

Avizul Comitetului Economic și Social European privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind consolidarea securității cărților de identitate ale cetățenilor Uniunii și a documentelor de ședere eliberate cetățenilor Uniunii și membrilor de familie ai acestora care își exercită dreptul la liberă circulație

[COM(2018) 212 final – 2018/0104 (COD)]

(2018/C 367/15)

Raportor general: **domnul Jorge PEGADO LIZ**

Sesizare	Parlamentul European, 28.5.2018 Consiliu, 18.6.2018
Temei juridic	Articolele 21 alineatul (2) și 304 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene
Secțiunea competentă	Secțiunea pentru ocuparea forței de muncă, afaceri sociale și cetățenie
Decizia Biroului Comitetului	22.5.2018
Data adoptării în sesiunea plenară	11.7.2018
Sesiunea plenară nr.	536
Rezultatul votului (voturi pentru/voturi împotriva/abțineri)	155/8/5

1. Concluzii și recomandări

1.1. CESE salută călduros inițiativa supusă analizei, pe care o consideră necesară și urgentă, se declară de acord cu temeiul său juridic, adecvat cadrului limitat al propunerii, și cu alegerea instrumentului legislativ, confirmă că propunerea respectă principiile subsidiarității și proporționalității, precum și drepturile fundamentale și subliniază faptul că ea trebuie să fie adoptată urgent.

1.2. De asemenea, este de acord cu includerea obligatorie a imaginii faciale a titularului și a două amprente digitale în formate interoperabile, precum și cu obligația separării datelor biometrice de toate celelalte date pe care le pot conține cărțile respective.

1.3. CESE consideră, cu toate acestea, că Comisia nu își justifică pe deplin opțiunea legislativă și nu demonstrează motivele care au împiedicat-o să avanseze o propunere bazată pe o mai amplă armonizare legislativă, creând un adevărat sistem unic de documente de identificare, cu avantaje incontestabile în ceea ce privește siguranța, simplitatea și rapiditatea controalelor și caracterul uniform al procedurilor, cu beneficii evidente pentru cetățeni; nu se înțelege din ce motiv nu au fost stabilite elementele obligatorii prevăzute în anexa la studiul de impact, la fel ca în cazul documentelor de ședere ale cetățenilor Uniunii, și anume titlul documentului, numele, sexul, cetățenia, data nașterii, locul nașterii și locul eliberării, semnătura și data expirării documentului.

1.4. Consideră că propunerea a rămas în urmă față de concluziile REFIT și de rezultatele consultărilor cetățenești, în cadrul cărora s-au evidențiat situații care împiedică în mod clar libera circulație în spațiul european, prin faptul că menține caracterul opțional al introducerii de către statele membre a cărților de identitate pe teritoriul lor național, precum și al definirii sferei de aplicare, a informațiilor minime și a tipului cărților de identitate.

1.5. CESE și-ar fi dorit ca Comisia să fi analizat posibilitatea de a crea o carte de identitate europeană, care să le confere cetățenilor europeni dreptul de a vota pe baza acestei cărți, chiar dacă, în acest scop, ar fi trebuit utilizat un alt temei juridic.

1.6. CESE se teme că costurile de conformitate ale noilor cărți de identitate vor fi transferate în sarcina cetățenilor, valoarea acestor costuri fiind neclară, neadaptată și neproporțională, întrucât stabilirea lor ține exclusiv de competența administrațiilor statelor membre.

1.7. De asemenea, CESE consideră că și alte elemente suplimentare asociate de statele membre acestor cărți ar fi putut să fie tratate și, după caz, uniformizate, atât din punctul de vedere al includerii lor, cât și al utilizării lor de către persoanele interesate și de către terți.

1.8. Pentru CESE este esențial ca punerea în aplicare a propunerii supuse examinării să fie urmărită și monitorizată de Comisia Europeană, garantându-se recunoașterea clară a documentelor ce fac obiectul propunerii, nu numai ca elemente de identificare, ci și ca instrumente ce îi permite titularului să desfășoare o suită de acțiuni în orice stat membru, și anume circulația în spațiul Schengen, achiziția de bunuri și servicii, în special în ceea ce privește serviciile financiare și accesul la servicii publice și private.

1.9. Având în vedere caracterul necesar și urgent al prezentului regulament, CESE recomandă reducerea în general a termenelor prevăzute pentru intrarea sa în vigoare și pentru viitoarea monitorizare.

1.10. CESE îndeamnă Comisia, Parlamentul European și statele membre să ia în considerare propunerile specifice, în special în ceea ce privește elementele pe care le consideră esențiale, dar și în legătură cu anumite norme de utilizare a acestor documente de către terți, care s-au dovedit a fi esențiale în unele state membre.

2. Scurtă sinteză a conținutului propunerii și a fundamentelor sale

2.1. În Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliul intitulată „Al paisprezecelea raport privind progresele înregistrate către o uniune a securității efectivă și reală”⁽¹⁾, printre alte reflecții în ceea ce privește evoluțiile a doi piloni principali ai apărării europene, și anume, pe de o parte, combaterea terorismului și a criminalității organizate, precum și a mijloacelor care le susțin și, pe de altă parte, consolidarea mijloacelor noastre de apărare și dezvoltarea rezilienței împotriva acestor amenințări, Comisia, printre alte măsuri⁽²⁾, face referire la o propunere legislativă ce vizează creșterea siguranței cărților de identitate naționale și a documentelor de ședere, care „va face mai dificil pentru teroriști și alți infractori să utilizeze în mod necorespunzător sau să falsifice astfel de documente pentru a intra sau a se deplasa în UE”.

2.2. Comunicarea respectivă precizează în special că, astfel cum o demonstrează statisticile Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă cu privire la documentele frauduloase, „cărțile de identitate naționale cu elemente de securitate precare sunt documentele de călătorie utilizate cel mai des în mod fraudulos în interiorul UE”. Ca parte a răspunsului european la fraudarea documentelor de călătorie prezentat în Planul de acțiune din decembrie 2016, Comisia a adoptat, împreună cu raportul privind progresele înregistrate, o propunere de regulament pentru a consolida securitatea cărților de identitate eliberate cetățenilor Uniunii, precum și a documentelor de ședere eliberate cetățenilor Uniunii și membrilor familiilor acestora. „Îmbunătățirea elementelor de securitate ale cărților de identitate și documentelor de ședere va face mai dificilă pentru infractori utilizarea abuzivă sau falsificarea unor astfel de documente pentru a se deplasa în interiorul UE sau pentru a trece frontierele externe ale UE. Documentele de identitate mai sigure vor contribui la consolidarea gestionării frontierelor externe ale UE (inclusiv în ceea ce privește provocarea pe care o reprezintă returnarea luptătorilor teroriști străini și a membrilor de familie ai acestora) în timp ce, concomitent, documentele de călătorie mai sigure vor facilita exercitarea de către cetățenii UE a dreptului lor la liberă circulație” – precizează propunerea.

2.3. Propunerea Comisiei, bazată pe o evaluare a impactului și o consultare publică, stabilește standarde minime de securitate a documentelor pentru cărțile de identitate naționale, inclusiv, în special, stocarea unei fotografii biometrice și a amprentelor digitale pe un cip pe cartea de identitate. Propunerea prevede, de asemenea, un set minim de informații care urmează să fie furnizate cu privire la documentele de ședere eliberate cetățenilor mobili ai UE, precum și armonizarea deplină a permiselor de ședere ale membrilor de familie din afara UE. Comisia invită colegiitorii să examineze fără întârziere propunerea legislativă, în vederea ajungerii la un acord rapid.

2.4. Propunerea de regulament care face obiectul avizului trebuie evaluată în acest cadru cuprinzător; dintre obiectivele acestei propuneri, se remarcă:

(a) îmbunătățirea și consolidarea gestionării frontierelor externe;

⁽¹⁾ COM(2018) 211 final din 17 aprilie 2018.

⁽²⁾ În cadrul acesteia se remarcă noile instrumente pentru colectarea de probe electronice în cadrul procedurilor penale, facilitarea utilizării informațiilor financiare pentru prevenirea, depistarea, investigarea sau urmărirea penală a infracțiunilor grave, normele consolidate împotriva precursorilor de explozivi utilizați pentru explozivi artizanali, îmbunătățirea controalelor privind importul și exportul de arme de foc pentru a preveni traficul ilegal de arme de foc, combaterea conținutului online cu caracter terorist, interoperabilitatea sistemelor informaționale și îmbunătățirea schimbului de informații, protecția împotriva riscurilor chimice, biologice, radiologice și nucleare și protecția spațiilor publice, combaterea criminalității cibernetice și consolidarea siguranței cibernetice.

- (b) combaterea terorismului și a criminalității organizate și construirea unei adevărate uniuni a securității;
- (c) facilitarea mobilității cetățenilor UE în exercitarea dreptului lor la liberă circulație și dovedirea identității în relația cu entitățile publice și private, atunci când își exercită dreptul de a locui în altă țară din UE;
- (d) întărirea răspunsului european la fraudarea documentelor de călătorie și reducerea riscului de falsificare și a fraudării documentelor;
- (e) prevenirea abuzurilor și a amenințărilor la adresa securității interne, care rezultă din deficiențe în materie de securitate a documentelor;
- (f) evitarea călătoriilor în țări terțe cu scopul de a se implica în activități teroriste și de a se întoarce apoi în UE în condiții de impunitate.

2.5. Pentru atingerea acestor obiective, Comisia a realizat progrese în ceea ce privește propunerea de regulament care face obiectul avizului, pe care o consideră instrumentul juridic adecvat în temeiul articolului 21 alineatul (2) din TFUE și despre care consideră că respectă principiul subsidiarității și limitele principiului proporționalității.

2.6. Dintre cele trei opțiuni evaluate – menținerea stării de fapt, realizarea unei armonizări ample sau adoptarea unui sistem de stabilire a unor standarde minime de securitate pentru cărțile de identitate și a unor cerințe comune minime pentru documentele de ședere eliberate cetățenilor UE și, în cazul documentelor de ședere pentru membrii de familie din țări terțe ai cetățenilor UE din țări terțe, utilizarea modelului uniform comun de permis de ședere pentru resortisanții țărilor terțe – a fost aleasă cea din urmă, considerându-se că aceasta respectă drepturile fundamentale, în special protecția datelor și protejarea vieții private.

2.7. Propunerea analizată va fi însoțită de măsuri fără caracter obligatoriu (de exemplu, acțiuni de sensibilizare și formare) care să vizeze asigurarea aplicării sale într-o manieră armonioasă, adaptată situației și necesităților specifice ale fiecărui stat membru, dintre care amintim:

- (a) un program de monitorizare a realizărilor, a rezultatelor și a efectelor prezentului regulament;
- (b) comunicarea din partea statelor membre către Comisie, la un an de la începerea punerii în aplicare și, ulterior, în fiecare an, a informațiilor considerate esențiale pentru o monitorizare eficace a funcționării prezentului regulament;
- (c) evaluarea de către Comisie a eficacității, a eficienței, a caracterului adecvat, a coerenței și a valorii adăugate europene a cadrului juridic aprobat în momentul de față, dar numai după șase ani de la data punerii în aplicare, pentru a se asigura existența unor date suficiente și consultarea părților interesate pentru a colecta opinii cu privire la efectele modificărilor legislative și ale măsurilor fără caracter obligatoriu aplicate.

3. Observații generale

3.1. CESE salută călduros inițiativa supusă analizei, a cărei necesitate a subliniat-o deja în avizele sale, se declară de acord cu temeiul său juridic, adecvat cadrului limitat al propunerii, și cu alegerea instrumentului legislativ, confirmă că propunerea respectă principiile subsidiarității și proporționalității, precum și drepturile fundamentale, și subliniază totodată faptul că ea trebuie să fie adoptată urgent.

3.2. De asemenea, este de acord cu includerea obligatorie a imaginii faciale a titularului și a două amprente digitale în modele interoperabile, dar și cu excepțiile prevăzute, precum și cu obligația separării datelor biometrice de toate celelalte date pe care le pot conține cărțile respective prin decizia statelor membre.

3.3. În acest sens, CESE reamintește concluziile REFIT și ale consultărilor cetățenești, în care s-au evidențiat situații ce împiedică în mod clar libera circulație în spațiul european, în special din cauza cărților de identitate care nu sunt recunoscute de către autorități drept documente valabile pentru a călători, a perioadelor diferite de valabilitate, care îngreunează recunoașterea acestora de către statele membre, și a dificultăților întâmpinate de cetățeni în accesarea bunurilor și a serviciilor.

3.4. CESE consideră, totodată, că propunerea a rămas în urmă față de aceste concluzii, prin faptul că menține caracterul opțional al introducerii de către statele membre a cărților de identitate pe teritoriul lor național, precum și al definirii sferei de aplicare, a informațiilor minime și a tipului cărților de identitate.

3.5. CESE reamintește că cărțile de identitate sunt eliberate, de regulă, ca dovadă principală a identității titularului, permițându-le cetățenilor accesul la servicii financiare – mai exact deschiderea unui cont – la beneficii sociale, la asistență medicală, la educație și la exercitarea drepturilor legale și politice.

3.6. În plus, în mod similar cu studiul Parlamentului European *The Legal and Political Context for setting a European Identity Document* (Cadrul juridic și politic pentru crearea unui document de identitate european), CESE și-ar fi dorit ca Comisia Europeană să fi analizat și posibilitatea creării unei cărți de identitate europene, care să le confere cetățenilor europeni posibilitatea de a-și exercita dreptul la vot exclusiv în baza acestei cărți, chiar dacă, în acest scop, ar fi trebuit utilizat un alt temei juridic.

3.7. CESE se teme că costurile de conformitate ale noilor cărți de identitate vor fi transferate în sarcina cetățenilor, iar valoarea acestor costuri este neclară, întrucât stabilirea lor ține exclusiv de competența administrațiilor statelor membre. În acest sens, CESE consideră necesară evaluarea prealabilă a costurilor impactului propunerii supuse examinării, astfel încât ele să fie adecvate și proporționale.

3.8. CESE subliniază, totodată, faptul că, în conformitate cu studiul de impact al propunerii supuse examinării, multe dintre statele membre care eliberează cărți de identitate nu permit încă obținerea de date biometrice (Italia, Franța, România, Croația, Republica Cehă, Finlanda, Malta, Slovacia și Slovenia), motiv pentru care trebuie cuantificat și avut în vedere impactul financiar și tehnologic pe care îl vor avea aceste măsuri asupra cetățenilor și a administrațiilor publice din țările respective.

3.9. De asemenea, CESE subliniază că propunerea supusă examinării trebuie să clarifice legitimitatea cărții de identitate ca instrument ce îi permite titularului să desfășoare o serie de acțiuni în orice stat membru, și anume circulația în spațiul Schengen, achiziția de bunuri și servicii, în special în ceea ce privește serviciile financiare.

3.10. Pe de altă parte, CESE se simte dator să evidențieze problemele constatate în ceea ce privește documentele de ședere, și anume multitudinea documentelor și refuzul intrării în statele membre, inclusiv refuzul în ceea ce privește accesul la bunuri și servicii fundamentale, și se teme că propunerea, în forma actuală, nu va fi suficientă pentru a remedia aceste situații.

3.11. Cu toate acestea, subliniază necesitatea respectării principiului reducerii la minimum a prelucrării datelor, garantându-se că scopurile colectării de date biometrice sunt clare, transparente și au finalități licite, delimitate și transparente.

3.12. CESE consideră că Comisia nu își justifică pe deplin opțiunea legislativă și nu demonstrează motivele care au împiedicat-o să avanseze o propunere bazată pe o mai amplă armonizare legislativă, care să creeze un adevărat sistem unic de documente de identificare, cu avantaje incontestabile în ceea ce privește siguranța, simplitatea și rapiditatea controalelor și caracterul uniform al procedurilor, cu beneficii evidente pentru cetățeni, nefăcându-se referire la o astfel de abordare nici măcar ca la un obiectiv dezirabil pe termen mediu. În plus, această opțiune, după cum se precizează în mod explicit în documentul de lucru al serviciilor Comisiei [SWD (2018) 111 final⁽³⁾], a fost preferată de „majoritatea cetățenilor UE consultați [care] sprijină o armonizare în sens mai larg la nivelul UE a cărților de identitate naționale (ID 2) și se pronunță în favoarea unei armonizări globale a documentelor de ședere (RES 3)”.

3.13. Într-adevăr, nu se înțelege de ce nu au fost stabilite, la fel ca în cazul documentelor de ședere pentru cetățenii Uniunii, elementele obligatorii prevăzute în anexa studiului de impact asupra propunerii analizate, și anume titlul documentului, numele, sexul, cetățenia, data nașterii, locul nașterii și locul eliberării, semnătura și data expirării documentului.

3.14. CESE subliniază necesitatea consolidării politicii de control al situațiilor de fraudă, acordând atenție în special sectorului transporturilor, mai ales transporturilor aeriene, terestre și maritime, precum și importanța dotării serviciilor de frontieră cu competențele umane, logistice și tehnice necesare, astfel încât să se garanteze nu numai recunoașterea documentelor tuturor statelor membre, ci și consolidarea controlului acestora.

3.15. În acest sens, este fundamental ca punerea în aplicare a acestei propuneri să fie însoțită și monitorizată de Comisia Europeană, garantându-se recunoașterea clară a documentelor ce fac obiectul propunerii supuse examinării, ca documente de călătorie și de acces la servicii publice și private.

3.16. De asemenea, CESE consideră că și alte elemente suplimentare asociate de statele membre acestor cărți ar fi putut să fie tratate, acolo unde este necesar și, după caz, uniformizate, atât din punctul de vedere al includerii lor, cât și al utilizării lor de către persoanele interesate și de către terți.

⁽³⁾ Rezumatul evaluării impactului care însoțește Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind consolidarea securității cărților de identitate ale cetățenilor Uniunii și a documentelor de ședere eliberate cetățenilor Uniunii și membrilor de familie ai acestora care își exercită dreptul la liberă circulație.

4. Observații specifice

4.1. Articolul 1 – Având în vedere sfera de aplicare a propunerii supuse examinării, CESE consideră că aceasta ar trebui să se refere la cerințele minime de informare.

CESE subliniază că trebuie stabilit în mod clar faptul că regulamentul supus examinării respectă principiul legalității, precum și principiile de autenticitate, veridicitate, univocitate și securitate a datelor de identificare a cetățenilor.

4.2. Articolul 2 – Dincolo de sfera de aplicare și fără a aduce atingere Directivei 2004/38/CE, CESE atrage atenția asupra necesității ca propunerea să definească noțiunea de „carte de identitate eliberată de statele membre propriilor cetățeni”, pentru a garanta că este vorba despre un document armonizat în toate statele membre.

4.3. Articolul 3 alineatul (2) – CESE pune sub semnul întrebării cerința privind includerea unei „a doua limbi oficiale”, din perspectiva adecvării acesteia pentru a facilita recunoașterea la nivel transfrontalier.

4.4. Articolul 3 alineatul (10) – CESE consideră că perioadele de valabilitate a acestor documente ar trebui să fie stabilite în mod uniform în regulament, în funcție de grupe de vârstă uniforme.

4.5. Articolul 5 – Perioada de eliminare a cărților de identitate ar trebui să fie de trei, nu de cinci ani.

4.6. Articolul 6

4.6.1. Documentele de ședere ar trebui să conțină și următoarele elemente:

- filiația;
- cetățenia;
- locul nașterii;
- sexul;
- înălțimea;
- culoarea ochilor;
- semnătura.

4.6.2. În ceea ce privește numele și prenumele titularului, pentru a garanta individualizarea cetățenilor, numele prezentat trebuie să fie complet, așa cum rezultă din actul de naștere, și să respecte ortografia oficială.

4.7. Articolul 8 alineatul (2) – Perioada de eliminare a permiselor de ședere existente ar trebui să fie de trei, nu de cinci ani.

4.8. Articolul 10 – Fără a aduce atingere aplicării Regulamentului (UE) 2016/679, CESE consideră că propunerea de față ar trebui să includă norme specifice privind scopul bazei de date, modul de colectare și de actualizare, comunicarea, consultarea și accesarea datelor, precum și păstrarea datelor cu caracter personal.

4.9. Articolul 12 alineatul (1) – Termenul pentru prezentarea raportului de punere în aplicare ar trebui să fie de trei, nu de patru ani, după cum se precizează și la considerentul 21.

4.10. Articolul 12 alineatul (2) – Termenul pentru raportul de evaluare ar trebui să fie de cinci, nu de șase ani.

4.11. CESE consideră că este recomandabil ca regulamentul să stabilească termenul de solicitare a documentului de identitate după naștere (de exemplu, 30 de zile).

4.12. Regulamentul ar trebui, de asemenea, să precizeze în mod clar că verificarea identității prin examinarea cărților de identitate valabile de către orice entitate publică sau privată ar trebui să restrângă păstrarea sau reținerea documentului vizat la durata minimă necesară pentru a asigura securitatea și apărarea statelor membre. De asemenea, ar trebui să se interzică reproducerea cărților de identitate prin fotocopiere sau alte mijloace, fără consimțământul expres al titularului, cu excepția situațiilor în care există o decizie a unei autorități judiciare în acest sens sau a celor în care se invocă rațiuni evidente de securitate, de prevenire a fraudelor sau a utilizărilor necorespunzătoare și rațiuni legate de protecția datelor și a vieții private.

4.13. Trebuie să se prevadă în mod explicit ștergerea imediată a datelor în cazul pierderii, al furtului, al jafului sau al înlocuirii documentului de identitate, pentru a se evita utilizarea frauduloasă a documentelor oficiale.

Bruxelles, 11 iulie 2018.

Președintele
Comitetului Economic și Social European
Luca JAHIER
