IL-KUMMISSJONI EWROPEA

Brussell, 16.9.2011
KUMM(2011) 561 finali

KOMUNIKAZZJONI MILL-KUMMISSJONI LILL-PARLAMENT EWROPEW, LILL-KUNSILL, LILL-KUMITAT EKONOMIKU U SOĊJALI EWROPEW U LILL-KUMITAT TAR-REĠJUNI

Il-ġestjoni ta' Schengen - it-tisħiħ taż-żona mingħajr kontroll fuq il-fruntieri interni

1. INTRODUZZJONI

1.1. Żona mingħajr kontroll fuq il-fruntieri interni

Il-moviment ħieles huwa prinċipju bażi tal-Unjoni Ewropea u l-possibbiltà ta' moviment fi ħdan l-Unjoni Ewropea (UE) mingħajr ma wieħed ikollu jaffaċċja ċċekkjar fil-fruntieri interni hi waħda mill-kisbiet bl-akbar suċċess tal-UE. Huma ħafna dawk li jużaw din il-libertà, li jagħmlu aktar minn biljun vjaġġ fis-sena fi ħdan l-UE, u l-opinjoni pubblika, b'mod konsistenti, tikklassifika l-libertà tal-ivvjaġġar bħala waħda mill-aktar benefiċċji importanti li ġabet magħha l-Unjoni[1]. Barra minn hekk, żona mingħajr kontrolli fuq il-fruntieri interni, flimkien mal-moviment liberu tal-ħaddiema, l-oġġetti u s-servizzi, hi ċentrali għas-suċċess tas-suq uniku u għall-isforzi kontinwi tal-Ewropa biex tagħti spinta lit-tkabbir ekonomiku.

Iż-żona ta' Schengen hi bbażata fuq korp ta' regoli (l-acquis ta' Schengen) li jiġbor fih mhux biss it-tneħħija tal-kontrolli fil-fruntieri interni u regoli komuni dwar il-kontroll tal-fruntieri esterni, iżda wkoll il-politika komuni dwar il-viżi, il-koperazzjoni tal-pulizija u dik ġudizzjarja, regoli komuni dwar ir-ritorn ta' migranti irregolari u t-twaqqif ta' bażijiet tad-dejta komuni bħas-Sistema ta' Informazzjoni ta' Schengen (SIS).

Il-bażi tal-koperazzjoni ta' Schengen hi soda iżda żviluppi riċenti aċċennaw il-ħtieġa li jiġi żgurat li ż-żona ta' Schengen tista' tkompli taħdem b'mod effettiv taħt pressjonijiet li jistgħu jirriżultaw minn dgħufija fil-fruntieri esterni tagħha jew minn fatturi esterni li mhumiex fil-kontroll tagħha. Ir-rispons tal-Unjoni jrid jindirizza dawn l-isfidi differenti filwaqt li jissalvagwardja d-dritt tal-moviment ħieles taċ-ċittadini.

Għaldaqstant, fil-Komunikazzjoni ta' Mejju dwar il-Migrazzjoni[2], il-Kummissjoni saħqet fuq il-bżonn ta' rispons ikkordinat fil-livell tal-Unjoni għal tali sitwazzjonijiet u indikat li jaf tipproponi mekkaniżmu xieraq kif ukoll mezzi oħra biex tiżgura implimentazzjoni u interpretazzjoni koerenti tar-regoli ta' Schengen.

Bl-istess mod, il-Kunsill Ewropew ta' bejn it-23 u l-24 ta' Ġunju 2011[3] għamel talba biex 'jiġi introdott mekkaniżmu sabiex jirreaġixxi għal ċirkostanzi eċċezzjonali li jqiegħdu l-funzjonament ġenerali tal-kooperazzjoni Schengen f'riskju, mingħajr ma jitqiegħed f'periklu l-prinċipju tal-moviment liberu tal-persuni.' Il-Kummissjoni ġiet mistiedna biex tressaq proposta għal dan il-għan f'Settembru 2011.

Din il-Komunikazzjoni u l-proposti leġiżlattivi li jakkumpanjawha[4] jirrispondu għal dik it-talba kif ukoll għat-talba mill-Kunsill Ġustizzja u Affarijiet Interni li saret f'Ġunju għal gwida politika mtejba dwar il-koperazzjoni ta' Schengen[5] u għar-riżoluzzjoni tal-Parlament Ewropew ta' Lulju[6] li kienet tirrikjedi li mekkaniżmu ġdid għandu jiffoka fuq it-titjib tal-moviment ħieles u jsaħħaħ il-governanza tal-UE taż-żona Schengen.

---

1 Eurobarometer, 'L-Opinjoni Pubblika fl-Unjoni Ewropea – Rebbiegħa 2011', pp. 31-32.
2 COM (2011) 248 ta' 4.5.2011
3 EUCO 23/11 tal-24.06.2011
4 COM(2011)559 u COM(2011)560
5 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395]
6 P7_TA(2011)0336

Iċ-ċittadini tal-UE jistennew li jibqgħu jgawdu d-dritt tal-moviment ħieles u jivjaġġaw b'mod liberu f'Ewropa sikura mingħajr fruntieri. Theddid kriminali, terroristiku jew ta' natura oħra ma għandhomx jitħallew ipoġġu dan f'riskju. Fl-istess waqt, l-Unjoni u l-Istati Membri tagħha għandhom ikunu kapaċi jirreaġixxu malajr u b'mod effettiv għal theddid serju għall-politika pubblika u s-sigurtà interna. Permezz ta' dan il-pakkett komprensiv ta' miżuri marbuta flimkien, il-Kummissjoni trid tistabbilixxi rispons ikkordinat ibbażat fuq il-livell tal-UE li jiżgura li l-prinċipji fundamentali tal-liġi tal-Unjoni u b'mod partikolari d-dritt tal-moviment ħieles jiġu ssalvagwardjati, u li jkun jippermetti li jiġu kkunsidrati l-interessi Ewropej kollha biex tkun żgurata ż-żona Schengen, filwaqt li twaqqaf limiti għal inizjattivi nazzjonali unilaterali li, waħidhom, ma jistgħu jkunu qatt rispons effettiv għal theddid komuni. L-iżgurar li l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni f'każijiet eċċezzjonali u b'mod temporanju tiġi deċiża skont il-metodu tal-Komunità, u li jittieħed kont tal-kontabbiltà ġenerali tal-Kummissjoni lejn il-Parlament Ewropew, huwa element essenzjali u indispensabbli ta' dan il-pakkett ta' miżuri.

2. TISĦIĦ TAL-ĠESTJONI TAŻ-ŻONA SCHENGEN

Il-moviment ħieles taċ-ċittadini fi ħdan iż-żona mingħajr kontrolli fuq il-fruntieri interni hu bbażat fuq sistema li tiddependi fuq fiduċja reċiproka fejn kull Stat li jipparteċipa jkun lest u kapaċi jimplimenta l-istrumenti leġiżlattivi varji li jkopru l-acquis ta' Schengen.

L-Unjoni Ewropea diġà daħħlet fis-seħħ mezzi ta' appoġġ għall-Istati Membri biex tgħinhom jiksbu l-obbligi tagħhom u jirreaġixxu għal ċirkostanzi kritiċi li jistgħu jkunu ta' riskju għaż-żona Schengen. Pereżempju, l-Istati Membri jistgħu jiksbu appoġġ finanzjarju u prattiku mill-Kummissjoni permezz tal-Fondi tal-UE. Il-Frontex tista' torganizza operazzjonijiet konġunti jew tibgħat Timijiet ta’ Intervent Rapidu fil-Fruntieri. L-Istati Membri jistgħu wkoll jitolbu għal aktar assistenza mill-Istati Membri, l-Europol jew l-Uffiċċju Ewropew ta' Appoġġ fil-Qasam tal-Asil (EASO). Aktar dettalji jinsabu fl-Anness 1.

Barra minn hekk, kif intqal fil-Komunikazzjoni tagħha ta’ Mejju dwar il-migrazzjoni[7], il-Kummissjoni, flimkien mal-Istati Membri, se tkompli bil-ħidma tagħha dwar linji gwida biex tiżgura implimentazzjoni koerenti tar-regoli ta’ Schengen. Il-proċess tnieda flimkien ma' laqgħa ta' esperti f’Lulju 2011. L-esperti ser jidentifikaw in-nuqqasijiet u ż-żoni fejn jista' jkun hemm bżonn aktar kjarifika dwar l-acquis ta’ Schengen, pereżempju dwar il-ħruġ ta' dokumenti tal-ivvjaġġar u l-permessi ta' residenza.

Madankollu, dawn il-mezzi weħidhom ma jistgħux jiżguraw li r-regoli huma applikati b' mod konsistenti minn kull Stat Membru. Il-mezz biex jiġi vverifikat dan huwa l-mekkaniżmu ta’ evalwazzjoni ta’ Schengen, li jintuża għas-sorveljanza tal-applikazzjoni tal-acquis ta’ Schengen u biex isiru rakkomandazzjonijiet dwar kwalunkwe nuqqasijiet. Il-mekkaniżmu attwali, li jiddependi fuq sistema intergovernattiva ta' reviżjoni bejn il-pari, mhux b’saħħtu biżżejjed biex jirrimedja b'mod effettiv id-dgħufijiet kollha. Din hi r-raġuni għalfejn is-sena l-oħra l-Kummissjoni pproponiet approċċ immexxi mill-Unjoni[8].

Fil-qalba ta' dan l-approċċ ġdid hemm il-possibbiltà li jsiru żjarat imħabbra jew mhux imħabbra fi Stat Membru partikolari minn timijiet tal-Kummissjoni, flimkien ma’ esperti minn Stati Membri oħra u l-Frontex, biex issir verifika tal-applikazzjoni tal-acquis ta’

[7] COM(2011)248
[8] COM (2010) 624, tal-16.11.2010.

Schengen. Wara kull żjara jiġi mħejji rapport fejn jiġi identifikat kwalunkwe nuqqas, flimkien ma' rakkomandazzjonijiet ċari għal azzjonijiet ta' rimedju u d-dati ta' skadenzi sa meta jridu jiġu implimentati. Wara, l-Istat Membru evalwat irid jistabbilixxi pjan ta' azzjoni li jistipula kif se jindirizza dawn ir-rakkomandazzjonijiet. Iċċekjar fil-livell tal-Unjoni tal-implimentazzjoni tal-pjan ta' azzjoni jista' jinkludi żjarat ulterjuri.

Dawn il-bidliet se jtejbu s-sistema ta' valutazzjoni u monitoraġġ iżda ma jindirizzawx sitwazzjonijiet fejn dawn il-passi, anki flimkien mal-miżuri deskritti fl-Anness 1, mhumiex biżżejjed biex jirrimedjaw xi nuqqasijiet ta' Stat Membru fl-implimentazzjoni tal-acquis u, b'mod partikolari, biex jikkontrollaw il-fruntieri esterni tiegħu.

Għalhekk, meta l-miżuri meħuda fuq il-livell tal-Unjoni jew nazzjonali ma jtejbux is-sitwazzjoni, jista' jkun neċessarju li jiġu introdotti mill-ġdid il-kontrolli fuq il-fruntieri interni mal-Istat Membru li jkun naqas, fejn is-sitwazzjoni hija tali li tikkostitwixxi theddida serja għall-politika pubblika jew għas-sigurtà interna fil-livell tal-Unjoni jew nazzjonali. Tali azzjoni għandha tittieħed biss bħala l-aħħar miżura, u biss sal-punt u għall-perjodu meħtieġ biex jonqsu b'mod proporzjonat il-konsegwenzi negattivi taċ-ċirkostanzi eċċezzjonali. L-inklużjoni ta' tali possibbiltà fis-sistema ta' governanza ta' Schengen tkun isservi wkoll bħala miżura preventiva, b'effett ta' deterrent.

Għalhekk, il-Kummissjoni qed temenda l-proposta tagħha tal-2010 biex tindirizza din is-sitwazzjoni.

3. ĊIRKOSTANZI EĊĊEZZJONALI LI JISTGĦU JIRRIŻULTAW FL-INTRODUZZJONI MILL-ĠDID TAL-KONTROLLI TAL-FRUNTIERI INTERNI BĦALA L-AĦĦAR MIŻURA

Kif topera bħalissa l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni

Skont il-Kodiċi tal-Fruntieri ta' Schengen[9], Stat Membru jista' b'mod temporanju jintroduċi mill-ġdid kontrolli fuq il-fruntieri interni tiegħu f'ċirkostanzi eċċezzjonali, fejn 'ikun hemm theddida serja għall-politika pubblika jew għas-sigurtà interna'. Jekk it-theddid li jimmotiva l-introduzzjoni mill-ġdid huwa prevedibbli, l-Istat Membru kkonċernat għandu jinnotifika 'mill-aktar fis' lill-Istati Membri l-oħra u lill-Kummissjoni u għandu jagħti l-informazzjoni kollha rilevanti dwar l-iskop u t-tul ta' żmien tal-introduzzjoni mill-ġdid, u r-raġunijiet għal dan. Il-Kummissjoni tista' toħroġ opinjoni dwar in-notifika, li tista' tirriżulta f'konsultazzjonijiet bejn l-Istati Membri u l-Kummissjoni. F'każijiet urġenti, l-introduzzjoni mill-ġdid tista' tiġi effettwata immedjatament.

Il-Kummissjoni rrappurtat f'Ottubru tal-2010[10] li din il-possibbiltà li jiġu introdotti mill-ġdid il-kontrolli fuq il-fruntieri interni ntużat 22 darba mindu daħal fis-seħħ il-Kodiċi f'Ottubru 2006. Mindu ġie ppubblikat ir-rapport, il-kontrolli fuq il-fruntieri interni ġew introdotti mill-ġdid mill-Istati Membri f'erba' okkażjonijiet oħra, l-aktar riċenti min-Norveġja u l-Iżvezja bi tweġiba għall-inċidenti terroristiċi fin-Norveġja. Madankollu, fil-maġġoranza tal-każijiet, l-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri ntużat biex tippermetti lill-awtoritajiet tal-pulizija jamministraw l-implikazzjonijiet għas-sigurtà ta' avvenimenti sportivi ewlenin, dimostrazzjonijiet politiċi, jew laqgħat politiċi ta' livell għoli. L-introduzzjoni mill-ġdid

9 Il-ĠU L 105 tat-13.4.2006, p. 1.
10 COM(2010)554

unilaterali ta' kontrolli fuq il-fruntieri qatt ma damet aktar minn 30 ġurnata, u ġeneralment kienet għal perjodu ferm iqsar.

Madankollu, ta' spiss, l-informazzjoni li l-Istati Membri huma meħtieġa jipprovdu lill-Istati Membri l-oħra u lill-Kummissjoni, ma tasalx fi żmien neċessarju, jew ma tkunx tinkludi biżżejjed dettalji, biex tippermetti lill-Kummissjoni toħroġ opinjoni utli rigward in-notifika.

Bżonn ta' mekkaniżmu fil-livell tal-Unjoni Ewropea

Peress li l-moviment ħieles tal-persuni fiż-żona mingħajr fruntieri interni hu akkwist ewlieni tal-Unjoni, li jibbenefikaw minnu l-persuni kollha li jgħixu f'din iż-żona, bħala regola ġenerali għandu jeħtieġ deċiżjoni li tittieħed fil-livell tal-Unjoni, minflok li tali deċiżjoni tittieħed b'mod unilaterali fil-livell nazzjonali.

Rispons ikkordinat u bbażat fuq l-UE jippermetti li jiġu kkunsidrati l-interessi Ewropej kollha. Tali rispons jista' jindirizza sitwazzjonijiet meta Stat Membru jħabbat wiċċu ma' theddida serja fuq żmien qasir, fil-biċċa l-kbira lokalizzata, għall-politika pubblika jew għas-sigurtà interna, kif ukoll sitwazzjonijiet b'implikazzjonijiet usa' u aktar fit-tul. Fiż-żewġ każijiet, rispons Ewropew ikkordinat huwa awtorizzat, peress li huwa integrali fi kwalunkwe deċiżjoni li tintroduċi kontrolli fuq il-fruntieri interni – anke għal perjodu ta' żmien limitat u f'żona ġeografika limitata – li l-implikazzjonijiet ekonomiċi u umani se jinħassu lil hinn mill-Istat li jirrikorri għal tali miżuri. Il-każ għal tali strateġija Ewropea kkordinata huwa aktar konvinċenti fejn sezzjoni tal-fruntiera esterna tiġi taħt pressjoni qawwija u mhux mistennija, jew fejn Stat Membru jkun qed jonqos b'mod persistenti milli jikkontrolla s-sezzjoni tiegħu tal-fruntiera esterna.

Il-kontroll fuq il-fruntieri għandu jiġi introdott mill-ġdid biss bħala l-aħħar miżura f'dawn iċ-ċirkostanzi, u biss wara li jkunu ttieħdu miżuri oħra biex is-sitwazzjoni tiġi stabbilizzata fis-sezzjoni rilevanti tal-fruntiera esterna fil-livell Ewropew, fi spirtu ta' solidarjetà, u/jew fil-livell nazzjonli, biex ikun hemm konformità aħjar mar-regoli komuni.

Approċċ imsaħħaħ ibbażat fuq l-UE propost għall-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni b'mod eċċezzjonali

Theddida serja għall-politika pubblika jew għas-sigurtà interna se jibqgħu l-uniċi raġunijiet għall-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli fuq il-fruntieri interni. Il-kriterji stretti għad-deroga eċċezzjonali miż-żona mingħajr fruntieri interni mhumiex qed jiġu llaxkati u se jkunu applikati għal kull xenarju li fih tiġi kontemplata tali miżura. Dan se jkun il-każ għal avvenimenti bħal avvenimenti sportivi kbar jew laqgħat politiċi ta' livell għoli, iżda wkoll għal avvenimenti li jirrikjedu azzjoni immedjata bħal attakki terroristiċi jew attakki kriminali oħra bħall-attroċità riċenti fin-Norveġja.

Il-konsegwenzi ta' riskju kemm ta' nuqqas persistenti ta' Stat Membru milli jipproteġi b'mod xieraq parti mill-fruntiera esterna tal-UE, u anki minn dħul għall-għarrieda u mhux mistenni ta' ċittadini ta' pajjiż terz f'parti ta' dik il-fruntiera, jistgħu it-tnejn li huma, taħt ċerti ċirkostanzi, ikunu kkaratterizzati bħala li jikkostitwixxu tali theddida. L-Anness 2 jiġbor fil-qosor it-tipi ewlenin ta' sitwazzjonijiet li jistgħu jinqalgħu.

Ir-regola ewlenija taħt l-approċċ ibbażat fuq l-UE imsaħħaħ tkun dik li, kwalunkwe deċiżjoni dwar l-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli fuq il-fruntieri interni, tkun meħuda mill-Kummissjoni bħala att ta' implimentazzjoni li jinvolvi lill-Istati Membri kif xieraq. Il-

Parlament Ewropew jkun debitament informat dwar tali miżuri. Id-deċiżjoni tkun tiddetermina l-iskop u t-tul ta' żmien tal-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli, u tkun għal perjodi li jiġġeddu sa mhux aktar minn 30 jum, b'tul ta' żmien massimu ta' sitt xhur. Eċċezzjonalment, dan il-limitu ta' sitt xhur ma jkunx japplika għal sitwazzjonijiet fejn l-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli fuq il-fruntieri interni tirriżulta minn sejba ta' riskju skont il-mekkaniżmu ta' valutazzjoni ta' Schengen li tkun ġejja min-nuqqas persistenti ta' Stat Membru milli jipproteġi b'mod xieraq is-sezzjoni tiegħu tal-fruntiera esterna.

Madankollu, f'sitwazzjonijiet urġenti, l-Istati Membri xorta jistgħu jieħdu azzjoni unilaterali biex jintroduċu kontrolli fuq il-fruntieri interni, iżda għal perjodu limitat (ħamest ijiem) biss, fejn kwalunkwe estensjoni ta' dan il-perjodu tkun trid tiġi deċiża skont il-proċedura l-ġdida tal-UE għal atti ta' implimentazzjoni.

Meta tkun qed tittieħed deċiżjoni dwar l-introduzzjoni mill-ġdid b'mod temporanju tal-kontroll fuq il-fruntiera, għandha ssir valutazzjoni tan-neċessità li jsir rikors għal tali miżura sabiex titnaqqas it-theddida għall-politika pubblika jew għas-sigurtà interna fil-livell tal-Unjoni jew nazzjonali li tagħti lok għat-talba jew l-inizjattiva għall-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontroll fuq il-fruntieri interni, kif ukoll valutazzjoni tal-proporzjonalità tal-miżura għal dik it-theddida. Din il-valutazzjoni għandha tkun ibbażata fuq informazzjoni dettaljata mressqa mill-Istat Membru jew l-Istati kkonċernati jew kwalunkwe informazzjoni rilevanti oħra. Fit-tfassil ta' tali valutazzjoni, il-konsiderazzjonijiet li ġejjin, b'mod partikolari, jridu jiġu kkunsidrati:

- l-impatt probabbli ta' kwalunkwe theddid għall-politika pubblika jew għas-sigurtà interna fil-livell tal-Unjoni jew nazzjonali, inkluż theddid li jkun ġej minn kriminalità organizzata jew attivitajiet terroristiċi;

- id-disponibbiltà ta' miżuri ta' appoġġ tekniku jew finanzjarju li setgħu jiġu jew ġew invokati fil-livell nazzjonali u/jew fil-livell Ewropew, inkluż assistenza minn korpi tal-Unjoni bħall-Frontex jew l-Europol, u sa fejn tali miżuri x'aktarx se jirrimedjaw b'mod xieraq it-theddid għall-politika pubblika jew għas-sigurtà interna fil-livell tal-Unjoni jew nazzjonali;

- l-impatt attwali u dak futur probabbli ta' kwalunkwe defiċjenzi serji relatati mal-kontroll tal-fruntieri esterni jew mal-proċeduri tar-ritorn identifikati permezz tal-valutazzjonijiet ta' Schengen f'konformità mar-Regolament dwar l-istabbiliment ta' mekkaniżmu ta' evalwazzjoni biex jivverifika l-applikazzjoni tal-acquis ta' Schengen;

- l-impatt probabbli ta' tali miżura fuq il-moviment ħieles fi ħdan iż-żona mingħajr kontrolli fuq il-fruntieri interni.

L-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni hija b'mod ċar l-aħħar miżura li tista' tiġi biss ikkontemplata meta l-miżuri l-oħra kollha jkunu wrew li mhumiex kapaċi li jimmitigaw b'mod effettiv it-theddida serja identifikata.

Għandu jkun enfasizzat li, meta l-kontrolli fuq il-fruntieri interni jiġu introdotti, l-Istat Membru kkonċernat jibqa' marbut bl-obbligi tiegħu li jiżgura d-dritt tal-persuni intitolati għall-libertà tal-moviment skont it-Trattati u l-Karta tad-Drittijiet Fundamentali u skont id-Direttiva 2004/38 dwar id-dritt taċ-ċittadini tal-Unjoni u tal-membri tal-familja tagħhom biex jiċċaqilqu u jgħixu liberament fit-territorju tal-Istati Membri. Anke fil-każ ta' introduzzjoni

mill-ġdid b'mod temporanju ta' kontrolli fuq il-fruntieri interni, iċ-ċittadini tal-Unjoni u l-membri tal-familja tagħhom jistgħu għalhekk jidħlu fit-territorju ta' Stat Membru ieħor fuq il-preżentazzjoni sempliċi ta' passaport validu jew karta tal-identità. Il-proċeduri kollha ta' salvagwardja li jgawdu minnhom iċ-ċittadini tal-Unjoni u l-membri tal-familji tagħhom se jibqgħu fis-seħħ. Iċ-ċittadini ta' pajjiż terz li jinsabu b'mod legali fi ħdan iż-żona Schengen se jkunu jistgħu wkoll ikomplu jivvjaġġaw fuq il-bażi ta' dokument tal-ivvjaġġar tagħhom u, fejn neċessarju, il-viża valida jew il-permessi ta' residenza tagħhom.

4. SUPERVIŻJONI MILL-UE TAL-GOVERNANZA TA' SCHENGEN

Peress li ż-żona mingħajr kontroll fuq il-fruntieri interni tirrappreżenta waħda mill-iktar libertajiet tal-Unjoni Ewropea għall-qalb tal-persuni li jgħixu jew jivvjaġġaw f'din iż-żona, l-istituzzjonijiet tal-UE għandhom jissalvagwardjaw din il-libertà mingħajr ma jikkompromettu l-ħila tal-Istati Membri u l-UE biex jittrattaw b'mod effettiv theddid serju għas-sigurtà jew għall-politika pubblika. Għalhekk huwa importanti li jinżamm djalogu kontinwu bejn il-partijiet politiċi interessati ewlenin dwar il-funzjonament taż-żona Schengen u l-isfidi li tiffaċċja. Mekkaniżmu ta' evalwazzjoni ta' Schengen imsaħħaħ, flimkien ma' mekkaniżmu fil-livell tal-UE biex jipprovdi rispons għal theddid eċċezzjonali, huma għodod leġiżlattivi li se jtejbu l-effettività taż-żona Schengen kif ukoll it-trasparenza tal-operat tagħha.

Minbarra dawn l-istrumenti leġiżlattivi, rappurtar regolari lill-Parlament Ewropew dwar ir-riżultat ta' żjarat ta' monitoraġġ differenti fil-kuntest tal-operazzjoni tal-Mekkaniżmu ta' Valutazzjoni ta' Schengen, u informazzjoni immedjata pprovduta lill-Parlament Ewropew dwar kwalunkwe pass li jittieħed li jista' jwassal għall-possibbiltà ta' introduzzjoni mill-ġdid tal-kontroll fuq il-fruntiera, se jtejbu r-responsabbiltà u l-kontroll demokratiku. Barra minn hekk, il-Kummissjoni se tippreżenta ħarsa ġenerali biannwali lill-istituzzjonijiet tal-Unjoni Ewropea dwar il-funzjonament ta' Schengen. Dan se jipprovdi bażi għal dibattitu regolari fil-Parlament Ewropew u fil-Kunsill u se jikkontribwixxi għat-tisħiħ tal-gwida u l-koperazzjoni politika fiż-żona Schengen.

Il-Kummissjoni se tesplora wkoll modi biex tkabbar l-għarfien pubbliku dwar kif taħdem is-sistema Schengen, kif ukoll biex tiżgura li tiġi provduta informazzjoni xierqa meta tittieħed deċiżjoni eċċezzjonali biex jiġu introdotti mill-ġdid kontrolli temporanji fil-fruntieri.

5. KONKLUŻJONI

Iż-żona Schengen hija vitali għal dawk kollha li jgħixu fl-Ewropa. Il-Kummissjoni qed tipproponi li ssaħħaħ l-acquis ta' Schengen permezz ta' sistema ta' governanza li tkun kapaċi tirrispondi b'mod effettiv, fil-ħin u b'mod ikkordinat fl-Unjoni, għal ċirkostanzi eċċezzjonali u sfidi li jistgħu jipperikolaw il-funzjonament ġenerali taż-żona Schengen. Il-Kummissjoni qed tipproponi wkoll li tibda djalogu politiku aktar regolari u strutturat bejn l-Istituzzjonijiet Ewropej dwar il-funzjonament taż-żona Schengen.

MIŻURI TAL-UE BIEX TASSISTI LILL-ISTATI MEMBRI FIL-ĠESTJONI TAL-FRUNTIERI ESTERNI TAGĦHOM

Stat Membru jista' jitlob għal appoġġ prattiku u finanzjarju biex jindirizza sitwazzjoni kritika jew nuqqas fil-fruntieri esterni tiegħu mis-sorsi li ġejjin:

L-assistenza tal-Frontex

Il-Frontex hija l-Aġenzija tal-UE b'missjoni ddedikata għall-appoġġ tal-Istati Membri biex jikkontrollaw il-fruntieri esterni tagħhom. Il-mezzi materjali addizzjonali disponibbli għall-Frontex wara r-reviżjoni riċenti tar-Regolament li jirregolaha, kif ukoll l-estensjoni tal-mandat tagħha li din ir-reviżjoni ġabet fis-seħħ, se jservu biex titjieb il-kapaċità tal-Frontex biex tassisti lill-Istati Membri li jiffaċċjaw sfidi partikolari fil-ġestjoni tal-fruntieri esterni tagħhom jew biex ilaħħqu mal-konsegwenzi ta' influss kbir ta' migranti f'temp qasir ta' żmien.

L-assistenza prattika tinkludi Operazzjonijiet Konġunti mmirati, pereżempju, lejn għassa tal-fruntieri esterni għall-interessi komuni tal-Istati Membri kollha. Eżempju attwali ta' dan hi l-operazzjoni marittima konġunta 'Hermes' fin-Nofsinhar tal-Mediterran, li bdiet fi Frar 2011 fil-qafas tan-Netwerk Ewropew ta' Pattulji, li l-għan primarju tagħha hu li jiġu kkontrollati l-flussi tal-immigrazzjoni mill-Afrika ta' Fuq lejn l-Italja u Malta. L-operazzjoni attwali 'Poseidon' tul il-fruntieri fuq l-art u l-baħar bejn il-Greċja u t-Turkija hi eżempju ieħor ta' tali operazzjoni konġunta.

L-assistenza mill-Frontex tista' sseħħ ukoll permezz ta' Timijiet ta' Intervent Rapidu fil-Fruntieri (Rapid Border Intervention Teams - RABITs), li jintbagħtu fuq il-post wara talba minn Stat Membru. Tali timijiet kienu mmobilizzati tul il-fruntiera fuq l-art bejn il-Greċja u t-Turkija bejn Novembru tal-2010 u Marzu 2011. Ir-RABITs huma ffurmati minn gwardji tal-fruntiera minn għadd ta' Stati Membri tal-UE taħt il-kmand operazzjonali tal-Istat Membru ospitanti. Wara r-reviżjoni tar-Regolament tal-Frontex, il-possibbiltajiet għal assistenza mill-Frontex ġew razzjonalizzati u msaħħa permezz tal-possibbiltà li ssir talba biex jiġu mmobilizzati Timijiet ta' Gwardja tal-Fruntieri Ewropej (European Border Guard Teams - EBGTs).

Il-Frontex tista' wkoll tipprovdi assistenza għall-iżvilupp tal-kapaċitajiet ta' Stat Membru biex ikun jista' jsaħħaħ il-kapaċitajiet tar-riżorsi tekniċi u umani tiegħu biex jikkontrolla l-fruntieri tiegħu jew biex jikseb aspetti oħra tal-obbligi tiegħu taħt l-acquis ta' Schengen, pereżempju rigward ir-ritorn ta' migranti irregolari. Pereżempju, il-Frontex ipprovdiet tali assistenza lill-Greċja biex tiżviluppa l-kapaċità tagħha biex tamministra r-ritorn ta' migranti irregolari.

Fondi mill-UE

Solidarjetà finanzjarja bejn l-Istati Membri tal-Unjoni Ewropea fil-qasam tal-ġestjoni tal-fruntieri tingħata permezz tal-Fond Ewropew tal-Fruntieri (European Border Fund - EBF). Finanzjament li jista' jkollu impatt dirett jew indirett fl-assistenza tal-Istati Membri biex jaffrontaw l-influss ta' migranti hu disponibbli wkoll taħt il-fondi l-oħra tal-UE relatati mal-migrazzjoni, b'mod partikolari l-Fond għar-Ritorn, il-Fond Ewropew għar-Refuġjati u l-Fond Ewropew għall-Integrazzjoni. Il-fondi huma disponibbli bħala parti minn żborżamenti annwali għal attivitajiet organizzati fil-livell nazzjonali (bl-użu ta' allokazzjonijiet nazzjonali) jew madwar għadd ta' Stati Membri ('azzjonijiet Komunitarji'), jew fil-forma ta' żborżamenti

ta' emerġenza, u huma ġestiti mill-Kummissjoni. L-Italja, pereżempju, ingħatat fondi ta' emerġenza u finanzjament taħt l-EBF (u l-ERF) fl-2011, li, b'mod parzjali, qed jgħinuha tlaħħaq mal-konsegwenzi ta' influss kbir ta' migranti mill-Afrika ta' Fuq li kienet qed taffaċċja din is-sena. Matul dawn l-aħħar ftit snin, il-Greċja, Malta, Spajna u l-Italja rċivew ukoll appoġġ permezz ta' "azzjonijiet speċifiċi" tal-EBF biex jindirizzaw dgħufijiet f'partijiet tal-fruntiera.

Fil-Komunikazzjoni "Djalogu dwar il-migrazzjoni, il-mobilità u s-sigurtà mal-pajjiżi tan-Nofsinhar tal-Mediterran", il-Kummissjoni esprimiet il-pożizzjoni tagħha li l-ġestjoni tajba tal-fruntieri kienet se tkun possibbli biss jekk jiġu mmobilizzati r-riżorsi finanzjarji tal-UE xierqa. Barra minn hekk, il-Kummissjoni, fil-Komunikazzjoni "Baġit għall-Ewropa 2020" ipproponiet żieda sinifikanti ħafna tal-fondi ddedikati għall-politika tal-affarijiet interni, li tammonta għal total ta' madwar EUR 8.2 biljun għall-perjodu 2014-2020, sabiex tiżgura li l-kwistjonijiet ta' migrazzjoni jiġu indirizzati b'mod xieraq u fil-ħin.

Miżuri oħra ta' appoġġ

Skont iċ-ċirkostanzi li jkun qed jaffaċċja l-Istat Membru inkwistjoni, u b'mod partikolari jekk numru kbir ta' dawk li jfittxu ażil ikunu waslu f'dak l-Istat, jista' jkun utli li jfittex għajnuna mill-EASO, forsi fil-forma ta' Timijiet ta' Appoġġ għall-Ażil, li jistgħu, pereżempju, jipprovdu pariri tekniċi dwar l-ilqugħ jew l-ipproċessar tat-talbiet. Il-Greċja rċeviet din it-tip ta' assistenza għall-iżvilupp tal-kapaċitajiet mill-EASO f'dawn l-aħħar xhur, bil-għan li ssaħħaħ l-aspetti ewlenin tas-sistema tal-asil tagħha.

Bl-istess mod, jekk l-isfidi li jkun qed jaffaċċja l-Istat Membru inkwistjoni jkollhom dimensjoni kriminali, jista' jkun xieraq li jfittex l-għajnuna mill-Europol. Jekk, pereżempju, jkun hemm netwerks kriminali involuti fil-kuntrabandu u t-traffikar tal-migranti, l-Europol jista' jkun kapaċi jassisti fit-tfassil u l-implimentazzjoni ta' miżuri effettivi kontra tali netwerks. L-Europol kien qed jassisti lill-Italja f'dawn l-aħħar xhur billi pprovda valutazzjoni tar-riskju li kienet tqis kemm is-sitwazzjoni politika instabbli fir-reġjun setgħat tiġi sfruttata minn netwerks kriminali jew terroristiċi. Il-Europol kien qed jipprovdi wkoll assistenza lill-Italja fuq l-art f'Lampedusa, fejn kien qed jiżgura aċċess immedjat għal bażijiet tad-dejta kriminali u jipprovdi assistenza fil-ġbir tal-informazzjoni.

F'ċerti ċirkostanzi, Stat Membru wieħed jew aktar jistgħu jkunu f'pożizzjoni li jipprovdu assistenza ad hoc lil Stat Membru f'diffikultà, b'mod partikolari jekk l-Istat Membru li jagħti l-għajnuna huwa direttament milqut mis-sitwazzjoni ta' kriżi fl-Istat l-ieħor, forsi għaliex ikunu Stati ġirien jew, jekk dawn ikollhom xi kapaċità jew ħila partikolari li jistgħu jkunu utli għall-Istat Membru f'diffikultà.

Kooperazzjoni ma' pajjiżi terzi

L-UE u l-aġenziji tagħha huma f'pożizzjoni li jieħdu varjetà ta' passi biex jikkoperaw u jidħlu fi djalogu ma' pajjiżi terzi tal-oriġini jew tat-tranżitu, bil-għan li jassistu fit-tisħiħ tal-kontroll tal-fruntieri u jwaqqfu l-migrazzjoni irregolari lejn l-Unjoni. Tali għajnuna tista', pereżempju, tieħu l-forma ta' assistenza finanzjarji jew materjali lill-pajjiż terz inkwistjoni, pereżempju, biex jassistu lil dak il-pajjiż ilaħħaq ma' kriżi umanitarja. Bl-istess mod, l-assistenza lill-Istati Membri billi jintervjenu ma' pajjiżi terzi tista' tieħu l-forma ta' diskussjonijiet rigward ir-riammissjoni mill-ġdid ta' migranti irregolari li joriġinaw minn dak il-pajjiż terz, jew tista' tikkonsisti fil-provvista ta' assistenza relatata mal-ġestjoni teknika tal-migrazzjoni jew l-implimentazzjoni ta' Programm ta' Protezzjoni Reġjonali.

IT-TIPI EWLENIN TA' SITWAZZJONIJIET EĊĊEZZJONALI FEJN L-INTRODUZZJONI MILL-ĠDID TA' KONTROLLI FUQ IL-FRUNTIERI INTERNI B'MOD TEMPORANJU TISTA' TKUN IKKONTEMPLATA

Sabiex tingħata stampa ta' kif se jkun jopera fil-prattika r-reġim il-ġdid għall-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni b'mod temporanju u eċċezzjonali, li ġej huwa deskrizzjoni mhux eżawrjenti tat-tipi ewlenin ta' sitwazzjonijiet li fihom tali miżuri jistgħu jitqiesu, kif ukoll indikazzjoni tal-passi proċedurali li jkunu invokati f'każijiet bħal dawn.

Avvenimenti prevedibbli b'impatt kbir lokalizzat fuq żmien qasir

Fejn l-avveniment li jagħti lok għall-ħtieġa li jiġu introdotti mill-ġdid il-kontrolli fuq il-fruntieri interni jkun prevedibbli, l-Istat Membru għandu jinnotifika lill-Kummissjoni u lill-Istati Membri l-oħra mill-inqas sitt ġimgħat minn qabel bl-informazzjoni rilevanti kollha dwar ir-raġunijiet għal dan, u rigward l-ambitu u t-tul ippjanat. Jekk l-avveniment inkwistjoni jkun prevedibbli biss inqas minn sitt ġimgħat qabel ma l-miżura ta' introduzzjoni mill-ġdid tkun teħtieġ li tittieħed, allura din għandha tiġi nnotifikata mill-aktar fis possibbli. Din tkun segwita minn deċiżjoni tal-Kummissjoni bħala att ta' implimentazzjoni, meħuda permezz ta' proċedura ta' eżami fejn in-neċessità u l-proporzjonalità tal-miżuri ppjanati jiġu evalwati (l-Artikolu 5 tar-Regolament (UE) Nru 182/2011 tal-Parlament Ewropew u tal-Kunsill tas-16 ta' Frar li jistabbilixxi r-regoli u l-prinċipji ġenerali dwar il-modalitajiet ta' kontroll mill-Istati Membri tal-eżerċizzju mill-Kummissjoni tas-setgħat ta' implimentazzjoni[11]).

L-esperjenza turi li dan it-tip ta' xenarju jikkorrispondi għas-sitwazzjonijiet li aktarx jagħtu lok għal deċiżjonijiet dwar l-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli fuq il-fruntieri interni, pereżempju fir-rigward ta' avvenimenti sportivi kbar, dimostrazzjonijiet politiċi, laqgħat politiċi ta' livell għoli u oħrajn.

Avvenimenti urġenti mhux prevedibbli fuq żmien qasir

Ċerti avvenimenti li jwasslu għall-ħtieġa li jittieħdu miżuri drastiċi fuq żmien qasir biex jissalvagwardjaw is-sigurtà jew interessi pubbliċi kritiċi oħrajn, inkluż il-possibbiltà tal-introduzzjoni mill-ġdid tal-kontrolli fuq il-fruntieri interni għal perjodu limitat, fin-natura tagħhom mhumiex prevedibbli. Dan jista' jkun il-każ, pereżempju, fil-każ ta' attakki terroristiċi jew inċidenti kriminali kbar oħra, fejn ikun hemm il-ħtieġa li jittieħdu l-miżuri kollha possibbli biex ikun żgurat li l-kriminali jinqabdu malajr.

F'tali ċirkostanzi, l-Istati Membri jistgħu b'mod immedjat jintroduċu mill-ġdid il-kontrolli fuq il-fruntieri interni għal perjodu ta' mhux aktar minn ħamest ijiem. Jekk ikunu jixtiequ jtawlu l-kontroll aktar minn dan il-perjodu, huma għandhom jinnotifikaw lill-Kummissjoni u lill-Istati Membri b'dan. Tali estensjoni tista' tiġi deċiża fil-pront permezz ta' proċedura ta' urġenza speċjali kif stipulata fl-Artikolu 8 tar-Regolament Nru 182/2011 imsemmi hawn fuq.

Nuqqas persistenti fil-ġestjoni ta' sezzjoni tal-fruntiera esterna tal-Unjoni

F'ċerti ċirkostanzi, jista' jkun neċessarju, bħala l-aħħar soluzzjoni wara li jkunu eżawriti miżuri oħra, li jiġi mmitigat l-impatt negattiv li jirriżulta min-nuqqas ta' kontroll minn Stat Membru tas-sezzjoni tiegħu tal-fruntieri esterni, billi tintuża l-introduzzjoni mill-ġdid ta' ċerti kontrolli fuq il-fruntieri interni b'mod temporanju.

---

11 Il-ĠU L 55 tat-28.2.2011, p. 13.

Tali nuqqasijiet fil-ġestjoni tal-fruntieri jiġu identifikati fir-rapport imħejji bħala parti mill-mekkaniżmu ta' evalwazzjoni li jkun jinkludi rakkomandazzjonijiet dwar kif għandhom jiġu indirizzati dawn in-nuqqasijiet. L-Istat Membru kkonċernat ikun meħtieġ ifassal pjan ta' azzjoni mmirat biex jissodisfa dawn ir-rakkomandazzjonijiet, u l-implimentazzjoni tiegħu tkun immonitorjata mill-Kummissjoni. Il-Kummissjoni tista' titlob lill-Istat Membru kkonċernat biex jieħu ċerti miżuri speċifiċi bħal pereżempju li jagħmel talba għall-appoġġ mill-Frontex jew li jagħlaq punt tal-qsim tal-fruntiera speċifiku għal perjodu ta' żmien bil-għan li jiġu rregolarizzati ċerti nuqqasijiet. Madankollu, jekk dawn il-miżuri ma jkunux effikaċi biex jiġu indirizzati n-nuqqasijiet, u diment li n-nuqqasijiet jikkostitwixxu theddida serja għall-politika pubblika jew għas-sigurtà interna fil-livell tal-Unjoni jew nazzjonali, il-Kummissjoni tista' tiddeċiedi dwar l-introduzzjoni mill-ġdid ta' kontrolli fuq il-fruntieri interni b'mod temporanju. Qabel tieħu pass serju bħal dan, il-Kummissjoni trid tieħu kont sħiħ tan-neċessità u l-proporzjonalità ta' dan, kif ukoll tagħmel valutazzjoni tal-impatt li aktarx ikollu fuq il-moviment ħieles tal-persuni fi ħdan iż-żona Schengen.

Avvenimenti b'impatt potenzjalment wiesa' fi żmien qasir jew fit-tul

Jistgħu jinqalgħu sitwazzjonijiet fejn numru kbir ta' ċittadini ta' pajjiż terz jaqsmu l-fruntiera esterna ta' wieħed jew aktar Stati Membri. Dan jista' jwassal għal movimenti sekondarji mhux mistennija u sinifikanti ta' ċittadini ta' pajjiż terz li jinstabu joqogħdu b'mod irregolari fit-territorju ta' Stati Membri oħra. F'tali sitwazzjoni, u sakemm iċ-ċirkostanzi jkunu tali li jikkostitwixxu theddida serja għall-politika pubblika jew għas-sigurtà interna fil-livell tal-Unjoni jew nazzjonali, l-introduzzjoni mill-ġdid ta' xi kontrolli fuq il-fruntieri interni b'mod temporanju jistgħu jitqiesu bħala l-aħħar għażla. Stat Membru li jkun jixtieq jintroduċi mill-ġdid il-kontrolli fuq il-fruntiera interna f'tali ċirkostanzi jista' jagħmel talba lill-Kummissjoni bil-mod kif deskritt hawn fuq fil-każ ta' avvenimenti prevedibbli. Il-Kummissjoni, qabel ma tieħu tali deċiżjoni teħtieġ li tikkonsulta l-Istati Membri u l-partijiet ikkonċernati u trid tkun konvinta li din hi l-*unika* miżura li x'aktarx se tkun effettiva, wara li tkun ikkunsidrat il-miżuri l-oħra kollha inklużi dawk deskritti fl-Anness 1.

Il-qsim tal-fruntiera esterna ta' numru kbir ta' ċittadini ta' pajjiż terz jista', f'ċerti ċirkostanzi, jiġġustifika l-introduzzjoni mill-ġdid b'mod immedjat ta' xi kontrolli fuq il-fruntieri interni għal perjodu ta' żmien, sabiex jiġi żgurat li l-miżuri neċessarji jistgħu jittieħdu fil-pront biex jissalvagwardjaw il-politika pubblika u s-sigurtà interna fil-livell tal-Unjoni jew nazzjonali. F'tali ċirkostanzi, Stat Membru jista' jintroduċi mill-ġdid kontrolli fuq il-fruntieri interni għal perjodu ta' mhux aktar minn ħamest ijiem bil-mod kif deskritt hawn fuq fil-każ tal-avvenimenti mhux prevedibbli. Jekk l-Istat Membru jkun jixtieq itawwal dan il-perjodu tal-introduzzjoni mill-ġdid, dan għandu jgħarraf lill-Kummissjoni u lill-Istati Membri b'dan, u estensjoni tista' tingħata fil-livell tal-Unjoni permezz tal-proċedura ta' urġenza speċjali stabbilita fl-Artikolu 8 tar-Regolament Nru 182/2011.

L-introduzzjoni mill-ġdid ta' xi kontrolli mmirati fuq fruntieri interni magħżula tista' tiżgura li ċittadini ta' pajjiż terz li jinstabu joqogħdu b'mod irregolari jinqabdu u jiġu rritornati lura, preferibbilment b'mod volontarju, skont it-termini tad-Direttiva 2008/115 (id-Direttiva dwar ir-Ritorn), jew direttament lejn il-pajjiż ta' oriġini tagħhom, jew lejn l-Istat Membru li jkunu għaddew minnu jekk dan ikun possibbli minħabba l-eżistenza ta' ftehim bilaterali li jipprovdi għall-possibbiltà ta' tali ritorn. Din tista' twassal ukoll għal xkiel tal-attivitajiet ta' netwerks kriminali, speċjalment jekk numru kbir tal-migranti inkwistjoni jkunu meqjusa li huma aktarx is-soġġett jew il-vittmi ta' traffikar jew kuntrabandu organizzat fi ħdan l-Unjoni, jew li huma stess ikunu involuti f'attività kriminali.