

II

(Comunicări)

COMUNICĂRI PROVENIND DE LA INSTITUȚIILE, ORGANELE ȘI
ORGANISMELE UNIUNII EUROPENE

COMISIA EUROPEANĂ

COMUNICARE A COMISIEI

**Furnizarea de orientări operaționale pentru gestionarea frontierelor externe în vederea facilitării
trecerii frontierelor dintre Ucraina și UE**

(2022/C 104 I/01)

În urma începerii invaziei militare ruse a Ucrainei la 24 februarie 2022, Consiliul European, în concluziile sale emise în aceeași zi, a condamnat în termenii cei mai fermi agresiunea militară neprovocată și nejustificată a Rusiei împotriva Ucrainei, subliniind că acest lucru reprezintă o încălcare gravă a dreptului internațional și a principiilor Cartei ONU și subminează securitatea și stabilitatea europeană și mondială.

Uniunea Europeană este afectată în mod direct de războiul de la frontierele sale externe, în special prin creșterea presiunii migrației ca urmare a miilor de persoane care solicită protecție în statele membre ale UE. În câteva zile, până la începutul lunii martie, peste 650 000 de persoane strămutate au sosit în Uniunea Europeană prin Polonia, Slovacia, Ungaria și România. Se preconizează că aceste cifre vor crește și mai mult. Timpul de așteptare la punctele de trecere a frontierei crește constant, raportându-se cozi și congestionări, în special în partea ucraineană a frontierei.

Uniunea Europeană se confruntă cu o situație caracterizată de un aflus masiv de cetățeni ucraineni și de resortisanți ai altor țări terțe cu reședința în Ucraina la momentul izbucnirii conflictului. În acest context, Consiliul European a făcut apel ⁽¹⁾ la continuarea activității privind pregătirea și disponibilitatea la toate nivelurile și a invitat Comisia, în special, să prezinte măsuri de contingență. Reuniunea extraordinară a Consiliului Justiție și Afaceri Interne din 27 februarie 2022 a salutat, de asemenea, intenția Comisiei de a propune recomandări privind efectuarea controalelor de securitate ⁽²⁾.

Prezentele orientări sunt menite să sprijine statele membre care se învecinează cu Ucraina în situația actuală de la frontierele externe ale UE cauzată de agresiunea Rusiei asupra Ucrainei. Orientările se axează pe măsurile aflate la dispoziția statelor membre pentru a se asigura gestionarea eficientă și eficientă a trecerii de către persoanele care părăsesc teritoriul Ucrainei a frontierelor cu Polonia, Slovacia, Ungaria și România și pentru a se evita congestionările la frontiere și în jurul frontierelor, menținând în același timp un nivel ridicat de securitate pentru întregul spațiu Schengen.

În special, orientările oferă o imagine de ansamblu cuprinzătoare asupra măsurilor de facilitare a controalelor la frontiere care sunt disponibile în temeiul normelor Schengen ⁽³⁾, asigurându-se totodată nivelul necesar al verificărilor la frontiere. Comisia recomandă utilizarea acestei flexibilități în conformitate cu prezentele orientări operaționale.

⁽¹⁾ <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>

⁽²⁾ <https://www.consilium.europa.eu/ro/meetings/jha/2022/02/27/>

⁽³⁾ Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO L 77, 23.3.2016, p. 1).

Aceste măsuri includ:

- simplificarea controalelor la frontieră pentru anumite categorii de persoane, inclusiv persoanele vulnerabile, cum ar fi copiii, și alte categorii, cum ar fi lucrătorii din sectorul transporturilor blocați în Ucraina în timp ce își îndeplineau sarcinile de serviciu;
- posibilitatea de a organiza controale la frontieră în afara punctelor de trecere a frontierei;
- măsuri speciale pentru trecerea frontierelor de către serviciile de salvare, poliție, pompieri și polițiști de frontieră, navigatori, indiferent de naționalitatea lor;
- instituirea unor culoare de sprijin de urgență, pentru a se asigura accesul și întoarcerea organizațiilor care furnizează ajutor umanitar populației de pe teritoriul Ucrainei;
- în afara domeniului de aplicare al normelor Schengen, renunțarea la taxele vamale și la măsurile de facilitare a intrării animalelor de companie care călătoresc împreună cu proprietarii lor din Ucraina.

În fine, prezentele orientări recomandă cu fermitate ca statele membre în cauză să valorifice sprijinul acordat de Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex) în cadrul tuturor activităților desfășurate de polițiștii de frontieră la frontiere. În acest sens, Frontex ar trebui să trateze în regim de prioritate toate cererile statelor membre în cauză adresate serviciilor de fuziune EUROSUR, în special pentru asigurarea unei monitorizări regulate cu ajutorul unor servicii adaptate de date imagistice, inclusiv imagini din satelit, care să acopere zonele prefrontaliere adiacente ale Ucrainei, pentru a evalua situația și pentru a furniza servicii adaptate de supraveghere aeriană multifuncțională; de asemenea, Comisia încurajează ferm statele membre care au o frontieră comună cu Ucraina să solicite sprijin din partea Europol.

Statele membre care se confruntă cu o provocare disproporționată legată de migrație pot primi sprijin, în conformitate cu articolul 40 din Regulamentul privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european ⁽⁴⁾, sub formă de întăriri tehnice și operative din partea echipelor de sprijin pentru gestionarea migrației (Frontex/Agenția UE pentru Azil/Europol și alte agenții relevante). Comisia coordonează acest proces împreună cu agențiile relevante și cu statele membre.

Având în vedere propunerea Comisiei de a declanșa Directiva privind protecția temporară ⁽⁵⁾, statele membre ar trebui, în colaborare cu Comisia, să coopereze și să facă schimb de informații pentru a facilita punerea în aplicare a protecției temporare. Acest lucru ar trebui realizat prin intermediul unei „platforme de solidaritate”, prin care statele membre să facă schimb de informații cu privire la capacitățile lor de primire și la numărul de persoane care beneficiază de protecție temporară pe teritoriul lor. Respectiva platformă de solidaritate ar asigura coordonarea acestor instrumente, printre care s-ar putea număra agențiile UE și alte mecanisme sau mijloace ale Uniunii aflate la dispoziția statelor membre.

Pentru a sprijini în continuare statele membre în abordarea provocărilor actuale la frontiera externă cu Ucraina, Comisia va convoca reuniuni la nivel de experți pentru a discuta punerea în aplicare a prezentelor orientări, ținând seama, de asemenea, de posibilele orientări viitoare pe care le va emite Frontex.

1. Reducerea congestiunii la punctele de trecere a frontierei

Temei juridic: articolul 9 din CFS

Pentru a spori fluiditatea traficului la frontieră, statele membre ar trebui să recurgă la sprijinul acordat de Frontex și Europol. Frontex poate trimite corpul permanent pentru a sprijini identificarea persoanelor care doresc să treacă frontiera, inclusiv verificarea naționalității și a documentelor de călătorie (precum și a certificatelor de vaccinare împotriva COVID), în special prin furnizarea de sprijin prin intermediul echipamentelor Eurodac, al verificărilor în SIS și al personalului care să ajute la înregistrarea și prelevarea amprentelor digitale ale resortisanților țărilor terțe care sunt supuși acestei obligații ⁽⁶⁾. Europol, în special, poate trimite agenți invitați pentru a sprijini statele membre în efectuarea de verificări în linia a doua la frontieră.

Pentru a facilita trecerea frontierelor, statele membre pot recurge la dispozițiile Codului frontierelor Schengen (articolul 9) care prevăd că verificările la frontierele externe pot face obiectul unei relaxări, ca urmare a unor circumstanțe excepționale și neprevăzute.

⁽⁴⁾ Regulamentul (UE) 2019/1896 al Parlamentului European și al Consiliului din 13 noiembrie 2019 privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european și de abrogare a Regulamentelor (UE) nr. 1052/2013 și (UE) 2016/1624 (JO L 295, 14.11.2019, p. 1).

⁽⁵⁾ Directiva 2001/55/CE.

⁽⁶⁾ Solicitanții de protecție internațională și resortisanții țărilor terțe reținuți pentru trecerea ilegală a frontierelor externe.

Respectivele circumstanțe excepționale și neprevăzute sunt reprezentate de evenimente imprevizibile care provoacă o intensificare a traficului astfel încât timpul de așteptare la punctul de trecere a frontierei devine excesiv de îndelungat și au fost epuizate toate resursele în ceea ce privește personalul, mijloacele și organizarea. Situația actuală din Ucraina, provocată de agresiunea Rusiei, care a dus la o deplasare intensă a persoanelor care părăsesc sau se întorc din zona de război, justifică relaxarea temporară a controalelor la frontiera Ucrainei cu UE.

Polițiștii de frontieră pot aplica relaxarea controalelor pentru toate grupurile de călători sau pentru anumite grupuri de călători. Atunci când se decide aplicarea specifică a relaxării, pentru a stabili cine trebuie să facă și cine nu trebuie să facă obiectul verificării, ar trebui să se ia în considerare următoarele criterii:

- cetățenia unui stat membru al UE;
- statutul de rezident într-un stat membru al UE deținut deja de persoana în cauză;
- cetățenia călătorului (în special dacă resortisanții unei țări terțe au obligația de a deține viză sau sunt exonerati de obligația de a deține viză);
- statutul de rezident în Ucraina al resortisanților țărilor terțe care nu dețin cetățenia ucraineană;
- vulnerabilitatea și vârsta călătorilor, acordând o atenție deosebită interesului superior al copilului;
- orice informații disponibile cu privire la amenințările la adresa securității, cum ar fi terorismul sau criminalitatea organizată, cu privire la posibilele amenințări la adresa siguranței publice și la riscurile de imigrație ilegală;
- existența unui pașaport biometric;
- existența (sau absența) unui document de călătorie valabil în general;
- statutul de lucrător-cheie, cum ar fi lucrătorii din sectorul transporturilor (inclusiv navigatorii), indiferent de naționalitatea lor, care dețin documente valabile care dovedesc profesia lor.

În orice caz, ar trebui să se acorde atenție respectării unității familiei în timpul procedurilor de control la frontieră și ar trebui să se asigure faptul că niciodată copiii nu sunt separați de părinții lor sau de membrii familiei care îi însoțesc sau de îngrijitori.

În cazul în care există îndoieli cu privire la identitatea persoanei și/sau la o posibilă amenințare, astfel cum se specifică mai sus, polițistul de frontieră nu ar trebui să recurgă la posibilitatea de relaxare, ci să efectueze o verificare obișnuită la frontieră, în conformitate cu articolul 8 din CFS.

Având în vedere situația excepțională de la frontierele externe ale Uniunii cu Ucraina din cauza agresiunii militare ruse și potențialele probleme de securitate create la frontieră de un aflux masiv de ucraineni și de resortisanți ai altor țări terțe care intră în Uniune din Ucraina, ceea ce duce la cozi lungi și la adunarea unui număr foarte mare de persoane la frontieră, statele membre ar putea, în mod alternativ sau cumulativ, și anume pentru acele categorii de persoane în cazul cărora verificările la frontieră nu fac obiectul unei relaxări, să ia în considerare efectuarea de verificări nu la punctele de trecere a frontierei, ci într-un alt loc sigur situat departe de frontieră. Verificările pot fi efectuate în timpul sau după transportul călătorilor către respectivul loc sigur.

Acest lucru ar permite prevenirea oricărei amenințări la adresa securității interne și a ordinii publice a statelor membre prin asigurarea faptului că, în special, se efectuează verificări de securitate și de identitate în Sistemul de informații Schengen (SIS) și în alte baze de date relevante, precum și controale medicale, în pofida situației critice de la frontieră, evitând totodată problema de securitate pe care ar putea să o genereze prezența la frontieră a unui număr foarte mare de persoane. Statele membre pot solicita Frontex să sprijine identificarea persoanelor, inclusiv verificarea naționalității și a documentelor de călătorie, în special prin furnizarea de sprijin prin intermediul echipamentelor Eurodac și al personalului care să ajute la înregistrarea și prelevarea amprentelor digitale ale resortisanților țărilor terțe care sunt supuși acestei obligații.

2. Derogări de la îndeplinirea condițiilor de intrare pentru resortisanții țărilor terțe

Temei juridic: articolul 6 alineatul (5) litera (c) din CFS

Statele membre au libertatea de a autoriza intrarea resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc una sau mai multe dintre condițiile prevăzute la articolul 6 alineatul (1) din CFS (condițiile de intrare pentru resortisanții țărilor terțe) pe teritoriul lor **din motive umanitare**, de interes național sau în temeiul unor obligații internaționale. Această derogare extinsă poate fi aplicată în contextul crizei actuale pentru a permite intrarea tuturor celor care fug din calea conflictului din Ucraina.

Statele membre ar trebui să suspende aplicarea interdicțiilor de intrare/a semnalărilor SIS privind interdicția de intrare și ședere în UE din motive legate de migrație (articolul 11 din Directiva 2008/115/CE). Cu toate acestea, trebuie să se acorde atenția cuvenită interdicțiilor de intrare emise din motive de securitate.

Statele membre ar trebui să se asigure că, după intrare, resortisanții țărilor terțe care nu sunt ucraineni, alții decât cei care intră sub incidența Directivei privind protecția temporară ⁽⁷⁾ sau care au drept de ședere în Uniune pe baza altor motive, se deplasează către țara lor de origine sau de reședință obișnuită. Pentru a se evita situațiile de ședere ilegală, statele membre sunt încurajate să ofere – dacă este necesar – asistență pentru repatrierea acestora sau, după caz, pentru regularizarea situației acestora. Corpul permanent al Frontex poate fi mobilizat pentru a sprijini aceste plecări asistate.

Atunci când este posibil, statele membre ar trebui să pună la dispoziție, la intrare, broșuri ușor de înțeles în limbile cel mai frecvent utilizate sau înțelese de acești resortisanți ai țărilor terțe, care să indice de unde se poate primi asistență și să explice procedurile de bază care trebuie urmate.

În cazul în care resortisanții țărilor terțe, inclusiv copiii, nu dețin documente sau dețin documente insuficiente, statele membre sunt încurajate să emită o declarație de sosire și/sau documentele de călătorie (provizorii) enumerate în:

https://ec.europa.eu/home-affairs/travel-documents-issued-member-states-part-ii_en.

Acest lucru este deosebit de important pentru a se asigura faptul că sunt posibile continuarea călătoriei – și viitoarea întoarcere – a respectivilor resortisanți ai țărilor terțe.

Este posibil ca unii cetățeni ucraineni să dorească să călătorească mai departe către alte destinații din UE, pentru a se reuni, în majoritatea cazurilor, cu familia sau cu prietenii. Normele actuale nu le permit acestor potențiali pasageri care prezintă pașapoarte expirate sau numai cărți de identitate sau certificate de naștere pentru copii să călătorească dintr-un stat membru în altul. Deși decizia de a permite imbarcarea unor astfel de persoane aparține transportatorilor, statele membre sunt încurajate să le sprijine în acest sens. În special, în ceea ce privește legăturile cu sau dinspre statele membre în care controalele la frontierele interne nu au fost încă ridicate, acestea ar putea lua în considerare furnizarea de asigurări transportatorilor că nu vor fi amendați pentru că transportă pasageri care nu dețin documentele corespunzătoare din cauza conflictului în curs din Ucraina. Statele membre sunt încurajate să dea dovadă de flexibilitate în facilitarea unor astfel de cazuri și să scutească transportatorii de la plata unor astfel de amenzi.

3. Trecerea frontierelor externe în afara punctelor oficiale de trecere a frontierei în situații de urgență neprevăzute

Temei juridic:

— articolul 5 alineatul (2) litera (b) din CFS;

— articolul 9 din CFS

În situații de urgență neprevăzute, statele membre pot permite persoanelor sau grupurilor de persoane să treacă frontierele externe în afara punctelor de trecere a frontierei notificate în mod oficial, precum și în afara programului de funcționare stabilit. Se sugerează ca statele membre să înființeze **puncte temporare de trecere a frontierei**, care pot fi deschise pe durata situației de urgență. Utilizarea unor astfel de puncte temporare de trecere a frontierei poate fi combinată cu flexibilitatea prevăzută la articolul 9 din CFS (relaxarea verificărilor la frontieră). Crearea de puncte temporare de trecere a frontierei ar putea fi utilă în situația actuală, de exemplu în cazul în care drumurile către punctele de trecere a frontierei sunt blocate de autoturismele abandonate.

4. Facilitarea serviciilor de salvare

Temei juridic: punctul 7 din anexa VII la CFS

Statele membre pot prevedea, în temeiul dreptului intern, dispoziții privind intrarea și ieșirea membrilor serviciilor de salvare, a poliției, a pompierilor care acționează în situații de urgență, precum și a polițiștilor de frontieră care trec frontiera în exercitarea sarcinilor lor profesionale.

Cooperarea bilaterală cu Ucraina ar putea avea loc pe bază ad-hoc, de exemplu pentru:

- remorcarea autoturismelor abandonate care blochează accesul la punctele de trecere a frontierei și/sau
- furnizarea de asistență medicală, hrană, apă sau alt tip de sprijin persoanelor care așteaptă să treacă frontiera.

⁽⁷⁾ Astfel cum se prevede în Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui aflus masiv de persoane strămutate din Ucraina în sensul articolului 5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare (JO L 71, 4.3.2022, p. 1).

5. Crearea unor culoare pentru sprijinul de urgență

Pentru a asigura accesul și întoarcerea rapide și în condiții de siguranță ale convoaielor umanitare și ale furnizorilor de ajutoare de urgență oferite în cadrul mecanismului de protecție civilă al Uniunii și de ajutoare umanitare pentru populația de pe teritoriul Ucrainei, statele membre ar trebui să desemneze, în acest scop, culoare speciale la punctele de trecere a frontierei, marcate drept „Culoar pentru sprijinul de urgență”.

Ar trebui să se acorde prioritate menținerii în permanență a unui trafic fluid pe aceste culoare. Statele membre pot, de asemenea, să creeze astfel de culoare în afara punctelor existente de trecere a frontierei sau lângă acestea, pentru a garanta livrarea rapidă a ajutoarelor și siguranța lucrătorilor umanitari.

În cazul în care configurația unui anumit punct de trecere a frontierei o permite și statele membre pot trimite un număr suficient de funcționari vamali, este încurajată stabilirea unor culoare similare pentru camioane, pentru a se asigura atât continuarea furnizării de bunuri și servicii, cât și întoarcerea lucrătorilor din sectorul transporturilor din Ucraina.

6. Orientări pentru autoritățile competente care acționează la frontieră cu privire la obiectele personale și bunurile de valoare aduse de persoanele strămutate din Ucraina

Pentru tratarea bunurilor personale ale persoanelor strămutate din Ucraina pot fi utilizate articolele 4-11 din Regulamentul (CE) nr. 1186/2009 din 16 noiembrie 2009 de instituire a unui regim comunitar de scutiri de taxe vamale. În conformitate cu articolul 11 din regulamentul respectiv, autoritățile competente pot deroga de la anumite condiții care limitează exonerarea de taxe atunci când o persoană trebuie să își transfere reședința obișnuită dintr-o țară terță pe teritoriul vamal al Comunității, în urma unor împrejurări politice excepționale. În consecință, persoanele strămutate din Ucraina pot aduce obiecte personale în Uniune fără a li se aplica taxe vamale. Declarațiile vamale s-ar putea face, de asemenea, într-o formă simplificată, inclusiv sub forma unei declarații verbale.

În mod similar, pentru tratarea bunurilor personale ale persoanelor strămutate din Ucraina pot fi utilizate articolele 4-11 din Directiva 2009/132/CE a Consiliului din 19 octombrie 2009 de stabilire a domeniului de aplicare a articolului 143 literele (b) și (c) din Directiva 2006/112/CE în ceea ce privește scutirea de la taxa pe valoarea adăugată a anumitor importuri finale de bunuri. În conformitate cu articolul 11 din directiva respectivă, autoritățile competente pot deroga de la anumite condiții care limitează scutirea de la taxa pe valoarea adăugată atunci când o persoană trebuie să își transfere locul obișnuit de reședință dintr-o țară terță într-un stat membru al Comunității în urma unor împrejurări politice excepționale. În consecință, persoanele strămutate din Ucraina pot aduce obiecte personale în Uniune fără a li se aplica TVA la import.

Pentru a facilita intrarea animalelor de companie care călătoresc cu proprietarii lor din Ucraina poate fi utilizat articolul 32 din Regulamentul (UE) nr. 576/2013 privind circulația necomercială a animalelor de companie. Pentru a facilita acest proces și prin derogare de la condițiile prevăzute pentru circulația necomercială a animalelor de companie, statele membre pot autoriza, în situații excepționale, circulația necomercială pe teritoriul lor a animalelor de companie pentru care nu sunt respectate condițiile menționate, în temeiul unor modalități specifice privind autorizarea. Autoritățile veterinare competente din toate statele membre au fost deja informate cu privire la această posibilitate și au început să pună în aplicare astfel de modalități la frontiere.

În cazul numerarului (valută, instrumente negociabile la purtător sau mărfuri utilizate ca rezerve de valoare cu un grad ridicat de lichiditate, cum ar fi aurul), dispozițiile privind controlul numerarului prevăzute în Regulamentul (UE) 2018/1672 ar trebui aplicate în măsura posibilului în circumstanțele specifice în cauză. Acest lucru ar putea fi realizat prin declararea numerarului transportat în valoare de cel puțin 10 000 EUR, fie printr-o declarație incompletă privind numerarul, fie printr-o simplă declarație pe propria răspundere care să conțină următoarele informații:

- purtătorul numerarului și datele sale de contact și
- cuantumul numerarului.

Cu toate acestea, autoritățile competente ar trebui să efectueze o analiză corespunzătoare a riscurilor și să ia măsurile care se impun.

Autoritățile ar trebui să fie vigilente cu privire la riscul ca autorii fraudelor să profite de criză pentru a importa ilegal bunuri periculoase (arme, explozivi etc.).

La punctul de intrare în Uniune, agenții responsabili cu controalele la frontierele externe ar trebui să întrebe și să verifice dacă persoana este în posesia unei arme de foc.

Dacă o persoană solicită să poarte asupra sa o armă de foc pentru uz civil legală pe teritoriul Uniunii, se aplică normele UE privind importul de arme de foc pentru uz civil, fiind necesară în special o autorizație de import în conformitate cu Regulamentul (UE) nr. 258/2012 privind importul/exportul de arme de foc pentru uz civil, coroborat cu Directiva (UE) 2021/555 privind controlul achiziționării și deținerii de arme (text codificat).

Se recomandă ca agenții responsabili cu controalele la frontierele externe să colaboreze, acolo unde este posibil, cu omologii din partea ucraineană a punctului de trecere a frontierei pentru a crea posibilitatea ca persoanele care transportă o armă de foc și care nu îndeplinesc cerințele UE privind importul să se debaraseze de respectiva armă de foc în condiții de siguranță înainte de a trece frontiera.
