PARLAMENTUL EUROPEAN

2004 *2009*

Comisia pentru libertăţi civile, justiţie şi afaceri interne

29.9.2008

DOCUMENT DE LUCRU NR. 1

privind Comunicarea Comisiei COM(2008)0069 privind pregătirea următoarelor etape ale gestionării frontierelor în Uniunea Europeană

Partea I: Măsurile propuse

Comisia pentru libertăți civile, justiție şi afaceri interne

Raportoare: Jeanine Hennis-Plasschaert

Instituirea zonei Schengen a determinat o nouă reflecție asupra conceptului de „gestionare integrată a frontierei” prezentat de Consiliul European de la Laeken (decembrie 2001) şi continuat într-o comunicare a Comisiei Europene (CE) din 2002[1], precum şi în programul de la Haga sub forma „sistemului de gestionare integrată a frontierelor externe”.

Având în vedere că „planul stabilit în 2003 a fost acum încheiat”[2] (în ciuda faptului că mai multe inițiative legislative şi/sau sisteme nu sunt încă adoptate şi/sau puse în aplicare[3]) şi că „pot fi avute în vedere etape suplimentare pentru a realiza o gestionare cu adevărat integrată a frontierelor în vederea atingerii dublului obiectiv de a consolida securitatea şi de a facilita călătoriile resortisanților din țări terțe”, CE a publicat în acest scop o comunicare în februarie 2008.[4]

Comunicarea conturează trei noi blocuri de construcție în domeniul gestionării frontierelor:

- Facilitarea trecerii frontierei pentru călătorii *bona fide* (Programul călătorilor înregistrați);
- Crearea unui sistem pentru a înregistra intrarea/ieşirea resortisanților din țări terțe;
- Introducerea unui sistem electronic de autorizare a călătoriilor (SEAC).

CE intenționează ca în 2009-2010 să prezinte propunerile legislative pentru ca noile măsuri să intre în vigoare între 2012 şi 2015. CE a subliniat că noua arhitectură a Europei privind gestionarea frontierelor şi împărtăşirea de date şi informații va reprezenta cheia pentru abordarea amenințărilor la adresa securității şi că interoperabilitatea, conectivitatea, precum şi sinergia dintre diferite sisteme şi baze de date vor fi vitale.

1. Facilitarea trecerii frontiere: Programul călătorilor înregistrați (RTP)

Este adevărat că în prezent călătoria la nivel internațional este caracterizată de un nivel tot mai mare de securitate şi, ca urmare, un nivel la fel de mare de neplăceri. Într-adevăr pot fi avute în vedere controale simplificate la frontieră, facilitând astfel călătoria pentru resortisanții țărilor terțe. Legislația comunitară actuală nu permite simplificarea controalelor la frontieră pentru anumite categorii de călătorii, cu excepția resortisanților țărilor terțe care locuiesc în zonele de frontieră ale țărilor învecinate. Odată cu introducerea călătorilor înregistrați propuşi din țări terțe, indiferent dacă sunt supuşi sau nu unei cerințe de viză, acestora li se poate acorda, voluntar, statutul de „călători înregistrați” după controlul corespunzător pe baza criteriilor comune de control.

Raportoarea susține în principiu premisa de bază, şi anume crearea aşa-numitelor „fluxuri prietenoase” care să permită călătorilor să beneficieze de controale mai simple şi mai rapide. În acelaşi timp, aceasta pune sub semnul întrebării terminologia utilizată în comunicare precum călătorii „*bona fide*” şi „*risc scăzut*”, întrucât aceasta ar implica că un număr mare de călători sunt considerați a priori ca fiind de „*mala fide”* şi cu *„risc înalt”*. Deşi raportoarea

[1] COM(2002) 233 final. Către o gestionare integrată a frontierelor externe a statelor membre ale Uniunii Europene.
[2] Cadrul legal consolidat, norme simplificate pentru traficul local de la frontieră, stabilirea agenției FRONTEX care acoperă dimensiunea operațională, crearea Fondului pentru Frontierele Externe care oferă sprijin financiar statelor membre.
[3] Codul comunitar privind vizele, SIV, SIS II.
[4] COM (2008) 69 final. Pregătirea următoarelor etape ale gestionării frontierelor în Uniunea Europeană şi SEC (2008) 153.

consideră că stabilirea unui RTP european reprezintă calea de urmat, aceasta ar dori să sublinieze că, din principiu, nu este de acord cu tendința actuală de eliminare a prezumției de nevinovăție. Se poate afirma că balanța dovezilor se schimbă încet, dar sigur. Nevinovăția nu mai este prezumată, ci trebuie dovedită.

În martie 2008, comisarul Frattini a declarat că, „din punct de vedere politic, ar fi relevant ca Europa să înceapă negocierile cu SUA cu privire la stabilirea unui nou program unic de călătorie transatlantică, deoarece SUA a obținut cunoştințe vaste privind Programele călătorilor înregistrați. [...] Europa şi SUA trebuie să convină asupra unor criterii comune pentru a face sistemelor lor respective interoperabile". Între timp, un număr de state membre au început negocieri bilaterale cu autoritățile americane. Ministerul olandez al justiției şi Departamentul pentru securitate internă (DHS) american, de exemplu, au semnat un declarație comună care facilitează trecerea frontierelor de către cetățenii olandezi şi americani prin trecerea automată a frontierei. Acest aşa-numit program al Călătorului internațional rapid (IET) este primul program transatlantic bilateral de tip „coridor rapid" şi se presupune că va fi operațional la începutul anului 2009. Germania este gata să semneze o declarație similară şi la fel a făcut şi Regatul Unit în iunie anul trecut, deşi acest lucru este mai puțin relevant în contextul de față, deoarece UK nu face parte din zona Schengen. Riscul de a ajunge la 27 abordări diferite şi, astfel, la un amestec de sisteme bazate pe criterii diferite, inclusiv cele privind protecția datelor, este evident.
Raportoarea pledează pentru o abordare armonizată şi ar dori, prin urmare, să îndemne CE să accelereze procesul bazat pe cele mai bune practici în statele membre, precum şi să asigure că statele membre continuă să acționeze în conformitate cu legislația comunitară. În această privință, trebuie afirmat că, de exemplu, în legătură cu negocierile aflate în desfăşurare privind posibila extindere a Programului de eliminare a obligativității vizelor, atitudinea unui număr de state membre nu este liniştitoare .

2. Combaterea imigrației ilegale: sistemul intrare/ieşire

Sistemul de intrare/ieşire propus ar trebui să înregistreze mişcările deținătorilor de vize precum şi ale celor care nu dețin vize şi să fie aplicat consecvent la toate punctele de trecere a frontierelor externe (aeriene, terestre şi maritime). Sistemul ar trebui să utilizeze biometria pentru a asigura o corespondență precisă între înregistrările de intrare şi de ieşire ale fiecărei persoane şi să permită transmiterea de alerte automate direct către autoritățile competente în cazul în care o persoană este identificată ca „persoană care a depăşit termenul legal de şedere", atât la momentul când acest lucru se întâmplă, cât şi la momentul plecării din UE.

Această opțiune politică nu a fost sprijinită la început de CE în evaluarea sa de impact asupra SIV. Se consideră că sistemul este extrem de costisitor (costuri financiare, oportunitate, reacție) şi cu un impact semnificativ asupra drepturilor fundamentale şi asupra protecției datelor. Cu toate acestea, potrivit CE se pare că „fiabilitatea tehnică a sistemului de intrare/ieşire a fost îmbunătățită datorită dezvoltării SIV şi prin urmare este oportun să se reevalueze opțiunea mai amănunțit"[5]. În situația în care sistemul s-ar aplica resortisanților țărilor terțe care nu sunt supuşi unei cerințe de vize, însăşi evaluarea impactului utilizează o formulare foarte precaută cu privire la echilibrul dintre „costuri şi beneficii". Se subliniază că „mai mult de 75% dintre imigranții ilegali prinşi pe teritoriul statelor membre în 2006

[5] SEC(2008) 153, p.24.

proveneau din țări terțe unde, pentru a vizita UE, sunt necesare vize". În această privință, ar fi interesant să existe mai multe informații privind datele, colectate de un contractor extern, care dovedesc că „în 2006, existau până la 8 milioane de imigranți ilegali în UE, dintre care mai mult de jumătate au intrat în UE legal, dar au devenit ilegali sau clandestini datorită depășirii dreptului lor de ședere"[6].

Încă nu s-a stabilit dacă este necesar un sistem separat pentru a stoca datele de intrare/ieșire ale resortisanților țărilor terțe, precum și datele biometrice ale acestora. Acest nou sistem *ar putea* utiliza aceeași platformă tehnică ca și SIS II și SIV, exploatând prin urmare sinergiile cu sistemul de corespondențe biometrice (SCB) aflat în prezent în dezvoltare și care *ar putea* forma baza comună pentru sistemul de intrare/ieșire, SIV și SIS II. Sistemul de intrare/ieșire ar implica modificarea Regulamentului SIV și a Codului Frontierelor Schengen. Rămâne de văzut modul în care sistemul propus va interacționa cu probleme privind scutirile de obligația de a deține vize, scutirile de obligația de a furniza informații biometrice sau scutirile de controale la frontieră și de ștampilarea documentelor la frontiere.

Raportoarea realizează faptul că se presupune că așa-numitele „persoane care depășesc termenul legal de ședere" reprezintă cea mai mare categorie de imigranți ilegali din UE și că conceptul de „depășire a termenului legal de ședere" este central în sistemul de intrare/ieșire propus. Mai este adevărat că resortisanții țărilor terțe care depășesc termenul legal de ședere sunt identificați în prezent ca urmare a unor (altor) întâlniri cu autoritățile de aplicare a legii, cum ar fi operațiunile de aplicare a legii la locul de muncă sau a unei arestări fără legătură, pentru comiterea de infracțiuni. Deși sistemul propus și informațiile de alertă *ar putea* avea în vedere combaterea depășirii termenului legal de ședere de către resortisanții țărilor terțe, precum și furnizarea de date și informații privind tiparele, raportoarea accentuează faptul că încă mai este necesar un alt tip de întâlnire cu forțele de aplicare a legii pentru a găsi persoana care depășește termenul legal de ședere. Aceasta nu crede, prin urmare, că sistemul propus va stopa fenomenul de „depășire a termenului legal de ședere" în sine. Raportoarea insistă în continuare asupra unui definiții clare a „depășirii termenului legal de ședere", inclusiv posibilele scutiri în anumite condiții.

În termeni mai generali, raportoarea este de părere că lipsa unui plan principal comprehensiv – de stabilire a arhitecturii generale a strategiei frontierelor UE, precum și a detaliilor privind modul în care se presupune că toate programele și planurile conexe (aflate în desfășurare, în curs de pregătire sau la nivel de dezvoltare strategică) funcționează colectiv și modul în care poate fi optimizată relația dintre programe conexe – face extrem de dificilă identificarea unei viziuni generale clare. Necesitatea absolută a unui sistem nou rămâne, încă o dată, neclară. În plus, și ca urmare a lecțiilor învățate de SUA, trebuie afirmat că este fără îndoială o provocare mai mare să se pună în aplicare capacitatea de ieșire decât cea de intrare și, în special, cu privire la ieșirea terestră și marină.

3. Lupta împotriva terorismului: un sistem electronic de autorizare a călătoriilor (SEAC)

UE-SEAC s-ar aplica resortisanților țărilor terțe care nu sunt supuși unei cerințe de viză. Acestora li se va solicita să introducă o cerere electronică în care să furnizeze, înainte de

[6] Ibid (n5), p.8.

călătorie, datele de identificare a călătorului şi în care să se specifice detaliile privind paşaportul şi cele privind călătoria.

- Raportoarea înţelege că ar naiv să se presupună că un călător dintr-o ţară scutită de obligaţia vizelor constituie în mod automat o ameninţare mai mică decât un solicitant de viză care a fost supus unei cercetări mai atente înainte de călătorie. Prin urmare, raportoarea recunoaşte că ar fi imprudent să se concentreze atenţia, în ceea ce priveşte măsurile de securitate, doar asupra persoanelor care călătoresc spre UE din ţări cu cerinţă de viză. Raportoarea se întreabă, totuşi, dacă sistemul propus, pe lângă toate măsurile existente şi/sau cele în curs de pregătire şi care ar conduce astfel la operaţiuni şi mai ample de prelucrare de date, va contribui în mod semnificativ în lupta împotriva terorismului. Aceasta este convinsă, de asemenea, că strânsa cooperare dintre serviciile de informaţii în special este calea de urmat şi nu colectarea masivă de date în general.

CE plănuieşte să lanseze un studiu strategic, urmat de un studiu tehnic, pentru a analiza fezabilitatea, implicaţiile practice şi impactul unui asemenea sistem. Rezultatele studiului strategic sunt aşteptate la mijlocul anului 2009. Raportoarea a solicitat CE să informeze Parlamentul European cu privire la programul exact şi detaliile studiului imediat ce acestea sunt clare. Mai mult, în cadrul UE-SEAC, raportoarea ar dori o explicaţie detaliată cu privire la declaraţia comisarului potrivit căreia „vizele sunt considerate instrumente învechite într-o lume globalizată cu mobilitate sporită în care ne confruntăm cu noi provocări de securitate”, având în vedere că experienţele arată clar că călătoria fără viză a reprezentat o mare valoare atât pentru securitate, cât şi pentru economie.
Ar trebui să se ţină cont de lecţiile învăţate în urma punerii în aplicare a unui sistem similar în Australia. La fel şi din procesul de punere în aplicare aflat în desfăşurare în SUA. În această privinţă, trebuie notat că la 3 iunie 2008, DHS-ul american a anunţat hotărârea finală provizorie (Interim Final Rule) privind Sistemul Electronic de Autorizare a Călătoriilor (SEAC), un nou sistem online care face parte din programul de eliminare a obligativităţii vizelor, care solicită pasagerilor care călătoresc spre SUA din ţări ale căror cetăţeni nu au nevoie de vize să se înregistreze online cu cel puţin 72 de ore înainte de plecare. Secretarul american pentru securitate internă anticipează publicarea unui aviz în Registrul Federal până la mijlocul lui noiembrie 2008 care să anunţe punerea în aplicare a cerinţelor SEAC devenite obligatorii la 12 ianuarie 2009.

Raportoarea a solicitat CE să pună în mod public cerinţele sale la dispoziţia autorităţilor americane pentru informaţii suplimentare scrise şi documente referitoare la hotărârea finală provizorie privind SEAC, precum şi să prezinte observaţii cu privire la declaraţiile oficialilor americani potrivit cărora CE „*pare satisfăcută de acord*”.