



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 16.9.2011
COM(2011) 561 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL ȘI COMITETUL REGIUNILOR**

Guvernanța Schengen - a răspunde circumstanțelor excepționale

1. INTRODUCERE

1.1. *Un spațiu fără controale la frontierele interne*

Libera circulație este un principiu definitoriu al Uniunii Europene, iar posibilitatea de a se deplasa în interiorul Uniunii Europene (UE) fără a fi supus unor controale la frontierele interne este una dintre realizările sale cele mai de succes. Numeroase persoane folosesc această libertate efectuând anual peste un miliard de călătorii în interiorul UE, iar opinia publică apreciază în mod constant libera circulație ca fiind unul dintre cele mai importante beneficii ale Uniunii¹. În plus, un spațiu fără controale la frontierele interne este esențial pentru succesul pieței unice, inclusiv libera circulație a lucrătorilor, a mărfurilor și a serviciilor, precum și pentru continuarea eforturilor Europei de a stimula creșterea economică.

Spațiul Schengen se bazează pe un ansamblu de norme (acquis-ul Schengen) care cuprinde nu numai eliminarea controalelor la frontierele interne și norme comune privind controalele la frontierele externe, dar și o politică comună în domeniul vizelor, cooperarea polițienească și judiciară, norme comune privind returnarea migranților ilegali și înființarea de baze de date comune, cum ar fi Sistemul de Informații Schengen (SIS).

Elementele de bază ale cooperării Schengen sunt solide, dar evoluțiile recente au evidențiat necesitatea de a garanta că spațiul Schengen poate face față cu eficacitate unor presiuni la care poate fi supus din cauza unor deficiențe la frontierele externe sau a unor factori externi pe care nu îi poate controla. Răspunsul Uniunii trebuie să abordeze aceste provocări diverse, garantând, în același timp, dreptul cetățenilor la liberă circulație.

În consecință, în comunicarea sa din luna mai privind migrația², Comisia a subliniat necesitatea unui răspuns coordonat la nivelul Uniunii în cazul unor asemenea situații și a indicat că ar putea propune un mecanism adecvat, precum și alte mijloace, pentru a asigura o punere în aplicare și interpretare coerente ale normelor Schengen.

În mod similar, Consiliul European din 23-24 iunie 2011³ a cerut introducerea unui mecanism „pentru a răspunde situațiilor excepționale care periclitează funcționarea generală a cooperării Schengen, fără a aduce prejudicii principiului liberei circulații a persoanelor”. Comisia a fost invitată să prezinte o propunere în acest scop, în septembrie 2011.

Prezenta comunicare și propunerile legislative⁴ care o însoțesc răspund acestei cereri, precum și apelului Consiliului Justiție și Afaceri Interne din luna iunie pentru o orientare politică mai aprofundată privind cooperarea Schengen⁵ și rezoluției Parlamentului European din luna iulie⁶, în care a fost formulată solicitarea ca orice mecanism nou să se concentreze pe sporirea libertății de circulație și consolidarea guvernantei UE în spațiul Schengen.

¹ Eurobarometru, „Public Opinion in the European Union – Spring 2011” (Opinia publică în Uniunea Europeană - primăvara anului 2011), p. 31-32.

² COM (2011)248 din 4.5.2011.

³ EUCO 23/11 din 24.6.2011.

⁴ COM(2011) 559 și COM(2011) 560

⁵ 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395].

⁶ P7_TA(2011)0336.

Cetățenii UE se așteaptă să aibă posibilitatea de a beneficia de dreptul la liberă circulație și să se deplaseze liber într-o Europă sigură și fără frontiere. Nu ar trebui să se permită ca amenințări de natură criminală, teroristă sau de alt tip să prejudicieze acest lucru. În același timp, Uniunea și statele sale membre trebuie să fie în măsură să reacționeze rapid și cu eficacitate în cazul unor amenințări grave la adresa ordinii publice și securității interne. Cu acest pachet cuprinzător de măsuri intercorelate, Comisia încearcă să stabilească un răspuns coordonat la nivelul UE, care să garanteze că principiile fundamentale ale dreptului Uniunii și, în special, dreptul la liberă circulație sunt respectate și care să permită ca în securizarea spațiului Schengen să se țină seama de toate interesele europene, fixând, în același timp, limite pentru inițiativele naționale unilaterale care, în mod izolat, nu pot constitui niciodată un răspuns eficace la amenințări comune. Un element esențial și indispensabil al acestui pachet de măsuri este să se asigure că reintroducerea excepțională și temporară a controalelor la frontierele interne este hotărâtă în conformitate cu metoda comunitară și să se țină seama de faptul că, la nivel general, Comisia răspunde în fața Parlamentului European.

2. CONSOLIDAREA GESTIONĂRII SPAȚIULUI SCHENGEN

Libera circulație a cetățenilor în spațiul fără controale la frontierele interne se întemeiază pe un sistem al cărui element esențial îl reprezintă încrederea reciprocă în faptul că fiecare stat participant va fi pregătit și capabil să pună în aplicare diferitele instrumente legislative care constituie *acquis-ul Schengen*.

Uniunea Europeană a instituit deja instrumente de sprijinire a statelor membre pentru a le ajuta să respecte obligațiile care le revin și să reacționeze la circumstanțe critice care ar putea pune în pericol spațiul Schengen. De exemplu, statele membre pot solicita sprijin financiar și practic din partea Comisiei, prin intermediul fondurilor UE. Frontex poate organiza operațiuni comune sau poate detașa echipe de intervenție rapidă la frontieră. Statele membre pot, de asemenea, să se adreseze altor state membre, Europol sau Biroului European de Sprijin pentru Azil (EASO) pentru asistență suplimentară. Mai multe detalii sunt prezentate în anexa 1.

În plus, așa cum menționează în comunicarea sa din luna mai privind migrația⁷, Comisia, împreună cu statele membre, va continua să lucreze la elaborarea de orientări pentru a asigura o punere în aplicare coerentă a normelor Schengen. Procesul a fost lansat printr-o reuniune a experților în iulie 2011. Experții vor identifica deficiențele și domeniile în care ar putea fi nevoie de clarificări suplimentare privind *acquis-ul Schengen*, de exemplu privind eliberarea de documente de călătorie și de permise de ședere.

Însă doar aceste instrumente nu pot să asigure, în sine, o aplicare consecventă a normelor Schengen de către fiecare stat membru. Mijlocul de verificare a acestui lucru îl reprezintă mecanismul de evaluare Schengen, utilizat pentru a monitoriza aplicarea *acquis-ului Schengen* și pentru a emite recomandări privind orice deficiențe. Mecanismul actual, bazându-se pe un sistem interguvernamental de evaluare *inter pares*, nu este suficient de puternic pentru a remedia cu eficacitate toate punctele slabe. Acesta este motivul pentru care, anul trecut, Comisia a propus o abordare coordonată de Uniune⁸.

Un element-cheie al acestei noi abordări îl reprezintă posibilitatea efectuării de vizite anunțate sau neanunțate într-un anumit stat membru, de către echipe conduse de Comisie, cu experți

⁷ COM(2011) 248.

⁸ COM(2010) 624 din 16.11.2010.

din alte state membre și ai Frontex, pentru a verifica aplicarea acquis-ului Schengen. Un raport elaborat în urma fiecărei vizite ar identifica orice deficiențe, cu recomandări clare pentru acțiuni de remediere și termene-limită de punere în aplicare a acestora. Statul membru evaluat ar trebui să elaboreze ulterior un plan de acțiune în care stabilește modul în care intenționează să dea curs acestor recomandări. Verificările la nivelul Uniunii privind punerea în aplicare a planului de acțiune ar putea include vizite suplimentare.

Aceste schimbări vor îmbunătăți sistemul de evaluare și monitorizare, dar nu soluționează situațiile în care aceste acțiuni, chiar combinate cu măsurile descrise în anexa 1, sunt insuficiente pentru remedierea unor deficiențe constatate în cazul unui stat membru în ceea ce privește punerea în aplicare a acquis-ului și, în special, controlul frontierelor sale externe.

Prin urmare, în cazul în care măsurile luate la nivelul Uniunii sau la nivel național nu îmbunătățesc situația, ar putea fi necesar să se reintroducă controalele la frontierele interne cu statul membru în cazul căruia s-au constatat deficiențe, dacă situația este de natură să constituie o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne la nivelul Uniunii sau la nivel național. O astfel de acțiune ar fi întreprinsă doar în ultimă instanță și ar avea numai amploarea și durata necesare pentru a reduce în mod proporțional consecințele negative ale circumstanțelor excepționale. Includerea unei astfel de posibilități în sistemul de guvernanță Schengen ar servi, de asemenea, ca măsură preventivă, cu efect de descurajare.

Din acest motiv, Comisia își modifică propunerea din 2010 pentru a remedia această situație.

3. CIRCUMSTANȚE EXCEPȚIONALE CARE AR PUTEA CONDUCE LA REINTRODUCEREA CONTROALELOR LA FRONTIERELE INTERNE, CA MĂSURĂ DE ULTIMĂ INSTANȚĂ

Cum se reintroduc la ora actuală controalele la frontierele interne

În conformitate cu Codul frontierelor Schengen⁹, un stat membru poate reintroduce temporar controale la frontierele sale interne în circumstanțe excepționale, „în cazul unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a siguranței interne”. Dacă amenințările care justifică reintroducerea sunt previzibile, statul membru respectiv trebuie să notifice celorlalte state membre și Comisiei, „cât mai curând posibil”, toate informațiile relevante privind zona de aplicare, durata și motivele reintroducerii. Comisia poate emite un aviz privind notificarea, în urma căruia ar putea avea loc consultări între statele membre și Comisie. În cazuri urgente, reintroducerea se poate efectua imediat.

Comisia a raportat în octombrie 2010¹⁰ că această posibilitate de a reintroduce controale la frontierele interne fusese utilizată de 22 de ori de la intrarea în vigoare, în octombrie 2006, a codului. De la publicarea raportului, au fost reintroduse controale la frontierele interne de către state membre de încă patru ori, cel mai recent, de către Norvegia și Suedia ca răspuns la incidentele teroriste din Norvegia. În majoritatea cazurilor, deși reintroducerea controalelor la frontieră a fost utilizată pentru a facilita autorităților polițienești gestionarea aspectelor legate de securitate ale unor evenimente sportive majore, demonstrații politice, sau reuniuni politice importante. O reintroducere unilaterală a controalelor la frontiere nu a depășit niciodată 30 de zile și, de obicei, controalele au fost efectuate pe o perioadă mult mai scurtă.

⁹ JO L 105, 13.04.2006, p. 1.

¹⁰ COM(2010) 554.

Cu toate acestea, informațiile pe care statele membre sunt obligate să le furnizeze altor state membre și Comisiei nu ajung adesea în timp util sau nu conțin detalii suficiente pentru a-i permite Comisiei să emită, în mod util, un aviz privind notificarea.

Necesitatea unui mecanism la nivelul Uniunii Europene

Întrucât libera circulație a persoanelor în spațiul fără frontiere interne reprezintă o realizare esențială a Uniunii, de care beneficiază toate persoanele care trăiesc în acest spațiu, ar trebui, ca regulă generală, ca adoptarea unei decizii să se facă mai degrabă la nivelul Uniunii, decât unilateral, la nivel național.

Un răspuns coordonat la nivelul UE ar permite să se țină seama de toate interesele europene. Un astfel de răspuns ar soluționa situațiile în care un stat membru se confruntă cu o amenințare gravă, de durată scurtă, localizată în mare măsură, la adresa ordinii publice sau a securității interne, precum și situațiile cu implicații mai largi și pe termen mai lung. În ambele cazuri un răspuns coordonat la nivel european se justifică, deoarece este inerent oricărei decizii de reintroducere a controalelor la frontierele interne, chiar și pentru o perioadă limitată de timp și într-o zonă geografică restrânsă, ca implicațiile asupra oamenilor și cele de natură economică să fie resimțite și în afara statului care recurge la astfel de măsuri. Necesitatea adoptării unei astfel de abordări europene coordonate este cu atât mai stringentă atunci când o secțiune a frontierei externe se confruntă cu o presiune neașteptată și puternică sau când un stat membru nu reușește în mod repetat să asigure controlul secțiunii de frontieră externă de pe teritoriul său.

Controalele la frontieră ar trebui să fi reintroduse doar în ultimă instanță în aceste condiții și numai după ce sunt luate alte măsuri pentru a stabili situația în secțiunea respectivă a frontierei externe, fie la nivel european, într-un spirit de solidaritate, și/sau la nivel național, pentru a se asigura o mai bună respectare a normelor comune.

Propunere privind o abordare consolidată la nivelul UE pentru reintroducerea excepțională a controalelor la frontierele interne

O amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a siguranței interne va rămâne singurul motiv pentru reintroducerea controalelor la frontierele interne. Criteriile stricte pentru derogări excepționale de la spațiul fără frontiere interne nu devin mai lax, și se vor aplica fiecărui scenariu în care este avută în vedere o astfel de măsură. Acest lucru va fi valabil și pentru evenimente precum manifestări sportive majore sau reuniuni politice la nivel înalt, dar și pentru evenimente care necesită acțiune imediată, cum ar fi atacuri teroriste sau alte atacuri criminale, precum atrocitățile recente din Norvegia.

Consecințele negative ale eșecului repetat al unui stat membru în protejarea în mod adecvat a unei părți din frontiera externă a UE, sau ale unui aflux brusc și neașteptat de resortisanți din țări terțe într-o parte a frontierei, ar putea, în anumite circumstanțe, să fie caracterizate ca reprezentând o astfel de amenințare. Anexa 2 prezintă sintetic principalele tipuri de situații care pot apărea.

Principala normă, în cadrul abordării consolidate la nivelul UE ar fi că orice decizie privind reintroducerea controalelor la frontierele interne ar fi luată de către Comisie, printr-un act de punere în aplicare care implică statele membre în mod corespunzător. Parlamentul European ar fi informat în mod adecvat cu privire la astfel de măsuri. Decizia ar stabili domeniul de aplicare și durata reintroducerii controalelor și ar putea fi reînnoită pentru perioade de cel

mult 30 de zile, durata maximă fiind de șase luni. În mod excepțional, această limită de șase luni nu s-ar aplica situațiilor în care reintroducerea controalelor la frontierele interne este rezultatul unei constatări negative în cadrul mecanismului de evaluare Schengen cu privire la eșecul repetat al unui stat membru de a proteja în mod corespunzător secțiunea de frontieră externă aflată pe teritoriul său.

Totuși, în situații de urgență, statele membre ar putea în continuare să ia măsuri unilaterale de reintroducere a controalelor la frontierele interne, dar numai pentru o perioadă limitată (cinci zile), pentru orice prelungire urmând a fi necesară o decizie stabilită în conformitate cu noua procedură a UE privind actele de punere în aplicare.

Atunci când se decide asupra reintroducerii temporare a controalelor la frontiere trebuie să se facă o evaluare a necesității de a se recurge la o astfel de măsură pentru reducerea amenințării la adresa ordinii publice sau a siguranței interne la nivelul Uniunii Europene sau la nivel național, care a condus la solicitarea sau la inițiativa privind reintroducerea controalelor la frontierele interne sau la o inițiativă în vederea acesteia, precum și o evaluare a proporționalității măsurii cu amenințarea respectivă. Această evaluare trebuie să se bazeze pe informații detaliate prezentate de către statul membru sau de către statele membre în cauză sau pe orice alte informații relevante. Într-o astfel de evaluare, trebuie să se țină seama, cu precădere, de următoarele considerații:

- impactul probabil al oricăror amenințări la adresa ordinii publice sau a siguranței interne la nivelul Uniunii sau la nivel național, inclusiv al amenințărilor pe care le constituie criminalitatea organizată sau activitățile teroriste;
- disponibilitatea măsurilor de asistență tehnică sau financiară care ar putea fi sau au fost intens folosite la nivel național și/sau european, inclusiv asistență acordată de organismele Uniunii, precum Frontex sau Europol, precum și măsura în care asemenea acțiuni ar putea remedia în mod adecvat amenințările la adresa ordinii publice sau a siguranței interne la nivelul Uniunii sau la nivel național;
- impactul actual și posibilul impact viitor al oricăror deficiențe grave legate de controalele la frontierele externe sau de procedurile de returnare identificate în cadrul unor evaluări Schengen, în conformitate cu Regulamentul privind instituirea unui mecanism de evaluare și monitorizare în vederea verificării aplicării acquis-ului Schengen;
- impactul posibil al unei astfel de măsuri asupra liberei circulații în spațiul fără controale la frontierele interne.

Reintroducerea controalelor la frontierele interne este în mod evident o măsură de ultimă instanță care ar putea fi avută în vedere doar în cazul în care toate celelalte măsuri nu s-au dovedit capabile să reducă în mod eficace amenințarea gravă identificată.

Trebuie subliniat faptul că, în cazul în care sunt introduse controale la frontierele interne, pentru statul membru în cauză se mențin obligațiile privind garantarea dreptului la liberă circulație al persoanelor care beneficiază de acesta în temeiul tratatelor și al Cartei drepturilor fundamentale și în temeiul Directivei 2004/38 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora. Chiar și în eventualitatea unei reintroduceri temporare a controalelor la frontierele interne, cetățenii Uniunii și membrii familiilor lor, pot intra pe teritoriul unui alt stat membru prin simpla

prezentare a unui pașaport sau a unei cărți de identitate valabile. Toate garanțiile procedurale de care beneficiază un cetățean al Uniunii și membrii familiei acestuia rămân în vigoare. Resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere legală în spațiul Schengen vor putea, de asemenea, să continue să călătorească pe baza documentului de călătorie și, dacă este necesar, a unei vize sau a unui permis de ședere valabile.

4. SUPRAVEGHEREA DE CĂTRE UE A GUVERNANȚEI SCHENGEN

Întrucât spațiul fără controale la frontierele interne reprezintă una dintre libertățile cele mai de preț ale Uniunii Europene pentru persoanele care trăiesc sau călătoresc în acest spațiu, instituțiile UE ar trebui, prin urmare, să garanteze această libertate fără a compromite capacitatea statelor membre și a UE de a răspunde cu eficacitate amenințărilor grave la adresa siguranței sau ordinii publice. De aceea, este important să se mențină un dialog constant între actorii politici principali cu privire la funcționarea spațiului Schengen și la provocările cu care se confruntă. Un mecanism de evaluare Schengen consolidat, combinat cu un mecanism la nivel UE pentru a răspunde amenințărilor excepționale, reprezintă instrumente legislative care vor îmbunătăți eficacitatea în ceea ce privește spațiul Schengen, precum și transparența funcționării sale.

Pe lângă aceste instrumente legislative, transmiterea de rapoarte periodice Parlamentului European cu privire la rezultatul diferitelor vizite de monitorizare în contextul funcționării mecanismului de evaluare Schengen, precum și informarea imediată a Parlamentului European referitoare la orice măsură adoptată care ar putea conduce la o posibilă reintroducere a controalelor la frontiere, vor îmbunătăți responsabilitatea și controlul democratic. În plus, Comisia va înainta, bianual, instituțiilor Uniunii Europene, o prezentare generală privind funcționarea mecanismului Schengen. Acest lucru va asigura punctul de pornire al unei dezbateri periodice în Parlamentul European și în cadrul Consiliului și va contribui la consolidarea orientării politice și a cooperării în spațiul Schengen.

Comisia va analiza, de asemenea, metode de îmbunătățire a nivelului de sensibilizare a opiniei publice cu privire la modul în care funcționează spațiul Schengen, inclusiv prin asigurarea furnizării de informații adecvate atunci când se adoptă o decizie excepțională de reintroducere temporară a controalelor la frontiere.

5. CONCLUZIE

Spațiul Schengen este vital pentru toți cei care locuiesc în Europa. Comisia propune consolidarea acquis-ului Schengen, prin intermediul unui sistem de guvernare capabil să răspundă cu eficacitate, la timp și de manieră coordonată la nivelul Uniunii, circumstanțelor excepționale și provocărilor care ar putea pune în pericol funcționarea generală a spațiului Schengen. De asemenea, Comisia propune inițierea unui dialog politic mai regulat și mai structurat între instituțiile europene cu privire la funcționarea spațiului Schengen.

MĂSURI PREVĂZUTE LA NIVELUL UE PENTRU ACORDAREA DE ASISTENȚĂ STATELOR MEMBRE ÎN CEEA CE PRIVEȘTE GESTIONAREA FRONTIERELOR LOR EXTERNE

Un stat membru poate solicita sprijin practic și financiar pentru a soluționa o situație critică sau o deficiență la frontierele sale externe, din următoarele surse:

Asistența Frontex

Frontex este agenția UE a cărei misiune specifică este de a sprijini statele membre în controlul frontierelor lor externe. Mijloacele materiale suplimentare aflate la dispoziția Frontex, ca urmare a revizuirii recente a regulamentului său de funcționare, precum și prelungirea mandatului său în urma acestei revizuirii, vor servi la consolidarea capacității Frontex de a asista statele membre care se confruntă cu provocări specifice în ceea ce privește gestionarea frontierelor lor externe sau a consecințelor unui mare aflux de imigranți, într-un interval de timp scurt.

Asistența de ordin practic include operațiuni comune care vizează, de exemplu, patrularea la frontierele externe în interesul comun ale tuturor statelor membre. Un exemplu este operațiunea maritimă comună „Hermes” în curs de desfășurare în sudul Mediteranei, lansată în februarie 2011 în cadrul Rețelei europene de patrulare, al cărui obiectiv principal este de a controla fluxurile de imigranți din Africa de Nord către Italia și Malta. Operațiunea „Poseidon”, în curs de desfășurare de-a lungul frontierelor terestre și maritime dintre Grecia și Turcia reprezintă un alt exemplu de operațiune comună de acest tip.

Asistența acordată în cadrul Frontex poate consta, de asemenea, în detașarea de echipe de intervenție rapidă la frontieră (RABIT), la solicitarea unui stat membru. Astfel de echipe, au fost desfășurate de-a lungul frontierelor terestre dintre Grecia și Turcia din noiembrie 2010 până în martie 2011. RABIT sunt formate din polițiști de frontieră ai unor state membre ale UE, aflate sub comanda operațională a statului membru gazdă. În urma revizuirii regulamentului Frontex, eventuala asistență acordată în cadrul Frontex a fost raționalizată și consolidată prin posibilitatea de a solicita desfășurarea de echipe europene de supraveghere a frontierelor (EBGT).

Frontex poate oferi, de asemenea, unui stat membru sprijin pentru consolidarea capacităților pentru a-i permite acestuia să își consolideze mijloacele tehnice și resursele umane pentru a-și gestiona frontierele sau pentru a îndeplini alte aspecte ale obligațiilor care îi revin în temeiul acquis-ului Schengen, de exemplu cu privire la returnarea migranților ilegali. De exemplu, Frontex a furnizat o astfel de asistență Greciei pentru a-și dezvolta capacitatea de a gestiona returnarea migranților ilegali.

Finanțare UE

Solidaritatea financiară dintre statele membre ale Uniunii Europene în domeniul gestionării frontierelor este asigurată prin Fondul pentru frontierele externe (FFE). De asemenea, statele membre pot obține finanțări susceptibile să le ajute, direct sau indirect, în gestionarea fluxului de migranți, în cadrul altor fonduri ale Uniunii legate de migrație, în special Fondul de returnare, Fondul european pentru refugiați și Fondul european de integrare a resortisanților țărilor terțe. Fondurile sunt disponibile ca parte a plăților anuale pentru activități organizate la nivel național (utilizând alocările naționale) sau în mai multe state membre („acțiuni

comunitare”), sau sub forma unor plăți pentru urgențe, și sunt gestionate de Comisie. Italiei, de exemplu, i s-a acordat finanțare de urgență în cadrul FFE (și FER) în 2011, pentru a o ajuta să facă față, cel puțin parțial, consecințelor fluxului mare de migranți din Africa de Nord cu care se confruntă în acest an. În ultimii ani, Grecia, Malta, Spania și Italia au primit, de asemenea, sprijin prin intermediul unor „acțiuni specifice” ale FFE pentru a soluționa unele deficiențe la punctele de trecere a frontierei.

În comunicarea „Un dialog cu țările sud-mediteraneene privind migrația, mobilitatea și securitatea”, opinia Comisiei a fost că o bună gestionare a frontierelor va fi posibilă doar dacă se mobilizează resurse financiare adecvate ale UE. Mai mult, în comunicarea „Un buget pentru Europa 2020”, Comisia a propus o majorare foarte importantă a fondurilor alocate politicilor de afaceri interne, care se ridică la 8,2 miliarde EUR în total pentru perioada 2014-2020, pentru a asigura o soluționare adecvată și în timp util a problemelor privind migrația.

Alte măsuri de sprijin

În funcție de situația cu care se confruntă statul membru în cauză, în special atunci când un număr mare de solicitanți de azil au ajuns în acel stat, poate fi util să se solicite asistența din partea EASO, eventual sub forma unor echipe de sprijin pentru azil care ar putea, de exemplu, să ofere consultanță tehnică privind primirea solicitanților sau procesarea cererilor. În ultimele luni, Grecia a primit, din partea EASO, acest tip de asistență în materie de consolidare a capacităților pentru a consolida aspectele principale ale sistemului său de acordare de azil.

De asemenea, în cazul în care dificultățile cu care se confruntă statele membre în cauză au o dimensiune penală, ar fi oportun să se solicite asistență din partea Europol. În cazul în care, de exemplu, există rețele infracționale implicate în traficul de migranți, Europol poate fi capabil să ajute la conceperea și punerea în aplicare a unor măsuri eficiente împotriva acestor rețele. Europol a acordat asistență Italiei în ultimele luni prin furnizarea unei evaluări a riscurilor privind măsura în care rețelele teroriste sau infracționale ar putea profita de situația politică instabilă din regiune. De asemenea, a acordat asistență Italiei pe teren, la Lampedusa, asigurând acces în timp real la baze de date privind criminalitatea și furnizând ajutor în colectarea de informații.

În anumite circumstanțe, unul sau mai multe state membre pot fi în măsură să furnizeze asistență *ad hoc* unui stat aflat în dificultate, în special în cazul în care statul membru care furnizează asistența este direct afectat de situația de criză din celălalt stat, probabil deoarece sunt state vecine, sau dacă deține anumite capacități sau competențe speciale care ar putea fi utile pentru statul membru aflat în dificultate.

Cooperarea cu țările terțe

UE și agențiile sale sunt în măsură să adopte măsuri variate pentru a coopera și a stabili un dialog cu țările terțe de origine sau de tranzit, în vederea acordării de asistență în ceea ce privește întărirea controalelor la frontieră și stoparea fluxurilor de migrație ilegală către Uniune. Aceasta poate lua, de exemplu, forma asistenței financiare sau materiale acordate țării terțe în cauză, de exemplu, pentru a ajuta țara respectivă să facă față unei crize umanitare. De asemenea, asistența acordată statelor membre cu participarea țărilor terțe ar putea lua forma unor discuții privind readmisia migranților ilegali proveniți din țara terță respectivă sau ar putea consta în furnizarea de asistență legată de gestionarea din punct de vedere tehnic a migrației sau de punerea în aplicare a unui program de protecție regională.

PRINCIPALELE TIPURI DE SITUAȚII EXCEPȚIONALE ÎN CARE S-AR PUTEA AVEA ÎN VEDERE REINTRODUCEREA TEMPORARĂ A CONTROALELOR LA FRONTIERELE INTERNE

Pentru a ilustra modul în care noul regim pentru reintroducerea temporară și excepțională a controalelor la frontierele interne ar funcționa în practică, se prezintă în continuare o descriere neexhaustivă a principalelor tipuri de situații în care asemenea măsuri ar putea fi luate în considerare și sunt indicate măsurile procedurale care ar putea fi aplicate într-un astfel de caz.

Evenimente previzibile cu un impact pe termen scurt, localizat în mare măsură

În cazul în care evenimentul care a condus la necesitatea reintroducerii controalelor la frontierele interne este previzibil, statele membre ar trebui să informeze Comisia și celelalte state membre cu cel puțin șase săptămâni în prealabil transmițând toate informațiile relevante cu privire la motivele pentru care dorește acest lucru și cu privire la zona de aplicare și durata planificate. În cazul în care evenimentul în cauză este previzibil cu doar mai puțin de șase săptămâni înainte de data la care trebuie luată măsura de reintroducere, atunci acest lucru ar trebui să fie notificat cât mai repede posibil. Notificarea este urmată de o decizie a Comisiei, sub forma unui act de punere în aplicare, adoptată prin procedura de examinare în care ar fi evaluate necesitatea și proporționalitatea măsurilor planificate [articolul 5 din Regulamentul (UE) nr. 182/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 februarie de stabilire a normelor și principiilor generale privind mecanismele de control de către statele membre al exercitării competențelor de executare de către Comisie¹¹].

Experiența arată că acest tip de scenariu corespunde situațiilor cele mai susceptibile să conducă la decizii privind reintroducerea controalelor la frontierele interne, de exemplu legat de evenimente sportive majore, demonstrații politice, reuniuni politice importante și altele.

Evenimente urgente, neprevăzute, pe termen scurt

Unele evenimente care conduc la necesitatea de a se lua măsuri drastice, pe termen scurt, menite să garanteze siguranța sau alte interese stringente de ordin public, care includ posibila reintroducere a controalelor la frontierele interne pentru o perioadă limitată, sunt prin natura lor imprevizibile. Ar putea fi vorba, de exemplu, de atacuri teroriste sau de alte infracțiuni majore, atunci când este necesar să se ia toate măsurile posibile pentru a se asigura arestarea rapidă a autorilor acestora.

În astfel de circumstanțe, statele membre pot reintroduce imediat controalele la frontierele interne, pentru o perioadă de maximum cinci zile. În cazul în care doresc să prelungească controalele dincolo de această perioadă, ele trebuie să informeze Comisia și statele membre în mod corespunzător. O astfel de prelungire poate fi decisă cu promptitudine, prin intermediul unei proceduri de urgență speciale, astfel cum se prevede la articolul 8 din Regulamentul nr. 182/2011, sus-menționat.

O deficiență persistentă în gestionarea unei secțiuni a frontierei externe a Uniunii

¹¹ JO L 55, 28.2.2011, p. 13.

În anumite circumstanțe, poate fi necesar, în ultimă instanță și după ce au fost epuizate celelalte măsuri, pentru a atenua impactul negativ al eșecului unui stat membru în controlarea secțiunii din frontiera externă care se află pe teritoriul său, să se recurgă la reintroducerea temporară a controalelor la anumite frontiere interne.

Deficiențele în gestionarea frontierelor ar fi identificate în raportul elaborat în cadrul mecanismului de evaluare, care ar include recomandări privind modul de soluționare a deficiențelor. Statul membru în cauză ar avea obligația să elaboreze un plan de acțiune în vederea respectării acestor recomandări, iar punerea în aplicare a acestuia ar fi monitorizată de Comisie. Aceasta ar putea cere statului membru în cauză să adopte anumite măsuri specifice, cum ar fi solicitarea de sprijin din partea Frontex sau închiderea unui anumit punct de trecere a frontierei pentru o perioadă de timp, în vederea corectării anumitor puncte slabe. Cu toate acestea, în cazul în care aceste măsuri se dovedesc ineficace în soluționarea deficiențelor, și în măsura în care deficiențele constituie o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne în Uniune sau la nivel național, Comisia ar putea decide reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne. Înainte de a face un pas atât de important, Comisia ar trebui să țină seama pe deplin de necesitatea și proporționalitatea acestui demers, inclusiv să efectueze o evaluare privind impactul probabil asupra liberei circulații a persoanelor în spațiul Schengen.

Evenimente cu un impact potențial extins pe termen scurt sau mai lung

Pot apărea situații în care un număr mare de resortisanți ai țărilor terțe trec frontiera externă a unuia sau mai multor state membre. Acest lucru ar putea avea ca rezultat migrații secundare neașteptate și semnificative ale resortisanților țărilor terțe despre care s-a constatat că erau în situație de ședere ilegală pe teritoriul altor state membre. Într-o astfel de situație, și, în măsura în care circumstanțele ar fi de așa natură încât să constituie o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a siguranței interne la nivelul Uniunii sau la nivel național, reintroducerea temporară a unor controale la frontierele interne ar putea fi avută în vedere ca soluție de ultimă instanță. Un stat membru care dorește să reintroducă controalele la frontierele interne în astfel de circumstanțe ar putea să înainteze o cerere către Comisie conform procedurii descrise mai sus pentru evenimente previzibile. Comisia, înainte de a lua o astfel de decizie, ar trebui să se consulte cu statele membre și cu părțile interesate în cauză și să fie convinsă că aceasta ar fi *singura* măsură susceptibilă să aibă efect, luând în considerare toate celelalte măsuri, inclusiv cele descrise în anexa 1.

Trecerea frontierei externe de către un număr mare de resortisanți ai țărilor terțe ar putea, în anumite circumstanțe, să justifice reintroducerea imediată a unor controale la frontierele interne pentru o anumită perioadă, în scopul de a garanta că pot fi luate în cel mai scurt timp măsurile necesare pentru a asigura ordinea publică și siguranța internă la nivelul Uniunii sau la nivel național. În astfel de circumstanțe, un stat membru ar putea să reintroducă controalele la frontierele interne pentru o perioadă de până la cinci zile conform procedurii descrise mai sus pentru evenimente neprevăzute. În cazul în care dorește să prelungească reintroducerea dincolo de această perioadă, trebuie să informeze Comisia și statele membre în mod corespunzător, iar o prelungire poate fi acordată la nivelul Uniunii prin procedura specială de urgență prevăzută la articolul 8 din Regulamentul nr. 182/2011.

Reintroducerea unor controale specifice la anumite frontiere interne ar putea garanta că resortisanții țărilor terțe despre care s-a constatat că sunt în situație de ședere ilegală sunt reținuți și returnați, în mod voluntar de preferință, în conformitate cu dispozițiile Directivei 2008/115 (Directiva privind returnarea), fie direct, în țara lor de origine, fie în

statul membru prin care aceștia au tranzitat, în cazul în care acest lucru este posibil ca urmare a existenței unui acord bilateral care să prevadă posibilitatea unor astfel de returnări. Această măsură ar putea facilita, de asemenea, perturbarea activităților rețelelor infracționale, în special în cazul în care este foarte probabil ca un număr mare de migranți în cauză să fie subiecții sau victimele contrabandei sau al traficului de migranți organizat în cadrul Uniunii, ori să fie implicați ei înșiși în activități infracționale.