunătățirii cooperării, CESE consideră că trebuie acordate Agenției Frontex mijloacele corespunzătoare (nave, avioane și elicoptere). Mijloacele utilizate pentru operațiunile Frontex trebuie identificate în mod clar și notificate în fiecare din statele membre ale UE. Date fiind consecințele bugetare pe care aceasta le implică, Frontex trebuie să exploateze toate posibilitățile oferite de coordonarea activităților cu cele ale serviciilor naționale care dispun de aceste mijloace.

4.6 CESE poate fi de acord cu posibilitatea oferită Frontex de finanțare și realizare a unor proiecte de asistență tehnică în țări terțe și de trimitere a unor ofițeri de legătură, cu condiția ca la aceste proiecte să fie asociate ONG-uri care dețin o lungă și prețioasă experiență în domeniul asistenței, formării pentru dezvoltare și apărării demnității umane.

4.7 Frontex ar trebui să beneficieze, cât mai repede posibil, de noul sistem SIS II⁽¹⁾ (Sistemul Schengen de a doua generație).

4.8 De mare ajutor pentru Frontex, de care ar beneficia imigranții aflați în situații de dificultate în bazinul Mării Mediterane, ar putea fi utilizarea datelor GMES provenite de la stația de la Neustrelitz⁽¹²⁾.

4.9 Totodată, în spiritul avizelor CESE, rolul de coordonare al Agenției Frontex în ceea ce privește activitățile legate de operațiile comune de returnare trebuie să se exercite în strânsă cooperare cu ONG-urile umanitare recunoscute pentru sensibilitatea cu care abordează problemele și pentru experiența profundă în relațiile cu persoane aflate în situații de dificultate și vulnerabilitate.

4.10 În opinia CESE, Agenției Frontex trebuie să i se atribuie doar un mandat limitat în ceea ce privește prelucrarea datelor cu

caracter personal legate de combaterea rețelelor criminale care organizează imigrația clandestină, și întotdeauna în strânsă colaborare cu organele naționale de urmărire penală.

5. Observații specifice

5.1 CESE consideră că modificările propuse sunt adecvate în raport cu obiectivul de consolidare a rolului și funcțiilor Frontex, în vederea întăririi controlului la frontierele externe ale UE și, totodată, a asigurării libertății și securității interne a statelor membre.

5.2 Cu toate acestea, pot fi formulate următoarele observații:

5.2.1 Considerentul (10) – înlocuirea termenului „garantându-se” cu termenul „dispunându-se”, mai constrângător din punct de vedere juridic.

5.2.2 Considerentul (13) – s-ar cuveni înlocuit termenul „listele” cu sintagma „registrele specializate”, care exprimă mai bine obligația unei gestionări riguroase a resurselor.

5.2.3 Considerentul (14) – expresia „un număr adecvat de polițiști de frontieră” ar trebui completată cu determinanții „instruiți și specializați”.

5.2.4 Considerentul (15) – expresia „cu titlu semi-permanent” este aproximativă și, ca atare, ar trebui înlocuită cu una mai precisă.

5.2.5 Considerentul (23) – se cuvin definite mai riguros limitele între care Agenția să poată „iniția și finanța proiecte de asistență tehnică”.

5.3 Art. 1a litera (a) 2 – sintagma „lângă care” ar trebui mai bine definită, în principal pentru a evita problemele de interferență inoportună cu suveranitatea națională.

5.3.1 Art. 2 alineatul (1) litera (c) – misiunea atribuită Agenției de a efectua „analize ale riscurilor” ar trebui să fie extinsă și la costurile necesare pentru a face față presiunii la frontierele externe ale statelor membre cele mai expuse. Într-adevăr, ar fi echitabil ca toate statele membre ale Uniunii să suporte această povară, și nu doar cele care au o frontieră externă.

5.3.1.1 În plus, această dispoziție ar trebui coordonată cu dispozițiile art. 4.

5.3.2 Art. 2 alineatul (1) iii) litera (h) – ar trebui precizat că Agenției i-ar putea fi atribuit doar un mandat limitat în ceea ce privește prelucrarea datelor personale legate de combaterea rețelelor criminale care organizează imigrația clandestină. Această dispoziție ar trebui de altfel coordonată cu dispozițiile articolelor 11, 11a și 11b.

⁽¹⁾ SIS, Sistemul de Informații Schengen, care ar trebui să devină operațional înainte de 31.12.2011 (cf. raportul Coelho al Parlamentului European).

⁽¹²⁾ Stația de la Neustrelitz (Germania) va asigura pentru Europa și bazinul Mării Mediterane planificarea și procesarea de date de foarte înaltă rezoluție, furnizate de sateliții optici Geo, Eye-1 și Ikonos.

5.3.3 Art. 14 alineatul (1) – ar trebui clarificate modalitățile conform cărora Agenția „facilitează” cooperarea operativă între statele membre și țările terțe.

5.3.4 Art. 14 alineatul (2) – posibilitatea prevăzută ca Agenția să trimită în țări terțe ofițeri de legătură ar trebui mai bine clarificată, în sensul că ar trebui adăugată precizarea că

acești ofițeri, detașați ca observatori și/sau consultanți, sunt desfășurați „doar în țări terțe în care practicile referitoare la gestionarea frontierelor respectă standardele minime de protecție a drepturilor omului” numai cu condiția ca țările terțe respective să fi transpus convențiile internaționale obligatorii privind drepturile omului, dreptul de azil și protecția internațională.

Bruxelles, 15 iulie 2010

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Mario SEPI
