



Bruxelles, 27.9.2017
COM(2017) 570 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU
privind menținerea și consolidarea spațiului Schengen

1. Introducere

Spațiul Schengen este cea mai mare zonă liberă de călătorie din lume. Acesta permite unui număr de peste 400 de milioane de cetățeni ai UE și de vizitatori să se deplaseze liber, precum și bunurilor și serviciilor să circule fără obstacole. Schengen este una dintre cele mai mari realizări ale integrării europene și Comisia se angajează pe deplin să protejeze și să garanteze libera circulație a persoanelor pe care o asigură spațiul Schengen.

Absența controlului la frontierele interne constituie esența însăși a spațiului Schengen. Într-un spațiu fără controale la frontierele interne, amenințările transfrontaliere care afectează ordinea publică sau securitatea internă a spațiului respectiv reprezintă o temă de interes comun. Absența controalelor la frontierele interne în spațiul Schengen a fost întotdeauna însoțită de măsuri în ceea ce privește frontierele externe, politica în materie de vize, Sistemul de informații Schengen, protecția datelor, cooperarea polițienească, cooperarea judiciară în materie penală și politicile privind drogurile. Într-un spațiu de liberă circulație a persoanelor, reintroducerea controlului la frontierele interne reprezintă o excepție. Decizia de reintroducere a controlului la frontierele interne ar trebui luată numai în ultimă instanță, pentru o perioadă limitată de timp și în măsura în care controalele sunt necesare și proporționale în raport cu amenințările grave la adresa ordinii publice sau a securității interne care au fost identificate.

De la crearea sa, spațiul Schengen s-a confruntat cu diverse tipuri de provocări și amenințări. Forța spațiului Schengen vine și din capacitatea sa de a învăța și a se adapta; Codul frontierelor Schengen a fost modificat anterior în mai multe rânduri pentru a se asigura că acesta rămâne adecvat scopului.

Presiunea exercitată de afluxul masiv de migrație neregulamentară și de multiplicarea atacurilor teroriste în diferite state membre a evidențiat o serie de deficiențe în arhitectura Schengen, care necesită acțiuni suplimentare. Comisia a luat măsuri esențiale pentru remedierea acestora, cum ar fi Foaia de parcurs „Înapoi la Schengen”. În domeniul gestionării frontierelor și al securității frontierelor externe europene comune, acest lucru a însemnat trecerea rapidă către o responsabilitate comună și către gestionarea în comun a măsurilor și a inclus în special înființarea noii Agenții Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă și introducerea de verificări sistematice prin consultarea bazelor de date relevante cu privire la toate persoanele care trec frontierele externe. S-au înregistrat progrese reale în lupta împotriva terorismului datorită colaborării în vederea creării unei uniuni a securității reale și eficiente. Mecanismul de evaluare Schengen revizuit pus în aplicare începând cu 2014 a devenit, de asemenea, un mijloc important de a identifica deficiențele, inclusiv pe cele din arhitectura Schengen.

Este momentul oportun pentru a evalua rezultatele produse de măsurile luate de Uniunea Europeană pentru a răspunde provocărilor cu care s-a confruntat spațiul Schengen pe parcursul ultimilor doi ani. Comunicarea Comisiei cu privire la rezultatele Agendei europene privind migrația¹, adoptată la 27 septembrie, trece în revistă principalele realizări și deficiențe în punerea în aplicare a Agendei europene privind migrația, pe de o parte și, pe de altă parte, identifică principalele acțiuni prioritare care trebuie întreprinse în vederea unei politici europene în materie de azil și migrație mai eficiente, mai echitabile și mai stabile.

¹ COM(2017) 558.

Prezenta comunicare trage concluziile din punerea în aplicare a foii de parcurs „Înapoi la Schengen” și propune următoarele etape pentru consolidarea spațiului Schengen, inclusiv adoptarea unei recomandări pentru o mai bună aplicare a normelor actuale și o propunere de actualizare a Codului frontierei Schengen având în vedere actualele provocări cu care se confruntă Europa.

Mai mult, un spațiu Schengen consolidat contribuie, totodată, la întărirea cooperării în materie de securitate și a încrederii reciproce între un număr cât mai mare de state membre. După cum a arătat președintele Juncker în discursul său privind Starea Uniunii 2017, dacă dorim să întărim protecția frontierei noastre externe, atunci trebuie să deschidem imediat spațiul Schengen de liberă circulație pentru Bulgaria și România, urmate rapid de Croația, de îndată ce va îndeplini toate criteriile.

2. Situația din spațiul Schengen

Într-un spațiu fără controale la frontierele interne, reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne poate fi decisă numai în circumstanțe excepționale, pentru a răspunde unor situații care afectează grav ordinea publică sau securitatea spațiului respectiv, ale unor părți ale acestuia sau ale unuia sau mai multor state membre. În ansamblu, recursul la reintroducerea temporară a controlului la frontiere arată că statele membre aplică această măsură în mod responsabil. Costurile simulării unei situații de neaplicare a normelor Schengen demonstrează în mod clar că o astfel de decizie este întotdeauna o decizie costisitoare pentru economie².

Afluxul masiv și mișcările migratorii secundare pe ruta est-mediteraneeană

Anul 2015 a cunoscut afluxuri fără precedent de migranți care au sosit în Uniunea Europeană și care au generat deplasări secundare ale unor migranți în situație nereglementară neînregistrați. Această situație a determinat mai multe state membre expuse să reintroducă controale temporare la frontierele lor interne, în conformitate cu normele Schengen. Persistența amenințărilor la adresa ordinii publice sau a securității interne în mai multe state membre, care rezultă din deplasările secundare ale unor migranți în situație nereglementară, a determinat Comisia să declanșeze pentru prima dată procedura specifică prevăzută la articolul 29 din Codul frontierei Schengen. Aceasta a fost una dintre măsurile prevăzute de Comisie în foaia sa de parcurs privind revenirea la un spațiu Schengen care funcționează normal din Comunicarea sa din 4 martie 2016³. Procedura prevăzută la articolul 29 poate fi utilizată în circumstanțe excepționale atunci când deficiențele în gestionarea frontierei externe, detectate în cursul unei evaluări Schengen, periclitează funcționarea întregului spațiu

²Potrivit analizei efectuate de Comisie cu privire la costurile economice directe ale unei situații de neaplicare a normelor Schengen, adică situația în care controalele la frontieră au fost reintroduse pentru o perioadă mai lungă de timp, întârzierile la frontieră ar avea un impact considerabil asupra transporturilor transfrontaliere (în special asupra transporturilor rutiere), turismului, administrațiilor publice, precum și asupra lucrătorilor transfrontalieri și a călătorilor. Pentru aceste categorii, costurile directe sunt estimate a se situa între 5 euro și 18 miliarde de euro pe an (adică 0,06 % - 0,13 % din PIB) în funcție de timpul pierdut din cauza întârzierilor. Costurile indirecte pe termen mediu ale unei situații de neaplicare a normelor Schengen ar putea fi considerabil mai ridicate decât aceste estimări directe, deoarece impactul asupra schimburilor comerciale, investițiilor și mobilității intracomunitare ar fi unul fără precedent în cazul în care revenirea la situația pre-Schengen ar pune în pericol integrarea economică.

³ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul European și Consiliu, „Înapoi la Schengen – o foaie de parcurs”, COM(2016) 120 final.

Schengen. La 12 mai 2016, Consiliul a recomandat⁴, pe baza unei propuneri a Comisiei⁵, ca un număr de cinci state membre cele mai afectate de deplasările secundare provenind din Grecia să reintroducă controale la frontieră în anumite sectoare ale frontierelor lor interne. În pofida îmbunătățirii progresive a situației, presiunea asupra celor cinci state membre în cauză a continuat și a justificat prelungirile ulterioare ale controalelor la frontierele interne⁶. La 11 mai 2017, Consiliul a autorizat⁷ aceste cinci state membre, pentru a treia și ultima dată în cadrul acestei proceduri, să extindă controalele respective până la 11 noiembrie 2017.

Aceste controale la frontierele interne au fost încadrate de condiții stricte: controalele au fost reintroduse numai în anumite sectoare ale frontierei interne, afectate de deplasările secundare care provin din Grecia. În al doilea rând, cele cinci state Schengen în cauză erau obligate să prezinte Comisiei rapoarte lunare privind controalele la frontieră efectuate și rezultatul acestora. Aceste rapoarte au permis Comisiei să monitorizeze îndeaproape situația pentru a verifica dacă respectivele controale se înscriau în limitele stabilite de Consiliu. Cu ocazia fiecărei prelungiri consecutive a recomandării inițiale din 12 mai 2016, Consiliul a reamintit regula potrivit căreia controalele la frontieră pot fi utilizate doar ca o măsură în ultimă instanță și că statele membre ar trebui să privilegieze în schimb utilizarea unor măsuri alternative cum ar fi intensificarea verificărilor efectuate de poliție în zona de frontieră pentru a răspunde amenințărilor grave la adresa ordinii publice sau a securității interne.

Cele mai recente rapoarte ale statelor Schengen prezentate în cadrul celei de a treia și ultima prelungire confirmă că situația generală s-a îmbunătățit considerabil de la începutul crizei migrației. În prezent, numărul sosirilor zilnice în insulele grecești a scăzut semnificativ⁸ și deplasările secundare ulterioare din Grecia către alte state membre sunt limitate. Acest lucru este reflectat în principal de tendința observată de scădere a numărului de cereri de azil primite la frontierele interne ale statelor membre în cauză, precum și de numărul limitat de refuzuri de intrare în statele membre respective.

Acest lucru este rezultatul eforturilor combinate ale Comisiei, statelor membre, agențiilor și altor actori, cum ar fi OIM sau UNHCR, implicați în gestionarea provocărilor din acest domeniu.

Sporirea amenințărilor teroriste

Atacurile teroriste comise în șapte state membre⁹ în ultimii doi ani au exercitat o presiune suplimentară asupra spațiului Schengen. Franța, în special, s-a confruntat cu multiple atacuri

⁴ Decizia de punere în aplicare (UE) 2016/894 a Consiliului din 12 mai 2016 de formulare a unei recomandări cu privire la controlul temporar la frontierele interne în circumstanțe excepționale care periclitează funcționarea generală a spațiului Schengen (JO L 151, 8.6.2016, p. 8).

⁵ Propunerea Comisiei de decizie de punere în aplicare a Consiliului de formulare a unei recomandări cu privire la controlul temporar la frontierele interne în circumstanțe excepționale care periclitează funcționarea generală a spațiului Schengen, COM(2016) 275 final din 4 mai 2016.

⁶ Deciziile de punere în aplicare ale Consiliului (UE) 2016/1989 din 11 noiembrie 2016 și (UE) 2017/246 din 7 februarie 2017 de formulare a unei recomandări cu privire la prelungirea controlului temporar la frontierele interne în circumstanțe excepționale care periclitează funcționarea generală a spațiului Schengen.

⁷ Decizia de punere în aplicare (UE) 2017/818 a Consiliului din 11 mai 2017 de formulare a unei recomandări cu privire la prelungirea controlului temporar la frontierele interne în circumstanțe excepționale care periclitează funcționarea generală a spațiului Schengen.

⁸ Între 21 martie 2016 și 17 septembrie 2017, numărul de treceri neregulate a fost, în medie, de 78 pe zi.

⁹ Belgia, Danemarca, Finlanda, Franța, Germania, Spania, Suedia și Regatul Unit.

teroriste pe teritoriul său începând cu luna ianuarie 2015¹⁰. Creșterea amenințării și faptul că au avut loc mai multe atacuri teroriste, la care se adaugă organizarea mai multor evenimente internaționale, au determinat Franța să introducă și să efectueze controale la frontieră începând din noiembrie 2015, în conformitate cu dispozițiile relevante ale Codului frontierelor Schengen. Au fost luate măsuri pentru a răspunde acestei provocări, atât la nivelul UE, cât și la nivel național, însă amenințarea teroristă persistă.

3. Măsuri luate în vederea consolidării spațiului Schengen

În vreme ce spațiul Schengen s-a confruntat cu aceste provocări critice fără precedent, UE și statele sale membre au cooperat pentru a lua măsuri de consolidare a frontierelor externe și de asigurare a securității și ordinii publice pentru a apăra spațiul de liberă circulație Schengen. Obiectivul ultim rămâne revenirea la un spațiu Schengen care să funcționeze normal, fără controale la frontierele interne. În cadrul uniunii în materie de securitate, au fost puse în aplicare, de asemenea, o serie de măsuri care contribuie la asigurarea securității în spațiul Schengen. Această abordare cuprinzătoare este esențială pentru a răspunde amenințărilor și provocărilor actuale și viitoare, sub toate formele lor, care ar putea periclita funcționarea spațiului Schengen.

a) Măsuri luate la frontierele externe

Consolidarea gestionării frontierelor externe cu ajutorul instrumentelor puse la dispoziție de noul Regulament privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european

Noul Regulament privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european¹¹ a consolidat capacitățile în ceea ce privește monitorizarea fluxurilor de migrație către și în interiorul Uniunii Europene și în ceea ce privește analiza riscurilor. Noul cadru juridic a introdus noi resurse și instrumente care au crescut reziliența gestionării frontierelor externe ale UE față de noi provocări. Acesta este, în special, cazul **evaluărilor obligatorii ale vulnerabilității** și recomandărilor formulate în urma acestora. Aceste evaluări ale vulnerabilității bazate pe dovezi sunt orientate către rezultate, deoarece ele pot conduce la formularea de recomandări operaționale adresate statelor membre în cauză, prin care se stabilesc măsuri concrete în vederea eliminării, într-un anumit termen, a vulnerabilităților identificate. Evaluările permit, de asemenea, statelor membre și Comisiei să direcționeze mai bine fondurile relevante ale UE, în special Fondul pentru securitate internă, precum și orice cerere de fonduri de urgență suplimentare. Prin urmare, punerea integrală în aplicare a acestor recomandări de către statele membre în cauză este un element-cheie pentru a garanta funcționarea corectă a spațiului Schengen.

Instituirea **rezervei pentru reacție rapidă și a rezervei de echipamente pentru reacție rapidă** (rezervele pentru reacție rapidă) garantează disponibilitatea în termen de 10 zile lucrătoare a resurselor umane și a echipamentelor pentru sprijin operațional acordat pe bază de cerere oricărui stat membru care se confruntă la frontierele sale externe cu o situație care

¹⁰ În ianuarie și în noiembrie 2015 la Paris, în iunie 2015 la Saint-Quentin-Fallavier, în august 2015 la bordul unui tren Thalys, în ianuarie 2016 la Valence, în iunie 2016 la Magnanville, în iulie 2016 la Nisa, în iulie 2016 la Saint-Étienne-du-Rouvray, în februarie 2017 la Paris (atac cu maceta în fața Muzeului Luvru), în aprilie 2017, din nou la Paris (atac pe Champs-Élysées).

¹¹ Regulamentul (UE) 2016/1624 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 septembrie 2016 privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european, JO L 251, 16.9.2016, p. 1.

impune măsuri urgente. Mandatul consolidat al Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă include, de asemenea, posibilitatea de a se interveni în situații de urgență fie la cererea unui stat membru, fie pe baza unei decizii a Consiliului în cazul în care un stat membru nu este în măsură sau nu dorește să acționeze.

Totodată, agenția are un mandat consolidat în ceea ce privește sprijinirea și dezvoltarea în continuare a cooperării operaționale între statele membre în materie de **returnare**. Cele trei noi rezerve de supraveghetori pentru returnările forțate, de escorte pentru returnările forțate și de specialiști în materie de returnare sunt operaționale și pot fi acum mobilizate prin formarea de echipe europene pentru intervenții de returnare, care oferă sprijin operațional pentru a spori capacitățile statelor membre.

În ceea ce privește **monitorizarea situației și analiza riscurilor**, agenția este în prezent în măsură să elaboreze analize ale riscurilor care să acopere toate aspectele relevante pentru o gestionare europeană integrată a frontierelor, inclusiv riscurile care ar putea să afecteze funcționarea sau securitatea spațiului Schengen de liberă circulație și frontierele externe ale acestuia.

Toate aceste noi instrumente operaționale contribuie la reducerea riscului de sosiri neregulate în masă, precum și de deplasări secundare în interiorul spațiului Schengen, confirmând astfel progresiv nevoia de a elimina treptat actualele controale temporare la frontierele interne.

Hotspoturile

Comisia Europeană a elaborat abordarea de tip „hotspot” ca parte a măsurilor imediate de sprijinire a statelor aflate în prima linie, care se confruntă cu presiuni migratorii disproporționate la frontierele externe ale UE.

Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO), Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex), Agenția pentru Cooperare Polițienească (Europol) și Agenția pentru Cooperare Judiciară (Eurojust) colaborează pe teren cu autoritățile din statul membru din prima linie pentru a ajuta statul membru respectiv să își îndeplinească obligațiile care îi revin în temeiul dreptului UE și să identifice, să înregistreze și să amprenteze rapid migranții sosiți aflați în situație neregulară. Abordarea de tip „hotspot” contribuie la punerea în aplicare a mecanismelor temporare de transfer. Italia și Grecia sunt cele două state membre în care se aplică în prezent această abordare de tip „hotspot”. De asemenea, alte state membre pot beneficia, la cerere, de această abordare. Pe baza învățămintelor desprinse până acum din punerea în aplicare a abordării de tip „hotspot”, Comisia va prezenta în cursul acestei toamne orientări privind pregătirile și instituirea de hotspoturi în statele membre.

Consolidarea controalelor la frontierele externe ca răspuns la amenințările teroriste

Pentru consolidarea frontierelor externe, ca urmare a unui apel explicit în acest sens din partea Consiliului¹², în special cu scopul de a se asigura mai bună identificare și arestarea „luptătorilor teroriști străini”, Comisia a propus o modificare la Codul frontierelor Schengen introducând **verificarea sistematică prin consultarea bazelor de date relevante** cu privire

¹² În special, apelul lansat de Consiliu la 20 noiembrie 2015 de modificare a Codului frontierelor Schengen în urma atacurilor teroriste de la Paris din 13 noiembrie 2015.

la *toate* persoanele care trec frontierele externe¹³. De la intrarea în vigoare, la 7 aprilie 2017, a acestui nou act legislativ, tuturor călătorilor li se aplică aceleași norme privind consultarea bazelor de date relevante, inclusiv cetățenilor UE și persoanelor care au dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii, cu puține derogări posibile în cazuri justificate¹⁴. Noile norme au sporit utilizarea bazelor de date cum ar fi Sistemul de informații Schengen sau baza de date a Interpol¹⁵.

Ca o consecință a introducerii verificărilor sistematice, numărul total de rezultate pozitive în Sistemul de informații Schengen a crescut, potrivit informațiilor furnizate de statele membre, și, în prezent, călătoriile către zonele de război și înapoi au devenit în mod clar mai dificile.

Datorită tuturor acțiunilor, măsurilor și inițiativelor menționate mai sus, luate la frontierele externe, UE este în prezent mai bine echipată pentru a preveni și gestiona situații potențiale de criză și pentru a garanta, astfel, un nivel mai ridicat de securitate pentru cetățenii săi.

Sisteme de informații mai puternice și mai inteligente în materie de frontiere și securitate

Sistemul de informații Schengen (SIS) este cel mai mare sistem de schimb de informații care sprijină controlul la frontierele externe și cooperarea în materie de aplicare a legii în spațiul Schengen. În decembrie 2016, Comisia a prezentat trei propuneri pentru a consolida în continuare eficacitatea și eficiența operațională a SIS și pentru a îmbunătăți, în ansamblu, securitatea în Europa. Propunerile introduc îmbunătățiri tehnice și operaționale ale SIS pentru a asigura schimbul eficace și neîntrerupt de informații între agenții însărcinați cu aplicarea legii și polițiștii de frontieră din întreaga Europă. Măsurile se concentrează mai ales asupra furnizării de instrumente mai bune pentru a contribui la combaterea terorismului și asupra îmbunătățirii returnării efective a resortisanților țărilor terțe care nu au dreptul de a se afla în spațiul Schengen.

O altă îmbunătățire importantă este instalarea sistemului automat de identificare a amprentelor digitale (AFIS) în SIS, ceea ce va ajuta la identificarea mai fiabilă a persoanelor care intră în spațiul Schengen. Proiectul este în prezent în curs de desfășurare (nu este nevoie de modificări legislative pentru punerea în aplicare), iar AFIS va intra în funcțiune în februarie 2018.

În 2016, Comisia a avansat și alte propuneri de îmbunătățire a securității și gestionării frontierelor, fiind vorba de propunerile Comisiei privind două noi sisteme IT la scară largă, și anume sistemul de intrare/ieșire și sistemul european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS).

¹³ Regulamentul (UE) 2017/458 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2017 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 în ceea ce privește consolidarea verificărilor prin consultarea bazelor de date relevante la frontierele externe, JO L 74, 18.3.2017, p. 1-7.

¹⁴ Posibilitatea de a acorda derogări de la controalele sistematice la frontierele terestre și maritime se aplică în ceea ce privește cetățenii UE atunci când impactul acestor controale sistematice asupra fluxurilor de trafic este disproporționat și în urma unei evaluări a riscurilor care să garanteze că securitatea nu va fi afectată de consultarea specifică și nesistematică a bazelor de date relevante. În cazul aeroporturilor, o astfel de derogare este posibilă, în principiu, pe o perioadă de 6 luni (până la 7 octombrie 2017). După această dată, Comisia poate autoriza derogări pe o perioadă suplimentară de 18 luni în cazul aeroporturilor care se confruntă cu dificultăți legate de infrastructură.

¹⁵ Cu utilizarea obligatorie a bazei de date privind documentele de călătorie pierdute sau furate.

Sistemului de intrare/ieșire are scopul de a moderniza gestionarea frontierelor externe, îmbunătățind calitatea și eficiența controalelor, precum și detectarea cazurilor de fraudare a documentelor și a identității. Sistemul se va aplica tuturor resortisanților din țările terțe care sunt admiși pentru o ședere de scurtă durată în spațiul Schengen în momentul în care trec frontierele europene externe. Sistemul de intrare/ieșire va facilita trecerea frontierei în cazul călătorilor *bona fide*, va detecta persoanele care depășesc termenul legal de ședere și va identifica persoanele care se află fără forme legale în spațiul Schengen. Obiectivul secundar al sistemului de intrare/ieșire este de a consolida securitatea internă și lupta împotriva terorismului și a infracțiunilor grave. În iulie 2017, Parlamentul European și Consiliul au ajuns la un acord politic privind instituirea sistemului de intrare/ieșire.

Sistemul european de informații și de autorizare privind călătoriile va impune resortisanților țărilor scutite de viză să obțină o autorizație de călătorie înainte de sosirea lor în spațiul Schengen. Acest lucru ar contribui la identificarea persoanelor care pot prezenta un risc în materie de migrație neregulamentară sau de securitate înainte ca acestea să ajungă la frontieră și ar spori în mod semnificativ securitatea frontierelor externe. Călătorii ar dispune de un prim indiciu fiabil privind intrarea în spațiul Schengen, fapt care va reduce în mod semnificativ numărul de cazuri de nepermitere a intrării.

Comisia intenționează să prezinte cât mai curând posibil o propunere de îmbunătățire suplimentară a interoperabilității dintre sistemele menționate mai sus, precum și a interoperabilității cu Eurodac, Sistemul de informații privind vizele, Sistemul european de informații cu privire la cazierile judiciare și cu datele de care dispune Europol. Această propunere va avea obiectivul de a asigura faptul că utilizatorii finali au acces rapid și continuu la toate informațiile de care au nevoie pentru a-și îndeplini sarcinile, cu o atenție specială pentru accesul autorităților de aplicare a legii la sisteme de informații din afara sferei legate de aplicarea legii, precum și de a oferi o soluție care să permită detectarea și combaterea fraudei de identitate.

b) Măsuri luate în spațiul Schengen

Utilizarea verificărilor proporționale efectuate de poliție și a cooperării polițienești transfrontaliere pentru creșterea securității în spațiul Schengen

Așa cum se subliniază la articolul 25 din Codul frontierelor Schengen, reintroducerea controalelor la frontierele interne pentru a răspunde unor amenințări grave la adresa securității interne sau a ordinii publice nu ar trebui să apară ca primă soluție și chiar mai puțin în prezent, având în vedere că s-au luat măsuri esențiale pentru consolidarea frontierelor externe. În Recomandarea sa din 12 mai 2017¹⁶, Comisia și-a exprimat punctele de vedere cu privire la modul în care statele membre pot utiliza competențele polițienești în temeiul legislației naționale și pot efectua **verificări de poliție** pe întreg teritoriul, dacă este necesar și justificat, inclusiv în **zonele de frontieră**.

Recomandarea încurajează statele membre să utilizeze într-un mod mai eficace competențele legate de verificările efectuate de poliție pe teritoriul lor și cooperarea polițienească transfrontalieră. Statele membre au fost încurajate, de asemenea, ca, înainte de a introduce sau de a prelungi controalele temporare la frontierele interne, să evalueze dacă intensificarea verificărilor efectuate de poliție nu ar permite obținerea acelorași rezultate ca și controalele

¹⁶ Recomandarea Comisiei din 12 mai 2017 privind efectuarea de verificări proporționale de către poliție și cooperarea polițienească în spațiul Schengen, C(2017) 3349 final.

respective. În acest sens, recomandarea se bazează pe recomandările formulate în temeiul articolului 29 din Codul frontierelor Schengen¹⁷ prin care statelor membre li s-a solicitat în mod explicit să examineze mai întâi posibilitățile oferite de verificările efectuate de către poliție înainte de a decide cu privire la prelungirea controalelor la frontierele interne.

Statele membre s-au exprimat în favoarea acestei recomandări, subliniind, însă, amploarea și intensitatea provocărilor actuale. Un număr de state membre au indicat faptul că utilizarea verificărilor efectuate de către poliție și cooperarea operațională transfrontalieră nu se pot substitui reintroducerii controlului la frontierele interne pe termen scurt, ci pot doar veni în completarea acestei măsuri. Pentru a răspunde acestor îngrijorări și pentru a asista statele membre la punerea în aplicare la timp a recomandării, Comisia colaborează strâns cu autoritățile din statele membre¹⁸ pentru a discuta provocările legate de punerea în aplicare a recomandării, inclusiv prin acordarea de sprijin financiar și prin schimbul de bune practici.

Comisia, împreună cu Consiliul, va continua eforturile în vederea îmbunătățirii cooperării dintre statele membre în acest domeniu, în vederea creării unui mediu în care se pun în aplicare în primul rând verificări eficiente efectuate de poliție mai degrabă decât controale la frontierele interne atunci când este necesar pentru a răspunde unor amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne.

Alte măsuri de consolidare a cooperării polițienești transfrontaliere și a cooperării transfrontaliere în materie de aplicare a legii

Comisia a luat, de asemenea, măsuri pentru a consolida în continuare cooperarea polițienească, un instrument esențial pentru a răspunde amenințărilor transfrontaliere comune care afectează ordinea publică sau securitatea internă a spațiului respectiv, colaborând la construirea unei uniuni a securității efective și reale.

Partajarea eficace a informațiilor reprezintă un element-cheie în lupta împotriva amenințărilor infracționale. Schimbul de informații a crescut semnificativ, iar statele membre utilizează într-o mai mare măsură baze de date precum Sistemul de informații Schengen. În 2016, a fost adoptată Directiva UE privind registrul cu numele pasagerilor, act legislativ esențial pentru identificarea călătorilor cu grad ridicat de risc, necunoscuți anterior de autoritățile de asigurare a respectării legii. Prin colectarea, partajarea și analizarea datelor pasagerilor, autoritățile de aplicare a legii vor fi în măsură să abordeze mai bine criminalitatea transfrontalieră. Regulamentul privind Europol, prin care este consolidat mandatul Europol, a intrat în vigoare în mai 2017, punând la dispoziția agenției instrumentele necesare pentru a deveni mai eficace, mai eficientă și mai responsabilă. De asemenea, agenția a primit resurse suplimentare.

Pe această bază, și cooperarea operațională a fost consolidată în continuare. Obiectivul așa-numitului „ciclu de politici al UE” este de a asigura o cooperare eficace între agențiile de aplicare a legii din statele membre, instituțiile UE și agențiile UE, care ar trebui să ducă la acțiuni operaționale coerente și solide care să vizeze cele mai urgente amenințări infracționale cu care se confruntă UE. Recent, au fost adoptate noile priorități pentru anii 2018-2021.

¹⁷ Propunerea Comisiei din 25 octombrie 2016 de decizie de punere în aplicare a Consiliului de formulare a unei recomandări cu privire la prelungirea controlului temporar la frontierele interne în circumstanțe excepționale care periclitează funcționarea generală a spațiului Schengen, COM(2016) 711 final.

¹⁸ Comitetului permanent pentru cooperarea operațională în materie de securitate internă al Consiliului (COSI) a organizat o dezbatere orientativă la 20 iunie 2017 și o discuție ulterioară, la 10 iulie 2017.

Acestea vor fi puse în aplicare începând din 2018 prin intermediul planurilor de acțiune operaționale anuale.

Pentru a îmbunătăți cooperarea transfrontalieră în materie de aplicare a legii, Comisia a organizat în acest an două ateliere dedicate practicii de „urmărire transfrontalieră”¹⁹ și utilizării instrumentelor de cooperare transfrontalieră în țările în care au fost reintroduse controalele la frontierele interne. Comisia intenționează să dea curs anumitor constatări la care s-a ajuns în cadrul acestor două ateliere printr-un număr de acțiuni de sprijin specifice suplimentare.

Control de calitate riguros al spațiului Schengen cu noul mecanism de evaluare Schengen

În vreme ce au fost puse în aplicare măsuri și inițiative suplimentare pentru a proteja și menține în continuare spațiul nostru de liberă circulație, continuă monitorizarea îndeaproape a obligațiilor și responsabilităților statelor membre în temeiul normelor Schengen. Acest lucru se realizează prin intermediul mecanismului de evaluare și monitorizare în vederea verificării aplicării acquis-ului Schengen, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 1053/2013. În fiecare an, cinci sau șase state membre sunt evaluate cu privire la punerea în aplicare a acquis-ului Schengen în domeniul gestionării frontierelor externe, al politicii în domeniul vizelor, al Sistemului de informații Schengen, al protecției datelor, al cooperării polițienești și al returnării. Aceste evaluări la fața locului se desfășoară pe baza unui program multianual pentru perioada 2014-2019, care permite evaluarea tuturor statelor Schengen până la sfârșitul ciclului.

Mecanismul de evaluare Schengen, în vigoare din noiembrie 2014, stabilește norme procedurale mai clare pentru rapoartele, recomandările și monitorizarea deficiențelor identificate (inclusiv o supraveghere atentă și o urmărire a punerii în aplicare a recomandărilor), precum și pentru vizitele neanunțate. În urma vizitelor la fața locului, efectuate de echipe de evaluare alcătuite din experți ai Comisiei și ai statelor membre și un observator din partea agențiilor relevante, se elaborează rapoarte concise de evaluare ale căror concluzii determină calificativul acordat: „conform”, „conform, însă este nevoie de îmbunătățiri” sau „neconform” cu dispozițiile acquis-ului Schengen; tot în urma acestor vizite se formulează și recomandări pentru remedierea deficiențelor identificate. Furnizarea, de către statul membru evaluat, a unui plan de acțiune pentru remedierea deficiențelor identificate într-un raport de evaluare și a unor rapoarte subsecvente asigură monitorizarea atentă a punerii în aplicare a recomandărilor. Mai mult, în funcție de gravitatea deficiențelor identificate, pot fi organizare noi vizite.

De la reforma mecanismului de evaluare Schengen, echipele de la fața locului au constatat, în cele mai multe cazuri, respectarea, în ansamblu, a dispozițiilor esențiale ale cadrului juridic Schengen. Cu toate acestea, în toate domeniile de politică s-au constatat mai multe deficiențe specifice și unele deficiențe transversale care trebuiau remediate pentru a se asigura standarde unitare ridicate în aplicarea concretă a acquis-ului Schengen și pentru a se menține un nivel ridicat de încredere reciprocă între statele membre care fac parte din spațiul fără controale la frontierele interne.

¹⁹ Acestea sunt activități de urmărire (de obicei cu mașina) a suspectilor, care sunt inițiate în zonele de frontieră internă de către autoritățile de aplicare a legii ale unui stat membru și sunt continuate pe teritoriul unui stat membru vecin.

Mecanismul a condus la progrese considerabile în punerea în aplicare a acquis-ului Schengen în statele membre și și-a dovedit deja valoarea adăugată în asigurarea funcționării eficiente a spațiului Schengen: introducerea coordonată a controalelor la frontieră pe anumite secțiuni ale frontierelor interne în temeiul articolului 29 din Codul frontierelor Schengen a fost rezultatul vizitei neanunțate de evaluare Schengen efectuate în Grecia la sfârșitul anului 2015. Acest mecanism a permis identificarea și remedierea rapidă a deficiențelor grave legate de gestionarea frontierelor externe în Grecia, în vreme ce planul de acțiune subsecvent și rapoartele lunare de monitorizare transmise de Grecia au prezentat acțiunile întreprinse de Grecia pentru a îmbunătăți securitatea frontierelor externe ale Europei. Evaluarea „cu regularitate” a gestionării frontierelor externe de către Grecia, efectuată în 2016, a confirmat progresele realizate de autoritățile grecești.

Totodată, evaluarea Schengen a condus la îmbunătățiri concrete în punerea în aplicare a acquis-ului Schengen în statele membre evaluate, cum ar fi: îmbunătățirea punerii în aplicare a Sistemului de informații Schengen, instituirea de strategii naționale de gestionare integrată a frontierelor de către statele membre sau creșterea efectivelor de personal în anumite puncte de trecere a frontierei pentru a îmbunătăți gestionarea frontierelor externe.

Toate aceste experiențe evidențiază importanța asigurării punerii depline în aplicare a mecanismului de evaluare Schengen în întreg spațiul Schengen. Toate statele membre ar trebui să urmeze îndeaproape învățămintele desprinse din evaluările Schengen și să ia măsurile corespunzătoare pentru a asigura aplicarea eficace și eficientă a acquis-ului Schengen în propriile țări.

Mecanismul Schengen de control al calității este un sistem în permanentă dezvoltare. Evaluările vulnerabilității efectuate anual de către Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă completează în prezent mecanismul de evaluare Schengen, împreună cu care constituie un sistem complet de control al calității Schengen. Consolidarea sinergiilor și coordonarea strânsă dintre evaluările vulnerabilității și evaluările Schengen vor aduce, pe de o parte, îmbunătățiri semnificative, deoarece, în viitor, evaluările Schengen vor putea face apel la principalele rezultate ale evaluărilor vulnerabilității și le vor putea integra și, pe de altă parte, vor asigura faptul că recomandările rezultate din ambele mecanisme se vor potența reciproc. În acest sens, Comisia și Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă mențin contactul îndeaproape pentru a asigura cel mai înalt nivel de securitate la frontierele externe.

În fine, o legătură mai puternică între sistemul Schengen de control al calității și utilizarea finanțării din partea UE este esențială. Deja în conformitate cu articolul 12 din Regulamentul (UE) nr. 514/2014, statul membru în cauză analizează, împreună cu Comisia și cu Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă, modul în care să abordeze în cadrul programului său național, definit în temeiul Fondului pentru securitate internă, constatările, inclusiv orice deficiențe identificate în cadrul evaluărilor Schengen.

Un cadru Schengen puternic și rezilient

Normele Schengen conțin un anumit grad de flexibilitate și au permis, prin urmare, să se facă față unor situații de criză de gravitate variabilă. Cadrul normativ Schengen a fost utilizat cu succes pentru a garanta funcționarea globală a sistemului Schengen. Ultimii 10 ani demonstrează că, în marea majoritate a cazurilor, actualele dispoziții ale Codului frontierelor Schengen privind reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne, inclusiv termenele prevăzute, sunt suficiente pentru a aborda amenințările grave identificate. Între

2006 (data adoptării Codului frontierelor Schengen) și 2015, au fost reintroduse de 36 de ori controale temporare la frontieră, care nu au fost aproape niciodată prelungite, fiind efectuate, în general, doar pentru câteva zile sau săptămâni. Mai mult, procedura excepțională de la articolul 29 din Codul frontierelor Schengen care a fost utilizată pentru prima dată ca urmare a crizei migranților a demonstrat că există, în cadrul juridic al Schengen, instrumentele necesare pentru a face față acestei provocări.

În vreme ce statele membre în cauză au urmat abordarea coordonată pentru a reintroduce controalele la frontierele interne în temeiul articolului 29, acest lucru nu a adus atingere posibilității de care dispun de a reintroduce temporar controale la frontierele interne în cazul unei alte amenințări grave la adresa ordinii publice sau a securității interne.

Dispozițiile în vigoare ale Codului frontierelor Schengen interzice prelungirea reintroducerii controalelor la frontierele interne peste două luni (articolul 28 – în cazul unor evenimente care necesită acțiune imediată) și, respectiv, șase luni (articolul 25 - în cazul unor evenimente previzibile).

De asemenea, merită reamintit faptul că normele Schengen impun recurgerea la controlul la frontierele interne doar ca măsură în ultimă instanță. Statele membre ar trebui să ia în considerare mai întâi utilizarea unor măsuri alternative pentru controlul la frontiere, cum ar fi verificările efectuate de poliție, pentru a răspunde amenințării identificate. Statele membre sunt libere să decidă modalitățile de efectuare a verificărilor polițienești în zonele de frontieră internă, cu condiția ca aceste verificări să nu aibă un efect echivalent cu cel al controlului la frontiere. Statele membre pot opta pentru controalele temporare la frontierele interne numai atunci când măsurile alternative, cum ar fi verificările efectuate de poliție, nu sunt suficiente pentru a răspunde amenințării.

4. Adaptarea spațiului Schengen la provocările actuale și viitoare

După cum s-a prezentat detaliat mai sus, forța instrumentelor din cadrul juridic Schengen a permis stăvilirea fluxurilor neregulate de migranți către UE și a deplasărilor secundare, care au constituit o sursă de îngrijorare pentru numeroase state membre și cetățeni.

Amenințările cu care se confruntă spațiul Schengen sunt, de asemenea, în permanentă evoluție. Recentele atacuri teroriste din mai multe state membre arată că, pe baza progreselor realizate, Uniunea Europeană trebuie să fie mai puternică și echipată în mod adecvat pentru lupta împotriva terorismului.

Pentru a garanta eficacitatea eforturilor UE de a spori securitatea și de a consolida spațiul Schengen, este esențial să se asigure că normele Schengen sunt și rămân adecvate scopului în lumina acestor noi realități și că sunt respectate de toate statele membre în cauză.

Propunere de modificare a Codului frontierelor Schengen

În marea majoritate a cazurilor, normele care reglementează reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne s-au dovedit a fi suficiente. Cu toate acestea, în ultimii ani au apărut provocări noi și în permanentă evoluție în materie de securitate, așa cum au arătat atacurile teroriste repetate. Comisia a ajuns la concluzia că este necesar ca aceste norme să fie actualizate.

Statele membre sunt responsabile de alegerea celor mai adecvate măsuri pentru a aborda amenințările identificate și pentru a-și proteja ordinea publică și securitatea internă. În acest scop, acolo unde amenințarea persistă în pofida tuturor eforturilor, este justificat să se adapteze limitele de timp aplicabile, introducându-se, în același timp, garanții procedurale mai bune pentru a limita la strictul necesar controalele la frontierele interne, astfel încât să se mențină spațiul fără controale la frontierele interne.

În acest scop, Comisia prezintă astăzi o propunere²⁰ de revizuire a normelor actuale care reglementează cadrul general pentru reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne în temeiul articolelor 25 și 27 din Codul frontierelor Schengen.

Propunerea modifică termenele generale pentru reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne în cazul unor evenimente previzibile. Cu toate acestea, având în vedere că domeniul de aplicare și durata reintroducerii temporare a controlului la frontierele interne nu ar trebui să depășească ceea ce este strict necesar pentru a răspunde amenințării grave, Comisia supraveghează lungimea efectivă a acestor controale și poate emite un aviz în acest sens. În cazul unor preocupări legate de necesitatea sau proporționalitatea controalelor reintroduse la frontieră sau atunci când se efectuează controale la frontierele interne pentru o perioadă mai mare de șase luni, Comisia va emite întotdeauna un aviz.

Orice reintroducere sau prelungire a controalelor la frontieră va face obiectul unei evaluări detaliate a riscurilor, care va conține și un raport detaliat privind coordonarea care a avut loc cu statele membre în cauză. Comisia va comunica, după caz, evaluarea riscurilor agențiilor care dispun de expertiză pentru evaluarea informațiilor prezentate de statele membre, respectiv Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă și Europol.

Propunerea introduce, de asemenea, posibilitatea ca statele membre să poată prelungi în mod excepțional controalele la frontieră dacă aceleași amenințări persistă mai mult de un an, dar numai în cazul în care amenințarea gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne este suficient de specifică și corespunde unor măsuri naționale excepționale comparabile, cum ar fi starea de urgență. Orice altă prelungire ulterioară pe această bază este limitată la doi ani. Având în vedere caracterul extraordinar al unei astfel de prelungiri, ar fi necesar un aviz al Comisiei, urmat de o recomandare a Consiliului prin care se stabilesc, după caz, condițiile pentru cooperarea dintre statele membre în cauză și care ar reprezenta o condiție prealabilă pentru orice prelungire.

Propunerea consolidează principiul potrivit căruia reintroducerea controalelor la frontierele interne trebuie să fie o măsură la care se recurge în ultimă instanță. Cerința de a se prezenta o evaluare a riscurilor care să demonstreze că reintroducerea sau prelungirea preconizată a controlului la frontieră reprezintă o măsură de ultimă instanță ar trebui să încurajeze în continuare statele membre să aibă în vedere utilizarea unor măsuri alternative, cum ar fi consolidarea măsurilor polițienești.

O mai bună punere în aplicare a dispozițiilor Codului frontierelor Schengen referitoare la reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne

În așteptarea adoptării modificărilor specifice ale Codului frontierelor Schengen în modul care a fost detaliat mai sus, nu se poate exclude faptul că statele membre ale spațiului Schengen

²⁰ COM(2017) 571.

vor căuta să invoce normele actuale legate de reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne în temeiul Codului frontierei Schengen.

Pe baza normelor existente și în spiritul modificărilor propuse, Comisia consideră că este nevoie de orientări ulterioare pentru a se asigura că, dacă un stat membru invocă normele existente, acest lucru se realizează într-un mod care să protejeze mai bine interesul comun. În particular, statul membru în cauză ar trebui să acorde prioritate utilizării unor măsuri alternative și, acolo unde este necesară reintroducerea temporară a controlului la frontierele interne în conformitate cu articolul 26 din Codul frontierei Schengen, să ia măsuri care să limiteze cât mai mult posibil impactul asupra liberei circulații și să coopereze îndeaproape cu vecinii săi. De exemplu, această cooperare ar trebui să includă revizuirea constantă și adaptarea controalelor la frontieră la necesitățile în continuă evoluție și la efectul pe teren. În acest scop, Comisia a adoptat astăzi o recomandare privind punerea în aplicare a dispozițiilor Codului frontierei Schengen referitoare la reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne în spațiul Schengen²¹.

Extinderea spațiului Schengen la țările care sunt pregătite și angajate

În contextul în care statele membre se confruntă cu amenințări tot mai mari, UE și statele sale membre pot asigura un spațiu Schengen mai solid numai rămânând uniți și acționând împreună.

Ca urmare a evaluărilor pozitive efectuate în 2009 și 2010, care au demonstrat că atât România, cât și Bulgaria îndeplinesc condițiile necesare pentru a deveni membre ale spațiului Schengen, Comisia a promovat aderarea deplină a acestor state membre la spațiul Schengen.

Este timpul ca Bulgaria și România să devină membre cu drepturi depline ale spațiului Schengen. Comisia consideră că, în prezent, Consiliul ar trebui să ia decizia de a deschide calea pentru eliminarea controalelor la frontierele interne dintre aceste două state membre și vecinii lor din UE. Aderarea Bulgariei și României la spațiul Schengen va contribui în continuare la consolidarea încrederii reciproce dintre toate statele membre. Astfel cum a declarat președintele Juncker în discursul său privind starea Uniunii din 13 septembrie 2017, „Avem frontiere comune, dar protecția lor nu poate fi lăsată doar pe seama statelor membre care, prin poziția lor geografică, se situează în prima linie. Frontierele comune și protecția comună trebuie să meargă mână în mână”. Mai mult, o decizie rapidă privind aplicarea deplină a acquis-ului Schengen pentru România și Bulgaria ar permite acestor două state membre, prin includerea lor, să contribuie pe deplin la Sistemul de informații Schengen.

În ceea ce privește aderarea Croației, pe parcursul anului 2016 a avut loc o evaluare Schengen pentru a verifica dacă sunt îndeplinite condițiile necesare pentru aplicarea tuturor părților relevante ale acquis-ului Schengen în majoritatea domeniilor vizate de normele Schengen. Pentru unele domenii, s-a ajuns la concluzia că Croația îndeplinește condițiile necesare pentru aderarea la spațiul Schengen, în vreme ce pentru altele sunt necesare îmbunătățiri suplimentare. Evaluarea Sistemului de informații Schengen mai trebuie să fie finalizată până în octombrie 2017, iar în noiembrie 2017 va avea loc o reevaluare în domeniul frontierei externe. După acest termen, dacă toate condițiile sunt îndeplinite, aderarea Croației la spațiul Schengen va fi decisă de către Consiliu pe baza unei propuneri a Comisiei. Croația ar trebui să

²¹ C(2017) 6560.

devină și ea membru cu drepturi depline al spațiului Schengen odată ce va îndeplini toate criteriile.

În ceea ce privește Ciprul, imediat ce se notifică cererea de aderare la spațiul Schengen, va avea loc o evaluare Schengen în toate domeniile relevante.

5. Concluzii privind etapele următoare pentru consolidarea spațiului Schengen

Foaia de parcurs „Înapoi la Schengen” din 4 martie 2016 a stabilit măsurile necesare pentru a pune bazele revenirii la o funcționare normală a spațiului Schengen. De atunci s-au înregistrat multe progrese în abordarea provocărilor identificate și asigurarea unei abordări coordonate, în conformitate cu normele sistemului Schengen.

Schengen continuă să se confrunte cu provocări în permanentă evoluție și cu noi provocări. Prin urmare, trebuie să ne asigurăm că normele Schengen actuale sunt aplicate și că se utilizează pe deplin instrumentele aferente, îmbunătățindu-se, totodată, acele norme care s-au dovedit a fi insuficient adaptate.

În același timp, trebuie în prezent să integrăm pe deplin în spațiul Schengen Bulgaria și România deoarece numai uniți și acționând împreună putem asigura un spațiu Schengen mai solid.

Comisia invită:

1. Consiliul să aprobe abordarea definită în Recomandarea Comisiei privind punerea în aplicare a dispozițiilor Codului frontierei Schengen referitoare la reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne în spațiul Schengen;
2. Parlamentul European și Consiliul să își exprime rapid acordul cu privire la actualizarea dispozițiilor Codului frontierei Schengen, astfel cum a fost propus de către Comisie;
3. Consiliul să ia în prezent decizia de a permite aplicarea deplină a acquis-ului Schengen în Bulgaria și România și eliminarea controalelor aplicate persoanelor la frontierele interne terestre, maritime și aeriene.