PARLAMENTUL EUROPEAN

2004 *2009*

Comisia pentru libertăţi civile, justiţie şi afaceri interne

25.6.2008

DOCUMENT DE LUCRU

Evaluarea şi dezvoltarea viitoare a agenţiei FRONTEX şi a sistemului european de supraveghere a frontierelor EUROSUR

Comisia pentru libertăți civile, justiție şi afaceri interne

Raportor: Javier Moreno Sánchez

I. INTRODUCERE:

Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operaționale la Frontierele Externe ale statelor membre ale Uniunii Europene (FRONTEX), creată prin Regulamentul Consiliului (CE) nr. 2007/2004 şi operațională din octombrie 2005, are ca obiectiv îmbunătățirea gestionării integrate a frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii Europene. Programul de la Haga a prevăzut o evaluare politică a agenției FRONTEX până la sfârşitul lui 2007 care face obiectul comunicării Comisiei COM(2008)67 final.

II. EVALUARE 2005/2007

1. Acțiunea FRONTEX se înscrie în primul rând în cadrul **coordonării cooperării operaționale** între statele membre în **domeniul gestionării frontierelor externe**.

   În 2006 şi 2007, aceasta a condus deja 28 de operațiuni comune – 9 la frontierele maritime, 12 la frontierele terestre, 7 la frontierele aeriene – la care trebuie adăugate 10 proiecte pilot puse în aplicare pe lângă aceste operațiuni.

   Participarea statelor membre la operațiuni s-a dovedit a fi variabilă: în medie, la operațiunile de la frontierele maritime au participat 7 state membre, 9 la operațiunile de la frontierele terestre şi 11 la operațiunile de la frontierele aeriene. Având în vedere necesitatea de mobilizare a echipamentului, operațiunile la frontierele maritime implică nişte costuri substanțial mai mari - în medie 2,7 milioane EUR – decât cele presupuse de operațiunile desfăşurate la frontierele terestre sau aeriene, estimate la 83 000 şi, respectiv, 194 000 EUR.

   Cu toate acestea, toate operațiunile aduc un schimb de bune practici şi informații dintre statele membre şi stimularea cooperării cotidiene între autoritățile naționale responsabile de controlul la frontiere: în doi ani, peste 53 000 persoane au fost reținute sau li s-a refuzat intrarea la frontieră în timpul acestor operațiuni. De asemenea, au fost identificate peste 2 900 de documente de călătorie false sau falsificate şi au fost arestate 58 de persoane care facilitau migrația ilegală.

   La capitolul alte inițiative majore, menționăm crearea rețelei europene de patrule (mai 2007) care acționează în zonele limitrofe regiunilor de coastă ale statelor membre în cauză, precum şi inventarul centralizat al echipamentelor tehnice disponibile (*CRATE*), în scopul supravegherii şi controlului frontierelor: baza de date CRATE conține peste 100 de vase, aproximativ 20 de avioane şi 25 de elicoptere, precum şi câteva sute de echipamente de control al frontierei (unități radar mobile, vehicule, camere termice şi detectori mobili…) şi oferă un inventar al echipamentelor care pot fi mobilizate, de asemenea, în cadrul operațiunilor comune.

   Pe plan strategic, cooperarea operațională pentru combaterea imigrației ilegale la frontierele maritime meridionale devine cea mai mare prioritate. Probleme: aceste operațiuni sunt cele mai costisitoare şi necesită cele mai multe resurse... Iar

FRONTEX dispune de un buget de 70 milioane EUR pentru 2008, echivalentul a două duzini de operațiuni la frontierele maritime.

***Întrebări**:*

- *trebuie susținută crearea unor birouri regionale specializate ale agenției în statele membre care se află sub presiunea constantă a migrației ilegale? Sau trebuie, dimpotrivă, să se sistematizeze recursul la misiunile permanente?*

- *trebuie să fie subliniat principiul solidarității obligatorii a statelor membre pentru a permite disponibilitatea necondiționată a echipamentelor oferite de CRATE ?*

2. FRONTEX poate de asemenea să ofere un sprijin **statelor membre în situațiile care necesită o asistență tehnică şi operațională sporită la frontierele externe şi mobilizarea echipelor de intervenție rapidă la frontiere**.

Regulamentul *RABIT*, intrat în vigoare la 20 august 2007, şi aprobat de Parlamentul European în primă lectură, prevede „o capacitate de reacție rapidă" în vederea furnizării de resurse umane suplimentare oricărui stat membru aflat în dificultate. Forța de intervenție rapidă la frontiere RABIT cuprinde între 500 şi 600 de polițişti de frontieră. În toamna anului 2007 a fost efectuat un exercițiu.

***Întrebări**:*

- *până în prezent, niciun stat membru nu a solicitat mobilizarea unei echipe RABIT: de ce?*

- *ar fi util ca FRONTEX să achiziționeze preventiv propriile echipamente – care vor fi utilizate pentru echipele de intervenție rapidă – în vederea garantării disponibilității acestora în cel mai scurt timp în cazuri de urgență?*

3. FRONTEX acordă **asistență statelor membre pentru formarea polițiştilor de frontieră la nivel național,** inclusiv pentru **stabilirea unor standarde comune de formare**.

1 341 persoane au beneficiat de cele 97 acțiuni ale agenției FRONTEX. Scop: armonizarea formării polițiştilor de frontieră în întreaga Europă.

***Întrebare**: abordarea adoptată s-a dovedit a fi foarte fructuoasă şi merită prin urmare să fie extinsă în domeniul (şi conform) acquis-ului Schengen. Dar nu ar trebui efortul de formare să cuprindă de asemenea formarea personalului din țările terțe care cooperează cu FRONTEX?*

4. Agenția efectuează propriile **analize de risc**, care au un rol crucial şi transversal în cadrul activităților sale: astfel, în cadrul celei de-a doua analize anuale (februarie 2007), FRONTEX a contribuit la elaborarea raportului de evaluare a amenințării reprezentate de criminalitatea organizată (OCTA), iar împreună cu Europol a prezentat

un raport privind rutele cu risc ridicat în ceea ce priveşte migraţia ilegală din Balcanii de Vest.

În acest scop, FRONTEX s-a conectat în 2007 la *reţeaua ICOnet* – care permite din 2006 serviciilor responsabile să facă schimb de informaţii privind fluxul imigraţiei fără forme legale – în scopul schimbului de informaţii cu statele membre privind analiza riscurilor, pregătirea operaţiunilor comune şi returnarea; aceasta participă de asemenea *la reuniunile CIREFI* (Centrul pentru informaţii, discuţii şi schimburi în materie de trecere a frontierei şi imigraţie). Sinergii clare şi economii de scară trebuie să fie realizate între activităţile CIREFI, *ICOnet* şi activităţile desfăşurate de agenţie.

Întrebare: trebuie avută în vedere posibilitatea de a i se încredinţa agenţiei FRONTEX gestionarea ICONet precum şi preluarea activităţilor CIREFI ?

5. Agenţia se implică în **cercetarea în domeniile legate de controlul şi supravegherea frontierelor externe**.

Această „supraveghere" este pusă deja în aplicare prin organizarea a 6 proiecte şi 7 ateliere de lucru/seminare în domeniul cercetării şi dezvoltării, care au contribuit la elaborarea şi stabilirea sistemului de intrare/ieşire (dintre care şi *BIOPASS*) şi a sistemului european de supraveghere a frontierelor; însă, în special, agenţia va participa în mod activ la *Forumul european privind cercetarea şi inovarea europeană în domeniul securităţii* (ESRIF), în cadrul căruia a fost creat un grup de lucru distinct însărcinat cu securitatea frontierelor.

***Întrebare**: cum trebuie procedat pentru ca necesităţile specifice ale autorităţilor responsabile cu controlul frontierelor să fie luate în considerare în mod corespunzător în activităţile de cercetare?*

6. În sfârşit, în urma operaţiunilor de control şi supraveghere, agenţia s-a obişnuit **să acorde statelor membre sprijinul necesar pentru organizarea operaţiunilor comune de returnare.**

Daca agenţia a contribuit deja la organizarea a nouă operaţiuni de acest tip, aceasta ar trebui să fie mai bine asociată la planificarea şi organizarea zborurilor de returnare comune, precum şi în identificarea necesităţilor pentru aceste operaţiuni.

***Întrebare**: cum se poate optimiza contribuţia FRONTEX în cadrul acestor operaţiuni de returnare?*

III. VIZIUNEA PE TERMEN LUNG:

FRONTEX va fi un element esenţial – dacă nu central – al dezvoltării pe termen lung a strategiei de gestionare integrată a frontierelor Uniunii Europene. Printr-o abordare graduală şi o consolidare progresivă a capacităţilor sale, aceasta poate aduce o valoare adăugată reală în beneficiul sistemului Schengen în ansamblul său, mai ales în cadrul **măsurilor care fac obiectul unei cooperări cu ţările terţe**, asigurând coerenţa între activităţile sale şi cadrul global al politicii externe.

***Întrebare**: având în vedere că mandatul său este limitat, cum se poate permite, într-un al doilea rând, conducerea de proiecte pilot al căror beneficiari ar fi țările terțe?*

FRONTEX a încheiat deja modalități de colaborare şi cooperare cu autoritățile ruse, ucrainene şi elvețiene care au avut rezultate excelente, iar un mare număr de alte colaborări sunt în curs de negociere. Consolidarea cooperării între agenția FRONTEX şi acele țări cărora li s-a oferit perspectiva aderării la UE, precum şi acele țări terțe considerate ca fiind zone problematice, prin intermediul operațiunilor comune şi al analizelor de risc efectuate de FRONTEX este considerată ca fiind o necesitate. Însă există şi țări recalcitrante, şi nu puține…

***Întrebare**: cum se poate ameliora cooperarea cu țările terțe, atunci când aceasta se dovedeşte a fi insuficientă sau inexistentă?*

În ceea ce priveşte măsurile la frontiere, FRONTEX conduce în paralel analiza privind conceptul de „ghişeu unic" care reuneşte autoritățile vamale şi serviciile de control la frontiere, fără a înceta să cumuleze cele mai bune practici în materie de cooperare între organismele competente sau în cadrul celor mai reuşite proiecte pilot.

Elementul esențial al contribuției sale se va regăsi în participarea la elaborarea **EUROSUR** (decizia Consiliului din 14 şi 15 decembrie 2006), axată pe frontierele exterioare meridionale şi orientale ale Uniunii, şi a cărei prioritate este să integreze toate dispozitivele de supraveghere maritimă cu scopul de a îndeplini cât mai bine sarcinile care i-au fost atribuite: *reducerea numărului de imigranți ilegali* care reuşesc să pătrundă pe teritoriul Uniunii, consolidarea securității interne în ansamblul său prin contribuția adusă *combaterii şi eradicării criminalității transfrontaliere*, şi *consolidarea capacităților de cercetare şi de economisire*, pentru a salva cât mai multe vieți (în toate cele trei cazuri, reuşita EUROSUR necesită implicarea deplină şi totală a țărilor terțe implicate, mai ales a celor din partea meridională a perimetrului mediteranean, de unde provine cea mai mare parte a presiunii migratorii asupra Uniunii Europene).

Principala problemă o constituie într-adevăr coordonarea cât mai eficientă a infrastructurilor de supraveghere existente şi extinderea ariei actuale de acoperire a acestora, care la ora actuală nu cuprinde decât o parte din zonele în care sunt solicitate operațiunile, cu scopul unei cunoaşteri perfecte a situației în timp real şi de a creşte capacitatea de reacție a serviciilor represive şi/sau de asistență.

Întrebări:

- *cum se poate întreprinde fără întârziere alinierea sistemelor naționale de supraveghere şi interconectarea lor în rețea?*

- *nu ar trebui inițiată imediat cercetarea şi dezvoltarea pentru a privilegia aplicațiile comune în materie de perfecționare şi inovare a instrumentelor de supraveghere?*

- *cui ar trebui să i se încredinţeze crearea unui mediu comun de schimb de informaţii între autorităţile naţionale competente, în vederea optimizării culegerii, a analizei şi a difuzării acestor informaţii sensibile?*

Se pare într-adevăr că FRONTEX, ca şi EUROSUR se vor impune ca revelatori ai indispensabilei **solidarităţi operaţionale** între statele membre, căreia doar exprimarea activă îi va permite canalizarea resurselor către sectoarele frontierelor externe care prezintă cele mai importante necesităţi.

În ceea ce priveşte problema constituirii **unui corp european de supraveghere a frontierelor în deplinătatea acestora**, aceasta nu va putea fi rezolvată decât după ce vor fi trase primele concluzii cu privire la funcţionarea agenţiei, deoarece, dacă problemele privind îmbunătăţirea sistemului actual de afectare a resurselor către sectoarele în cauză şi îngrijorarea cu privire la o mai bună rentabilitate a mecanismelor actuale sunt legitime, acestea nu trebuie să ascundă – fără a mai vorbi de dimensiunea eminamente politică a unei astfel de creaţii – faptul că statele membre ale Uniunii Europene dispun deja de 450 000 de poliţişti de frontieră...