



Parlamentul României
Camera Deputaților
Comisia pentru afaceri europene

București, 17 aprilie 2013
Nr. 40 / 281.

NOTĂ DE INFORMARE
privind conformarea cu principiul subsidiarității

**a Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului
de instituire a sistemului de intrare / ieșire (EES) pentru înregistrarea datelor
referitoare la intrarea și ieșirea resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe
ale statelor membre ale UE – COM (2013) 95,**

**a Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare
a Regulamentului (CE) 562/2006 în ceea ce privește utilizarea sistemului de intrare /
ieșire (EES) și a programului de înregistrare a călătorilor (RTP) – COM (2013) 96
și a**

**Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a
programului de înregistrare a călătorilor – COM (2013) 97**

În conformitate cu Hotărârea Camerei Deputaților nr. 11/2011 privind procedura de lucru și mecanismul decizional pentru exercitarea controlului parlamentar asupra proiectelor de acte legislative ale Uniunii Europene, în temeiul Tratatului de la Lisabona privind rolul parlamentelor naționale, Comisia pentru afaceri europene a fost sesizată pentru verificarea conformării cu principiul subsidiarității a Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a sistemului de intrare / ieșire (EES) pentru înregistrarea datelor referitoare la intrarea și ieșirea resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor membre ale UE – COM (2013) 95, a Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) 562/2006 în ceea ce privește utilizarea sistemului de intrare / ieșire (EES) și a programului de înregistrare a călătorilor (RTP) – COM (2013) 96 și a Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a programului de înregistrare a călătorilor – COM (2013) 97.

A. Având în vedere procesul-verbal din 9 aprilie 2013, al Comisiei pentru apărare, ordine publică și siguranță națională;

B. Având în vedere procesele-verbale din 28 martie 2013 și din 4 aprilie 2013 ale Comisiei pentru tehnologia informației și comunicațiilor;

- C. Având în vedere procesul-verbal din 2 aprilie 2013 al Comisiei juridice, de disciplină și imunități;
- D. Având în vedere sintezele Ministerului afacerilor interne, din 12 aprilie 2012;
- E. Având în vedere Nota Ministerului afacerilor externe, din 22 martie 2012;
- F. Având în vedere informațiile prezentate în Fișa de informare din 27 martie 2013, elaborată de către Departamentul pentru studii parlamentare și drept comunitar al Camerei Deputaților;
- G. Având în vedere informațiile prezentate în Studiul "*Evaluating current and forthcoming proposals on JHA databases and a smart borders system at EU external borders*" realizat sub egida Parlamentului European și publicat în noiembrie 2012 - PE 462.513;
- H. Având în vedere adoptarea de către Comisia pentru afaceri europene, în ședința din 1 noiembrie 2011, în consens cu celelalte comisii de specialitate sesizate, a unui aviz de conformare cu principiul subsidiarității a Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea unui mecanism de evaluare și monitorizare în vederea verificării aplicării acquis-ului Schengen - COM(2011) 559, și respectiv Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 562/2006 pentru instituirea de norme comune privind reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne în circumstanțe excepționale - COM(2011) 560;
- I. Având în vedere adoptarea de către Comisia pentru afaceri europene, în ședința din 6 martie 2012, în consens cu celelalte comisii de specialitate sesizate, a unui aviz de conformare cu principiul subsidiarității a Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire, ca parte a Fondului pentru securitate internă, a instrumentului de sprijin financiar pentru frontiere externe și vize - COM (2011) 750, Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Fondului pentru azil și migrație - COM (2011) 751, Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a dispozițiilor generale privind Fondul pentru azil și migrație și instrumentul de sprijin financiar pentru cooperarea polițienească, prevenirea și combaterea criminalității și gestionarea crizelor - COM (2011) 752 și Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire, ca parte a Fondului pentru securitate internă, a instrumentului de sprijin financiar pentru cooperarea polițienească, prevenirea și combaterea criminalității și gestionarea crizelor - COM (2011) 753;
- J. Având în vedere adoptarea de către Comisia pentru afaceri europene, în ședința din 6 martie 2012, în consens cu celelalte comisii de specialitate sesizate, a unui aviz de conformare cu principiul subsidiarității a Propunerii de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a Sistemului european de supraveghere a frontierelor (EUROSUR) – COM (2011) 873;

Comisia pentru afaceri europene:

1. Constată că sunt îndeplinite condițiile stabilite prin Tratat ca propunerile să facă obiectul controlului parlamentar al subsidiarității: au caracter legislativ și aparțin

categoriei competențelor care nu sunt exclusive Uniunii Europene, în sensul art. 4 alin. (1), art. 5 alin. (2) TUE și respectiv art. 2 alin. (6) TFUE;

2. Constată că aspectele trans-naționale sunt evidente și acceptă argumentele Comisiei privind necesitatea acțiunii la nivelul Uniunii, întrucât obiectivele acțiunilor europene pot fi realizate, astfel, în mod superior față de acțiunea națională din fiecare stat membru;
3. Acceptă validitatea temeiului juridic invocat de autor, respectiv art. articolele 74, 77 paragraful 2 punctele b, d; articolul 77 paragraful 2 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene;
4. Apreciază că obligațiile privind consultarea prealabilă, evaluarea impactului și motivarea acțiunii de a reglementa, așa cum au fost prezentate în documentele de lucru ale serviciilor Comisiei Europene privind analiza de impact, au fost îndeplinite, conform prevederilor Tratatului;
5. Ia act și subscie la argumentele Comisiei pentru apărare, ordine publică și siguranță națională, care a constatat că obiectivele pachetului privind gestionarea frontierelor externe pot fi mai bine atinse printr-o acțiune la nivel european și că Propunerea de regulament a Parlamentului European și a Consiliului privind Pachetul legislativ „frontiere inteligente” **respectă principiul subsidiarității**, din următoarele motive:
 - propunerile legislative se bazează pe acquis-ul Schengen în sensul că se referă la trecerea frontierelor externe, fapt care impune o acțiune la nivel european pentru implementarea, dezvoltarea și exploatarea frontierelor inteligente;
 - aducerea de precizări suplimentare cu privire la măsurile referitoare la trecerea frontierelor externe ale statelor membre și pentru elaborarea unor standarde și proceduri pe care statele membre să le respecte atunci când efectuează verificări asupra persoanelor la trecerea frontierelor externe, cade strict în sarcina legislativă a Uniunii Europene;
 - introducerea și menținerea unui sistem de intrare/ieșire și pentru stabilirea unor proceduri de realizare a schimbului de informații între statele membre reprezintă domenii în care Uniunea Europeană este competentă să acționeze;
 - niciun stat membru nu este în măsură să dezvolte singur un RTP care să asigure facilitarea verificărilor la frontieră în toate statele membre;
 - asigurarea cooperării între autoritățile competente ale statelor membre în ceea ce privește securitatea frontierelor externe, precum și între aceste autorități și Comisie marchează rolul de garant pe care îl are Uniunea asupra supravegherii spațiului european de libertate, securitate și justiție;
 - instituirea un sistem centralizat de cooperare între statele membre necesită o arhitectură și norme de operare comune, pe care Uniunea le poate furniza;
 - efectuarea de verificări la frontierele externe se realizează prin norme uniforme pentru toate statele membre, astfel încât toate statele membre să beneficieze de același grad de protecție și siguranță garantat de către Uniunea Europeană;
 - simplificarea vieții persoanelor din țările terțe care traversează frecvent frontierele externe ale spațiului Schengen se poate realiza prin forme comune privind

accelerarea, facilitarea și consolidarea procedurilor de control la frontieră a străinilor care călătoresc în UE;

- spațiul de libertate, securitate și justiție reprezintă o valoare socială legitimă în cadrul UE, fapt care creează pentru legiuitorul european obligația de a asigura protecția eficientă a acesteia;
 - Uniunea Europeană este singura în măsură să acționeze, concomitent, pe două planuri : atât să soluționeze problema presiunii migrației și a traficului de persoane, cât și să păstreze o procedură simplă pentru călătorii legitimi;
 - cooperarea între autoritățile polițienesci, vamale și judiciare ale statelor membre poate fi încurajată numai de către Uniune, printr-un pachet legislativ care să propună și să promoveze dialogul interinstituțional, deoarece acțiunea în cooperare este mai eficientă decât acțiunea fiecărui stat membru de protecție a frontierelor externe;
 - niciun stat membru nu este în măsură să elaboreze singur un sistem de intrare/ieșire interoperabil comun;
 - consolidarea frontierelor externe necesită un dialog activ diplomatic cu consulatele statelor membre situate în țările terțe, măsuri de cooperare cu țările terțe învecinate, măsuri la frontierele propriu-zise și măsuri în interiorul spațiului Schengen, operațiuni care poate deveni operațională fiind gestionată numai de către Uniunea Europeană;
6. Ia act și subscie la argumentele Comisiei pentru tehnologia informației și comunicații, care, în ședința din 28 martie 2013, a admis, în legătură cu prima propunere de Regulament că niciun stat membru nu este în măsură să facă față singur imigrației iligale, să combată singur terorismul internațional și infracțiunile grave și să realizeze singur monitorizarea respectării normelor UE privind șederile autorizate, că niciun stat membru nu este în măsură să elaboreze singur un sistem de intrare/ieșire interoperabil comun, astfel încât, în vederea stabilirii unor norme armonizate privind registrele de deplasări transfrontaliere și monitorizarea șederilor autorizate în spațiul Schengen în ansamblul său, este nevoie de un regim comun, în consecință obiectivul prezentei propuneri poate fi realizat mai bine la nivelul UE, iar **propunerea respectă principiul subsidiarității**, din următoarele motive principale:
- lipsa oricăror mijloace electronice de înregistrare a deplasărilor resortisanților țărilor terțe cărora le-a fost permisă o ședere de scurtă durată;
 - lipsa unor mijloace de stabilire a identității persoanelor care sunt găsite fără documente de călătorie în teritoriu și care nu pot fi identificate prin intermediul VIS;
 - complexitatea și ritmul lent al actualei obligații de ștampilare, prin care nu se garantează că polițistul de frontieră poate evalua șederea autorizată în momentul verificării la frontieră a călătorului;
 - lipsa de informații referitoare la naționalitățile și categoriile (exonerate de obligația de a deține viză/supuse obligației de a deține viză) de călători care au depășit termenul legal de ședere;
 - lipsa unor informații care să sprijine efectuarea de verificări aleatorii în teritoriu pentru detectarea persoanelor în situație de ședere ilegală;
 - lipsa de informații referitoare la călătoriile și deplasările transfrontaliere ale persoanelor suspecte;

- dificultățile de depistare a persoanelor care fac obiectul unei alerte și care utilizează diferite identități pentru a trece frontierele;
 - dificultățile de stabilire a identității unui suspect care și-a distrus documentele de călătorie;
 - un sistem de intrare/ieșire ar permite efectuarea unui calcul exact și fiabil cu privire la șederea autorizată, precum și verificarea antecedentelor în materie de călătorii ale fiecărei persoane, fie că este titulară de viză, fie că este exonerată de obligația de a deține viză, ca parte esențială a primului nivel de evaluare a riscului. Sistemul actual de ștampilare a pașapoartelor ar fi astfel înlocuit cu un registru electronic conținând datele și locurile în care resortisanții țărilor terțe au fost admiși pentru șederi de scurtă durată. Principalul obiectiv al sistemului ar fi acela de a monitoriza respectarea duratei de ședere autorizată a resortisanților țărilor terțe, contribuind, de asemenea, la optimizarea procedurilor de verificare la frontieră și consolidând securitatea în momentul trecerii frontierelor externe”;
7. Ia act și subscrie la argumentele Comisiei pentru tehnologia informației și comunicații, care, în ședința din 28 martie 2013, a admis, în legătură cu cea de-a doua propunere de Regulament, că obiectivul propunerii nu poate fi realizat în mod satisfăcător de către statele membre acționând la nivel individual, deoarece o modificare a unui act al Uniunii cu putere de lege (Codul Frontierelor Schengen) nu poate fi realizată decât de Uniune, astfel încât **propunerea respectă principiul subsidiarității**, iar principalele modificări introduc acțiuni utile, ca de exemplu:
- introducerea unor definiții suplimentare privind EES, RTP, călătorii înregistrați, controlul automat la frontieră (articolul 2);
 - introducerea de date ale resortisanților țărilor terțe în EES și excepții (articolul 5a);
 - verificarea autenticității cipului din documentele de călătorie care conțin un suport electronic de stocare [articolul 7 alineatul (2)];
 - înlocuirea actualei proceduri de ștampilare a documentelor de călătorie cu înregistrarea și verificarea electronică a datelor în EES [articolul 5a, articolul 7 alineatul (3) literele (a) și (b)]; introducerea obligației de a verifica dacă unei persoane i s-a acordat accesul la RTP [articolul 7 alineatul (3) litera (aaa)];
 - verificarea identității unui călător înregistrat [articolul 7 alineatul (3) litera (b) punctul (v)];
 - furnizarea de informații călătorilor privind perioada de ședere autorizată rămasă [articolul 7 alineatul (8)];
 - scutirea călătorilor înregistrați de anumite părți ale verificării amănunțite prevăzute la articolul 7a;
 - prevederea obligației de a introduce datele în EES chiar și în caz de relaxare a verificărilor la frontieră [articolul 8 alineatul (3)];
 - extinderea utilizării culoarelor indicate de panoul prezentat în părțile A și B din anexa III (culoarele destinate cetățenilor UE) [articolul 9 alineatul (2) litera (a)];
 - introducerea indicațiilor/pictogramei aferente porților pentru controlul automat la frontieră [articolul 9 alineatul (6)];
 - eliminarea articolului 10 (obligația de ștampilare);
 - prezumția de ședere ilegală în absența înregistrărilor corespunzătoare (articolul 11);
8. Ia act și subscrie la argumentele Comisiei pentru tehnologia informației și comunicații, care, în ședința din 4 aprilie 2013, a admis, în legătură cu cea de-a treia propunere de Regulament, că niciun stat membru nu este în măsură să dezvolte singur

un RTP care să asigure facilitarea verificărilor la frontieră în toate statele membre ale spațiului Schengen, că decizia unui stat membru de a acorda accesul la RTP la nivelul UE ar avea un impact asupra tuturor țărilor Schengen și, prin urmare, trebuie să fie reglementată la nivelul UE, astfel încât **propunerea respectă principiul subsidiarității**, din următoarele motive principale:

- verificările la frontieră trebuie să asigure un nivel ridicat de securitate, limitând totodată timpul de așteptare în cea mai mare măsură posibilă;
 - având în vedere creșterea preconizată a fluxurilor de călători la frontierele externe, o procedură alternativă de verificare la frontieră ar trebui pusă la dispoziția persoanelor provenind din țări terțe, care călătoresc în mod frecvent, trecându-se treptat de la o abordare care pune accentul pe țară la o abordare care pune accentul pe persoană;
 - RTP se bazează pe un sistem de stocare a datelor privind călătorii înregistrați. Pentru ca acest sistem să funcționeze sunt necesare, pe de o parte, tokenuri păstrate de fiecare călător, și, pe de altă parte, un repertoriu central, respectiv, un depozit fizic de stocare la nivel central a datelor RTP;
 - programul de înregistrare a călătorilor al UE asigură existența, la nivelul UE, a unei abordări comune a RTP, bazate pe o legislație comună, și, prin urmare, garantează că normele continuă să fie aceleași la toate frontierele spațiului Schengen;
 - pentru călătorii care sunt resortisanți ai țărilor terțe RTP le este pus la dispoziție la toate punctele de trecere a frontierelor Schengen, fără a fi nevoie ca un alt stat Schengen să efectueze controale separate de securitate. Astfel, o persoană care a făcut obiectul unor controale de securitate realizate de un stat membru poate beneficia de facilitarea verificărilor în momentul trecerii frontierelor externe ale oricărui alt stat membru;
9. Ia act și subscrie la argumentele Comisiei juridice, de disciplină și imunități care, în ședința din 2 aprilie 2013, a admis că **cele trei inițiative legislative respectă principiul subsidiarității**, reținând că modificarea legislației se impune deoarece nu există mijloace fiabile de monitorizare a deplasării resortisanților țărilor terțe, cărora li s-a permis o ședere de scurtă durată într-un stat membru UE, regimul și tehnica comună pentru instituirea unui sistem centralizat de cooperare între statele membre, necesită norme de operare comune, iar obiectivul respectiv nu poate fi realizat în mod eficient prin acțiunea individuală a statelor membre;
10. Ia act de punctul de vedere al Ministerului afacerilor interne care susține inițiativele ca fiind o dezvoltare a acquis-ului Schengen, în scopul de a se asigura că normele comune la frontierele externe se aplică unitar în toate statele membre Schengen; ministerul consideră că adoptarea acestor propuneri de Regulamente, se justifică prin nevoia instituirii unui regim comun privind registrele de deplasări transfrontaliere și monitorizarea șederilor autorizate în spațiul Schengen, iar regimul comun, în scopul de a stabili norme armonizate privind facilitarea trecerii frontierei pentru călătorii înregistrați, astfel încât aceasta să se aplice la toate punctele de trecere ale frontierei Schengen fără vreo verificare separată și fără scăderea securității, este binevenit; arată că sunt alocați 1,1 miliarde EURO pentru dezvoltarea EES și RTP, începând cu 2015 și că sprijinul financiar va acoperi atât costurile componentelor centrale pentru întreaga perioadă MFF, cât și costurile de dezvoltare la nivel național; menționează că

unele state membre, printre care și România, implementează la acest moment sisteme naționale de intrări/ieșiri care colectează sistematic date privind resortisanții terți, acestea însă nu sunt interconectate și conchide că obiectivul propunerilor nu poate fi realizat în mod satisfăcător de către statele membre;

11. La act de punctul de vedere al Ministerului afacerilor externe care arată că pachetul „frontiere inteligente” răspunde obiectivelor politice ale UE de modernizare și eficientizare a gestionării frontierelor prin utilizarea tehnologiei de ultima generație și precizează că având în vedere obiectivele instrumentelor – asigurarea unui nivel ridicat de securitate și facilitarea călătoriilor în Spațiul Schengen pentru cetățenii din state terțe, precum și prioritățile naționale și angajamentele internaționale, în special cele din cadrul european, cu privire la securizarea frontierelor, și ținând cont de provocările și amenințările existente, România va susține, de principiu, propunerile din cadrul Pachetului privind gestionarea frontierelor;
12. Crede că libera circulație a persoanelor în interiorul spațiului fără frontiere interne este o realizare esențială a Uniunii, iar necesitatea unor mecanisme și măsuri de perfecționare a „guvernanței Schengen” la nivelul Uniunii Europene, mai degrabă decât la nivel național, este indiscutabilă;
13. Subliniază că propunerile examinate se încadrează în aceeași categorie de măsuri legislative ca și proiectul de regulament al Consiliului privind migrarea de la Sistemul de Informații Schengen (SIS 1+) la Sistemul de Informații Schengen din a doua generație (SIS II) (reformare) (11143/1/2012 – C7-0331/2012 – 2012/0033B(NLE)) SIS II, despre care Raportul Carlos Coelho - Comisia pentru libertăți civile, justiție și afaceri interne a Parlamentului European arăta că este un instrument esențial pentru creșterea securității în spațiul Schengen, pentru încheierea gestionării interguvernamentale a sistemului și pentru îmbunătățirea considerabilă a protecției datelor și a drepturilor fundamentale ale persoanelor;
14. Amintește că inițiativele examinate se înscriu în contextul mai larg al politicilor UE din cadrul Spațiului de Libertate Securitate și Justiție (SLSJ) și că obiectivul esențial este de a realiza echilibrul între libertate și securitate, prin așa-numite măsuri „compensatorii” adăugate la libertatea de circulație, măsuri constând în îmbunătățirea cooperării și a coordonării dintre poliție și autoritățile judiciare, în scopul asigurării securității interne și, în special, al combaterii crimei organizate;
15. Subliniază că inițiativa "frontiere inteligente" trebuie să fie înțeleasă în contextul tendinței de multiplicare sistemelor de gestiune de date și scheme de schimb de informații manifestată în UE, în ultimul deceniu, așa cum a fost descrisă de analiza gestionării a informațiilor în UE, publicată în 2010 și unde Comisia Europeană a identificat 25 de astfel de sisteme; printre acestea, Sistemul de Informații Schengen (SIS), Rețeaua SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entry – Solicitarea de informații suplimentare la intrarea pe teritoriul național), Sistemul european de supraveghere a frontierelor (EUROSUR), noul sistem, cu funcționalități sporite și bazat pe o tehnologie nouă, (SIS II) aflat în faza de testare;

16. Admite că miza de a se asigura ca UE să rămână o destinație atractivă pentru resortisanți ai țărilor terțe, prin „deschiderea” sa, este suficient de importantă pentru a justifica acțiunea de perfecționare a sistemelor de gestiune a frontierei UE;
17. Consideră că, deși dezvoltarea celor două sisteme va necesita investiții financiare substanțiale și va fi nevoie de sprijin de la bugetul UE, beneficiile vor fi sensibil mai mari; astfel, pentru perioada cuprinsă între 2015 și 2020, costurile estimate pentru dezvoltarea și operarea sunt peste 500 de milioane EUR pentru EES și aproape 600 de milioane EUR pentru RTP. Cu toate acestea, potrivit Eurostat, în 2011, rezidenții din afara UE a contribuit cu 271 miliarde EUR pentru economia UE, călătorind în Uniune, iar o creștere a acestor contribuții ar acoperi de departe cheltuielile;
18. Semnalează că dezvoltarea sistemelor de date și schimb de informații ale UE, inclusiv "frontierele inteligente", poate genera o „discriminare statistică” dacă nu se respectă obligațiile legale, principiile și valorile înscrise în tratatele UE și alte instrumente care compun sistemul juridic european și care nu se limitează la protecția datelor, ci includ reguli de confidențialitate și non-discriminare, în prezent încorporate ca angajamente obligatorii din Carta drepturilor fundamentale a UE;
19. Constată validitatea și suficiența argumentării utilității propunerilor, atât din perspectiva criteriului insuficienței acțiunii naționale, cât și din perspectiva criteriului valorii adăugate;
20. Consideră că obiectivul de a menține un nivel ridicat de încredere reciprocă între statele membre care fac parte dintr-un spațiu fără controale la frontierele interne, prin consolidarea sistemelor de gestiune a frontierei, ar trebui asumat integral și de partea română, care s-a confruntat deja cu reacții de neîncredere a câtorva state membre, față de capacitatea sa de a gestiona la standardul Acordului Schengen, frontiera externă a Uniunii; susținerea fără rezerve a noilor instrumente, ar demonstra dorința noastră de a contribui la buna gestiune a frontierelor și încrederea autorităților române că progresele realizate în cursul pregătirii pentru aderarea la spațiul Schengen sunt suficiente pentru a putea răspunde unor exigențe în creștere.

Pentru motivele de mai sus, Comisia pentru afaceri europene, întrunită în ședințele din 16 și 17 aprilie 2013, a admis că obiectivele propunerilor nu pot fi realizate decât sub forma unor norme comune la nivelul Uniunii și că noile prevederi conferă valoare adăugată acțiunii Uniunii Europene, astfel încât cele trei propuneri îndeplinesc condițiile prevăzute la art. 4, aliniatul (2), art. 5, din Tratatul privind Uniunea Europeană, precum și în Protocolul nr. 1 și nr. 2 anexate TUE și a hotărât că **propunerile de regulament sunt conforme cu principiul subsidiarității.**

Președinte,

Ovidiu SILAGHI

Redactat: DM

Secretar,

Ana BIRCHALL