



Strasbourg, 15.12.2015
COM(2015) 673 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**Paza europeană de frontieră și de coastă și gestionarea eficientă a frontierelor externe ale
Europei**

I. INTRODUCERE

Crearea spațiului Schengen de liberă circulație, fără frontiere interne, este o realizare istorică, simbol al valorilor europene în numele cărora au căzut ziduri și s-a reunificat un continent. De asemenea, viteza cu care persoanele, bunurile și serviciile pot circula dintr-un stat membru în altul contribuie la sporirea competitivității noastre ca cel mai mare spațiu economic din lume, creând locuri de muncă și generând creștere economică. Cu toate acestea, decizia de a avea un spațiu intern comun de liberă circulație implică o responsabilitate comună de a asigura standarde ridicate și coerente de gestionare a frontierelor și de securitate la frontierele externe. Într-adevăr, putem avea un spațiu Schengen fără frontiere interne doar în cazul în care granițele externe sunt securizate și protejate în mod eficace.

Încrederea cetățenilor în capacitatea noastră colectivă de a gestiona frontierele externe comune a fost pusă la încercare de evenimentele din acest an și în special de creșterea fără precedent a fluxurilor de migranți și refugiați. Criza a demonstrat existența unor slăbiciuni și lacune în mecanismele existente de gestionare a frontierelor, care s-au dovedit a fi insuficiente pentru a garanta o gestionare eficace și integrată a frontierelor. Unele state membre nu au fost în măsură să asigure un control eficace al frontierelor și nici identificarea și înregistrarea migranților ilegali, iar criza a demonstrat că limitările Frontex - resurse inadecvate în ceea ce privește personalul și echipamentele, incapacitatea de a iniția și de a desfășura operațiuni de returnare sau de gestionare a frontierelor, precum și absența unui rol explicit de a efectua operațiuni de căutare și salvare - au restrâns capacitatea acesteia de a acționa în mod eficace și de a găsi soluții.

În perioada ianuarie-noiembrie 2015 au fost detectate peste 1,5 milioane de treceri ilegale ale frontierei¹, ceea ce reprezintă un nivel record² de intrări în UE. Resortisanți ai țărilor terțe au putut să treacă ilegal frontierele externe ale UE și apoi să își continue călătoria în UE, fără să fi fost mai întâi identificați, înregistrați și supuși unor verificări de securitate adecvate. Amploarea acestui fenomen de circulație secundară a migranților în cadrul UE a pus în discuție în mod fundamental coerența spațiului Schengen și, prin urmare, unele state membre au ales să reintroducă, temporar, controalele la frontierele lor interne - o situație care nu poate și nu ar trebui să se prelungească pe termen lung. Preocupările în materie de securitate cauzate de atacurile teroriste din acest an și fenomenul luptătorilor teroriști străini au sporit îngrijorarea cetățenilor.

A devenit din ce în ce mai clar că provocările pe care le reprezintă acest fenomen nu pot fi abordate în mod individual de statele membre acționând în mod necoordonat. Avem nevoie de standarde la nivelul Uniunii și de un sistem unificat de responsabilitate partajată pentru gestionarea frontierelor externe.

Comisia Europeană, în Agenda europeană privind migrația din mai 2015³, a identificat necesitatea de a evolua către o gestionare partajată a frontierelor externe, în conformitate cu obiectivul de „înstituire treptată a unui sistem integrat de administrare a frontierelor externe”, care figurează la articolul 77 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene. Președintele Comisiei Europene, Jean-Claude Juncker, în discursul său din luna septembrie privind starea Uniunii, a anunțat că, înainte de sfârșitul anului, Comisia va prezenta măsuri ambițioase în acest sens sub forma unui sistem de pază

¹ Cifra exactă pentru perioada ianuarie-octombrie este 1 284 549 de treceri ilegale ale frontierei. Datele au fost puse la dispoziție de către Rețeaua Frontex de analiză a riscurilor (FRAN) și se referă la spațiul Schengen și la țările candidate la spațiul Schengen. Aceste date se referă numai la resortisanții țărilor terțe care au fost detectați la frontierele externe (cu excepția frontierelor externe temporare) atunci când traversau sau încercau să traverseze ilegal granița prin zona dintre punctele de trecere a frontierei (PTF). Pentru luna noiembrie, datele provin din aplicația de raportare în cadrul operațiunilor comune (*Joint Operations Reporting Application* - JORA) și de la Ministerul croat de Interne (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); în cazul rutelor pentru care nu există încă date disponibile au fost utilizate estimări.

² În perioada 2009-2014, au fost detectate în total 813 044 de cazuri de trecere ilegală a frontierei.

³ COM(2015) 240 final.

europă de frontieră și de coastă, astfel cum s-a confirmat ulterior în Programul de lucru al Comisiei pentru 2016⁴.

De asemenea, acest obiectiv a fost semnalat de Parlamentul European⁵ și aprobat în cadrul orientărilor clare stabilite de Consiliul European la 23 septembrie și 15 octombrie⁶.

Prezenta comunicare, precum și măsurile care o însoțesc, prevăd o politică puternică și unificată cu privire la gestionarea frontierelor externe ale UE, pe baza principiului responsabilității partajate. Un sistem integrat de gestionare a frontierelor care să funcționeze în mod permanent va garanta faptul că Uniunea și statele membre ale acesteia sunt pregătite pentru a face față situațiilor excepționale la frontierele externe și pot reacționa în mod eficace și în timp util, dacă este nevoie. Acesta va fi susținut de un mecanism permanent de prevenire a crizelor, bazat pe o monitorizare continuă a capacităților statelor membre, inclusiv prin intermediul unei analize periodice și solide a riscurilor.

De mulți ani beneficiem împreună de avantajele unui spațiu de liberă circulație, fără frontiere interne. Este timpul ca gestionarea eficace a frontierelor externe să devină cu adevărat o responsabilitate comună. Este timpul să facem un pas decisiv în direcția unui sistem de gestionare integrată a frontierelor externe.

II. PAZA EUROPEANĂ DE FRONTIERĂ ȘI DE COASTĂ ȘI PRINCIPIUL RESPONSABILITĂȚII PARTAJATE

Astăzi, Comisia propune instituirea unui veritabil sistem european de gestionare integrată a frontierelor, menit să răspundă noilor provocări și realități politice cu care se confruntă UE, în ceea ce privește atât migrația, cât și securitatea internă.

Se va constitui **Paza europeană de frontieră și de coastă** pentru a garanta aplicarea eficace a standardelor comune și înalte de gestionare a frontierelor și a oferi sprijin operațional și capacități de intervenție, dacă este necesar, ca răspuns prompt în cazul crizelor emergente la frontiera externă. Paza europeană de frontieră și de coastă va reuni Agenția Europeană pentru Paza de Frontieră și de Coastă, construită pornind de la Frontex, și autoritățile statelor membre responsabile cu gestionarea frontierelor, care vor continua să își exercite activitățile zilnice de gestionare a frontierei externe. Autoritățile naționale de pază de coastă fac parte, de asemenea, din Paza europeană de frontieră și de coastă în măsura în care supraveghează frontierele maritime. Rolul agenției de a contribui la **operațiunile de căutare și salvare** va fi consolidat în mod semnificativ.

Noua Agenție Europeană pentru Paza de Frontieră și de Coastă (denumită în continuare „agenția”) se va afla în centrul eforturilor de a face să funcționeze un sistem mai integrat de gestionare a frontierelor. Aceasta trebuie să fie un centru de capacitate și expertiză operațională, un sprijin practic pentru autoritățile naționale responsabile de paza frontierelor, precum și un garant al funcționării eficace a sistemului. Propunerea Comisiei prevede un set de măsuri pentru a permite agenției să acționeze într-un mod care să răspundă în mod eficace provocărilor actuale, bazându-se pe recomandările formulate de consiliul de administrație al Frontex în noiembrie 2015⁷.

⁴ COM(2015) 610 final.

⁵ În rezoluția sa din 10 septembrie, Parlamentul European a subliniat necesitatea de a se asigura gestionarea eficientă a frontierelor externe.

⁶ La reuniunea informală a șefilor de stat sau de guvern din 23 septembrie, liderii au subliniat necesitatea de a consolida controalele la frontierele externe, iar în concluziile Consiliului European din 15 octombrie se solicită în mod explicit instituirea unui sistem de gestionare integrată a frontierelor externe.

⁷ Formulate în urma unei evaluări externe având ca obiect agenția Frontex, desfășurată în conformitate cu temeiul juridic actual al acesteia și finalizată în iunie 2015.

Pentru ca Paza europeană de frontieră și de coastă să fie eficace, trebuie să funcționeze în toate etapele gestionării frontierelor. În primul rând, este necesar să se stabilească standarde comune care trec testul unei gestionări ferme a frontierelor, capabile să reacționeze în situații de criză. Integrarea nivelului național și a nivelului Uniunii în cadrul Pazei Europene de Frontieră și de Coastă ar trebui să includă îmbunătățirea constantă a standardelor în activitatea principală a autorităților de pază de frontieră, inclusiv a serviciilor de pază de coastă, în măsura în care îndeplinesc sarcini de control la frontieră, la toate nivelurile. Autoritățile naționale relevante își vor îndeplini sarcinile care le revin în mod obișnuit în conformitate cu aceste standarde, în timp ce o componentă puternică la nivelul UE va contribui la asigurarea aplicării uniforme în toate statele membre. În al doilea rând, trebuie să existe un sistem de identificare a deficiențelor în timp util, pentru a se putea lua măsuri corective. În al treilea rând, este esențial să existe un sistem solid și reactiv pentru a se asigura abordarea în mod adecvat a crizelor ori de câte ori este necesar. În situații excepționale, asistența acordată statelor membre din prima linie trebuie privită ca o responsabilitate pe care Uniunea Europeană și statele membre trebuie să o partajeze și să și-o asume împreună. În acest sens, Paza europeană de frontieră și de coastă trebuie să fie în măsură să intervină atunci când, indiferent de motive, polițiștii de frontieră naționali ai statelor membre aflate în prima linie nu pot să facă față singuri și în mod eficace provocărilor cu care se confruntă.

III. UN SISTEM UNIC DE GESTIONARE INTEGRATĂ A FRONTIERELOR EXTERNE

1. PUNEREA ÎN APLICARE EFICACE A GESTIONĂRII INTEGRATE A FRONTIERELOR

Gestionarea integrată a frontierelor nu înseamnă doar controlul la frontieră efectuat exclusiv la frontiera externă. Aceasta cuprinde măsuri luate în țări terțe, măsuri în care sunt implicate țările terțe vecine, măsuri adoptate în spațiul de liberă circulație, inclusiv returnarea migranților neregulamentari din UE către țările lor de origine. O gestionare corespunzătoare a frontierelor este susținută, de asemenea, de o serie de elemente cum ar fi analize periodice și serioase ale riscurilor, cooperarea îmbunătățită între diferitele agenții și utilizarea tehnologiei de ultimă generație.

Ca un prim pas, este necesar să se asigure faptul că normele comune care sunt în vigoare la nivelul UE sunt puse în aplicare pe deplin și în mod corespunzător. Punerea în aplicare a acestor norme este esențială și în condiții normale, când nu există o presiune sporită, însă spațiul de liberă circulație trebuie să fie securizat în egală măsură.

Pentru a asigura monitorizarea constantă a gestionării frontierelor externe în statele membre, Comisia propune consolidarea obligațiilor în materie de cooperare și schimb de informații între noua Agenție Europeană pentru Paza de Frontieră și de Coastă și autoritățile naționale. Mai precis, în cadrul agenției se va constitui un centru de monitorizare și de analiză a riscurilor pentru a urmări fluxurile de migrație către Uniunea Europeană și în interiorul acesteia. Acest instrument va fi corelat cu o **analiză** fiabilă și actualizată a **riscurilor**. Utilizarea modelului comun de analiză integrată a riscului (CIRAM) creat de agenție, în strânsă cooperare cu statele membre, va deveni obligatorie.

Pentru a sprijini dezvoltarea unei abordări integrate și a consolida în continuare sistemul obișnuit de monitorizare a gestionării frontierelor externe de către statele membre, agenția va detașa **ofițeri de legătură** în anumite state membre, alese pe baza unei analize a riscurilor și în consultare cu consiliul de administrație. Cooperând cu autoritățile naționale de pază de frontieră (precum și cu serviciile de pază de coastă, în măsura în care îndeplinesc sarcini de control la frontieră) și acționând ca o interfață între aceste autorități și agenție, ofițerii de legătură detașați vor fi pe deplin integrați în cadrul activității și al sistemelor de informații ale autorităților naționale și vor fi în măsură să asigure faptul că agenția este pe deplin informată în timp real. Aceștia vor identifica posibilele deficiențe din sistemele naționale de gestionare a frontierelor și vor pregăti recomandări pentru remedierea acestora.

Acest lucru va ajuta la identificarea măsurilor preventive necesare în comun și în mod proactiv și va contribui la evitarea situațiilor în care potențialele deficiențe devin o problemă.

Pentru a garanta o punere în aplicare eficientă a gestionării integrate europene a frontierelor, agenția va dezvolta o imagine de ansamblu amplă a capacității statelor membre, inclusiv în ceea ce privește alocarea de personal și echipamente la frontiera externă. Pentru a ajuta la identificarea și remedierea punctelor slabe, Comisia propune consolidarea semnificativă a „testului de vulnerabilitate” al agenției (în comparație cu actuala situație a Frontex) prin transformarea sa într-un mecanism obligatoriu de **evaluare a vulnerabilității**. Acesta va fi astfel conceput încât să fie complementar mecanismului de evaluare Schengen⁸ și va asigura faptul că nevoilor specifice referitoare la secțiunile frontierei externe care sunt expuse unor amenințări, cum ar fi presiunile migrației disproporționate, li se poate aduce un răspuns adecvat. Informațiile necesare pentru efectuarea evaluării vulnerabilității vor fi completate de ofițerii de legătură detașați, care vor oferi date colectate în cursul activității lor de pe teren.

Prin evaluarea resurselor și echipamentelor statelor membre, precum și a planurilor acestora pentru situații neprevăzute, agenția va stabili dacă statele membre sunt bine pregătite pentru a face față provocărilor potențiale și pentru a identifica punctele slabe existente. În urma rezultatului acestei evaluări, în cazul în care este necesar, agenția va stabili măsurile corective necesare pentru a aborda lacunele existente sau potențiale. Deciziile agenției vor fi obligatorii pentru statele membre în cauză. În cazul în care nu se iau măsurile corective necesare în termenul stabilit de agenție, Comisia Europeană poate autoriza agenția să întreprindă noi acțiuni, inclusiv trimiterea pe teren a unor echipe europene de pază de frontieră și de coastă (a se vedea mai jos).

2. PREVENIREA CRIZELOR ȘI INTERVENȚII LA FRONTIERA EXTERNĂ

Situația de la frontiera externă nu trebuie lăsată să se deterioreze într-o asemenea măsură încât să pună în pericol funcționarea spațiului Schengen.

În cazuri urgente sau excepționale de presiune exercitată de migrație, statele membre au deja posibilitatea de a solicita mobilizarea resurselor agenției⁹. **Statele membre pot solicita efectuarea de operațiuni comune și de intervenții rapide la frontieră**, precum și trimiterea pe teren a unor echipe europene de pază de frontieră și de coastă în sprijinul acestor acțiuni.

Cu toate acestea, criza refugiaților a scos în evidență două probleme fundamentale în legătură cu structurile existente. Mobilizarea resurselor agenției depinde, în primul rând, de disponibilitatea statelor membre de a trimite resurse la frontiera externă într-un anumit moment și, în al doilea rând, de o cerere oficială din partea unui stat membru din prima linie. Structura și mandatul noii Paze Europene de Frontieră și de Coastă sunt concepute pentru a atenua ambele probleme. Pe de o parte, aceste deficiențe au ieșit la iveală în special în cazul Greciei, în care Frontex a solicitat statelor membre să furnizeze un număr de 743 de agenți invitați să lucreze la frontiera externă din Grecia, din care, până în prezent, au fost trimiși numai 447. Pe de altă parte, și în ciuda mai multor solicitări politice de a face acest lucru, unele state membre nu au activat mecanismele de intervenție la frontieră disponibile, astfel încât Frontex nu a fost în măsură să intervină.

⁸ Regulamentul (UE) nr. 1053/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 7 octombrie 2013 de instituire a unui mecanism de evaluare și monitorizare în vederea verificării aplicării acquis-ului Schengen și de abrogare a Deciziei Comitetului executiv din 16 septembrie 1998 de instituire a Comitetului permanent pentru evaluarea și punerea în aplicare a Acordului Schengen, JO L 295, 6.11.2013, p. 27.

⁹ Regulamentul (CE) nr. 863/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 iulie 2007 de stabilire a unui mecanism de creare a echipelor de intervenție rapidă la frontieră și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 2007/2004 al Consiliului în ceea ce privește acest mecanism și de reglementare a sarcinilor și competențelor agenților invitați

O rezervă de polițiști de frontieră europeni

Prin urmare, agenția trebuie să aibă la dispoziția sa imediată și directă un număr suficient de experți bine pregătiți, cu profiluri corespunzătoare, precum și echipamentele tehnice relevante. În prezent, contribuțiile statelor membre cu experți și mijloace de intervenție către agenția Frontex se fac, în principiu, în mod voluntar. Această metodă de lucru, în contextul actualei crize în materie de migrație, a condus recent la deficiențe care au împiedicat agenția Frontex să își îndeplinească sarcinile operaționale la capacitate maximă. Aceste deficiențe trebuie să fie remediate.

Pentru a asigura capacitatea agenției de a-și îndeplini sarcinile în ceea ce privește reacția în situații de urgență, va fi creată **o rezervă disponibilă rapid** de experți, sub forma unui grup permanent pus la dispoziția agenției. Ca organism responsabil să ia măsuri de gestionare integrată europeană a frontierelor, agenția va putea apela la această rezervă **în timp foarte scurt**, în situații care necesită o **reacție imediată**. Statele membre vor trebui să pună la dispoziție cel puțin 1 500 de polițiști de frontieră care să fie trimiși pe teren de agenție în misiuni de intervenție rapidă la frontieră în doar câteva zile. De asemenea, agenția va dispune de **o rezervă de echipamente tehnice** în care statelor membre li se va cere să pună la dispoziție în foarte scurt timp echipamente operaționale achiziționate la o rată de cofinanțare de 90 % în cadrul alocărilor suplimentare aferente **acțiunilor specifice**¹⁰ din Fondul pentru securitate internă. Acest lucru va garanta faptul că se pune capăt situației actuale, în care statele membre din prima linie se confruntă cu probleme legate de insuficiența echipamentelor esențiale de amprentare, iar Frontex nu este în măsură să le furnizeze întrucât statele membre sunt cele care trebuie să pună aceste resurse la dispoziție.

Dreptul de a interveni

În situații de urgență, agenția trebuie să fie în măsură să intervină pentru a se asigura că se iau măsuri pe teren, chiar și în cazul în care nu există o cerere de asistență din partea statului membru în cauză sau în cazul în care un stat membru consideră că nu este nevoie de intervenții suplimentare.

Pe de o parte, o astfel de măsură ar putea fi necesară din cauza unei creșteri disproporționate a presiunii asupra secțiunii respective a frontierei externe în cazul în care autoritățile naționale de pază de frontieră (și serviciile de pază de coastă, în măsura în care îndeplinesc sarcini de control la frontieră) nu sunt în măsură să facă față crizei care a apărut. Pe de altă parte, nevoia de a derula o măsură urgentă la o anumită secțiune a frontierei externe ar putea fi cauzată de o deficiență în sistemul de gestionare a frontierelor al unui stat membru pe care agenția a identificat-o în urma evaluării vulnerabilității și pentru care a recomandat măsuri corective pe care statul membru în cauză nu le-a aplicat în termenul stabilit.

În cazul în care sunt identificate deficiențe, pentru a lua **măsuri corective rapide** și a evita o situație de criză, agenția va avea în primă instanță competența de a **recomanda** statelor membre să lanseze operațiuni comune sau misiuni de intervenție rapidă la frontieră.

În cazul în care deficiențele persistă și nu se întrevăd acțiuni la nivel național, Comisia va fi în măsură să adopte o decizie de punere în aplicare prin care să stabilească faptul că situația dintr-o anumită secțiune a frontierelor externe necesită măsuri urgente și să încredințeze agenției sarcina de a lua măsuri operaționale corespunzătoare. Astfel se va permite agenției **să intervină imediat în situații de criză** prin trimiterea la frontiera externă de echipe europene de pază de frontieră și de coastă.

¹⁰ În conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 515/2014 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 aprilie 2014 (JO L 150, 20.5.2014, p. 143), acțiunile specifice sunt concepute ca alocări complementare, adică sume suplimentare care se adaugă, pe bază concurențială, alocărilor obișnuite pe care statele membre le primesc pe o perioadă de 7 ani, în funcție de disponibilitatea lor de a îndeplini, în cadrul programelor lor naționale, acțiuni care corespund priorităților specifice ale UE.

Punerea în aplicare a abordării de tip „hotspot” și colaborarea cu țările terțe

Aplicarea abordării de tip „hotspot”, introdusă inițial de Agenda europeană privind migrația, va deveni o sarcină esențială a agenției, care va putea să trimită pe teren echipe europene de pază de frontieră și de coastă în cadrul echipelor de gestionare a migrației din zonele „hotspot”.

În plus, în propunerea Comisiei se prevede atribuirea unui rol consolidat agenției în ceea ce privește **cooperarea cu țările terțe**, aceasta urmând să poată coordona cooperarea operativă dintre statele membre și țările terțe vecine în domeniul gestionării frontierelor, inclusiv prin trimiterea de ofițeri de legătură în țări terțe sau lansarea de operațiuni comune pe teritoriul Uniunii sau pe teritoriul unor țări terțe. Astfel se va remedia în special situația cu care ne confruntăm în prezent în cazul cooperării cu țările din Balcanii de Vest, unde, în pofida acordului țărilor terțe în cauză, Frontex nu este în măsură să acorde asistență operațională, întrucât statutul actual nu îi permite să trimită echipe de polițiști de frontieră în alte țări, cum ar fi Serbia și fosta Republică iugoslavă a Macedoniei.

3. FUNCȚIILE DE PAZĂ DE COASTĂ

Serviciile de pază de coastă au un rol esențial în asigurarea securității la frontierele maritime și în operațiunile de salvare pe mare. Criza actuală a demonstrat necesitatea unei reacții mai coordonate din partea agențiilor relevante ale Uniunii și a diverselor autorități naționale care exercită funcții de pază de coastă. O mai bună coordonare poate da rezultate în ceea ce privește abordarea crizelor pe mare și sprijinirea acestor autorități pentru a funcționa eficient. Aceasta ar trebui să includă o mai bună coordonare și punerea în comun a funcțiilor de pază de coastă relevante la nivelul UE.

În prezent, în statele membre există peste 300 de autorități civile și militare responsabile de îndeplinirea funcțiilor de pază de coastă în diferite domenii, cum ar fi siguranța maritimă, securitatea, căutarea și salvarea, controlul la frontieră, controlul pescuitului, controlul vamal, asigurarea respectării legislației generale și protecția mediului. Agențiile relevante ale UE sprijină autoritățile naționale în exercitarea celor mai multe dintre aceste funcții. Este nevoie de o **abordare funcțională** astfel încât serviciile naționale de pază de coastă să facă parte din Paza europeană de frontieră și de coastă în măsura în care îndeplinesc sarcini de control la frontieră. Prin urmare, Comisia propune colaborarea mai strânsă a organismelor și agențiilor existente care efectuează sarcini de pază de coastă. La nivelul UE, acest lucru se va realiza prin alinierea mandatelor Agenției Europene pentru Siguranță Maritimă și Agenției Europene pentru Controlul Pescuitului la dispozițiile de instituire a noii agenții și prin consolidarea capacităților acestora, în special prin operațiuni de supraveghere planificate în comun, schimburi simplificate de informații și construirea de capacități, precum și prin furnizarea de servicii de comunicații și de supraveghere bazate pe tehnologia de ultimă generație, cum ar fi sistemele de aeronave pilotate de la distanță (drone).

Acest lucru va însemna că agenția va putea, de exemplu, să aibă acces la informații noi privind navele care sunt utilizate pentru imigrația ilegală și infracționalitatea transfrontalieră, detectate în cursul operațiunilor de supraveghere maritimă a căror misiune principală nu este controlul la frontieră, ci controlul activităților de pescuit și detectarea deversărilor de hidrocarburi. Această cooperare transsectorială pragmatică de punere în comun a resurselor și a informațiilor va permite autorităților de gestionare a frontierelor să beneficieze de capacități care nu sunt strict legate de controlul la frontieră.

4. UN ROL CONSOLIDAT AL AGENȚIEI ÎN MATERIE DE RETURNARE

Îmbunătățirea eficacității procedurilor de returnare a fost recunoscută ca fiind un obiectiv-cheie al gestionării migrației. Un rol consolidat al Agenției Europene pentru Paza de Frontieră și de Coastă în

materie de returnare va îmbunătăți capacitatea UE de a returna resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. Astfel cum se prevede în Planul de acțiune al UE privind returnarea¹¹, agenția ar trebui să poată iniția operațiuni de returnare și să poată asista statele membre în obținerea documentelor de călătorie.

Agenția va asigura coordonarea tuturor sarcinilor legate de returnare și va pune la dispoziția statelor membre suportul tehnic și operațional necesar pentru returnarea eficace a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală. În acest scop, în cadrul agenției va fi creat **Biroul de returnare**, care va asigura cooperarea cu statele membre în ceea ce privește derularea procedurilor de identificare și de returnare, inclusiv prin finanțare și cofinanțare, coordonarea și organizarea operațiunilor de returnare, precum și prin cooperarea cu autoritățile competente în materie de returnare ale țărilor terțe.

Agenția va avea, de asemenea, un rol esențial și direct în intervențiile de returnare. **Echipele europene pentru intervenții de returnare**, alcătuite din specialiști în escorte, observatori și specialiști în materie de returnare, vor putea fi trimise în statele membre care se confruntă cu presiuni deosebite asupra sistemului lor de returnare. În situații de urgență, echipele europene pentru intervenții rapide de returnare ar putea fi trimise pe teren fie la cererea unui stat membru, fie din inițiativa agenției.

5. DREPTURILE FUNDAMENTALE ȘI MECANISMUL DE TRATARE A PLÂNGERILOR DIN CADRUL AGENȚIEI

Având în vedere rolul sporit și sarcinile operaționale consolidate ale agenției, este important să existe un mecanism adecvat de tratare a plângerilor în cazul în care o persoană consideră că a fost victima unei încălcări a drepturilor fundamentale în cursul activităților operaționale derulate de agenție. Atât Parlamentul European, cât și Ombudsmanul European au subliniat importanța unui astfel de mecanism.

În cadrul mecanismului, plângerile vor fi primite în mod structurat de un ofițer pentru drepturi fundamentale din cadrul agenției, care le va prezenta directorului executiv și statelor membre în cauză. Statele membre vor trebui să furnizeze informații cu privire la modul de soluționare a plângerii și la măsurile subsecvente adoptate. Acest proces administrativ nu va aduce atingere acțiunilor judiciare eventuale. În plus, în cazurile de încălcare a drepturilor fundamentale sau a obligațiilor de protecție internațională de natură gravă sau care riscă să persiste, directorul executiv al agenției ar trebui să fie în măsură să decidă nu numai suspendarea sau încetarea activităților operaționale coordonate de agenție, ci și retragerea sprijinului financiar pentru operațiunea în cauză.

IV. PUNEREA ÎN APLICARE UNIFORMĂ A NORMELOR SCHENGEN

Punerea în aplicare uniformă a tuturor normelor în domeniul gestionării frontierelor trebuie să fie monitorizată periodic. Odată cu instituirea Pazei Europene de Frontieră și de Coastă, aplicarea coerentă a normelor Schengen, precum și îndeplinirea în mod armonizat a sarcinilor de gestionare a frontierelor de către statele membre devin și mai importante.

Legislația care reglementează spațiul Schengen constituie un set de norme dinamice care s-au dezvoltat de-a lungul timpului și sunt incluse în acte juridice și într-o serie de instrumente legislative fără caracter obligatoriu, precum manuale, orientări, cataloage sau culegeri de cele mai bune practici. Aplicarea corectă și integrală a acestora de către statele membre este verificată în mod periodic prin intermediul mecanismului de evaluare Schengen care funcționează ca un instrument de control al calității. Evaluările Schengen sunt realizate pe baza programelor anuale și multianuale adoptate de

¹¹ COM(2015) 453 final.

Comisie. În urma misiunilor de evaluare, echipele responsabile de evaluările respective¹² (denumite în continuare „echipe de evaluare Schengen”) prezintă recomandări statelor membre pentru a aborda posibilele deficiențe identificate în sistemele naționale de gestionare a frontierelor.

În acest context, rapoartele de evaluare Schengen au semnalat adesea ca o deficiență în cursul procesului de punere în aplicare faptul că o parte semnificativă din normele privind spațiul Schengen sunt incluse în documente fără caracter obligatoriu. Combinarea măsurilor fără caracter juridic obligatoriu cu norme obligatorii din punct de vedere juridic nu s-a dovedit întotdeauna eficace, în special din cauza faptului că instrumentele juridice neobligatorii au putut fi adesea interpretate și aplicate în mod diferit.

Pentru a evita eventualele discrepanțe și a garanta faptul că Paza europeană de frontieră și de coastă își desfășoară activitatea în mod coerent, este important să se asigure că normele Schengen sunt aplicate în același mod peste tot în UE. Pentru a atinge un nivel uniform și mai armonizat de punere în aplicare a normelor existente și pentru a îmbunătăți acquis-ul Schengen ca un cadru unic de reglementare a măsurilor de gestionare a frontierelor, Comisia va depune eforturi de a înlocui prevederile neobligatorii cu măsuri obligatorii din punct de vedere juridic.

V. MODIFICAREA SPECIFICĂ A CODULUI FRONTIERELOR SCHENGEN

Controlul la frontierele externe rămâne una dintre principalele garanții ale spațiului fără controale la frontierele interne. Unul dintre scopurile acestor controale este de a preveni orice amenințare la adresa securității interne și a ordinii publice ale statelor membre. Astfel cum au demonstrat recente atacuri teroriste, amenințarea poate proveni și de la persoane care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii. Controalele la frontierele externe trebuie să fie consolidate pentru a se putea identifica aceste persoane și a se reduce la minimum riscurile pentru securitatea internă a spațiului Schengen. Acest lucru este confirmat și în concluziile celui de al optulea raport semestrial privind funcționarea spațiului Schengen.

Pentru a răspunde acestei nevoi, Comisia propune o modificare specifică a Codului frontierelor Schengen¹³ în ceea ce privește **verificarea cetățenilor UE** în baze de date precum Sistemul de Informații Schengen, baza de date privind documentele de călătorie pierdute și furate, precum și în sistemele naționale relevante. Astfel cum s-a solicitat cu ocazia reuniunii Consiliului Justiție și Afaceri Interne din 9 și 20 noiembrie 2015, această inițiativă va permite „controale sistematice ale resortisanților UE la frontierele externe ale spațiului Schengen, inclusiv verificarea datelor biometrice, prin consultarea bazelor de date relevante, recurgând pe deplin la soluții tehnice pentru a nu afecta fluiditatea circulației”¹⁴.

În urma modificărilor propuse, verificările sistematice ale cetățenilor UE în bazele de date la toate frontierele externe (aeriene, maritime și terestre) - care astăzi se pot efectua pe baza unei evaluări a riscurilor - vor deveni obligatorii. Verificările sistematice vor verifica identitatea și cetățenia persoanei, precum și valabilitatea și autenticitatea documentelor de călătorie. În plus, se va verifica dacă persoanele care intră în spațiul Schengen nu reprezintă o amenințare la adresa ordinii publice și a securității interne. De asemenea, noile norme cuprind un element de flexibilitate - în cazul în care la frontierele terestre și maritime verificarea sistematică a cetățenilor UE ar putea avea un efect

¹² Aceste echipe au fost constituite în temeiul articolului 10 din Regulamentul (UE) nr. 1053/2013 al Consiliului din 7 octombrie 2013 de instituire a unui mecanism de evaluare și monitorizare în vederea verificării aplicării acquis-ului Schengen și de abrogare a Deciziei Comitetului executiv din 16 septembrie 1998 de instituire a Comitetului permanent pentru evaluarea și punerea în aplicare a Acordului Schengen.

¹³ Articolul 7 alineatul (2) din Codul frontierelor Schengen

¹⁴ Concluziile Consiliului UE și ale statelor membre reunite în cadrul Consiliului privind combaterea terorismului, 20 noiembrie 2015.

disproporționat asupra fluidității traficului, statele membre pot să efectueze verificările în mod punctual, pe baza unei evaluări a riscurilor.

VI. UN DOCUMENT DE CĂLĂTORIE EUROPEAN ÎN CAZ DE RETURNARE

Asigurarea returnării efective a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală în Europa reprezintă o componentă esențială a unei politici cuprinzătoare, sustenabile și credibile a UE în domeniul migrației.

Sistemul actual al UE de returnare a migranților ilegali nu este suficient de eficace și lipsa documentelor de călătorie valabile eliberate de țările de destinație ale persoanelor care fac obiectul procedurii de returnare reprezintă unul dintre principalele obstacole din calea unei proceduri reușite de returnare și readmisie. În prezent, statele membre pot emite un document european substitutiv¹⁵ acelor resortisanți din țările terțe aflați în situație de ședere ilegală care nu posedă un document de călătorie valabil. Cu toate acestea, având în vedere, printre altele, elementele și standardele de securitate inadecvate, recunoașterea acestuia de către țările terțe este nesatisfăcătoare. Există o nevoie clară ca un număr mai mare de țări terțe să recunoască documentul de călătorie emis de UE în scopul de a asigura reușita procesului de returnare, reducându-se, în același timp, sarcina administrativă pentru autoritățile consulare competente ale țărilor terțe.

În urma anunțului făcut în cadrul Planului de acțiune al UE în materie de returnare, Comisia propune instituirea unui nou document de călătorie european pentru returnarea resortisanților țărilor terțe, pe baza unui format uniform, cu elemente tehnice și de securitate sporite, care să poată fi acceptat de un număr mai mare de țări terțe. Recunoașterea acestui document de călătorie ar trebui să fie promovată în contextul acordurilor de readmisie sau al altor acorduri cu țările terțe, precum și în contextul cooperării legate de returnare cu țări terțe cu care nu există acorduri formale.

Propunerea de regulament privind documentul de călătorie european în caz de returnare definește formatul și caracteristicile de securitate ale acestui document, iar standardele și procedurile comune pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală sunt reglementate de Directiva privind returnarea¹⁶ și trebuie să fie aplicate cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale, în special a principiului nereturnării.

VII. EUROSUR

EUROSUR este un cadru comun pentru schimbul de informații și cooperarea între toate autoritățile naționale responsabile de supravegherea frontierelor externe terestre și maritime. Devenit operațional la sfârșitul anului 2013, acesta a îmbunătățit considerabil gradul de cunoaștere a situației de la frontierele externe și din zona prefrontalieră și a contribuit la salvarea vieților migranților în numeroase ocazii. Acest lucru se datorează, în mare parte, eforturilor depuse de Frontex, după cum s-a subliniat și în raportul prezentat în această lună Parlamentului European și Consiliului cu privire la punerea în aplicare a componentelor EUROSUR care intră în sfera de responsabilitate a agenției.

¹⁵ JO C 274, 19.9.1996, p. 18.

¹⁶ Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală (JO L 348, 24.12.2008, p. 98).

Comisia a adoptat astăzi o versiune revizuită a **Manualului EUROSUR**, care oferă îndrumări autorităților statelor membre cu privire la punerea în aplicare și gestionarea sistemului EUROSUR¹⁷.

Ținând seama de miile de persoane care sosesc în fiecare zi la anumite secțiuni ale frontierei externe, este clar că și statele membre trebuie să fie în măsură să reacționeze rapid și în mod coerent. În timp ce propunerea legislativă privind Paza europeană de frontieră și de coastă creează o agenție mai puternică, centrele naționale de coordonare pentru supravegherea frontierelor, înființate în conformitate cu Regulamentul privind EUROSUR, joacă un rol crucial, iar statele membre ar trebui să le utilizeze mai bine pentru a le consolida capacitatea de reacție.

Manualul EUROSUR descrie în detaliu sarcinile acestor centre naționale de coordonare, inclusiv cooperarea cu alte autorități naționale și modul de gestionare a resurselor, a personalului și a sistemelor naționale de supraveghere a frontierei. Manualul definește modul în care centrele naționale de coordonare și Frontex fac schimb de informații privind incidente, patrulări și date operative și își coordonează reacția în diferitele secțiuni ale frontierei. În cele din urmă, manualul oferă orientări tehnice privind gestionarea rețelei de comunicare a EUROSUR și a informațiilor clasificate.

VIII. CONCLUZII

Măsurile adoptate astăzi constituie un pas înainte necesar către **gestionarea efectivă integrată europeană a frontierelor**.

Comisia invită Parlamentul European și Consiliul să acorde cea mai înaltă prioritate acestor propuneri, în special Propunerii de regulament privind **Paza europeană de frontieră și de coastă**, astfel încât cetățenii să își recapete rapid încrederea în frontierele externe ale Europei și să se garanteze integritatea spațiului Schengen de liberă circulație fără frontiere interne.

¹⁷ Regulamentul (UE) nr. 1052/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 23 octombrie 2013 de instituire a Sistemului european de supraveghere a frontierelor (EUROSUR), JO L 295, 6.11.2013, p. 11.