

Bruxelles, 4.3.2016
COM(2016) 120 final

**COMUNICAREA COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIUL
EUROPEAN ȘI CONSILIU**

Înapoi la Schengen - o foaie de parcurs

1. Introducere

Schengen este una dintre cele mai importante realizări ale procesului de integrare europeană. Crearea unui spațiu intern fără frontiere, în care persoanele și mărfurile pot circula liber, a adus beneficii importante atât cetățenilor europeni, cât și întreprinderilor europene. Sistemul Schengen este unul dintre principalele instrumente prin care cetățenii europeni își pot exercita libertățile, iar piața internă poate prospera și se poate dezvolta.

Însă, în ultimele luni, acest sistem a fost profund zdruncinat de anvergura provocării cu care se confruntă, și anume aceea de a face față celei mai mari crize a refugiaților de la cel de-al Doilea Război Mondial încoace. Conflictul și criza din Siria și din alte părți ale regiunii au dat naștere unui aflux record de refugiați și de migranți care sosesc în Uniunea Europeană. Acest lucru a scos la lumină deficiențe grave în anumite secțiuni ale frontierelor externe ale Uniunii și a determinat anumite state membre să lase să treacă mai departe persoane care nu ar fi avut dreptul să facă acest lucru (așa-numita abordare de tip „liberă trecere”). Astfel, a fost creată o rută prin Balcanii de Vest care le permite migranților să se deplaseze rapid spre nordul continentului. Ca reacție, mai multe state membre au decis să reintroducă temporar controale la frontierele lor interne, ceea ce a pus sub semnul întrebării buna funcționare a spațiului Schengen de liberă circulație și beneficiile sale pentru cetățenii europeni și pentru economia europeană. Restabilirea spațiului Schengen ca spațiu fără controale la frontierele interne este, prin urmare, extrem de importantă pentru Uniunea Europeană în ansamblul său.

Acest lucru a fost recunoscut de Consiliul European din 18-19 februarie, care a formulat mandatul clar de a restabili, într-o manieră concertată, funcționarea normală a spațiului Schengen, acordând totodată un sprijin deplin statelor membre care se confruntă cu cele mai mari dificultăți din acest punct de vedere¹.

Pentru a asigura revenirea la o funcționare normală a sistemului Schengen de gestionare a frontierelor, se impun acțiuni în trei domenii. În primul rând, trebuie luate măsuri pentru a remedia deficiențele grave identificate în ceea ce privește gestionarea de către Grecia a frontierei externe a Uniunii. Statele membre, agențiile UE și Comisia ar trebui să colaboreze pentru a acorda împreună asistență Greciei în această privință. În al doilea rând, trebuie pus capăt abordării de tip „liberă trecere”, care constă în a-i lăsa să treacă mai departe pe cei care nu au acest drept. Statele membre trebuie să-și asume responsabilități și să respecte normele UE, atât în ceea ce privește acordarea accesului la procedura de azil solicitanților de azil, cât și în ceea ce privește refuzarea intrării la frontieră persoanelor care nu îndeplinesc condițiile de intrare; conform dreptului UE, solicitanții de azil nu au dreptul să aleagă statul membru care le acordă protecție. În al treilea rând, actualul cadru fragmentar, alcătuit din decizii unilaterale privind reintroducerea controalelor la frontieră, trebuie înlocuit cu o abordare coordonată a controalelor temporare la frontieră, cu obiectivul de a ridica toate controalele interne la frontieră cât mai curând posibil, data-țintă în acest sens fiind fixată pentru luna decembrie 2016. Codul frontierelor Schengen prevede în mod specific o astfel de abordare coordonată.

¹ Punctul 8 litera (e): „Consiliul a adoptat o recomandare la 12 februarie 2016. Este important să se restabilească, într-o manieră concertată, funcționarea normală a spațiului Schengen, cu acordarea unui sprijin deplin statelor membre care se confruntă cu situații dificile. Trebuie să revenim la situația în care toți membrii spațiului Schengen aplică pe deplin Codul frontierelor Schengen și refuză intrarea la frontierele externe a resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc condițiile de intrare sau care nu au introdus o cerere de azil, în pofida faptului că au avut posibilitatea să facă acest lucru, ținând seama totodată de specificul frontierelor maritime, inclusiv prin punerea a aplicare a agendei UE-Turcia”.

Criza actuală a subliniat, de asemenea, legăturile structurale strânse între gestionarea frontierelor și domeniile conexe. Absența controalelor la frontierele interne ar trebui să fie acompaniată de formularea unei politici comune în domeniul azilului, imigrației și controlului la frontierele externe, bazată pe solidaritatea dintre statele membre și pe principiul echității față de resortisanții țărilor terțe². Este, prin urmare, esențial să se ajungă la un acord asupra propunerii privind Paza europeană de frontieră și de coastă și ca aceasta să fie adoptată cel mai târziu în luna iunie, astfel încât structura respectivă să-și poată începe activitatea în vară, garantându-se astfel faptul că Uniunea Europeană își poate îndeplini responsabilitatea comună de protejare a frontierei externe. Mai mult de atât, trebuie abordate și provocările conexe, care depășesc cadrul strict al controlului frontierelor, pentru a crea încrederea necesară pentru restabilirea funcționării depline a spațiului Schengen, astfel cum se prevede în Comunicarea Comisiei din 10 februarie³. Printre aceste provocări se numără mai ales reducerea substanțială a fluxului de migranți neregulamentari care ajung în Grecia, prin colaborarea cu Turcia în vederea aplicării depline a Planului de acțiune comun și prin apelarea la sprijinul NATO. Trebuie să se revină progresiv la o aplicare integrală a prevederilor Regulamentului Dublin, cu participarea deplină a Greciei, în conformitate cu Recomandarea Comisiei din 10 februarie⁴, și, totodată, să se aducă în viitor îmbunătățiri prevederilor respective pe baza obiectivului solidarității și a principiului partajării echitabile a responsabilităților între statele membre. Mecanismele de transfer de urgență instituite deja din septembrie 2015 trebuie să dea rezultate concrete, adică să asigure transferarea unui număr semnificativ de solicitanți din Grecia în alte state membre. Persoanele care nu au drept de ședere pe teritoriul Uniunii Europene trebuie să fie returnate.

Dacă aceste măsuri vor fi luate în același timp și într-o manieră coordonată, ele vor permite revenirea la o funcționare normală a spațiului Schengen cel târziu până la sfârșitul lui 2016. Prezenta foaie de parcurs descrie etapele care trebuie parcurse pentru îndeplinirea acestui obiectiv.

2. Costurile care ar decurge din absența spațiului Schengen

Reintroducerea pe termen lung în UE a controalelor la frontierele interne nu ar soluționa problemele legate de criza migranților, însă ar putea genera costuri economice, politice și sociale uriașe pentru UE și pentru statele membre luate individual. Reintroducerea controalelor ar pune, de asemenea, în pericol relațiile de cooperare judiciară și polițienească existente, care au devenit unul dintre argumentele-cheie ale valorii adăugate pe care o aduce sistemul Schengen.

Stabilizarea sistemului Schengen prin utilizarea mecanismelor sale de protecție este esențială pentru a asigura ridicarea ulterioară a tuturor controalelor la frontierele interne. Dacă aceasta ar eșua, ar însemna nu numai că cetățenii ar fi privați de beneficiile uriașe oferite de libera circulație transfrontalieră, ci și că economia UE în ansamblul său ar trebui să suporte costuri economice importante ca urmare a deteriorării pieței unice⁵. Din punct de vedere economic,

² Articolul 67 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

³ Recomandarea Comisiei privind stadiul de realizare a acțiunilor prioritare din cadrul Agendei europene privind migrația [COM(2016) 85 din 10 februarie 2016].

⁴ Recomandarea Comisiei adresată Republicii Elene privind măsurile urgente pe care trebuie să le ia Grecia în vederea reluării transferurilor în temeiul Regulamentului (UE) nr. 604/2013 [C(2016) 871 din 10 februarie 2016].

⁵ Potrivit France Stratégie, schimburile comerciale între țările din spațiul Schengen ar putea înregistra o scădere cu cel puțin 10 % ca urmare a reintroducerii permanente a controalelor la frontierele interne. Un alt

conform estimărilor Comisiei, reintroducerea deplină a controalelor la frontieră pentru a monitoriza deplasările populației în interiorul spațiului Schengen ar genera costuri directe imediate pentru economia UE cuprinse între 5 și 18 miliarde EUR pe an⁶. Aceste costuri ar fi suportate în special de anumiți actori sau anumite regiuni, însă o astfel de stare de fapt ar avea inevitabil un impact asupra întregii economii a UE.

Libera circulație a mărfurilor în cadrul UE aduce în prezent peste 2 800 de miliarde EUR, cu un volum de mărfuri estimat la 1 700 de milioane de tone. Sectorul transportului rutier de mărfuri ar fi cel care ar resimți cel mai puternic și mai imediat impactul reintroducerii controalelor, costurile directe suplimentare urmând să crească anual cu o sumă cuprinsă între 1,7 și 7,5 miliarde de EUR. Unor state membre precum Polonia, Țările de Jos sau Germania le-ar reveni costuri suplimentare legate de transportul rutier de mărfuri în valoare de 500 de milioane EUR, în timpul ce, pentru state precum Spania sau Republica Cehă, costurile suplimentare suportate de întreprinderile din domeniu ar fi de peste 200 de milioane EUR. Aceste costuri vor avea un impact deosebit de nefast asupra sectoarelor cu marje mici de profit și/sau pentru care taxele de transport reprezintă un procent important din costuri. Sectoarele care este posibil să fie în mod special afectate sunt agricultura și industria chimică, precum și transportul de materii prime. Pe termen mediu, costurile de transport care ar fi majorate nejustificat ca urmare a întârzierilor legate de controalele la frontieră ar putea afecta negativ dezvoltarea eficientă a lanțurilor de valoare europene și competitivitatea economiei UE în ansamblul său.

În UE, numărul lucrătorilor care traversează o frontieră în fiecare zi pentru a merge la lucru este de 1,7 milioane. Controalele la frontieră ar însemna pentru acești navetiști și pentru alte categorii de călători pierderi situate între 1,3 și 5,2 miliarde EUR datorate timpului pierdut. Un aspect încă și mai important ar fi acela că timpul lung de așteptare la frontieră i-ar descuraja pe oameni să caute oportunități de angajare pe piața muncii în afara frontierelor naționale, reducând astfel baza de recrutare a potențialilor lucrători. Pe termen mediu, acest lucru ar duce la o eficiență economică mai scăzută a anumitor regiuni⁷.

Conform estimărilor Comisiei, UE ar pierde cel puțin 13 milioane de înnoptări turistice din cauza scăderii numărului de călătorii turistice în interiorul spațiului Schengen ca urmare a procedurilor anevoioase de control la frontieră, costul total pentru sectorul turistic ridicându-se la 1,2 miliarde EUR. Atâta vreme cât controalele la frontieră antrenează și o fragmentare a politicii comune a UE în domeniul vizelor, impactul potențial asupra industriei turismului s-ar putea multiplica (între 10 și 20 de miliarde EUR). Agențiile de turism care ar încerca să reducă numărul țărilor vizitate de turiști veniți de la distanțe mari, care reprezintă o sursă importantă de profit, cum ar fi turiștii asiatici, s-ar limita la destinațiile europene cele mai populare, dând astfel o grea lovitură tuturor celorlalte destinații.

studiu (*Bertelsmann Stiftung Study on Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union*, februarie 2016) arată că, dacă s-ar reintroduce controalele la frontieră, în decursul a 10 ani, rezultatele economice ale UE în ansamblul său ar fi cu 500 de miliarde până la 1,4 mii de miliarde EUR mai slabe decât în lipsa acestor controale.

⁶ În această estimare intră transportul rutier de mărfuri, mobilitatea transfrontalieră a pasagerilor, turismul și costurile administrative aferente la frontieră.

⁷ Procentul celor care traversează frontiera națională pentru a merge la lucru este deosebit de mare în Slovacia (5,7 %), Estonia (3,5 %), Ungaria (2,4 %) și Belgia (2,3 %).

Nu în ultimul rând, guvernele ar trebui să suporte costuri administrative cuprinse între 0,6 și 5,8 miliarde EUR ca urmare a necesității suplimentării personalului afectat controlului de frontieră. La aceste costuri s-ar adăuga câteva miliarde pentru realizarea investițiilor în infrastructura necesară.

Costurile detaliate mai sus reflectă în primul rând efectele directe de prim ordin ale reintroducerii controalelor la frontieră. Pe termen mediu, costurile indirecte ar putea fi considerabil mai mari și ar putea avea un impact fără precedent asupra comerțului, investițiilor și mobilității în interiorul Uniunii.

Din perspectiva cetățenilor, reintroducerea în UE a controalelor la frontieră ar restrânge semnificativ libertatea de mișcare a cetățenilor, care este una dintre realizările cele mai de preț ale UE și ar risca, de asemenea, să submineze una dintre principalele reușite ale procesului de integrare europeană și ale construirii unui spațiu european comun.

3. Asigurarea protecției frontierelor externe

Din cauza crizei fără precedent a migranților și a refugiaților, unele state membre s-au confruntat cu dificultăți considerabile în a asigura controalele eficiente la frontierele externe impuse de acquis-ul Schengen, precum și primirea și procesarea migranților care soseau la granițele lor. Grecia a fost în mod special afectată de aceste evoluții, în primul rând dată fiind poziția sa geografică, ca urmare a reorientării fluxurilor migratorii prin Marea Egee, ceea ce a făcut ca această zonă să devină zona cea mai expusă din punctul de vedere al migrației neregulate. În 2015, peste 868 000 de persoane au intrat în spațiul Schengen în mod neregular trecând prin această secțiune a frontierei externe. Un aflux masiv de o asemenea natură ar pune presiuni majore asupra frontierelor oricărui stat membru. Această situație subliniază însă faptul că este imperios necesar să se remedieze problemele actuale legate de protejarea frontierei externe de către Grecia și în Grecia. Responsabilitatea îi revine în primul rând Greciei, dar în ultimă instanță și întregii Uniuni. Frontierele externe ale Greciei sunt și frontierele externe ale fiecărui stat membru din spațiul Schengen. Restabilirea unei frontiere externe solide în Grecia este indispensabilă în contextul eforturilor mai largi de stabilizare a politicii în domeniul azilului, migrației și frontierelor în Grecia, inclusiv al obiectivului realinierii Greciei la sistemul Dublin⁸.

Criza actuală a evidențiat și deficiențe structurale mai generale legate de felul în care sunt protejate în prezent frontierele externe ale Uniunii. Pentru a remedia aceste deficiențe, Comisia a prezentat în decembrie 2015 o propunere ambițioasă de constituire a unei Paze europene de frontieră și de coastă. Este crucial ca propunerea respectivă de regulament să fie adoptată fără întârziere de către colegiitori (Parlamentul European și Consiliul), cel mai târziu în luna iunie, astfel încât structura să își poată începe activitatea în cursul verii și să asigure o protecție cât mai eficientă a frontierelor externe. În acest scop:

- Statele membre ar trebui să înceapă deja de pe acum preparativele necesare pentru a-și pune în comun resursele, aceasta constituind o etapă obligatorie.

⁸ A se vedea Raportul Comisiei către Parlamentul European și Consiliu: Raport privind progresele înregistrate cu privire la implementarea hotspoturilor în Grecia [COM(2016) 141 din 4 martie 2016].

- Între timp, statele membre ar trebui să-și intensifice în mod benevol sprijinul acordat operațiunilor comune și intervențiilor rapide la frontieră desfășurate de Frontex, în special a celor derulate în prezent în Grecia.
- Acționând în limitele mandatului său actual și în coordonare cu Agenția Europeană pentru Controlul Pescuitului și cu Agenția Maritimă pentru Siguranță Maritimă, Frontex ar trebui, de asemenea, să ia toate măsurile necesare în vederea constituirii Pazei europene de frontieră și de coastă. Frontex ar trebui în special să ia măsuri pregătitoare astfel încât Paza europeană de frontieră și de coastă să poată, de îndată ce va deveni operațională, să efectueze imediat primele teste de vulnerabilitate în contextul evaluării de risc și al mecanismelor de prevenire propuse și să le finalizeze cel târziu până în luna septembrie. Acest lucru este deosebit de important având în vedere faptul că ar putea interveni schimbări în ceea ce privește rutele de migrație, iar toate secțiunile de frontieră externă a UE ar trebui să fie sigure.

3.1. Remedierea deficiențelor legate de gestionarea frontierelor externe în Grecia

Comisia a adoptat un raport de evaluare Schengen la 2 februarie 2016, pe baza unor vizite inopinate la fața locului la frontiera terestră dintre Grecia și Turcia și pe insulele Chios și Samos, derulate în perioada 10-13 noiembrie 2015. Drept urmare, Consiliul a adoptat la 12 februarie 2016 un set de 50 de recomandări adresate Greciei, menite să permită acesteia să remedieze deficiențele grave identificate în ceea ce privește gestionarea frontierelor externe⁹. Recomandările privesc în special identificarea, înregistrarea și prelevarea amprentelor migranților neregulamentari și supravegherea frontierei maritime.

Mecanismul de evaluare Schengen și Codul frontierelor Schengen prevăd o procedură clară pentru soluționarea deficiențelor grave identificate.

Deși recunoaște progresele înregistrate deja în urma vizitei la fața locului din noiembrie 2015, Comisia a adoptat la 24 februarie 2016 o decizie de punere în aplicare conținând recomandări cu privire la măsurile specifice care ar trebui adoptate de Grecia, astfel cum se prevede în Codul frontierelor Schengen¹⁰. Scopul acestor măsuri este de a asigura respectarea deplină de către Grecia a recomandărilor Consiliului. Punerea în aplicare a acestor măsuri ar asigura o supraveghere adecvată a frontierelor (incluzând componentele de detecție și reținere), precum și identificarea, înregistrarea și primirea completă și corectă a resortisanților țărilor terțe care au trecut frontiera în mod neregulamentar și returnarea celor care nu au nevoie de protecție. Aceste măsuri se aplică și controalelor intensificate la ieșirea din Uniune efectuate la frontiera dintre Grecia și fosta Republică iugoslavă a Macedoniei. Astfel, măsurile respective ar putea garanta funcționarea corespunzătoare a spațiului Schengen în ansamblul său.

Măsurile care vor trebui luate în vederea revenirii la o aplicare corespunzătoare a normelor Schengen pentru protejarea frontierelor externe ale Uniunii în Grecia vor rămâne circumscrise cadrului instituit de Codul frontierelor Schengen și sunt următoarele:

⁹ Decizia de punere în aplicare a Consiliului de formulare a unei recomandări privind soluționarea deficiențelor grave identificate în evaluarea din 2015 a aplicării de către Grecia a acquis-ului Schengen în domeniul gestionării frontierelor externe (12 februarie 2016).

¹⁰ Decizia de punere în aplicare a Comisiei de formulare a unei recomandări privind măsurile specifice care trebuie adoptate de Republica Elenă în urma raportului de evaluare din 2 februarie 2016 [C(2016) 1219 din 24 februarie 2016].

- **12 martie 2016:** Grecia ar trebui să prezinte un plan de acțiune (care trebuie transmis cel târziu în termen de o lună de la adoptarea recomandărilor Consiliului). În același termen (și apoi lunar), Grecia ar trebui să prezinte Comisiei un raport privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a recomandărilor Comisiei din 24 februarie 2016.
- **12 aprilie 2016:** După ce se va fi consultat cu experții din statele membre care au participat la vizitele la fața locului din noiembrie 2015 și cel târziu la o lună de la prezentarea planului de acțiune, Comisia va prezenta Consiliului un document în care va evalua gradul de adecvare al acestui plan de acțiune. Celelalte state membre sunt invitate să formuleze observații cu privire la planul de acțiune.
- **11-17 aprilie 2016:** Va avea loc o evaluare Schengen a frontierelor aeriene, terestre și maritime ale Greciei, efectuată de către experți din statele membre și de către Comisie¹¹. Programul de evaluare a frontierelor terestre și maritime include unele dintre locurile inspectate în noiembrie 2015 (frontiera terestră cu Turcia și insula Samos). Informațiile culese în cursul acestei vizite de evaluare vor fi puse la dispoziție în termen de câteva zile de la derularea vizitei respective.
- **12 mai 2016:** Cel târziu până la această dată, Grecia trebuie să prezinte un raport privind punerea în aplicare a recomandărilor Consiliului.

Pe baza tuturor informațiilor care i-au fost puse la dispoziție, Comisia va analiza fără întârziere în ce măsură Grecia și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul Codului frontierelor Schengen și în ce măsură au fost remediate deficiențele grave legate de gestionarea frontierelor externe în Grecia.

3.2. Sprijin imediat pentru Grecia

Dificultățile întâmpinate de Grecia în ceea ce privește protejarea frontierei externe a UE au un impact asupra Uniunii în ansamblul său. Este așadar necesar ca toate statele membre să dea dovadă de solidaritate și să-și asume în mod colectiv responsabilitatea rezolvării situației. Agențiile UE și Comisia ar trebui, de asemenea, să acorde asistență Greciei în această privință. Mai exact, statele membre, agențiile UE și Comisia ar trebui să sprijine eforturile Greciei de punere în aplicare a recomandărilor care i-au fost adresate de Consiliu și de Comisie¹² cu privire la următoarele măsuri:

- Experții trimiși de Comisie la fața locului în Grecia ar trebui să coopereze în continuare îndeaproape cu autoritățile elene competente și să își coordoneze acțiunile cu cele ale celorlalți actori implicați (Frontex, Biroul European de Sprijin pentru Azil, Europol, autoritățile naționale din alte state membre, organizațiile internaționale).

¹¹ Decizia de punere în aplicare a Comisiei de instituire a primei secțiuni a programului anual de evaluare pentru anul 2016, în conformitate cu articolul 6 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 [C(2015) 8537 din 9 decembrie 2015]. Se preconizează că în cadrul evaluării vor fi efectuate vizite la fața locului în aeroporturile din Atena, Salonic și Heraklion (frontiere aeriene), în porturile din Pireu, Mytilini, Samos, Kos și Syri (frontiere maritime) și la punctele de trecere a frontierei din Kipi, Pythio, Tycherio, Katanies, Fylakio, Didymoteicho, Evzonoi și Krystallopigi (frontiere terestre).

¹² Tabelul din anexa II oferă o prezentare sintetică a acestor recomandări, la a căror punere în aplicare deplină și în timp util ar trebui să contribuie și Comisia și agențiile UE.

Printre acțiunile care vor trebui întreprinse se numără identificarea și înregistrarea în procent de 100 % a tuturor intrărilor în UE, inclusiv efectuarea de verificări sistematice de securitate prin compararea datelor obținute cu cele din bazele de date¹³.

- Grecia ar trebui să prezinte, concomitent cu planul de acțiune (până cel târziu la 12 martie), o evaluare clară a nevoilor sale. Aceasta va permite statelor membre, agențiilor UE și Comisiei să furnizeze Greciei un sprijin în timp util, în funcție de nevoile identificate.
- Frontex ar trebui să examineze imediat evaluarea prezentată de către Grecia a nevoilor proprii în vederea pregătirii trimiterii de noi echipe europene de polițiști de frontieră. Dacă va fi nevoie, Frontex va lansa noi solicitări de contribuții până cel târziu la 22 martie.
- Alte state membre ar trebui să-și asume responsabilități și să răspundă acestor solicitări în termen de cel mult 10 zile, punând la dispoziție resurse umane și echipamente tehnice.

4. Aplicarea normelor și renunțarea la abordarea de tip „liberă trecere”

4.1. Renunțarea la abordarea de tip „liberă trecere” și reluarea transferurilor efectuate în temeiul Regulamentului Dublin către Grecia

Permiterea trecerii tuturor migranților nu este o opțiune acceptabilă nici din punct de vedere politic, nici juridic. Din perspectivă politică, în concluziile adoptate de Consiliul European în cadrul reuniunii din 18 și 19 februarie se face apel la „încetarea abordării bazate pe acordarea facilă a accesului migranților”. În loc să se adopte decizii unilaterale, ar trebui să se pună în aplicare abordarea convenită pentru o mai bună cooperare și coordonare între țările aflate de-a lungul rutei Balcanilor de Vest.

Din punct de vedere juridic, în conformitate cu articolul 6 din Directiva privind procedurile de azil¹⁴, dacă un resortisant al unei țări terțe depune o cerere de azil într-un stat membru, inclusiv dacă depune cererea respectivă la frontieră, acel stat membru trebuie să-i acorde persoanei respective accesul la procedura de azil. Hotărârea dacă statul membru respectiv va fi cel care trebuie să se ocupe de tratarea cererii în cauză va fi luată ulterior, în conformitate cu dispozițiile relevante din legislația UE, mai ales în conformitate cu Regulamentul Dublin.

În această privință, Comunicarea Comisiei din 10 februarie a subliniat faptul că, pentru ca sistemul european comun de azil să funcționeze în mod corespunzător, trebuie să existe o posibilitate reală de returnare a solicitanților de azil în prima țară de intrare în UE („transferuri efectuate în temeiul Regulamentului Dublin”), astfel cum se prevede în normele UE convenite de comun acord. În consecință, Comisia a adoptat tot în data de 10 februarie o recomandare care enumeră măsurile concrete necesare pentru a realinia Grecia la sistemul Dublin¹⁵. Rapoartele prezentate de către Grecia cu privire la progresele înregistrate în punerea în

¹³ În conformitate cu concluziile Consiliului European din 18 și 19 februarie 2016, punctul 8 litera (f).

¹⁴ Directiva 2013/32/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale.

¹⁵ Recomandarea Comisiei adresată Republicii Elene privind măsurile urgente pe care trebuie să le ia Grecia în vederea reluării transferurilor în temeiul Regulamentului (UE) nr. 604/2013 [C(2016) 871 din 10 februarie 2016].

aplicare a acțiunilor recomandate, precum și alte documente, cum ar fi rapoartele Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind executarea hotărârilor judecătorești și rapoartele ICNUR, vor permite să se evalueze cu mai mare precizie dacă sunt îndeplinite condițiile pentru reluarea de către statele membre a transferurilor individuale către Grecia în temeiul Regulamentului Dublin, ținând seama de faptul că volumul transferurilor și categoriile de persoane care urmează a fi transferate vor trebui să corespundă progreselor specifice realizate. În ceea ce o privește, Comisia va efectua evaluarea prevăzută înaintea Consiliului European din luna iunie.

Totodată, statele membre ar trebui să refuze intrarea la frontiera externă a resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc condițiile de intrare prevăzute la articolul 5 din Codul frontierelor Schengen, inclusiv a resortisanților țărilor terțe care nu au depus o cerere de azil în ciuda faptului că li s-a oferit posibilitatea să facă acest lucru. În ceea ce privește statele membre care au introdus temporar controale la frontierele lor interne, acestea ar trebui, de asemenea, să refuze intrarea la frontiera internă a resortisanților țărilor terțe care nu îndeplinesc condițiile de intrare. Acest lucru trebuie să fie valabil indiferent de intenția formulată de resortisantul țării terțe de a introduce o cerere de azil într-un alt stat membru.

Abordarea de tip „liberă trecere” este incompatibilă cu acquis-ul Schengen și cu prevederile Regulamentului Dublin și favorizează deplasările secundare, prin urmare ar trebui să i se pună capăt. Această abordare subminează, totodată, funcționarea mecanismului de transfer, fiind așadar unul dintre motivele pentru rata scăzută de punere în aplicare a deciziilor de transfer înregistrată până în prezent. Prin urmare, renunțarea într-o manieră coordonată la abordarea de tip „liberă trecere” constituie o precondiție pentru buna funcționare a sistemelor Schengen și Dublin, precum și a mecanismului de transfer.

4.2. Acordarea de asistență Greciei pentru gestionarea presiunii migratorii

În Comunicarea sa din 10 februarie, Comisia a constatat, pe ruta Balcanilor de Vest, o tendință de înăsprire graduală a controalelor la frontieră, care ar putea în cele din urmă să conducă la închiderea frontierelor. Această tendință s-a accelerat și a dus la închiderea intermitentă a frontierei dintre fosta Republică iugoslavă a Macedoniei și Grecia, parțial ca reacție la măsurile de restrângere a accesului sau de închidere a frontierei aplicate de alte țări de-a lungul rutei respective.

Cum numărul migranților care sosesc în Grecia nu a scăzut, tot mai mulți rămân în Grecia. Ar trebui luate de urgență măsuri pentru a soluționa criza umanitară care se adâncește în Grecia și pentru a diminua presiunea migratorie cu care se confruntă aceasta:

- Punerea în aplicare a Planului de acțiune comun UE-Turcia și a sistemului de admisie umanitară pe bază de voluntariat gestionat împreună cu Turcia¹⁶ ar trebui să permită o scădere rapidă a numărului celor care sosesc în Grecia; în ceea ce privește sistemul de admisie voluntară, cu cât sunt mai multe statele membre care participă la sistem, cu atât cresc șansele de a combate migrația ilegală în Marea Egee.
- Returnarea persoanelor fără drept de ședere și care nu au nevoie de protecție internațională în țările de origine și de tranzit, inclusiv în Turcia, ar trebui de asemenea

¹⁶ Recomandarea Comisiei privind un sistem de admisie umanitară pe bază de voluntariat gestionat împreună cu Turcia [C(2015) 9490 din 15 decembrie 2015].

să contribuie la reducerea numărului migranților neregulați prezenți în Grecia. Grecia ar trebui să accelereze procedurile de readmisie, în special în Turcia, pe baza acordurilor de readmisie existente și cu sprijinul altor state membre.

- Mecanismele convenite de transfer reprezintă un instrument esențial prin care poate fi redusă presiunea la care sunt supuse statele membre care sunt cele mai afectate din acest punct de vedere și pentru a restabili ordinea în materie de gestionare a migrației. În cazul Greciei, acest mecanism a devenit și un instrument de asistență umanitară. Statele membre trebuie să accelereze rata transferurilor prin proceduri accelerate de tratare a cererilor, răspunzând necesității de a efectua controale de securitate corespunzătoare¹⁷. Comisia este dispusă să ofere asistență administrativă și logistică în acest sens. În conformitate cu mecanismele prevăzute, statele membre ar trebui, de asemenea, să ia toate măsurile necesare pentru a descuraja deplasările secundare prin aplicarea măsurii de returnare imediată către statul membru de transfer și prin adoptarea măsurilor preventive necesare în ceea ce privește accesul la prestațiile sociale și la căile de atac în justiție, în conformitate cu dreptul Uniunii¹⁸.
- Asistența umanitară acordată Greciei ar trebui sporită și facilitată prin adoptarea și aplicarea rapidă a propunerii Comisiei privind furnizarea de sprijin de urgență în interiorul Uniunii.

În plus, presiunea migratorie tot mai mare cu care se confruntă Grecia poate antrena utilizarea crescândă a unor rute alternative prin regiunea Balcanilor. UE ar trebui să utilizeze toate instrumentele pe care le are la dispoziție (informațiile furnizate de statele membre, SEAE, Comisie, Frontex, satelitul Copernicus) pentru a monitoriza fluxurile de migranți și a anticipa eventualele modificări ale rutelor urmate de aceștia. UE ar trebui, de asemenea, să-și intensifice acțiunile de coordonare cu posibilele țări de tranzit, cum ar fi Albania, Muntenegru și Bosnia și Herțegovina.

5. Controalele la frontierele interne: de la o abordare fragmentară la o abordare coerentă

5.1. Situația actuală: reintroducerea unilaterală a controalelor la frontierele interne

Din septembrie 2015 până în prezent, în total opt țări din spațiul Schengen au reintrodus controale la frontierele lor interne pentru a preveni o amenințare gravă la adresa securității interne și a ordinii publice ca urmare a deplasărilor secundare ale migranților neregulați. Țările în cauză sunt Belgia, Danemarca, Germania, Ungaria, Austria, Slovenia, Suedia și Norvegia. Deciziile unilaterale notificate de către statele membre invocă drept argumente aflulul important de persoane, inclusiv minori, care nu dețin niciun act de identitate sau dețin documente necorespunzătoare și care nu au fost înregistrate în prima țară de intrare în UE, precum și la faptul că aceste deplasări masive pun la grea încercare capacitățile de primire ale autorităților naționale respective și constituie o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a securității interne.

¹⁷ În conformitate cu concluziile Consiliului European din 18 și 19 februarie 2016, punctul 8 litera (h).

¹⁸ A se vedea, de exemplu, în această privință, Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene în cauzele conexate C-443/14 și C-444/14 Allo și Oso de la 1 martie 2016.

Controalele la frontierele interne ale Sloveniei și Ungariei au fost între timp ridicate¹⁹, însă celelalte țări au prelungit în mai multe rânduri aceste controale, în conformitate cu Codul frontierelor Schengen.

În toate cele opt cazuri, țările și-au bazat decizia privind reintroducerea unilaterală a controalelor la frontierele interne pe dispozițiile referitoare la cazurile care necesită o acțiune urgentă (articolul 25 din Codul frontierelor Schengen), care prevăd posibilitatea reintroducerii controalelor la frontierele interne pentru o perioadă de cel mult 2 luni. Dat fiind că nu s-au înregistrat îmbunătățiri semnificative ale situației, controalele au fost ulterior prelungite invocându-se articolele 23 și 24 din Codul frontierelor Schengen, care prevăd posibilitatea reintroducerii controalelor la frontierele interne pentru o perioadă de cel mult 6 luni. Pentru informații detaliate referitoare la datele de reintroducere a controalelor la frontierele interne și prelungirile aplicate, a se vedea prezentarea succintă din anexa I.

Franța a reintrodus controalele la frontierele interne în luna noiembrie 2015 pentru motive independente de migrația neregulamentară. Controalele au fost introduse mai întâi în contextul Conferinței COP21 și apoi ca o consecință a stării de urgență declarate ca urmare a atacurilor teroriste de la Paris din 13 noiembrie 2015. În Franța se efectuează în continuare controale la frontierele interne. Aceste controale trebuie să respecte, de asemenea, dispozițiile Codului frontierelor Schengen referitoare la introducerea controalelor temporare la frontieră. Prezenta comunicare nu are ca obiect controalele la frontierele interne care au fost introduse din motive care nu au legătură cu migrația neregulamentară²⁰. Este de la sine înțeles că intenția de a reveni la normalitate nu ar exclude posibilitatea aplicării temporare a unor controale de securitate justificate, în conformitate cu Codul frontierelor Schengen²¹.

Reintroducerea controalelor la frontierele interne este o măsură excepțională, cu caracter temporar. Punerea în aplicare combinată a articolelor 23, 24 și 25 din Codul frontierelor Schengen permite menținerea controalelor la frontieră pentru o perioadă totală de maximum opt luni²².

5.2. Către o abordare coerentă la nivelul Uniunii

Codul frontierelor Schengen prevede, de asemenea, o abordare coordonată cu privire la controalele temporare la frontierele interne (articolul 26).

Această dispoziție se aplică în cazul unor circumstanțe excepționale, în care funcționarea spațiului Schengen în ansamblul său este pusă în pericol ca urmare a persistenței unor deficiențe grave legate de gestionarea frontierei externe. Dispoziția prevede, de asemenea, obligația ca circumstanțele respective să constituie o amenințare gravă la adresa ordinii

¹⁹ Ca urmare a atenuării amenințărilor identificate, Slovenia și Ungaria nu au prelungit controalele după expirarea intervalului de 30 și, respectiv, 10 zile prevăzut.

²⁰ Malta a reintrodus controale la frontierele interne la 9 noiembrie, în contextul reuniunii șefilor de guvern ai țărilor din Commonwealth și a Conferinței de la Valletta privind migrația. Ulterior, statul a prelungit aceste controale din motive legate de amenințarea teroristă la nivel mondial și în vederea dezmembrării unei rețele de persoane care introducea în mod ilegal migranți. Malta a ridicat controalele la frontierele interne la 31 decembrie 2015.

²¹ De exemplu, pentru a putea aborda în mod eficace implicațiile pentru securitate ale unor evenimente sportive importante, ale demonstrațiilor cu caracter politic sau ale unor reuniuni politice la nivel înalt.

²² Prin urmare, dacă sunt menținute, controalele la frontierele interne reintroduse în mod unilateral în temeiul Codului frontierelor Schengen ar trebui să expire cel târziu în data de 13 mai în cazul Germaniei, la 15 mai în cazul Austriei, la 9 iulie în cazul Suediei și la 15 iulie în cazul Norvegiei.

publice sau a securității interne în interiorul spațiului Schengen sau a unor părți ale acestuia. În astfel de circumstanțe excepționale, Comisia îi poate prezenta Consiliului o propunere de recomandare ca unul sau mai multe state membre să reintroducă controale la frontieră pe anumite secțiuni ale frontierelor lor interne sau în toate punctele de trecere de-a lungul acestora.

În acest moment, există deficiențe grave în ceea ce privește controalele la frontiera externă din cauza supravegherii defectuoase a frontierei și a gradului insuficient de înregistrare și identificare a migranților neregulamentari. Ca urmare a deplasărilor secundare care au fost favorizate de aceste deficiențe, statele membre au reintrodus controale la frontierele interne. Aceste deficiențe grave periclitizează, prin urmare, funcționarea spațiului Schengen în ansamblul său și sunt dovada faptului că există o amenințare la adresa ordinii publice sau a securității interne în spațiul respectiv.

În ipoteza în care presiunile migratorii și deficiențele grave legate de controalele efectuate la frontierele externe continuă și după data de 12 mai, Comisia va trebui să prezinte Consiliului o propunere, în temeiul articolului 26 alineatul (2) din Codul frontierelor Schengen, prin care să recomande adoptarea unei abordări coerente la nivelul Uniunii cu privire la controalele la frontierele interne până la atenuarea sau la remedierea deficiențelor structurale legate de controalele la frontierele externe. Comisia va fi pregătită pentru o astfel de eventualitate și va acționa fără întârziere.

Orice propunere care ar urma să fie prezentată de Comisie în temeiul articolului 26 din Codul frontierelor Schengen nu va propune efectuarea de controale la frontieră decât în secțiunile de frontieră internă în care astfel de controale ar fi necesare și proporționale pentru a răspunde amenințării grave identificate la adresa ordinii publice și a securității interne. Controalele la frontieră care ar face obiectul recomandării ar fi, de asemenea, temporare și ar fi aplicate pentru o perioadă de timp cât mai scurtă posibil, în funcție de amenințarea dată. Dacă situația generală permite acest lucru, obiectivul urmărit ar trebui să fie ridicarea tuturor controalelor la frontierele interne în cadrul spațiului Schengen în termen de șase luni de la introducerea lor, respectiv până la jumătatea lunii noiembrie 2016.

Aplicarea articolului 26 din Codul frontierelor Schengen constituie o măsură de protecție a funcționării spațiului Schengen în ansamblul său, nu o sancțiune aplicată vreunui stat membru și nu urmărește excluderea vreunui stat membru din spațiul Schengen.

6. Concluzii

Funcționarea sistemului Schengen este pusă în prezent sub semnul întrebării din cauza presiunii migratorii ridicate și a deficiențelor grave legate de controlul la frontierele externe. Coroborate, această presiune și aceste deficiențe au pus în primejdie funcționarea întregului sistem.

Provocările cu care ne confruntăm au multiple dimensiuni. În comunicarea sa din 10 februarie, Comisia a identificat diferitele măsuri de politică ce trebuie întreprinse pentru a soluționa criza în toată complexitatea sa. Pe baza acestor constatări și ca reacție la apelul lansat de Consiliul European de revenire la o situație în care toate statele membre aplică pe deplin Codul frontierelor Schengen, prezenta comunicare identifică o modalitate de întoarcere la normalitate bazată pe aplicarea sistematică a normelor existente. Succesul acestei modalități depinde și de alți factori, cum ar fi reușita aplicării Planului de acțiune comun

UE-Turcia, care ar antrena o scădere durabilă și semnificativă a fluxului de migranți neregulamentari. Însă acum este momentul ca statele membre să își unească eforturile în slujba interesului comun - protejarea uneia dintre realizările cele mai de preț ale Uniunii.

În acest sens, foaia de parcurs care jalonează revenirea la un spațiu Schengen pe deplin operațional presupune parcurgerea următoarelor etape:

- **4 martie 2016 (și apoi lunar):** Grecia prezintă rapoarte privind progresele înregistrate în punerea în aplicare a acțiunilor identificate în Recomandarea privind reluarea transferurilor în temeiul Regulamentului Dublin.
- **Până cel târziu la data de 12 martie 2016:** Grecia prezintă un plan de acțiune în vederea punerii în aplicare a recomandărilor care i-au fost adresate de Consiliu, precum și o evaluare a nevoilor.
- **16 martie 2016:** Comunicarea Comisiei privind reformarea Regulamentului Dublin pe baza obiectivului solidarității și a partajării echitabile a responsabilității între statele membre
- **16 martie 2016:** Comisia prezintă primul său raport privind transferul și relocarea.
- **Până cel târziu la data de 22 martie 2016:** Frontex lansează noi solicitări de contribuții în vederea trimerii de noi echipe europene de polițiști de frontieră în sprijinul Greciei.
- **Până cel târziu la data de 1 aprilie 2016:** statele membre răspund solicitării lansate de Frontex prin punerea la dispoziția acesteia de resurse umane și de echipamente tehnice.
- **Până cel târziu la data de 12 aprilie 2016:** Comisia prezintă propria evaluare cu privire la gradul de adecvare al planului de acțiune elaborat de Grecia.
- **16 aprilie 2016:** Comisia prezintă cel de-al doilea raport al său privind transferul și relocarea.
- **11-17 aprilie 2016:** are loc o evaluare Schengen a frontierelor aeriene, terestre și maritime ale Greciei, efectuată de către experți din cadrul Comisiei și al statelor membre.
- **Până cel târziu la data de 12 mai 2016:** Grecia prezintă un raport privind punerea în aplicare a recomandărilor Consiliului.
- **12 mai 2016:** în cazul în care persistă deficiențe grave legate de controlul la frontiera externă, Comisia prezintă o propunere în temeiul articolului 26 alineatul (2) din Codul frontierelor Schengen.
- **13 mai 2016:** în cazul în care persistă deficiențe grave legate de controlul la frontiera externă, Consiliul adoptă o recomandare în temeiul articolului 26 alineatul (2) din Codul frontierelor Schengen în vederea unei abordări coerente la nivelul Uniunii cu privire la controalele temporare la frontierele interne.
- **16 mai 2016:** Comisia prezintă cel de-al treilea raport al său privind transferul și relocarea.
- **Până cel târziu în luna iunie 2016:** colegiitorii ajung la un acord politic cu privire la Paza europeană de frontieră și de coastă și să adopte actul legislativ.
- **Iunie 2016:** Comisia prezintă o analiză cu privire la posibilitatea reluării transferurilor Dublin către Grecia.
- **Până cel târziu în luna august 2016:** Paza europeană de frontieră și de coastă devine operațională.

- **Până cel târziu în luna septembrie 2016:** Paza europeană de frontieră și de coastă realizează primele teste de vulnerabilitate, astfel încât să poată fi luate toate măsurile preventive necesare.
- **Decembrie 2016:** dacă situația generală o permite, aceasta ar trebui să fie data de încetare a măsurilor de protecție excepționale adoptate.