PARLAMENTUL EUROPEAN

2004 *2009*

Comisia pentru libertăţi civile, justiţie şi afaceri interne

2008/2181(INI)

14.11.2008

PROIECT DE RAPORT

referitor la pregătirea următoarelor etape ale gestionării frontierelor în Uniunea Europeană şi la experienţe similare în ţări terţe
(2008/2181(INI))

Comisia pentru libertăţi civile, justiţie şi afaceri interne

Raportoare: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

CUPRINS

Pagina

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN 3

EXPUNERE DE MOTIVE.....8

PROPUNERE DE REZOLUȚIE A PARLAMENTULUI EUROPEAN

referitoare la pregătirea următoarelor etape ale gestionării frontierelor în Uniunea Europeană și la experiențe similare în țări terțe
(2008/2181(INI))

Parlamentul European,

– având în vedere Comunicarea Comisiei din 13 februarie 2008 intitulată „Pregătirea următoarelor etape ale gestionării frontierelor în Uniunea Europeană”(COM(2008)0069),

– având în vedere Comunicarea Comisiei din 13 februarie 2008 intitulată „Raport privind evaluarea și dezvoltarea viitoare a agenției FRONTEX”(COM(2008)0067),

– având în vedere Comunicarea Comisiei din 13 februarie 2008 intitulată „Analizând crearea unui sistem european de supraveghere a frontierelor (EUROSUR)” (COM(2008)0068),

– având în vedere comentariile preliminare ale Autorității europene pentru protecția datelor din 3 martie 2008 și comentariile comune ale Grupului de lucru „Articolul 29” și ale Grupului de lucru pentru poliție și justiție din 29 aprilie 2008 privind cele trei comunicări menționate anterior,

– având în vedere concluziile Consiliului privind gestionarea frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii Europene,

– având în vedere Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen)[1],

– având în vedere Regulamentul (CE) nr. 767/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 privind Sistemul de informații privind vizele (VIS) și schimbul de date între statele membre cu privire la vizele de scurtă ședere (Regulamentul VIS)[2],

– având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1104/2008 al Consiliului din 24 octombrie 2008 privind migrarea de la Sistemul de Informații Schengen (SIS 1+) la Sistemul de Informații Schengen din a doua generație (SIS II)[3] și Decizia 2008/839/JAI a Consiliului din 24 octombrie 2008 privind migrarea de la Sistemul de Informații Schengen (SIS 1+) la Sistemul de Informații Schengen din a doua generație (SIS II)[4],

– având în vedere Comunicarea Comisiei din 24 noiembrie 2005 privind o eficiență mai ridicată, o mai mare interoperabilitate și sinergiile dintre bazele de date din Europa în domeniul justiției și al afacerilor interne (COM(2005)0597),

[1] JO L 105, 13.4.2006, p.1.
[2] JO L 218, 13.8.2008, p. 60.
[3] JO L 299, 8.11.2008, p. 1.
[4] JO L 299, 8.11.2008, p. 43.

– având în vedere rezoluția sa din ... privind evaluarea și dezvoltarea viitoare a agenției FRONTEX și a Sistemului european de supraveghere a frontierelor (EUROSUR)[1],

– având în vedere articolul 45 din Regulamentul său de procedură,

– având în vedere raportul Comisiei pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne (A6-0000/2008),

A. întrucât eliminarea controalelor la frontierele interne ale UE este una din cele mai mari realizări ale procesului de integrare europeană;

B. întrucât o zonă fără frontiere interne nu poate funcționa fără o responsabilitate comună și solidaritate în ceea ce privește gestionarea frontierelor sale externe;

C. întrucât, în cadrul gestionării integrate a frontierelor UE, mai multe instrumente și programe fie au fost deja create, fie sunt în curs de pregătire, fie se află în stadiul de dezvoltare a politicii aferente;

D. întrucât Comisia și-a exprimat intenția de a fi pregătită să prezinte, în 2009-2010, propuneri legislative privind introducerea unui sistem de intrare/ieșire, a unui program al călătorilor înregistrați (PCI) și a unui sistem electronic de autorizare a călătoriilor (SEAC);

E. întrucât astfel de sisteme similare există în Australia și sunt, în prezent, puse în aplicare de SUA, ca parte a programului „US-VISIT”;

F. întrucât nu există nici un plan director global care să stabilească structura generală a strategiei UE privind frontierele, nici o evaluare detaliată a sistemelor existente și a celor care sunt în proces de pregătire,

Sistemul de intrare/ieșire

1. știe că persoanele care au depășit perioada de sejur autorizată, cele mai vizate de sistemul de intrare/ieșire propus, ar trebui să reprezinte categoria cea mai importantă de imigranți ilegali din UE; solicită, totuși, mai multe informații cu privire la datele colectate de un contractant extern, care să dovedească că „în anul 2006, s-au înregistrat până la 8 milioane de imigranți ilegali în UE”[2] și insistă, de asemenea, să se definească în mod clar termenul de „persoană care a depășit perioada de sejur autorizată”, incluzându-se și excepțiile posibile în anumite condiții;

2. subliniază că, deși sistemul propus și informațiile din alertă ar putea atât să contribuie la împiedicarea cetățenilor din țări terțe (CTT) să depășească perioada de sejur autorizată, cât și să ofere date și informații referitoare la modele, este în continuare necesar să se păstreze legătura cu organele de aplicare a legii pentru ca persoanele care depășesc perioada autorizată să poată fi reținute și consideră, prin urmare, că sistemul propus nu va reprezenta sfârșitul fenomenului de depășire a perioadei autorizate;

[1] Texte adoptate, P6_TA(2008)0000.
[2] SEC(2008)0153.

3. nu deține suficiente informații cu privire la modul în care acest sistem va fi integrat în cadrul existent și în care va interacționa cu acest cadru, precum și cu privire la modificările care ar putea fi necesare privind sistemele existente și la costurile reale generate de acest sistem; consideră, prin urmare, că încă nu este sigur dacă aplicarea unui astfel de sistem este absolut necesară;

4. observă că, în mod indubitabil și ca urmare a lecțiilor învățate în SUA, aplicarea capacității la ieșire reprezintă o provocare mai mare decât aplicarea capacității la intrare, în special privind ieșirea pe cale maritimă și pe cale terestră; este, de asemenea, ca urmare a aceleiași experiențe, foarte îngrijorat în ceea ce privește rentabilitatea unui astfel de sistem;

Programului călătorilor înregistrați (PCI)

5. susține, în principiu, ideea unui PCI pentru CTT, indiferent dacă aceștia au nevoie de viză sau nu, și posibilitatea ca cetățenii UE să folosească porți automate, deoarece legislația comunitară actuală nu permite simplificarea controalelor la frontieră, cu excepția cazurilor în care CTT respectivi își au reședința în zonele de frontieră;

6. critică, totuși, terminologia folosită în Comunicarea intitulată „Pregătirea următoarelor etape ale gestionării frontierelor în Uniunea Europeană” (călători care prezintă un risc scăzut/ călători „bona fide”), deoarece ar însemna că un număr ridicat de călători sunt considerați *a priori* a reprezenta un „risc ridicat” sau „mala fide”;

7. subliniază că mai multe state membre au înființat deja sau pregătesc în prezent un astfel de PCI și insistă asupra riscului de a ajunge în situația de a avea un amestec de douăzeci și șapte de sisteme bazate pe criterii diferite, inclusiv în domeniul protecției datelor și al taxele aplicate; știe că Țările de Jos, împreună cu Germania, Regatul Unit și FRONTEX, încearcă să promoveze programul internațional de călători („International Expedited Traveller Programme”) ca pe un posibil model pentru alte state membre;

8. susține o abordare armonizată și îndeamnă, prin urmare, Comisia să grăbească acest proces, bazându-se pe cele mai bune practici din statele membre, și să se asigure că statele membre acționează în continuare în conformitate cu legislația comunitară;

Sistemul electronic de autorizare a călătoriilor (SEAC)

9. recunoaște că nu ar fi înțelept ca, în ceea ce privește măsurile de securitate, atenția să fie îndreptată doar asupra CTT care intră în UE din țări în cazul cărora este nevoie de vize; pune însă la îndoială necesitatea absolută a sistemului propus și ar dori să primească o explicație detaliată a argumentelor în favoarea acestuia; este convins că mai degrabă o colaborare strânsă, mai ales între serviciile de informații, reprezintă soluția adecvată în acest sens, și nu o colectare masivă de date în general;

10. dorește să fie informat cu privire la programul exact și la detaliile studiului din perspectiva Comisiei;

Protecția datelor și probleme legate de datele biometrice

11. consideră inacceptabil faptul că Autoritatea europeană pentru protecția datelor (AEPD) și Grupul de lucru „Articolul 29” nu au fost consultate de Comisie înainte de adoptarea Comunicării intitulate „Pregătirea următoarelor etape ale gestionării frontierelor în Uniunea Europeană”; solicită Comisiei să consulte autoritatea și grupul menționate anterior cu privire la orice acțiune menționată în comunicarea respectivă, deoarece componentele propuse presupun procesarea a foarte multe date personale;

12. știe că datele biometrice sunt, teoretic, elemente eficiente de identificare a persoanelor, deoarece caracteristicile măsurate sunt considerate a fi diferite pentru fiecare persoană; subliniază, totuși, că nu te poți baza niciodată în totalitate pe datele biometrice și/sau că acestea nu sunt în toate cazurile corecte; subliniază, prin urmare, că ar trebui să existe întotdeauna proceduri alternative;

13. insistă asupra creării unui protocol standard pentru folosirea și schimbul de informații privind datele biometrice și a unor acorduri privind control de interfață pentru descrierea modului în care va fi folosit protocolul; consideră, de asemenea, că folosirea datelor biometrice ar trebui să facă obiectul unui standard de calitate pentru a se evita divergențele în materie de acceptare dintre diferitele sisteme folosite de statele membre;

14. consideră că o abordare de tipul „confidențialitate prin concepție” reprezintă o caracteristică esențială a oricărei evoluții care ar putea pune în pericol informațiile personale ale persoanelor, precum și încrederea persoanelor în cei care dețin informații personale despre acestea;

Concluzii

15. consideră că obiectivul unei gestionări cu adevărat integrate a frontierelor în Uniunea Europeană este legitim și este de acord că dezvoltarea și consolidarea continuă a politicii comune a UE privind gestionarea frontierelor este importantă;

16. consideră însă că, în cadrul gestionării frontierelor și a imigrației, propunerile ambițioase se adună într-un ritm uimitor;

17. critică lipsa unui plan director global care să stabilească obiectivele generale și structura strategiei UE privind frontierele, precum și detaliile privind modul în care ar trebui să funcționeze programele și schemele conexe (care sunt aplicate deja, care sunt în stadiul de pregătire sau de dezvoltare a politicii) și în care pot fi optimizate relațiile dintre acestea;

18. subliniază că este necesar, în primul rând, să se evalueze sistemele existente și cele care sunt pregătite în prezent și că posibilitatea ca UE să-și realizeze obiectivele strategice depinde, într-o mare măsură, de modul în care aceasta reușește să gestioneze interdependențele dintre programe conexe, deoarece suprapunerea și lipsa de coerență a acestora va avea un efecte negativ asupra performanței și rezultatelor organizaționale;

19. consideră că, înainte de a face investiții, este deosebit de important să se definească în mod clar un context operațional de aliniere a tuturor măsurilor și inițiativelor care apar; subliniază, de asemenea, că ar trebui să fie foarte clar ce modificări sunt necesare pentru a garanta faptul că tehnologia și procesele funcționează în mod armonios și accentuează faptul că toate investițiile ar trebui să fie justificate din punct de vedere economic;

20. admite faptul că echilibrul ce trebuie realizat între asigurarea liberei circulații în afara granițelor unui stat a unui număr tot mai ridicat de persoane și garantarea unei securități tot mai ridicate pentru cetățenii europeni reprezintă un exercițiu complex și nu neagă faptul că folosirea datelor oferă avantaje clare; consideră, totuși, că încrederea opiniei publice în acțiunile guvernului poate fi menținută doar dacă există garanții privind protecția datelor, precum și mecanisme de supraveghere și de redresare în acest domeniu;

o

o o

21. încredințează Președintelui sarcina de a transmite prezenta rezoluție Consiliului, Comisiei, guvernelor și parlamentelor statelor membre, Autorității europene pentru protecția datelor și Agenției europene pentru gestionarea cooperării operative la frontierele externe ale statelor membre ale Uniunii Europene (Frontex).

EXPUNERE DE MOTIVE

Context

Crearea spațiului Schengen a presupus o regândire a conceptului de „gestionare integrată a frontierelor” propus de către Consiliul European de la Laeken din decembrie 2001 și urmărit într-o comunicare a Comisiei Europene din 2002[1], precum și în programul de la Haga, sub forma „sistemului de gestionare integrată a frontierelor externe”. În comunicarea din 2002, au fost subliniate cinci componente interdependente ca fiind baza unei politici comune privind gestionarea integrată a frontierelor externe: (1) corpul comun al legislației, (2) mecanismul comun de coordonare și cooperare operațională, (3) analiza integrată de risc comună, (4) personalul instruit în contextul european și echipamentul interoperațional, (5) repartizarea sarcinilor între statele membre înaintea înființării unui Corp european al polițiștilor de frontieră.

Comisia, considerând că „agenda stabilită în 2002 a fost finalizată”[2] (în ciuda faptului că mai multe inițiative legislative și/sau sisteme încă urmează să fie adoptate și/sau puse în aplicare[3]) și că „ar putea să se ia în considerare luarea de noi măsuri în vederea realizării unei gestionări cu adevărat integrate a frontierelor în vederea realizării celor două obiective privind consolidarea securității și facilitarea călătoriilor cetățenilor din țări terțe”, a emis o comunicare în acest scop în februarie 2008. Trei instrumente care ar fi aplicabile cetățenilor din țări terțe (CTT) care călătoresc într-un stat membru care participă la cooperarea Schengen sau într-o țară asociată acestui proces sunt subliniate în această comunicare: (1) introducerea înregistrării intrării/ieșirii, (2) facilitarea trecerii frontierei pentru călătorii bona fide și (3) introducerea unui sistem electronic de autorizare a călătoriilor (SEAC). Comisia intenționează să fie gata în 2009-2010 pentru a prezenta propunerile legislative pentru ca noile măsuri să fie puse în aplicare în perioada 2012 - 2015.

Raportoarea dumneavoastră consideră că Parlamentul European ar trebui să-și prezinte opiniile cu privire la acest nou set de măsuri prevăzute de către Comisie, chiar dacă acestea sunt încă în etapa de dezvoltare a politicii, deoarece aceste măsuri ar putea aduce modificări substanțiale privind modul în care este concepută gestionarea frontierei și pot avea un impact uriaș în ceea ce privește protecția datelor.

Raportul se bazează pe Masa rotundă din 30 iunie 2008 intitulată „Parlamentul European-parlamentele naționale: libertate și securitate în gestionarea integrată a frontierelor UE”, pe reuniunile Comisiei LIBE privind acest subiect, precum și pe contactele cu reprezentanții Comisiei, ai Autorității Europene pentru Protecția Datelor, cu reprezentanții statelor membre și cu Departamentul pentru Securitate Internă al SUA.

---

[1] COM(2002)0233. Către gestionarea integrată a frontierelor externe ale statelor membre ale UE.

[2] Cadru legal consolidat, reguli simplificate pentru desfășurarea micului trafic de frontieră (Regulamentul (CE) nr. 1931/2006), înființarea agenției FRONTEX acoperind dimensiunea operațională, crearea Fondului pentru frontiere externe, care oferă sprijin statelor membre responsabile cu extinderi lungi și dificile ale frontierelor externe și care ajută statele membre confruntate cu un val brusc și neprevăzut de imigranți.

[3] Ex.: Codul comunitar privind vizele, VIS, SIS II.

Poziția raportoarei dumneavoastră

Proiectarea viitorului, observând cu atenție prezentul

De la început, raportoarea ar dori să atragă atenția asupra unui element cheie în vederea evaluării noilor măsuri propuse: după ce a revizuit mai multe opțiuni strategice (inclusiv *status-quo-ul*), Comisia a stabilit o opțiune preferată în evaluarea impactului realizată de aceasta. Aceasta ar fi o combinație între un sistem de intrare/ieșire pentru toți CTT, un program al călătorilor înregistrați (PCI) accesibil CTT și un cadru pentru dezvoltarea de sisteme „locale" privind călătorii înregistrați și a unui control automatizat la frontiere.

Când se face referire la tabelul comparativ al indicatorilor, evaluarea impactului subliniază că „valoarea de bază față de care sunt realizați acești indici presupune aplicarea reușită a *status-quo-ului*".[1]

Acest aspect trebuie accentuat deoarece, în prezent, în domeniul gestionării frontierei mai multe instrumente încă nu sunt operaționale și, prin urmare, nu se pot face observații cu privire la rezultatul acestora.[2]
Raportoarea dumneavoastră consideră, de asemenea, că o apreciere și o evaluare clare a măsurilor existente este absolut necesară înainte de realizarea de noi propuneri în acest domeniu.

Măsurile specifice, exemplele străine și calea de urmat

Deoarece observații specifice au fost deja formulate în documentele de lucru ale raportoarei, raportoarea dumneavoastră ar dori: (a) să facă un rezumat al opiniilor sale privind măsurile propuse, (b) să reamintească de experiențele altor state în acest domeniu și (c) să sublinieze câteva dintre acțiunile ce ar trebui încurajate în acest domeniu.

Intrare/ieșire, PCI, SEAC și alte evoluții

Dintr-o perspectivă generală, raportoarea dumneavoastră consideră că dezvoltarea unui model european de gestionare integrată a frontierelor externe ale UE trebuie salutată. Cu toate acestea, ritmul în care au fost depuse măsuri specifice (ce contribuie la supravegherea mișcărilor călătorilor) a crescut constant. În absența unui plan director global, care să explice obiectivele, performanțele și sinergiile ce trebuie solicitate programelor și sistemelor actuale sau care vor fi adoptate/propuse, este destul de dificil să se stabilească dacă este absolut necesar să se dezvolte noi sisteme, în special unul de tipul sistemului de intrare/ieșire propus. Mai mult, trebuie furnizată o definiție clară a conceptului de „persoană care a depășit perioada de sejur autorizată", precum și date sigure care să sprijine un astfel de sistem.

Cu privire la PCI, raportoarea dumneavoastră sprijină, în principiu, acest concept, dar atrage

[1] SEC (2008) 0153, p. 45-46.
[2] Este, de asemenea, corect subliniat că „faptul că sistemul VIS nu a reușit să realizeze verificări ale identității la frontierele externe ale UE și nici să funcționeze eficient și la toate punctele de trecere ale frontierei ar face ca opțiunea preferată să aibă beneficii limitate", SEC (2008)0153, p. 52.

atenția asupra terminologiei folosite în Comunicare și asupra necesității de a furniza criterii și motive precise pentru înregistrare/revocare (inclusiv căi de atac). În sfârșit, aceasta promovează o abordare armonizată.

Cu privire la ultima măsură inclusă în pachetul privind frontierele din februarie 2008, SEAC, raportoarea dumneavoastră consideră că este prea devreme pentru a face observații cu privire la utilitatea sau la valoarea adăugată a acestuia. Aceasta de-abia așteaptă studiul privind politica, urmat de un studiu tehnic al Comisiei, care va analiza fezabilitatea, implicațiile practice și impactul unui astfel de sistem. Abia ulterior va fi posibilă dezvoltarea acestei măsuri.

Raportoarea dumneavoastră consideră că, în contextul acestor măsuri, trebuie verificat în detaliu care va fi impactul asupra dreptului la viață privată al persoanelor, în timp ce consultările tehnice explorează, de asemenea, tehnologii mai puțin invazive ,care pot minimaliza procesarea datelor personale. Ar trebui, de asemenea, să se reamintească faptul că ar trebui observat cu atenție ce înseamnă a te baza în mod exhaustiv pe elemente biometrice, un fapt pe care aceste noi măsuri l-ar presupune.

Dacă avem în vedere exemple străine care au adoptat măsuri similare cu cele prezentate în comunicare, în special programul US-VISIT al Statelor Unite („Visitor and Immigrant Status Indicator Technology), trebuie adoptată o abordare precaută. Obiectivul US-VISIT este de a consolida securitatea cetățenilor americani și a vizitatorilor, de a facilita călătoriile și schimburile comerciale legitime, de a garanta integritatea sistemului de imigrație al Statelor Unite și de a proteja sfera privată a vizitatorilor. După o experiență teoretică și „pe teren" în Washington DC, raportoarea dumneavoastră concluzionează că un program ca US VISIT chiar poate funcționa din punct de vedere tehnic și că programul ca atare nu este, prin definiție, un obstacol în calea fluxurilor normale de călători. Cu toate acestea, ar trebui reamintit, de asemenea, că Biroul Statelor Unite pentru responsabilitate guvernamentală (GAO)[1] ridică numeroase întrebări cu privire la rentabilitatea sistemului.[2]

Calea de urmat

Astfel cum a fost subliniat anterior, raportoarea dumneavoastră consideră că un prim pas necesar ar trebui să constea în evaluarea critică și amănunțită a funcționalității și eficienței sistemelor existente și a interacțiunilor acestora pentru a discuta ulterior necesitatea unor măsuri noi.

În același timp, cadrul global pentru toate măsurile existente și inițiativele propuse ar trebui subliniat clar împreună cu aspectele privind protecția datelor și garanțiile necesare ce trebuie furnizate cât mai curând posibil în acest proces.

Aceasta ia notă de chestionarul trimis de către președinție delegațiilor statelor membre ale

[1] GAO, Mărturie în fața Subcomitetului pentru combaterea terorismului la frontiere, a celui maritim și a celui global, a Comitetului pentru Securitate Internă, a Camerei Reprezentanților, iunie 28, 2007, „Perspectivele pentru capacitatea de ieșire a US-VISIT pe baza elementelor biometrice rămân neclare", GAO-07-1044T.

[2] Problema rentabilității unor astfel de sisteme a fost ridicată în Observațiile preliminare ale EDPS privind COM(2008) 69 final, 3 martie 2008, p. 4; a se vedea, de asemenea, (n 1).

UE, precum și Islandei, Liechtensteinului, Norvegiei și Elveției privind sistemul de intrare/ieșire propus, inclusiv răspunsurile acestora.

Raportoarea dumneavoastră consideră că ar trebui organizată o discuție mai aprofundată cu privire la toate cele trei măsuri cu toți actorii relevanți și subliniază necesitatea unor dezbateri publice la nivel național și european.