Avizul Comitetului Economic și Social European privind Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind schimbul de informații între autoritățile de aplicare a legii din statele membre și de abrogare a Deciziei-cadru 2006/960/JAI a Consiliului

[COM(2021) 782 final – 2021/0411 (COD)]

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind schimbul automatizat de date în scopul cooperării polițienești („Prüm II"), de modificare a Deciziilor 2008/615/JAI și 2008/616/JAI ale Consiliului și a Regulamentelor (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 și (UE) 2019/818 ale Parlamentului European și ale Consiliului

[COM(2021) 784 final – 2021/0410 (COD)]

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind abordarea situațiilor de instrumentalizare în domeniul migrației și azilului

[COM(2021) 890 final – 2021/0427 (COD)]

Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane

[COM(2021) 891 final – 2021/0428 (COD)]

(2022/C 323/12)

Raportor: **Krzysztof BALON**

Sesizare	Comisia Europeană, 2.5.2022
Temei juridic	Articolul 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie
Data adoptării în secțiune	3.5.2022
Data adoptării în sesiunea plenară	18.5.2022
Sesiunea plenară nr.	569
Rezultatul votului	
(voturi pentru/ voturi împotrivă/abțineri)	210/3/4

1. **Concluzii și recomandări**

1.1. Agresiunea militară rusă împotriva Ucrainei, în imediata vecinătate a frontierelor externe ale UE, este un factor imprevizibil, care schimbă regulile jocului. Având în vedere impactul global enorm și probabil de lungă durată al acesteia la toate nivelurile, care are, de asemenea, ca rezultat un număr fără precedent de refugiați – cel mai mare de la cel de Al Doilea Război Mondial încoace – ea constituie, din punct de vedere istoric, cea mai mare amenințare la adresa funcționării spațiului Schengen și a securității Uniunii Europene în ansamblu.

1.2. CESE apreciază în mod deosebit prima activare a Directivei 2001/55/CE a Consiliului ([1]) („Directiva privind protecția temporară") în contextul agresiunii Rusiei împotriva Ucrainei ([2]). În plus, Comitetul dorește să încurajeze Comisia să aibă în vedere extinderea utilizării și activarea directivei pentru resortisanții țărilor terțe, în viitoare situații de criză severă și urgentă. Activarea actuală a directivei ar putea fi folosită pentru a dezvolta mecanisme de solidaritate între statele membre.

([1]) Directiva 2001/55/CE a Consiliului din 20 iulie 2001 privind standardele minime pentru acordarea protecției temporare, în cazul unui aflux masiv de persoane strămutate, și măsurile de promovare a unui echilibru între eforturile statelor membre pentru primirea acestor persoane și suportarea consecințelor acestei primiri (JO L 212, 7.8.2001, p. 12).

([2]) Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui aflux masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul articolului 5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare (JO L 71, 4.3.2022, p. 1).

1.3. În acest context, CESE sprijină ferm nevoia urgentă de reglementări europene comune eficace, autentice, umane – și umanitare – în materie de migrație, azil și cooperare în domeniul securității într-o zonă Schengen deschisă, dar și sigură în aceeași măsură, în deplină conformitate cu Carta drepturilor fundamentale. Comitetul încurajează asigurarea unor condiții mai bune pentru toți refugiații.

1.4. Consecințele războiului reprezintă, de asemenea, o amenințare pentru modelul european al economiei sociale de piață, precum și pentru libertatea și drepturile cetățenilor UE și ale altor locuitori. CESE încurajează menținerea și valorificarea spațiului Schengen astfel cum este el constituit în prezent, pentru a garanta nu numai libera circulație a persoanelor, ci și funcționarea pieței unice.

1.5. În perioada crizei provocate de pandemia de COVID-19, numeroase state membre au introdus controale la frontieră și alte restricții ale libertății de circulație fără a face niciun efort de coordonare și de justificare adecvată la nivel european, chiar dacă, așa cu afirma un aviz anterior, menținerea frontierelor deschise este fundamentală pentru funcționalitatea deplină a pieței unice, pentru redresare, pentru sporirea rezilienței și încurajarea solidarității și identității europene. Aceasta demonstrează totodată că este nevoie de un mecanism decizional „în timp real" la nivel interinstituțional în situații de criză. În orice caz, CESE sprijină pe deplin poziția Comisiei de a menține deschise frontierele interne, chiar și în timpul situațiilor de criză. Orice restricție de deplasare între statele Schengen impusă ca urmare a situațiilor de criză ar trebui să aibă caracter temporar și să nu depășească amploarea eventualelor restricții de călătorie în interiorul statelor membre.

1.6. CESE este complet de acord cu poziția Comisiei, potrivit căreia utilizarea verificărilor și a cooperării polițienești, inclusiv schimbul de informații și comunicarea, pot genera rezultate identice cu cele ale controalelor temporare la frontierele interne și afectează mai puțin libera circulație a persoanelor, bunurilor și serviciilor. În acest context, Comitetul salută instituirea unui grup informal de experți, format din experți din fiecare stat membru, care să consilieze și să sprijine Comisia în monitorizarea și aplicarea Directivei privind schimbul de informații între autoritățile de aplicare a legii din statele membre; CESE propune ca în activitatea acestui grup informal de experți să fie incluse organizațiile relevante și reprezentative ale societății civile, precum și Comitetul însuși.

1.7. Tot în acest context, CESE subliniază nevoia absolută de a menține independența sistemului judiciar, în special în cazurile de prezență fizică a organelor judiciare la locul punctului unic de contact. În plus, organizațiile societății civile (în special așa-numiții „câini de pază" sau cele care desfășoară activități în domeniul protecției grupurilor vulnerabile, inclusiv a migranților) ar trebui să se bucure de o protecție specială în ceea ce privește furnizarea informațiilor de către punctele de contact unice.

1.8. CESE recunoaște activitățile ambițioase de colectare de date pe care urmează să le desfășoare statele membre în cadrul Prüm II. Prüm II merge mult mai departe decât Prüm I, impunându-le statelor membre să construiască instalații tehnice pentru crearea de profiluri faciale. În acest context, Comitetul este îngrijorat de pericolul influențării schimbului de date digitale, mai ales având în vedere recenta situație de război, netransparentă, din Europa.

1.9. CESE solicită să se introducă mecanisme pentru un control mai riguros și mai frecvent care să garanteze standarde etice înalte pentru colectarea și stocarea de date de către Europol, mai ales în raport cu țările terțe, și să se stabilească limite de timp clare în ceea ce privește stocarea acestor date. CESE recomandă monitorizarea regulată a activităților Europol de către organizațiile societății civile și de către alți actori relevanți și potențial afectați.

1.10. CESE recunoaște pe deplin drepturile fundamentale ale persoanelor care sosesc la frontierele europene și ale spațiului Schengen și dreptul acestora de a solicita, în principiu, să li se permită intrarea și dreptul de a cere azil. Din nou, dorește să reamintească respectarea dreptului de nereturnare.

1.11. CESE solicită ca statele membre să își asume responsabilitatea în comun, astfel cum este prevăzut prin mecanismul flexibil de solidaritate din noul Pact privind azilul și migrația. Acestea ar trebui să fie proactive, oferind solidaritate altor state membre, în special în situații de criză.

1.12. CESE remarcă în special rolul pozitiv indispensabil al respectivelor organizații ale societății civile, care oferă ajutor umanitar pentru migranții instrumentalizați de țările terțe și care, în plus, oferă sprijin și informații privind drepturile migranților și ale solicitanților de azil. Ar trebui garantat întotdeauna accesul organizațiilor la migranți și la solicitanții de azil din zonele de frontieră afectate. Aceste organizații ar trebui să aibă dreptul să primească sprijin financiar eficace și simplificat care intră sub incidența finanțării europene, cum ar fi asistența de urgență acordată prin Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI).

1.13. CESE propune instituirea unor programe de educație și sensibilizare la scară largă pentru a îmbunătăți înțelegerea de către public a chestiunii migrației ca fenomen în general pozitiv pentru societățile gazdă, coordonat la nivel central și pus în aplicare de fiecare stat membru.

2. **Observații generale**

2.1. Prezentul aviz este elaborat într-o perioadă în care se înregistrează cele mai mari amenințări care au planat vreodată asupra funcționării spațiului Schengen și a securității Uniunii Europene, ca urmare a agresiunii militare a Rusiei împotriva Ucrainei, în apropierea imediată a frontierelor externe ale UE. Această situație de război, care este și sursa unui număr fără precedent de migranți și de refugiați, cel mai mare de la Al Doilea Război Mondial încoace, evidențiază încă o dată importanța majoră a securității frontierelor externe și a stabilității spațiului Schengen, ca o condiție prealabilă pentru securitatea internă, și, mai ales, necesitatea unor reglementări europene comune eficace, autentice, umane – și umanitare – în ceea ce privește migrația și azilul.

2.2. În spațiul Schengen trăiesc peste 420 de milioane de persoane în 26 de țări. Eliminarea controalelor la frontierele interne între statele membre ale spațiului Schengen este parte integrantă a stilului de viață european: aproape 1,7 milioane de persoane locuiesc într-un stat membru al spațiului Schengen și lucrează în altul. Oamenii și-au construit viața în jurul libertăților oferite de spațiul Schengen, 3,5 milioane de persoane deplasându-se dintr-un stat membru al spațiului Schengen în altul în fiecare zi.

2.3. La 20 octombrie 2021, Comitetul a adoptat avizul privind „Strategia pentru realizarea unui spațiu Schengen pe deplin funcțional și rezilient", propusă de Comisie ([3]). Comitetul a salutat această strategie, fiind de părere că Comisia ar trebui să sprijine cu mai multă fermitate călătoriile fără frontiere în Europa. CESE a subliniat că preocupările legate de securitate ale statelor membre sunt abordate mai bine printr-o cooperare și o coordonare mai ample și mai consolidate între autoritățile de aplicare a legii decât prin reintroducerea controalelor la frontierele interne.

2.4. În același timp, Comitetul dorește să își exprime din nou îngrijorarea cu privire la excluderea continuă de la aplicarea integrală a acquis-ului Schengen a statelor membre România, Bulgaria și Croația. Împreună cu Comisia, solicită Consiliului să ia măsuri rapide și decisive în această privință; În plus, Comitetul dorește să încurajeze Comisia să finalizeze evaluarea aplicării acquis-ului Schengen în Cipru. De asemenea, Comitetul a reiterat că, atunci când se pune în aplicare politica UE privind gestionarea frontierelor, interoperabilitatea, gestionarea migrației și a azilului, precum și cooperarea polițienească și judiciară în materie penală, UE și statele sale membre au în permanență obligația de a respecta Carta drepturilor fundamentale.

2.5. În cadrul punerii în aplicare a strategiei, în decembrie 2021, Comisia Europeană a propus norme actualizate pentru consolidarea guvernanței spațiului Schengen ([4]). Modificările vizate vor asigura o coordonare mai bună la nivelul UE și vor capacita mai bine statele membre să gestioneze provocările emergente atunci când gestionează frontiera externă comună a UE și frontierele interne, în interiorul spațiului Schengen. Actualizarea își propune să garanteze că reintroducerea controalelor la frontierele interne rămâne o măsură de ultimă instanță. Totodată, noile norme introduc instrumente comune pentru o gestionare mai eficientă a frontierelor externe în cazul unei crize de sănătate publică, valorificând învățămintele desprinse în urma pandemiei de COVID-19. De asemenea, instrumentalizarea migranților este abordată în actualizarea normelor Schengen, dar și printr-o propunere paralelă referitoare la măsurile pe care statele membre le pot lua în domeniul azilului și al returnării într-o astfel de situație ([5]).

2.6. Normele actualizate au fost publicate sub forma a cinci propuneri referitoare la uniunea securității și la Acordul Schengen. Având în vedere caracterul nelegislativ al uneia dintre propuneri, avizul de față se axează pe patru propuneri, și anume pe propunerea de directivă privind schimbul de informații dintre autoritățile de aplicare a legii ale statelor membre ([6]), pe propunerea de regulament privind schimbul automatizat de date în scopul cooperării polițienești ([7]), pe propunerea de regulament privind abordarea situațiilor de instrumentalizare în domeniul migrației și azilului ([8]) și pe propunerea de regulament de modificare a Codului Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane ([9]).

([3]) COM(2021) 277 final.
([4]) COM(2021) 891 final.
([5]) COM(2021) 890 final.
([6]) COM(2021) 782 final.
([7]) COM(2021) 784 final.
([8]) COM(2021) 890 final.
([9]) COM(2021) 891 final.

2.7. Cu toate acestea, Comitetul crede cu tărie că măsurile și modificările suplimentare, specifice și temporare, introduse în toate secțiunile pachetului Schengen și care vizează o gestionare eficace a frontierelor vor respecta drepturile și principiile prevăzute în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special libertatea de circulație și de ședere (articolul 45), precum și dreptul la azil (articolul 18) și principiul *nereturnării* (articolul 19), după cum reiese în mod clar din propuneri.

2.8. După cum s-a mai precizat ([10]), argumentele privind migrația și securitatea ce reies din documentele propuse trebuie reformulate cu prudență. Prezentarea migrației ca o amenințare și discursul care îi prezintă pe migranți ca pe un pericol, dezumanizează ființele umane și îi favorizează doar pe cei care doresc să profite de aceștia din motive politice geostrategice sau naționale. Migrația trebuie considerată o valoare pozitivă. Imigranții au devenit contribuitori indispensabili și tot mai necesari pentru societățile și economiile noastre.

3. **Observații specifice privind pachetul referitor la o Uniune a securității**

3.1. *Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind schimbul de informații dintre autoritățile de aplicare a legii ale statelor membre [COM(2021) 782 final]*

3.1.1. Obiectivul general al prezentei propuneri este de a legifera cu privire la aspectele organizaționale și procedurale ale schimbului de informații dintre autoritățile de aplicare a legii din UE, cu scopul de a contribui la efectuarea unui schimb eficace și eficient de informații de acest tip, protejând astfel un spațiu Schengen pe deplin funcțional și rezilient.

3.1.2. CESE este complet de acord cu poziția Comisiei, potrivit căreia utilizarea verificărilor și a cooperării polițienești, inclusiv schimbul de informații și comunicarea, pot genera rezultate identice cu cele ale controalelor temporare la frontierele interne și afectează mai puțin libera circulație a persoanelor, bunurilor și serviciilor. Totodată, CESE susține poziția Comisiei potrivit căreia aceste măsuri trebuie să respecte pe deplin drepturile fundamentale, inclusiv cerințele privind protecția datelor, în conformitate cu legislația existentă a UE. După cum s-a precizat anterior ([11]), trebuie să existe un echilibru mai bun între drepturile fundamentale ale indivizilor (stabilite prin Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene) și necesitatea unei mai bune aplicări a legii în combaterea și sancționarea criminalității, pentru asigurarea unui climat de securitate și justiție la nivelul spațiului Uniunii. Orice dezechilibru sau încălcare a drepturilor fundamentale ar trebui să facă obiectul unei monitorizări atente și al raportării de către agențiile UE și de către actorii externi.

3.1.3. Prin urmare, Comitetul salută instituirea unui grup informal de experți, compus din experți din fiecare stat membru, care să ofere consultanță și să sprijine Comisia în monitorizarea și aplicarea directivei, inclusiv în pregătirea documentelor de orientare ale Comisiei. În acest context, CESE propune includerea organizațiilor relevante și reprezentative ale societății civile, precum și a CESE însuși, în activitatea grupului informal de experți.

3.1.4. CESE dorește să reitereze că trebuie avute în vedere și incluse în monitorizarea schimbului de date elementele de bază ale schimbului de informații: definiția infracțiunii (grave) ([12]), precum și că trebuie garantat că toate părțile, atât cele care solicită, cât și cele care răspund, urmează aceleași definiții și aceleași elemente de bază.

3.1.5. În contextul capacităților punctelor de contact unice, inclusiv disponibilitatea, în orice moment, a unor autorități judiciare competente să le acorde autorizațiile judiciare necesare, CESE subliniază nevoia absolută și obligația de a menține independența sistemului judiciar. În practică, acest aspect poate fi deosebit de important în cazul prezenței fizice a organelor judiciare sau a reprezentanților acestora la locul punctului unic de contact.

3.1.6. Organizațiile societății civile, în special cele care îndeplinesc rolul de „câini de pază” sau cele care lucrează în domeniul protecției grupurilor vulnerabile, inclusiv a migranților, ar trebui să se bucure de o protecție specială în ceea ce privește furnizarea informațiilor de către punctele unice de contact, din cauza probabilității ridicate de a afecta interesele vitale ale acestor persoane juridice.

([10]) Avizul CESE SOC/707 (JO C 290, 29.7.2022, p. 90).
([11]) JO C 367, 10.10.2018, p. 84.
([12]) JO C 367, 10.10.2018,p. 84, punctul 4.3.

3.2. *Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind schimbul automatizat de date în scopul cooperării polițienești („Prüm II") [COM(2021) 784 final]*

3.2.1. Pe baza cadrului existent Prüm [Deciziile 2008/615/JAI ([13]) și 2008/616/JAI ([14]) ale Consiliului, inclusiv Convenția de la Prüm], propunerea „Prüm II" vizează „să consolideze și să modernizeze cadrul, permițând interoperabilitatea cu alte sisteme de informații ale UE". În final, inițiativa ar trebui să creeze o nouă arhitectură, „care să permită efectuarea de schimburi de date mai ușor și mai rapid între statele membre și care să asigure un nivel ridicat de protecție a drepturilor fundamentale".

3.2.2. CESE recunoaște activitățile ambițioase de colectare de date pe care urmează să le dezvolte statele membre. Pe baza experienței punerii în aplicare a Prüm I, este evident că statele membre trebuie să instituie rapid instrumentele necesare pentru colectarea datelor. Prüm II merge mult mai departe, impunându-le statelor membre să construiască instalații tehnice pentru crearea de profiluri faciale, care, deocamdată, sunt prezente doar parțial în statele membre. Atingerea unui nivel comparabil de colectare a datelor în toate statele membre poate dura mult și poate crea dificultăți în asigurarea interoperabilității – o provocare ce a fost precizată anterior ([15]). În plus, Comitetul este deosebit de îngrijorat de pericolul influențării schimbului de date digitale, având în vedere situația recentă, urgentă, haotică și netransparentă a războiului din Europa.

3.2.3. După cum s-a precizat anterior ([16]), protecția datelor cu caracter personal, în temeiul cadrelor juridice corespunzătoare, trebui respectată în orice moment, în special atunci când este vorba despre date cu caracter personal foarte sensibile, ca în cadrul Deciziilor Prüm. UE și CESE au formulat observații asupra unui cadru general pentru un tratament suficient de sensibil al datelor în Europa ([17]).

3.2.4. CESE subliniază că mai ales crearea obligatorie a unor bănci de date cu profiluri faciale la nivelul UE și schimbul de astfel de date, chiar sub forma unor numere de înregistrare și în formate criptate, trebuie gestionate cu o atenție deosebită. Prin Rezoluția 2020/2016(INI) ([18]), Parlamentul European a recomandat să se facă un pas înapoi și să se acționeze cu prudență în ceea ce privește instrumentele de creare a unor profiluri faciale, inclusiv pentru că înregistrarea și partajarea de imagini faciale ale persoanelor ar permite recunoașterea persoanelor aflate în pericol. Astfel, CESE privește cu deosebită îngrijorare propunerea de instituire evidentă a unor bănci naționale de date pentru imaginile faciale, precum și partajarea acestora între statele membre participante la nivelul Uniunii. CESE solicită o examinare la nivel înalt a proporționalității și confidențialității, din perspectiva protejării datelor cu caracter personal. Deși CESE recunoaște pe deplin obiectivul general al acestei propuneri, care rezultă din obiectivul întemeiat pe tratat de a contribui la securitatea internă a UE, aplicarea creării de profiluri faciale ar putea fi considerată ca fiind neobligatorie.

3.2.5. În plus, CESE este îngrijorat în ceea ce privește propunerea de a face schimb de caziere judiciare între toate statele membre, chiar dacă acestea sunt anonimizate parțial din punctul de vedere al numărului de înregistrare și sunt criptate în timpul transferului. Se pare că agențiile de aplicare a legii din diferite state membre au standarde diferite pentru definirea și înregistrarea suspecților și a infractorilor. Astfel, un schimb efectuat la cerere, în vederea corelării datelor, poate depinde de evaluarea agenților de poliție individuali. Acest lucru poate duce la situații în care suspecții dintr-un stat membru, de exemplu în ceea ce privește activități legate de drepturile refugiaților, ajung să aibă cazier judiciar în alt stat membru. Aici, drepturile de acces și de stocare trebuie să fie confidențiale și restricționate în mod clar, pentru a nu pune în pericol

([13]) Decizia 2008/615/JAI a Consiliului din 23 iunie 2008 privind intensificarea cooperării transfrontaliere, în special în domeniul combaterii terorismului și a criminalității transfrontaliere (JO L 210, 6.8.2008, p. 1).

([14]) Decizia 2008/616/JAI a Consiliului din 23 iunie 2008 privind punerea în aplicare a Deciziei 2008/615/JAI privind intensificarea cooperării transfrontaliere, în special în domeniul combaterii terorismului și a criminalității transfrontaliere (JO L 210, 6.8.2008, p. 12).

([15]) JO C 105, 4.3.2022, p. 108.

([16]) JO C 105, 4.3.2022, p. 108.

([17]) Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor. O strategie europeană privind datele [COM(2020) 66 final], adoptată la 18 septembrie 2020, și Avizul CESE (JO C 429, 11.12.2020, p. 290).

([18]) Rezoluția Parlamentului European din 6 octombrie 2021 referitoare la inteligența artificială în dreptul penal și utilizarea sa de către autoritățile polițienești și judiciare în procedurile penale [2020/2016(INI)] (JO C 132, 24.3.2022, p. 17).

drepturile fundamentale într-o manieră disproporționată. În plus, ar trebui stabilite criterii solide și comune pentru definirea unei infracțiuni (grave) și a suspecților penali. În acest sens, trebuie respectate și aplicate normele deja stabilite ([19]).

3.2.6. CESE solicită să se introducă mecanisme de control mai riguroase și mai frecvente pentru a asigura colectarea etică, mai ales în raport cu țările terțe, și stocarea datelor Europol, precum și să se stabilească limite de timp clare în ceea ce privește această stocare a datelor. După cum s-a precizat anterior, un rol esențial al Europol în arhitectura europeană a prevenirii infracțiunilor transfrontaliere și mai ales a combaterii infracțiunilor este binevenit, inclusiv în ceea ce privește schimbul de date; totuși, acest rol trebuie revizuit independent și evaluat inclusiv de societatea civilă, de partenerii sociali și de părțile interesate relevante, mai ales de grupurile și de persoanele ale căror vieți ar putea fi afectate în mod eronat sau nejustificat de activitățile de aplicare a legii ([20]). Europol a fost acuzat în mod repetat că amestecă datele suspecților și ale infractorilor cu datele altor persoane particulare ([21]). În special trebuie să se asigure că nu există suprapuneri necorespunzătoare cu aspectele legate de migrație și de azil. CESE recomandă monitorizarea regulată a activităților Europol de către organizațiile societății civile și de către alți actori relevanți și potențial afectați și propune stabilirea unor mecanisme de transparență.

4. **Observații specifice privind pachetul Schengen**

4.1. *Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane [COM(2021) 891 final]*

4.1.1. Spațiul Schengen cuprinde o zonă în care cetățenii Uniunii Europene și cetățenii țărilor terțe care locuiesc în mod legal pe acest teritoriu, precum și bunurile și serviciile, pot călători fără a fi supuși controalelor la frontierele interne. Spațiul Schengen este un element esențial al spațiului de libertate, securitate și justiție și un element-cheie pentru funcționarea pieței unice. Crearea sa a generat beneficii sociale și economice semnificative pentru societatea europeană.

4.1.2. Deși urgențele de sănătate publică de mare amploare, precum pandemiile, pot fi considerate o amenințare gravă la adresa politicii publice, acestea nu trebuie să constituie un motiv pentru reintroducerea controalelor la frontieră în spațiul Schengen. Aceste acțiuni nu par să reprezinte o măsură constructivă. Același lucru ar trebui să fie valabil și în cazul exercitării competențelor polițienești sau al altor competențe publice în domeniul frontierelor interne, care sunt echivalente, de fapt, cu controale la frontieră. Orice restricție de deplasare între statele Schengen, impusă ca urmare a situațiilor de urgență în materie de sănătate publică de mare amploare, nu ar trebui să depășească eventualele restricții de călătorie în interiorul statelor membre. În caz contrar va fi subminat întregul concept al unui spațiu fără controale la frontierele interne: o „parte a ADN-ului Europei" ([22]). În plus, aceste reglementări pot slăbi eforturile în favoarea unei politici europene comune în materie de sănătate, mai ales în domeniul controlului epidemiilor.

4.1.3. CESE salută încercarea Comisiei de a introduce noi garanții procedurale în cazul reintroducerii unilaterale a controalelor la frontierele interne. Propunerea urmărește să clarifice și să extindă lista elementelor care trebuie evaluate de un stat membru atunci când se ia o decizie privind reintroducerea temporară sau prelungirea controalelor la frontieră. Comisia va trebui să emită un aviz privind proporționalitatea și necesitatea acestor decizii și să lanseze un proces de consultare cu statele membre. CESE îndeamnă să se clarifice în continuare garanțiile procedurale introduse, mai ales definind o limită de timp clară pentru potențiale prelungiri.

4.1.4. În acest context, CESE consideră că distincția dintre deplasările „esențiale" și cele „neesențiale" în spațiul Schengen reprezintă, de asemenea, o amenințare gravă la adresa fundamentelor acestui spațiu.

([19]) Directiva (UE) 2016/680 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice referitor la prelucrarea datelor cu caracter personal de către autoritățile competente în scopul prevenirii, depistării, investigării sau urmăririi penale a infracțiunilor sau al executării pedepselor și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Deciziei-cadru 2008/977/JAI a Consiliului (JO L 119, 4.5.2016, p. 89); Directiva (UE) 2016/1148 a Parlamentului European și a Consiliului din 6 iulie 2016 privind măsuri pentru un nivel comun ridicat de securitate a rețelelor și a sistemelor informatice în Uniune (JO L 194, 19.7.2016, p. 1).

([20]) JO C 341, 24.8.2021, p. 66.

([21]) A data „black hole": Europol ordered to delete vast store of personal data (O „gaură neagră" din punctul de vedere al datelor: Europol a comandat ștergerea unui volum semnificativ de date cu caracter personal), Fotiadis, Apostolis et al., „The Guardian", 10 ianuarie 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/jan/10/a-data-black-hole-europol-ordered-to-delete-vast-store-of-personal-data

([22]) Comunicarea „Strategie pentru realizarea unui spațiu Schengen pe deplin funcțional și rezilient" [COM(2021) 277 final].

4.1.5. CESE sprijină pe deplin ca limitarea punctelor de trecere a frontierei sau a programului lor de funcționare să țină în totalitate cont de drepturile resortisanților țărilor terțe care solicită protecție internațională și, în plus, cere Comisiei să ia poziție în acest sens. Trebuie asigurat un acces eficace la punctele de frontieră și o protecție eficace a dreptului la azil.

4.1.6. Acest aspect are legătură cu îngrijorarea CESE legată de faptul că persoanele reținute la frontierele interne ar trebui să fie tratate cu demnitate și ar trebui să fie informate despre drepturile lor, în loc să se legalizeze diferite forme de returnare internă. O astfel de abordare riscă să deschidă calea pentru crearea de profiluri rasiale în mod incontrolabil. Ar trebui ca principala prioritate să o reprezinte asigurarea liberei circulații a persoanelor în spațiul Schengen. Controalele ar trebui să fie efectuate numai de către personalul instruit și autorizat în mod corespunzător. Acțiunile acestora ar trebui monitorizate în mod independent și aleatoriu.

4.1.7. CESE subliniază că verificările efectuate în zonele frontierelor interne și externe folosind tehnologii de monitorizare și de supraveghere ar trebui evaluate din punctul de vedere al proporționalității. Organizațiile pentru drepturi civile ar putea sprijini activitățile de revizuire și de monitorizare.

4.1.8. Comitetul înțelege scopul Comisiei în ceea ce privește articolul 13 referitor la instituirea unei proceduri comune pe baza căreia statele membre să își controleze și să își supravegheze frontierele externe ale UE și frontierele Schengen. Totuși, nu se menționează deloc accesul la o procedură justă de solicitare a azilului sau forme alternative de acces pentru migranți sau dreptul la consiliere juridică în consecință. CESE solicită să se respecte întotdeauna drepturile fundamentale ale persoanelor care sosesc la frontierele europene și ale spațiului Schengen și dreptul acestora de a solicita, în principiu, să li se permită intrarea și dreptul de a cere azil. Mai ales, persoanele vulnerabile, cazurile medicale și minorii ar trebui să fie primiți și, eventual, transferați cu atenție. După cum s-a precizat anterior, CESE este extrem de îngrijorat în ceea ce privește încălcările raportate la frontierele externe ([23]); totodată, acesta recunoaște activitățile de monitorizare consolidate ale Comisiei ([24]).

4.1.9. Comitetul încurajează din nou Comisia să-și utilizeze activ competențele de aplicare a legii prevăzute în tratate în situațiile în care există o lipsă a monitorizării deficiențelor identificate pe parcursul evaluărilor Schengen ([25]). Ar trebui să se acorde prioritate practicilor sistemice care încalcă normele privind drepturile fundamentale. Acest lucru este deosebit de important în ceea ce privește migranții vulnerabili. În special, Comisia nu ar trebui să se bazeze exclusiv pe concluziile mecanismului de evaluare Schengen, ci să asigure și monitorizarea activă a situației drepturilor fundamentale în sine, în ceea ce privește dreptul internațional și cu sprijinirea organizațiilor pentru drepturile civile. În plus, personalul specializat al Agenției Uniunii Europene pentru Azil, precum și al Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene (FRA) ar trebui să fie activ la frontierele externe pentru a supraveghea respectarea drepturilor fundamentale.

4.2. *Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind abordarea situațiilor de instrumentalizare în domeniul migrației și azilului [COM(2021) 890 final]* ([26])

4.2.1. Având în vedere criza cu care s-au confruntat unele părți ale frontierei externe a UE în 2021 și înainte, această propunere dorește să instituie o procedură specifică „de gestionare a situațiilor de urgență în materie de migrație […] și, dacă este necesar, prin furnizarea de măsuri de sprijin și de solidaritate pentru a gestiona în mod ordonat, uman și demn sosirea persoanelor care au fost instrumentalizate de către o țară terță, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale". CESE recunoaște circumstanțele specifice care i-au impus Comisiei Europene să ia măsuri eficace; totuși, își reiterează îngrijorarea în ceea ce privește introducerea și normalizarea măsurilor rapide de tratare a persoanelor migrante vulnerabile, fără să existe timp și spațiu suficient pentru asigurarea drepturilor acestora ([27]).

4.2.2. În plus, normele Schengen revizuite recunosc rolul important pe care îl joacă statele membre la frontierele externe în numele tuturor statelor membre și al întregii Uniuni, în situații în care migranții sunt instrumentalizați în scopuri politice. CESE recunoaște acest rol, dar subliniază că protecția frontierelor UE sau a frontierelor Schengen nu poate fi realizată doar de statele membre de la frontierele externe. Comitetul solicită ca statele membre să sprijine în mod proactiv mecanismul de solidaritate propus în acest document, dar, mai ales, să își asume o responsabilitate partajată, astfel cum este prevăzut prin mecanismul flexibil de solidaritate în noul Pact privind azilul și migrația.

([23]) JO C 105, 4.3.2022, p. 108.
([24]) JO C 105, 4.3.2022, p. 108.
([25]) JO C 105, 4.3.2022, p. 108.
([26]) Pentru diferențiere suplimentară cf. Avizul CESE REX/554 (nepublicat încă în Jurnalul Oficial).
([27]) JO C 123, 9.4.2021, p. 15.

4.2.3. Deși Comitetul recunoaște că trebuie furnizate orientări specifice pentru situații de o anumită natură, trebuie subliniat că definiția propusă pentru „instrumentalizare" rămâne destul de neclară. Comitetul îndeamnă la evaluarea acestei abordări, pentru a evita o potențială utilizare abuzivă a conceptului, în sensul unei aplicări prea largi. În plus, acesta reamintește că tratatele pentru azil și pentru situațiile de criză prevăd orientări și măsuri fundamentale. CESE subliniază de urgență că drepturile fundamentale ale persoanelor și, mai ales, principiul *nereturnării* trebuie respectate în toate circumstanțele.

4.2.4. CESE subliniază că o cvasi-externalizare a procedurii de azil la frontiera externă a UE într-o manieră ad-hoc poate fi greu de monitorizat și de pus în aplicare cu o atenție suficientă și pe baza unei abordări orientate în special către drepturi, mai ales în ceea ce privește capacitățile de verificare premergătoare intrării ale statelor membre, care au fost criticate deja în alt document ([28]). Trebuie să se asigure că statul membru afectat dispune de capacitățile și instalațiile necesare pentru gestionarea adecvată a situației de urgență. Astfel, sprijinul acordat de alte state membre prin mecanismul de solidaritate, de către agențiile centrale ale UE, mai ales de către Agenția Uniunii Europene pentru Azil, precum și de către ONG-uri și de organizații internaționale relevante, precum UNHCR, ar trebui oferit și acceptat într-o manieră proactivă și nu doar la solicitarea statului membru afectat.

4.2.5. CESE remarcă în special rolul pozitiv indispensabil al organizațiilor societății civile care oferă ajutor umanitar pentru migranții instrumentalizați de țările terțe, inclusiv alimente, apă, îmbrăcăminte, asistență medicală adecvată și adăpost temporar, și, în plus, care sprijină și oferă informații privind drepturile migranților și ale solicitanților de azil. Ar trebui garantat întotdeauna accesul organizațiilor la migranți și la solicitanții de azil din zonele de frontieră afectate. Aceste organizații ar trebui să aibă dreptul să primească sprijin financiar eficace și simplificat care intră sub incidența finanțării europene, cum ar fi asistența de urgență acordată prin Fondul pentru azil, migrație și integrare (FAMI).

4.2.6. În acest context, este extrem de important nu să se atenueze principiul *nereturnării*, ci să se asigure drepturile persoanelor și accesul la sprijin juridic și la o procedură bazată pe drepturi, pusă în aplicare de personal competent și capabil, sub observarea UNHCR și a Agenției Uniunii Europene pentru Azil. După cum s-a precizat deja, Comitetul privește cu mare îngrijorare faptul că Comisia pune accentul pe migrația ilegală și pe așa-numita returnare voluntară sau forțată ([29]).

4.2.7. În plus, ar trebui să se garanteze că sunt luate în considerare motivele alternative de intrare, precum reîntregirea familiei.

4.2.8. CESE este îngrijorat în special de chestiunea cazării migranților și a solicitanților de azil în timpul procesului de înregistrare. Trebuie să se garanteze că statele membre pot caza persoanele în cele mai adecvate și demne condiții, fără a le reține în mod uzual. Ar trebui evitată limitarea masivă a libertății de circulație a persoanelor în cauză. Societatea civilă și organizațiile umanitare ar trebui să aibă acces pentru monitorizare.

Bruxelles, 18 mai 2022.

Președinta
Comitetului Economic și Social European
Christa SCHWENG

([28]) JO C 123, 9.4.2021, p. 15.
([29]) JO C 517, 22.12.2021, p. 86.