



Consiliul
Uniunii Europene

Bruxelles, 25 mai 2022
(OR. en)

9478/22

JAI 741
SCHENGEN 53
SCH-EVAL 61
FRONT 209
IXIM 135
MIGR 154
ASILE 65
ENFOPOL 291
COMIX 256

NOTĂ DE ÎNȘOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	24 mai 2022
Destinatar:	Secretariatul General al Consiliului
Nr. doc. Csie:	COM(2022) 301 final
Subiect:	COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIUL EUROPEAN, CONSILIU, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN ȘI COMITETUL REGIUNILOR Raportul privind starea spațiului Schengen pentru 2022

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul COM(2022) 301 final.

Anexă: COM(2022) 301 final



Bruxelles, 24.5.2022
COM(2022) 301 final

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

Raportul privind starea spațiului Schengen pentru 2022

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

Raportul privind starea spațiului Schengen pentru 2022

Spațiul Schengen fără controale la frontierele interne („spațiul Schengen”) este o realizare istorică a integrării europene. De la crearea sa, în 1985, acesta a adus o schimbare în viața de zi cu zi a milioane de oameni. Proiectul Schengen a eliminat barierele, i-a apropiat pe oameni și a consolidat economiile europene. Viteza cu care circulă persoanele, bunurile și serviciile în UE contribuie la stimularea competitivității europene și generează locuri de muncă și creștere economică.

Crearea spațiului Schengen a unificat, de asemenea, continentul prin crearea unui spațiu fără frontiere, emblematic pentru toți europenii. Acesta se bucură de un sprijin covârșitor¹. Pentru o întreagă generație de europeni, ideea de a fi supus controalelor la frontierele interne ale UE este aproape imposibil de imaginat. Datorită spațiului Schengen, cetățenii pot călători fără probleme între statele membre pentru a explora, a studia sau a lucra. În plus, costul inexistenței spațiului Schengen ar fi extrem de ridicat², după cum a demonstrat recent în modul cel mai drastic pandemia de COVID-19.

Într-adevăr, numeroase crize din ultimii ani au demonstrat că această realizare nu poate fi considerată de la sine înțeleasă. Spațiul Schengen s-a confruntat cu un prim test important în 2015, odată cu criza migrației și cu o serie de amenințări grave la adresa securității. Mai recent, au apărut provocări noi odată cu pandemia și cu numărul mare de persoane sosite ca urmare a războiului din Ucraina.

Datorită hotărârii Uniunii și a statelor membre și a progreselor înregistrate în ultimii ani, spațiul Schengen și-a dovedit reziliența și a ieșit mai puternic din aceste provocări. În pofida provocărilor care încă există, spațiul Schengen funcționează bine în general. Acest lucru este confirmat de rezultatele evaluărilor periodice ale spațiului Schengen, care indică doar câteva cazuri de deficiențe sistemice, precum și de alte instrumente de care dispune Uniunea pentru a evalua funcționarea spațiului Schengen și capacitățile naționale de control la frontiere ale statelor membre.

În ultimii ani, sistemul Schengen a fost pus la încercare de diferite crize, care au generat discuții politice ad-hoc cu privire la spațiul Schengen. A devenit evident mai mult ca oricând faptul că realizările spațiului Schengen nu ar trebui considerate de la sine înțelese. Toate provocările recente au adus în centrul atenției necesitatea de a lua măsuri decisive pentru a îmbunătăți structura de guvernare a spațiului Schengen, astfel încât să se asigure buna funcționare a acestuia. În noiembrie 2020, Comisia a instituit Forumul Schengen anual ca o primă etapă către promovarea unei dezbateri politice favorabile incluziunii, dedicată construirii unui spațiu Schengen mai puternic, bazat pe încredere reciprocă. Discuțiile politice la nivel înalt au confirmat necesitatea consolidării guvernării spațiului Schengen, reiterată în cadrul celui de al doilea Forum Schengen din mai 2021.

În acest context, Comisia a elaborat un nou model de guvernare pentru spațiul Schengen sub forma unui „ciclu Schengen” care să asigure un „bilanț de sănătate” periodic al stării spațiului Schengen. În urma discuțiilor din cadrul Consiliului Justiție și Afaceri Interne (JAI) de la Lille, aceste idei au început să se materializeze, primul Consiliu Schengen fiind organizat la 3 martie 2022. Proiectul comun Schengen are nevoie de un răspuns comun la provocările actuale și viitoare și de angajamentul statelor membre, al instituțiilor UE și al agențiilor competente.

¹ Sondajul Eurobarometru din iarna 2021-2022.

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf.

Noul regulament de reformare a mecanismului de evaluare și monitorizare Schengen este menit să contribuie în continuare la îndeplinirea acestui obiectiv prin asigurarea identificării rapide a deficiențelor și a unor proceduri eficiente de urmărire.

*Consolidarea guvernancei este esențială pentru a da curs agendei ambițioase privind spațiul Schengen stabilite în **Strategia privind spațiul Schengen prezentată de Comisie în iunie 2021**. Adoptarea de urgență a cadrului legislativ consolidat și punerea sa în aplicare sunt necesare pentru ca spațiul Schengen să devină mai puternic și mai rezilient.*

*Prezentul **Raport privind starea spațiului Schengen** identifică principalele elemente ale noului model de guvernare pentru spațiul Schengen, face bilanțul progreselor înregistrate în ceea ce privește punerea în aplicare a Strategiei privind spațiul Schengen în ansamblu, precum și a fiecăreia dintre componentele sale și stabilește prioritățile privind spațiul Schengen pentru perioada 2022-2023. Acesta abordează, de asemenea, obligațiile juridice ale Comisiei³ de a prezenta rapoarte privind situația în ceea ce privește absența controalelor la frontierele interne, rezultatele evaluărilor Schengen și stadiul punerii în aplicare a recomandărilor. Prezentul raport servește drept model pentru viitor: ca o primă etapă a ciclului anual Schengen, fiecare viitor raport privind starea spațiului Schengen ar trebui să lanseze un exercițiu anual de raportare care să prezinte starea spațiului Schengen, să identifice prioritățile pentru anul următor și să urmărească să asigure baza pentru discuțiile privind progresele înregistrate la sfârșitul unui anumit an. Raportul privind starea spațiului Schengen ar trebui să constituie baza pentru intensificarea dialogului politic, a monitorizării și aplicării acquis-ului Schengen.*

1. Consolidarea guvernancei spațiului Schengen

Un spațiu care depinde de încrederea reciprocă între statele membre și, în cele din urmă, de punerea corectă și eficientă în aplicare a cadrului juridic Schengen are nevoie de o guvernare solidă și structurată. În urma discuțiilor din cadrul primului⁴ și celui de al doilea⁵ Forum Schengen⁶ și pentru a consolida cu adevărat spațiul Schengen pe termen lung, a fost instituit un nou model de guvernare Schengen. Pe parcursul primului Consiliu Schengen din martie 2022, statele membre au reconfirmat această necesitate și au aprobat **ciclul Schengen** prezentat de Comisie. Acest ciclu prevede un „bilanț de sănătate” periodic al stării spațiului Schengen, care să permită identificarea timpurie a problemelor, astfel încât să se asigure responsabilitatea comună și să se promoveze adoptarea unor măsuri adecvate.

Punctul de plecare al ciclului anual Schengen este raportul anual privind starea spațiului Schengen, pe baza căruia Comisia inițiază procesul de guvernare prin identificarea principalelor provocări pentru spațiul Schengen și a acțiunilor prioritare care urmează să fie abordate atât la

³ Prezentul raport abordează obligația legală a Comisiei de a prezenta rapoarte în temeiul articolului 20 din Regulamentul (UE) nr. 1053/2013 al Consiliului de instituire a unui mecanism de evaluare și monitorizare în vederea verificării aplicării acquis-ului Schengen și al articolului 33 din Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane [Regulamentul (UE) 2016/399 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane]. Raportul urmărește, de asemenea, să asigure legătura cu alte rapoarte similare, elaborate până în prezent, referitoare la diverse elemente legate de starea spațiului Schengen, și anume Comunicarea intitulată „Înapoi la Schengen”, rapoartele periodice privind punerea în aplicare a Agendei europene privind migrația, rapoartele privind migrația și azilul, raportul privind verificările sistematice, raportul (rapoartele) privind interoperabilitatea, raportul privind progresele înregistrate în ceea ce privește uniunea securității.

⁴ 30 noiembrie 2020.

⁵ 17 mai 2021.

⁶ Comisia a instituit Forumul Schengen pentru a stimula o cooperare mai concretă și încrederea reciprocă, cu scopul de a da un impuls politic printr-un bilanț al realizărilor și al obstacolelor întâmpinate și prin stabilirea căii de urmat pentru spațiul Schengen.

nivel național, cât și la nivel european. În cadrul ciclului Schengen, Comisia va prezenta periodic un barometru Schengen pentru a furniza informații actualizate privind starea spațiului Schengen⁷.

Discuțiile interinstituționale din cadrul **Forumului Schengen** și deliberările politice din cadrul **Consiliului Schengen**⁸ din iunie vor oferi impulsul politic necesar în ceea ce privește aspectele strategice esențiale. Punerea în aplicare a acțiunilor prioritare va necesita implicarea tuturor actorilor. Modelul de guvernare Schengen oferă un cadru pentru asigurarea unei monitorizări adecvate, prin schimburi periodice privind provocările comune, soluții coordonate și schimburi de bune practici, care să pregătească terenul pentru punerea în aplicare eficace și în timp util a măsurilor necesare. În cursul ultimelor etape de la sfârșitul anului, discuțiile se vor axa pe monitorizarea modului în care au fost abordate principalele provocări pentru spațiul Schengen, inclusiv pe orientările privind operațiunile desfășurate de Agenția Europeană pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă („Frontex”). Acest lucru va contribui la asigurarea unui angajament politic mai puternic față de guvernarea europeană comună a spațiului Schengen și va stabili etapele necesare pentru următorul ciclu anual.

Noul **mecanism de evaluare și monitorizare Schengen**, pe care Comisia l-a propus în iunie 2021 și care a fost adoptat recent de Consiliu, va avea un rol esențial în acest nou model de guvernare Schengen. Acesta va reprezenta principalul mecanism de identificare a provocărilor cu care se confruntă statele membre și de asigurare a unor măsuri de remediere rapidă. Acest lucru va contribui la evitarea producerii unor efecte de propagare în întregul spațiu Schengen în cazul oricărei probleme de aplicare, în special în cazurile unor deficiențe grave. Punerea rapidă în aplicare a acestei reforme va garanta că spațiul Schengen este dotat cu un instrument mai eficient, strategic și flexibil pentru a face față noilor provocări, pentru a reacționa la evoluțiile realității și pentru a se adapta la noile circumstanțe. Comisia ia deja măsurile necesare pentru a asigura aplicarea sa eficace și în timp util.

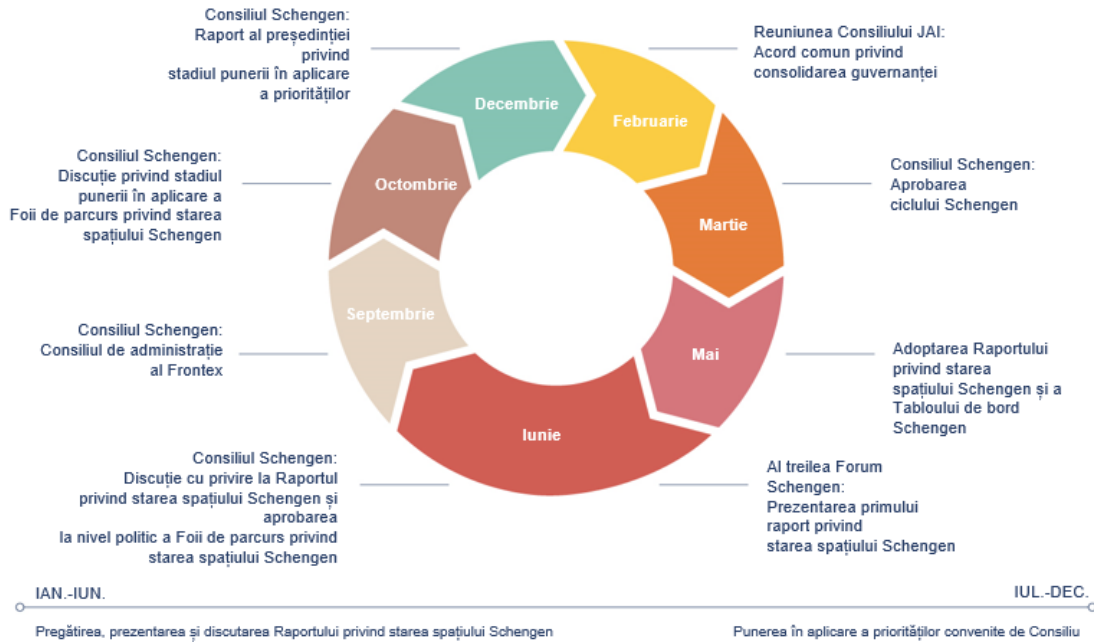
Coordonatorul Schengen al Comisiei va conduce și va coordona ciclul Schengen, în colaborare cu statele membre.

⁷ Comisia a prezentat un barometru Schengen în cadrul primului Consiliu Schengen din martie 2022.

⁸ Consiliul Schengen reprezintă o inițiativă a președinției franceze a Consiliului Uniunii Europene, fiind instituit în cadrul formatului comitetului mixt al Consiliului Justiție și Afaceri Interne (care include și țările asociate spațiului Schengen, și anume Islanda, Norvegia, Elveția și Liechtenstein) și consacrat discutării la nivel politic înalt a aspectelor legate de spațiul Schengen, implicându-i în discuții pe toți actorii relevanți, în special agențiile.

Consolidarea guvernancei Schengen:

PRIMUL CICLU SCHENGEN 2022



9

⁹ Începând din 2023, ciclul Schengen va fi lansat în luna februarie, odată cu adoptarea Raportului privind starea spațiului Schengen.

Caseta 1. Primul ciclu Schengen – priorități pentru perioada 2022-2023

Principalele acțiuni prioritare privind spațiul Schengen includ:

1. consolidarea gestionării **frontierelor externe**;
2. asigurarea faptului că **controalele la frontierele interne** sunt măsuri de **ultimă instanță**, menținute pentru o perioadă limitată și însoțite de măsuri de atenuare, dacă este necesar;
3. consolidarea **securității** interne prin consolidarea cooperării polițienești în cadrul UE.

Pentru atingerea acestor obiective, este indispensabilă punerea rapidă în aplicare a următoarelor acțiuni prioritare:

- adoptarea și punerea în aplicare a politicii strategice multianuale pentru **gestionarea europeană integrată a frontierelor**;
- asigurarea efectuării de verificări sistematice la frontierele externe în cazul tuturor călătorilor;
- punerea în aplicare la timp, până în 2023, a **noii arhitecturi informatice** și a **noului cadru de interoperabilitate pentru gestionarea frontierelor**;
- aplicarea noului **mecanism de evaluare și monitorizare Schengen**;
- asigurarea punerii în aplicare în totalitate a mandatelor **Frontex** și **Europol**;
- consolidarea sistemelor naționale de returnare;
- valorificarea deplină a instrumentelor de **cooperare polițienească transfrontalieră** disponibile;
- eliminarea tuturor **controalelor efectuate pe o perioadă îndelungată la frontierele interne**.

O altă prioritate pentru îmbunătățirea cadrului legislativ este adoptarea rapidă a propunerilor prezentate de Comisie, inclusiv:

- modificarea **Codului frontierelor Schengen**;
- propunerile privind **cooperarea polițienească**;
- propunerea privind **procedura de screening**.

2. Progresele înregistrate în cadrul Strategiei privind spațiul Schengen

În Strategia privind spațiul Schengen, Comisia a stabilit măsurile necesare pentru buna funcționare a spațiului Schengen. De la adoptarea sa în iunie 2021, Comisia și-a respectat angajamentul și s-a asigurat că instrumentele pe care se bazează spațiului Schengen sunt rapid aplicate. Cei trei piloni pe care se bazează spațiul Schengen: **gestionarea eficace a frontierelor externe, măsuri prin care să se compenseze absența controalelor la frontierele interne și o guvernare solidă**, au fost consolidați și dotați cu instrumente actualizate pentru a putea face față în mod eficace noilor circumstanțe. Acum este momentul să se dea curs propunerilor și angajamentelor restante, cu implicarea statelor membre și a altor părți interesate, indispensabilă pentru asigurarea responsabilității comune.

Punerea în aplicare a unuia dintre cele mai avansate sisteme de gestionare a frontierelor din lume rămâne o prioritate. În ultimul an, statele membre, eu-LISA¹⁰ și Comisia și-au intensificat eforturile pentru punerea în aplicare a **noii arhitecturi informatice și a noului cadru de interoperabilitate** în conformitate cu termenele convenite. În prezent, este extrem de important să se asigure faptul că toate părțile interesate iau măsurile necesare în domeniile lor de responsabilitate pentru a evita noi întârzieri care ar afecta calendarul general¹¹ pentru finalizarea

¹⁰Eu-LISA este agenția Uniunii Europene care gestionează operațiunile sistemelor informatice la scară largă și care se ocupă de aspecte legate de libertate, justiție și securitate.

¹¹ Intrarea în funcțiune a Sistemului de Informații Schengen (SIS) reînnoit este planificată pentru luna septembrie 2022, iar Comisia va adopta o decizie de stabilire a datei exacte pentru aplicarea în totalitate a noilor regulamente, de îndată ce sunt îndeplinite cerințele [articolul 66 din Regulamentul (UE) 2018/1861 și articolul 79 din Regulamentul (UE) 2018/1862]; Intrarea în funcțiune a Sistemului de intrare/ieșire (EES) a fost amânată pentru luna noiembrie 2022. Intrarea în funcțiune a Sistemului european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS) este programată pentru luna mai 2023.

punerii în aplicare a noii arhitecturi informatice și a noului cadru de interoperabilitate până la sfârșitul anului 2023. Întârzierile în ceea ce privește livrările, punctele de trecere a frontierei echipate în mod necorespunzător și problemele legate de calitate ar putea avea un efect de domino asupra altor sisteme și funcționalități.

S-au luat măsuri importante în scopul modernizării și eficientizării proceselor de depunere și de prelucrare a cererilor de viză, consolidându-se totodată securitatea spațiului Schengen. Prezentarea de documente justificative în format digital este nu doar mai eficientă, ci și mai sigură. La 27 aprilie 2022, Comisia a prezentat o propunere de regulament privind **digitalizarea procedurilor în materie de vize**.

În decembrie 2021, Comisia a adoptat un set de propuneri privind spațiul Schengen și cooperarea polițienească. Propunerea de revizuire a **Codului frontierelor Schengen**¹² este menită să clarifice normele privind reintroducerea controalelor la frontierele interne și utilizarea de măsuri alternative. De asemenea, se propune stabilirea unor instrumente comune pentru gestionarea mai eficientă a frontierelor externe în situații de criză, cum ar fi în cazul unei crize în domeniul sănătății publice sau într-o situație în care migrații sunt instrumentalizați în scopuri politice.

Aceste măsuri sunt completate de propuneri legislative menite să consolideze securitatea internă a Uniunii Europene, în conformitate cu Strategia UE privind o uniune a securității. **Propunerile privind cooperare polițienească**¹³ prevăd un cadru juridic coerent al UE prin care se va asigura faptul că autoritățile de aplicare a legii au acces adecvat la informațiile deținute de alte state membre pentru combaterea criminalității și a terorismului. O cooperare polițienească eficientă și fără sincope va contribui la accelerarea măsurilor de prevenire, depistare și anchetare a infracțiunilor în UE, garantându-se astfel securitatea tuturor persoanelor care trăiesc și se deplasează în spațiul Schengen. Standardele comune pentru patrurile comune vor facilita activitatea agenților de poliție care participă și acționează pe teritoriul altor țări ale UE, promovând totodată o cultură comună a activității polițienești la nivelul UE. Progresele rapide înregistrate în ceea ce privește ajungerea la un acord cu privire la aceste standarde vor contribui la asigurarea bunei funcționări a spațiului Schengen. Se preconizează că procesul de negociere se va finaliza în 2023.

Pentru sporirea securității într-un spațiu fără controale la frontierele interne este necesară securizarea frontierelor externe. Începând din 2017, statele membre și țările asociate spațiului Schengen au obligația de a efectua **verificări sistematice ale tuturor persoanelor care trec frontierele externe ale UE prin consultarea bazelor de date relevante**¹⁴, inclusiv ale persoanelor care beneficiază de dreptul la liberă circulație. Această măsură a avut ca scop consolidarea securității interne a UE ca urmare a unor constatări conform cărora printre cetățenii Uniunii se numără și luptători teroriști străini care se întorc în UE. Raportul către Parlamentul European și Consiliu analizează aplicarea și impactul acestor verificări sistematice. În raport se constată că aplicarea verificărilor sistematice în cazul persoanelor care beneficiază de dreptul de liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii prin consultarea bazelor de date relevante a acoperit o

¹² Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane, COM(2021) 891, 14.12.2021.

¹³ Acestea cuprind o propunere de recomandare a Consiliului privind cooperarea polițienească operativă (COM/2021/780 final), o propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind schimbul de informații dintre autoritățile de aplicare a legii ale statelor membre (COM/2021/782 final) și o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind schimbul automatizat de date în scopul cooperării polițienești (COM/2021/784 final).

¹⁴ Regulamentul (UE) 2017/458 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2017 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 în ceea ce privește consolidarea verificărilor prin consultarea bazelor de date relevante la frontierele externe, JO L 74, 18.3.2017, p. 1-7.

lacună importantă în materie de reglementare, în pofida provocărilor cu care se confruntă statele membre în ceea ce privește punerea în aplicare a acestor norme. Comisia intenționează să abordeze aceste provocări și să sprijine statele membre prin utilizarea instrumentelor juridice neobligatorii, în special prin viitoarea revizuire a Manualului practic pentru polițiștii de frontieră¹⁵, care este utilizat de către autoritățile competente ale statelor membre atunci când efectuează controale la frontiere asupra persoanelor.

Caseta 2. Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european – principalele evoluții

- S-au înregistrat progrese importante în ceea ce privește operaționalizarea Regulamentului din 2019 privind Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european¹⁶.
- Începând din 1 ianuarie 2021, Frontex sprijină statele membre în ceea ce privește protecția frontierelor externe și returnările prin intermediul corpului permanent al Poliției de frontieră și gărzii de coastă la nivel european. Corpul permanent este alcătuit în prezent din peste 6 000 de agenți și își va atinge capacitatea maximă de 10 000 de agenți până în 2027. În prezent, Frontex mobilizează zilnic, în medie, 2 000 de agenți la frontierele externe terestre, maritime și aeriene și pentru a sprijini operațiunile de returnare.
- Un nou ciclu de politici strategice va urmări să garanteze o utilizare eficace și coerentă a poliției de frontieră și gărzii de coastă la nivel european, reunind peste 120 000 de agenți ai poliției de frontieră și gărzii de coastă și experți în materie de returnare din statele membre și din cadrul Frontex. Acest cadru va corela mai bine diferitele politici și instrumente și va urmări să elimine lacunele în materie de protecție a frontierelor, securitate, returnare și migrație, asigurând totodată protecția drepturilor fundamentale.
- În urma consultării Parlamentului European și a Consiliului lansate astăzi, Comisia intenționează să adopte, până la sfârșitul anului 2022, prima politică strategică multianuală pentru gestionarea europeană integrată a frontierelor, care va fi pusă în aplicare și completată de strategiile care urmează să fie adoptate de Frontex și de autoritățile naționale.
- O conducere strategică suplimentară va fi stabilită în cadrul unei reuniuni la nivel înalt a Consiliului de administrație al agenției. Reuniunile Consiliului Schengen oferă, de asemenea, ocazia de a discuta o dată pe an, la nivel politic, aspecte legate de punerea în aplicare a gestionării europene integrate a frontierelor de către poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european, inclusiv de către Frontex.
- La 21 decembrie 2021, Comisia a adoptat, de asemenea, un model pentru acordurile de lucru care urmează să fie utilizate de către Frontex în cadrul cooperării cu țări terțe și un model de acord privind statutul pentru a reglementa trimiterea în țări terțe de echipele ale corpului permanent al Poliției de frontieră și gărzii de coastă la nivel european.
- În domeniul returnării, Frontex a înregistrat, de asemenea, progrese importante în ceea ce privește dezvoltarea capacităților sale de sprijinire a statelor membre în materie de returnare și reintegrare. În special, în februarie 2022, un nou director executiv adjunct pentru returnări și operațiuni și-a început mandatul și supraveghează o nouă divizie pentru returnări.
- Se acordă un sprijin sporit statelor membre în domeniul returnării voluntare, iar serviciile comune de reintegrare ale Frontex au fost introduse pentru a oferi sprijin în materie de reintegrare statelor membre începând din aprilie 2022.
- Frontex înregistrează progrese în ceea ce privește instituirea capacităților sale de organizare a operațiunilor de returnare din proprie inițiativă, cu un prim zbor reușit organizat în Albania în ianuarie 2022.
- Agenția a trecut prin schimbări structurale importante, trei noi directori executivi adjuncți preluându-și mandatul în noiembrie 2021, în ianuarie 2022 și, respectiv, în februarie 2022.
- Au fost instituite toate elementele principale ale unui sistem de monitorizare pe deplin funcțional pentru a asigura conformitatea activităților Frontex cu drepturile fundamentale. În

¹⁵ C(2019) 7131 final, 8.10.2019.

¹⁶ 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.

special, un nou ofițer pentru drepturile fundamentale și un nou ofițer adjunct pentru drepturile fundamentale și-au preluat atribuțiile în iunie 2021 și, respectiv, în martie 2022. Activitatea lor este susținută de 20 de observatori pentru drepturile fundamentale, iar numărul acestora va crește la 46 până la sfârșitul verii.

- Frontex îndeplinește o sarcină extrem de importantă, și anume de a sprijini statele membre pentru gestionarea frontierelor externe comune ale Uniunii Europene. Pentru a asigura continuitatea deplină a serviciilor agenției, Comisia va iniția rapid procesul de recrutare în scopul numirii unui nou director executiv.
- Consiliul de administrație al Frontex va continua să consolideze supravegherea gestionării interne a agenției și a activităților acesteia. În același timp, având în vedere mandatul consolidat și resursele consolidate în mod semnificativ, agenția ar trebui să își asume întreaga răspundere față de instituțiile UE. Pentru pregătirea viitoarei evaluări a modului de funcționare a agenției, Comisia va lansa un dialog cu Parlamentul European și cu Consiliul cu privire la guvernarea agenției.

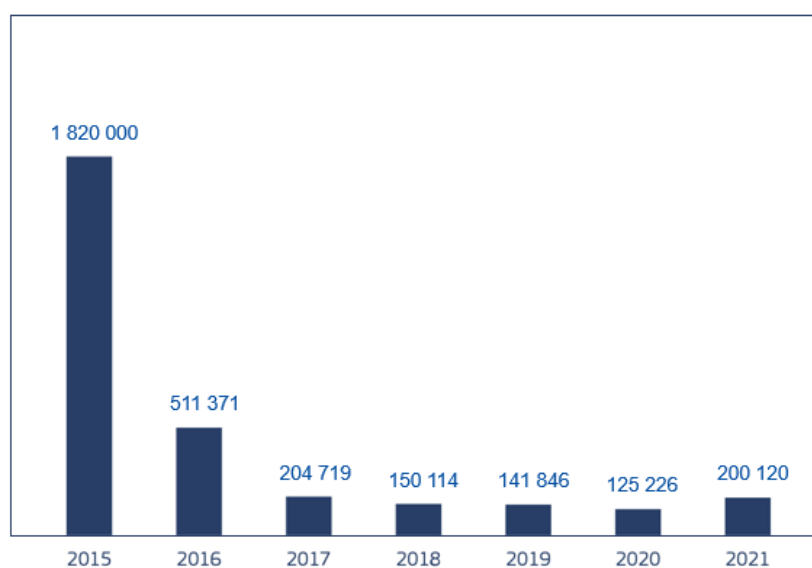
3. Starea spațiului Schengen

3.1. Situația la frontierele externe

În fiecare an, sute de milioane de persoane traversează frontierele externe ale UE, care devine astfel cea mai primitoare destinație din lume. În prezent, aproximativ 1,3 miliarde de persoane din circa 60 de țări din întreaga lume pot beneficia de regimul de călătorii fără viză în Uniunea Europeană.

Deși marea majoritate a resortisanților țărilor terțe sosesc în UE în mod autorizat, migrația ilegală continuă să reprezinte o provocare. În 2021, Frontex a raportat 200 000 de cazuri de trecere neautorizată a frontierei. În cursul anului respectiv, numărul de sosiri ilegale în Lituania, Polonia și Letonia a fost de zece ori mai mare decât în 2020 din cauza **instrumentalizării** migranților în scopuri politice, organizată de regimul din Belarus. Cu toate acestea, datorită acțiunii hotărâte și decisive a UE, situația s-a stabilizat în prezent, iar numărul de sosiri din Belarus a scăzut în mod semnificativ.

Numărul total de treceri ilegale ale frontierei



În ceea ce privește tendințele, **ruta central-mediteraneană** a fost din nou cea mai utilizată cale de migrație pentru migrația ilegală către UE în 2021 (34 % din cazurile raportate de trecere neautorizată a frontierei), Italia fiind principala țară de destinație. Această tendință s-a menținut și în 2022: la 8 mai 2022, pe această rută au fost raportate aproape 11 800 de sosiri, ceea ce reprezintă o scădere cu 7,6 % comparativ cu aceeași perioadă a anului trecut. La 8 mai 2022, numărul total de treceri neautorizate ale frontierei era de 11 797 în Italia și doar de 1 în Malta. De asemenea, numărul sosirilor în Spania pe rutele **vest-mediteraneene** și **vest-africane** a fost în continuare ridicat: la 8 mai 2022, s-au înregistrat 10 475 de cazuri de trecere neautorizată a frontierei, cu 32 % mai mult decât numărul de cazuri înregistrat în aceeași perioadă a anului 2021. În timp ce numărul de sosiri în Spania continentală a scăzut în 2022 comparativ cu aceeași perioadă a anului 2021, s-a înregistrat o creștere semnificativă (53 %) a numărului de sosiri în Insulele Canare.

În timp ce presiunea migrației a continuat să scadă în **Grecia**, numărul de sosiri în **Cipru** a crescut semnificativ (cu 123 %) în 2021, comparativ cu 2020. La 8 mai 2022, au fost raportate 3 031 de sosiri în Grecia (o creștere cu 24 % comparativ cu aceeași perioadă a anului 2021) și 6 755 de sosiri în Cipru (o creștere cu 142 %).

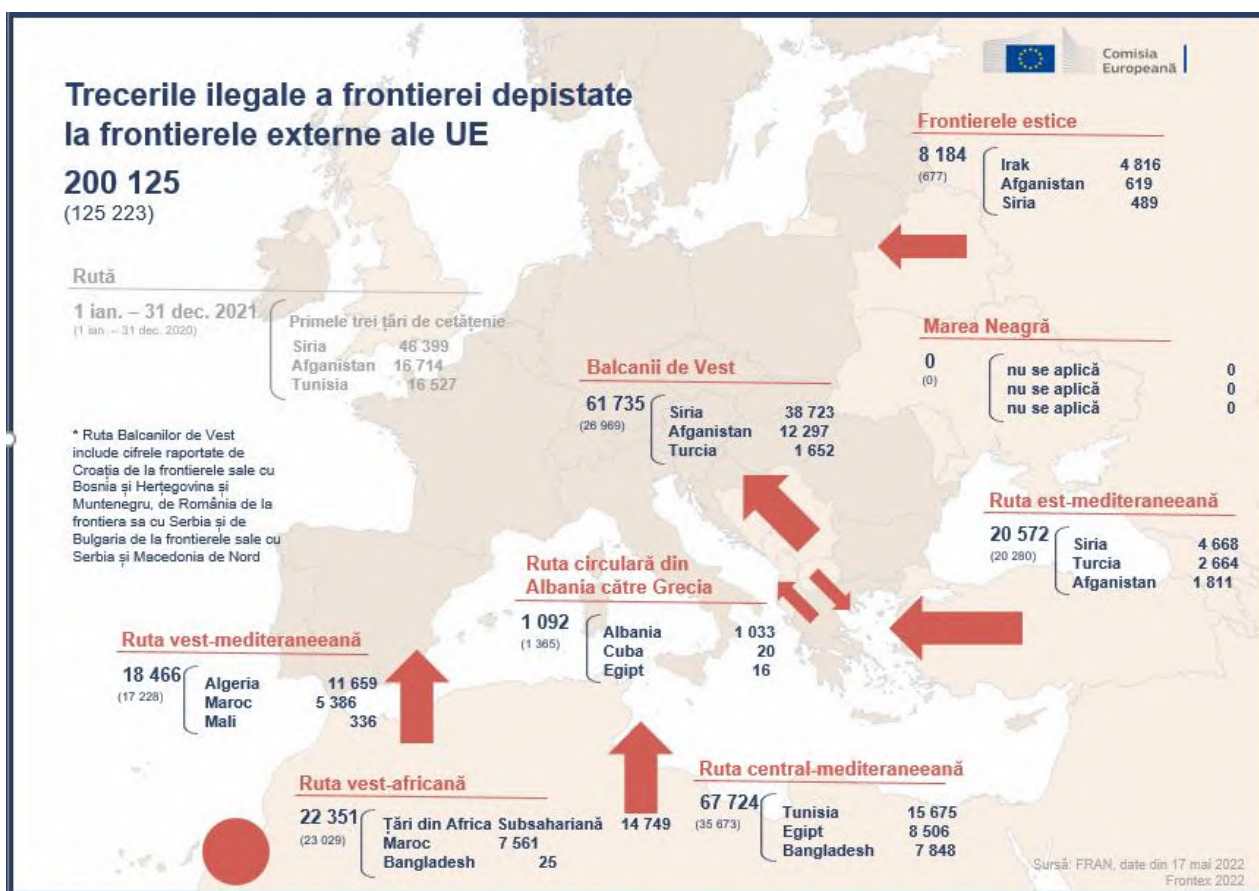
Presiunea a crescut, de asemenea, pe **ruta Balcanilor de Vest**, în cazul căreia au fost raportate 19 029 de cazuri de trecere neautorizată a frontierei în primele trei luni ale anului 2022, ceea ce reprezintă o creștere cu 125 % comparativ cu aceeași perioadă a anului precedent.

Numărul de sosiri ilegale din **Afganistan** în UE a crescut de la preluarea controlului țării de către talibani în august 2021, dar s-a menținut la un nivel moderat.

Potrivit Europol¹⁷, peste 90 % dintre migranții aflați în situație ilegală care ajung în UE recurg la persoane care introduc ilegal migranți, fie pentru o parte din călătorie, fie pentru întreaga lor

¹⁷ [Facilitarea imigrației ilegale | Europol \(europa.eu\)](https://europa.eu/europol/).

călătorie. Două treimi dintre acești migranți nu îndeplinesc criteriile pentru a primi protecție internațională în primă instanță și, în cele din urmă, vor trebui să fie returnați.



Caseta 3. Agresiunea Rusiei asupra Ucrainei – cel mai mare număr de persoane strămutate din Europa de la cel de al Doilea Război Mondial și răspunsul imediat al UE

De la începutul invaziei militare a Ucrainei de către Rusia, aproximativ 6 milioane de persoane au intrat în Uniunea Europeană din Ucraina și Moldova, dintre care 200 000 sunt resortisanți ai unor țări terțe care nu sunt cetățeni ucraineni. Ucrainenii care dețin un pașaport biometric sosesc în calitate de călători exonerati de obligația de a deține viză și se alătură adesea familiilor și prietenilor lor care locuiesc în diferite state membre.

UE a gestionat în mod eficace consecințele semnificative, bazându-se pe măsuri atât în cadrul acquis-ului Schengen, cât și în afara acestuia:

- Având în vedere situația excepțională de la frontierele Uniunii cu Ucraina, Comisia a prezentat orientări operaționale¹⁸ menite să ajute polițiștii de frontieră ai statelor membre să gestioneze **în mod eficient** sosirile la **frontiere**, menținând totodată un nivel ridicat de securitate.
- La 4 martie 2022, Consiliul, la propunerea Comisiei, a adoptat pentru prima dată în unanimitate decizia de punere în aplicare¹⁹ pentru introducerea unei protecții temporare²⁰ ca urmare a aflului masiv de persoane care fug din Ucraina din cauza războiului.
- Activitatea Rețelei aferente mecanismului UE de pregătire pentru situații de criză și de gestionare a crizelor legate de migrație (denumită în continuare „Rețeaua aferentă Planului de acțiune”)²¹ a fost intensificată pentru a asigura un schimb constant de informații și un răspuns coordonat la provocările generate de astfel de evenimente.
- De asemenea, Comisia a instituit **Platforma de solidaritate**, care reunește statele membre și țările asociate spațiului Schengen, agențiile UE, organizații internaționale și la care participă Ucraina și Moldova, pentru a coordona sprijinul acordat persoanelor care fug din calea războiului din Ucraina și țărilor care primesc pe teritoriile lor aceste persoane.
- În cadrul Consiliului Extraordinar Justiție și Afaceri Interne din 28 martie, Comisia a prezentat un plan de acțiune în 10 puncte²², convenit în prealabil cu președinția franceză a Consiliului UE, pentru a facilita o coordonare europeană mai puternică în ceea ce privește primirea persoanelor care fug din calea războiului împotriva Ucrainei.
- **Agențiile UE** au oferit rapid sprijin concret:
 - **Frontex** a trimis imediat personal suplimentar la frontierele Uniunii cu Ucraina în cadrul operațiunii comune Terra deja existente²³ și, de asemenea, în urma solicitărilor din partea statelor membre. Începând din 27 aprilie 2022, 297 de membri ai corpului permanent al Poliției de frontieră și gărzii de coastă la nivel european sunt trimiși la frontierele externe estice ale UE (inclusiv cele cu Ucraina, Moldova, Rusia și Belarus). Frontex a ajutat, de asemenea, un număr de 718 resortisanți ai unor țări terțe, care fug din calea războiului, să se întoarcă în siguranță în țările lor de origine.
 - Frontex sprijină în mod activ pe teren eforturile depuse la fața locului de autoritățile din Republica Moldova pentru a aborda dubla provocare reprezentată de reglementarea aflului de sute de mii de refugiați care fug din calea războiului din Ucraina, atât al celor care intră pe

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=EN).

¹⁹ Decizia de punere în aplicare (UE) 2022/382 a Consiliului din 4 martie 2022 de constatare a existenței unui afl flux masiv de persoane strămutate din Ucraina în înțelesul articolului 5 din Directiva 2001/55/CE și având drept efect introducerea unei protecții temporare.

²⁰ Protecția temporară oferă persoanelor care fug din calea războiului dreptul la un permis de ședere, acces la o locuință adecvată, la piața muncii, la asistență medicală, la asistență socială, la educație și la oportunități pentru familii de a se reuni în anumite circumstanțe, fără a aduce atingere dreptului de acces la procedura de azil.

²¹ Recomandarea (UE) 2020/1366 a Comisiei din 23 septembrie 2020 privind un mecanism al UE de pregătire pentru situații de criză și de gestionare a crizelor legate de migrație.

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en.

²³ Operațiunea comună Terra 2022 organizată de Frontex se desfășoară în 12 state membre ale UE și acoperă 62 de puncte de trecere a frontierei. În total, peste 450 de agenți ai corpului permanent, proveniți din 28 de țări din UE și din spațiul Schengen, sprijină autoritățile naționale pentru gestionarea frontierelor. Scopul operațiunii este de a consolida controlul la frontierele terestre ale UE, de a sprijini țările în combaterea criminalității transfrontaliere și de a consolida securitatea internă a UE.

teritoriul țării, cât și al celor care părăsesc teritoriul țării. În urma încheierii, în timp record, a unui acord privind statutul cu Moldova, la 27 aprilie, 70 de agenți ai corpului permanent al Poliției de frontieră și gărzii de coastă la nivel european au fost trimiși în Moldova.

- Experții și agenții invitați ai **Europol** trimiși la frontierele externe ale UE sprijină statele membre, întăresc controalele de securitate secundare și analizează informațiile în materie penală pentru a putea sprijini anchetele și pentru a oferi o imagine completă a datelor operative în materie penală și o analiză consolidată a datelor.
- **Agencia pentru Drepturi Fundamentale** a efectuat vizite în toate statele membre care se învecinează cu Ucraina și cu Moldova, pentru a observa și analiza situația în ceea ce privește respectarea drepturilor fundamentale la punctele de trecere a frontierei și în centrele de înregistrare/primire.
- Ca urmare a propunerii Comisiei, Consiliul a adoptat o decizie privind **suspendarea parțială a Acordului UE-Rusia privind facilitarea eliberării vizelor** începând din 25 februarie 2022.

În general, însăși existența unui spațiu Schengen fără frontiere a oferit Europei o oportunitate unică de a răspunde în mod coerent provocărilor, oferind o oportunitate persoanelor care fug din calea războiului să se bucure de protecție în țara cea mai potrivită pentru ele și facilitând ofertele de solidaritate și transferurile din statele membre din prima linie către alte state membre.

3.2. Situația la frontierele interne

Din septembrie 2015 au fost reintroduse verificări la frontierele interne de peste 280 de ori. Există trei justificări principale pentru care statele membre au notificat Comisiei reintroducerea temporară a controalelor la frontieră în spațiul Schengen: 1. cele reintroduse odată cu criza refugiaților din 2015 din cauza deplasărilor secundare; 2. cele reintroduse pentru a combate terorismul și 3. cele introduse pentru a limita răspândirea COVID-19.

De-a lungul anilor, Comisia a menținut un dialog politic și tehnic strâns cu statele membre care au controale de lungă durată la frontierele interne, în vederea înțelegerii situației și explorării opțiunilor pentru măsuri alternative specifice. În 2017, Comisia a propus modificarea normelor aplicabile, pe baza recomandărilor Comisiei²⁴ adoptate în același an, în vederea pregătirii terenului pentru eliminarea controalelor de lungă durată la frontierele interne. Cu toate acestea, propunerea respectivă nu a beneficiat de sprijin suficient în cadrul Consiliului. Reflectând asupra acestor discuții și pe baza consultărilor cu statele membre și cu părțile interesate²⁵, Comisia a prezentat, în decembrie 2021, noi modificări ale Codului frontierelor Schengen, care au înlocuit propunerea anterioară. Modificările specifice propuse se bazează pe lecțiile învățate, precum și pe experiențele dobândite în timpul pandemiei de COVID-19 și abordează preocupările exprimate de statele membre, reafirmând, în același timp, principiul conform căruia reintroducerea controalelor la frontierele interne în spațiul Schengen ar trebui să rămână o măsură de ultimă instanță.

În hotărârea pronunțată recent în cauzele conexe C-368/20 și C-369/20²⁶, Curtea de Justiție a subliniat că posibilitatea reintroducerii controlului la frontierele interne, ca măsură excepțională,

²⁴ Recomandarea (UE) 2017/820 a Comisiei din 12 mai 2017 privind efectuarea de verificări proporționale de către poliție și cooperarea polițienească în spațiul Schengen, C(2017) 3349, JO L 122, 13.5.2017, p. 79–83, și Recomandarea (UE) 2017/1804 a Comisiei din 3 octombrie 2017 privind punerea în aplicare a dispozițiilor Codului frontierelor Schengen referitoare la reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne în spațiul Schengen, C(2017) 6560, JO L 259, 7.10.2017, p. 25–27.

²⁵ Astfel cum se subliniază în anexa 2 la evaluarea impactului care însoțește propunerea COM(2021) 891, în perioada noiembrie 2020-februarie 2021 a avut loc o consultare a părților interesate, în principal a celor vizate prin intermediul Forumului Schengen și al atelierelor tematice organizate în funcție de subiect și de părțile interesate implicate. La consultare au participat și state membre, Parlamentul European, transportatori și ONG-uri.

²⁶ Hotărârea se referă la legalitatea prelungirilor controalelor la frontierele interne pentru perioade care depășesc termenele prevăzute în Codul frontierelor Schengen și aduce clarificări importante în această privință.

trebuie interpretată în mod strict²⁷. Comisia și Consiliul au lansat discuții cu statele membre cu privire la implicațiile hotărârii. Între timp, Comisia reevaluează cele mai recente notificări privind controalele la frontierele interne din perspectiva hotărârii.

Caseta 4. Impactul pandemiei de COVID-19

Pandemia de COVID-19 a reliefat necesitatea unui cadru stabil pentru coordonarea și luarea deciziilor la frontierele externe și în interiorul spațiului Schengen în situații de criză. La începutul pandemiei, majoritatea statelor membre au reintrodus controalele la frontierele interne, cu o coordonare comună între ele realizată abia ulterior, punând uneori în pericol buna funcționare a pieței unice. Ca răspuns, Comisia a invitat Consiliul să adopte o decizie coordonată²⁸ în ceea ce privește restricțiile de călătorie aplicate călătoriilor neesențiale din țări terțe către spațiul Schengen. Această invitație a fost exprimată, de asemenea, de către toate statele membre ale UE (cu excepția Irlandei) și de către toate țările asociate spațiului Schengen și a fost ulterior inclusă într-o recomandare a Consiliului²⁹. Cu toate acestea, statele membre au aplicat recomandarea respectivă în moduri foarte diferite, punând astfel în pericol funcționarea spațiului Schengen în ansamblu. Măsurile provizorii de coordonare instituite de Comisie în ultimii doi ani au contribuit la gestionarea crizei într-un mod mai organizat. De asemenea, Comisia a colaborat cu statele membre pentru a identifica nevoile acestora în scopul combaterii eficiente a pandemiei, în special în cadrul mecanismului integrat pentru un răspuns politic la crize (IPCR) al Consiliului. Cu toate acestea, criza a evidențiat, de asemenea, necesitatea stabilirii unui cadru juridic specific pentru astfel de acțiuni la frontierele externe în cazul unor situații similare viitoare, acesta fiind inclus în propunerea Comisiei de modificare a Codului frontierelor Schengen, adoptată în decembrie 2021. Circumstanțele pandemiei au afectat, de asemenea, planificarea și desfășurarea procesului de evaluare și monitorizare Schengen, în special în domeniul politicii comune a vizelor.

3.3. Finalizarea spațiului Schengen

Începând din 2011, Comisia a pledat în mod activ pentru finalizarea spațiului Schengen, îndemnând statele membre să ia rapid măsurile necesare pentru a permite statelor membre ale UE care nu fac încă parte pe deplin din spațiul fără controale la frontierele interne să devină parte a acestui spațiu. Acest lucru va spori securitatea în UE în ansamblu.

În ultimele luni, au fost luate măsuri politice importante. În decembrie 2021, Consiliul a recunoscut³⁰ că Croația a îndeplinit condițiile necesare pentru aplicarea tuturor părților acquis-ului Schengen. Consiliului îi revine acum sarcina de a prezenta un proiect de decizie³¹ privind eliminarea controalelor la frontierele interne și de a consulta Parlamentul European.

În plus, România și Bulgaria așteaptă, de asemenea, decizia Consiliului, continuând totodată să aplice în mod activ acquis-ul Schengen, în special în ceea ce privește gestionarea frontierelor externe cu Ucraina. Începând din 2011, Comisia a confirmat că Bulgaria și România îndeplinesc condițiile necesare pentru a adera la spațiul Schengen. În cadrul mecanismului reformat de evaluare și monitorizare Schengen, ambele state membre au prezentat Consiliului o declarație

²⁷ A se vedea punctul 69 din Hotărârea pronunțată în cauza C-368/20.

²⁸ COM(2020) 115 final.

²⁹ Recomandarea (UE) 2020/912 a Consiliului din 30 iunie 2020 privind restricția temporară asupra călătoriilor neesențiale către UE și posibila eliminare a acestei restricții.

³⁰ Concluziile Consiliului privind îndeplinirea condițiilor necesare pentru aplicarea integrală a acquis-ului Schengen în Croația.

³¹ Această decizie trebuie adoptată în unanimitate de către membrii săi care reprezintă statele membre care aplică deja dispozițiile relevante, precum și de către statul membru aderent.

comună³², reafirmându-și angajamentul de a aplica în mod corect acquis-ul Schengen și de a contribui la buna funcționare a spațiului fără controale la frontierele interne. Pentru a-și susține acest angajament și pentru a consolida încrederea reciprocă, cele două state au invitat, în mod voluntar, o echipă aflată sub coordonarea Comisiei să evalueze aplicarea celor mai recente modificări aduse acquis-ului Schengen de la evaluările din 2011, punând accentul pe gestionarea frontierelor externe și pe cooperarea polițienească. Comisia este pregătită să coordoneze și să efectueze aceste evaluări voluntare. Comisia solicită încă o dată Consiliului să ia măsurile necesare pentru consolidarea spațiului Schengen prin adoptarea deciziei care să permită Bulgariei, Croației și României să facă parte în mod oficial din acesta³³.

Procesul de evaluare Schengen pentru evaluarea gradului de pregătire pentru aderarea la spațiul Schengen este în desfășurare și pentru Cipru. La 3 mai 2022, Parlamentul European a adoptat, cu o largă majoritate și pe baza propunerii Comisiei, raportul privind aplicarea dispozițiilor acquis-ului Schengen în domeniul Sistemului de informații Schengen în Republica Cipru. În etapa următoare, Consiliul va adopta, în a doua jumătate a anului 2022, o decizie privind aplicarea dispozițiilor acquis-ului Schengen în domeniul Sistemului de informații Schengen în Cipru, care să fie urmată de o evaluare a funcționării sistemului.

4. Prioritățile rezultate în urma evaluărilor Schengen

Alături de o guvernanță solidă, buna funcționare a spațiului Schengen se bazează pe punerea în aplicare corectă și în timp util a acquis-ului Schengen. Aceste norme asigură faptul că toate statele membre aplică criterii uniforme privind controalele la intrare și la ieșire, efectuate la frontierele externe comune, dezvoltă cooperarea dintre polițiștii de frontieră, poliția națională și autoritățile judiciare, utilizează sisteme adecvate de schimb de informații și pun în aplicare o politică comună de returnare. Normele asigură condiții de intrare armonizate și o politică comună a vizelor pentru a menține un nivel ridicat de securitate internă și posibilitatea de a călători fără a face obiectul controalelor la frontierele interne. Având în vedere volumul mare de date cu caracter personal care sunt prelucrate, respectarea cerințelor privind protecția datelor joacă un rol esențial. Punerea corectă în aplicare a tuturor acestor norme nu numai că garantează securitatea cetățenilor într-un spațiu fără frontiere interne, ci creează și sinergii între autoritățile naționale.

Sprijinul financiar acordat prin finanțare din partea UE (Fondul pentru securitate internă, Instrumentul de sprijin financiar pentru managementul frontierelor și politica de vize și Fondul pentru azil, migrație și integrare) facilitează, de asemenea, punerea corectă în aplicare a acquis-ului Schengen. Comisia dorește să se asigure că statele membre dispun de resurse suficiente pentru a pune în aplicare recomandările cu implicații financiare care decurg din evaluările Schengen. Ținând seama de calendarul evaluărilor, statele membre sunt, prin urmare, încurajate să aloce resursele necesare în cadrul programelor lor naționale, astfel încât să se acorde prioritate deficiențelor identificate în rapoartele de evaluare, în special în cazul în care au fost identificate deficiențe grave.

Deși evaluările Schengen din ultimii ani au demonstrat că, în general, statele membre pun în aplicare în mod adecvat acquis-ul Schengen, există în continuare anumite deficiențe și acțiuni esențiale care trebuie abordate ca priorități. Deficiențele nu ar trebui analizate în mod izolat, ci în interacțiunea lor cu alte diverse domenii care fac obiectul mecanismului de evaluare și monitorizare Schengen și având în vedere potențialul lor de a submina spațiul Schengen. Unele dintre aceste deficiențe au un caracter orizontal în diferite domenii de politică și, din cauza

³² PROCES-VERBAL SUMAR AL COMITETULUI REPREZENTANȚILOR PERMANENȚI, 28 februarie, 2 și 4 martie 2022 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf>, punctul 26.

³³ În conformitate cu actele de aderare corespunzătoare, Consiliul, hotărând în unanimitate, adoptă decizia după consultarea Parlamentului European.

numeroaselor lor implicații, pot avea un impact mai mare asupra bunei funcționări a spațiului Schengen.

Pe parcursul primului ciclu de evaluări Schengen (2015-2019), în cadrul a zece evaluări, au fost identificate deficiențe grave în trei domenii³⁴, iar pentru perioada 2020-2021, a fost identificat un alt caz într-un al patrulea domeniu de politică³⁵. Aceste deficiențe grave se referă, în unele cazuri, la deficiențe care pun în pericol funcționarea spațiului Schengen în ansamblu sau, în alte cazuri, reprezintă un risc grav pentru drepturile fundamentale. Atunci când sunt identificate deficiențe grave, statele membre sunt monitorizate îndeaproape pentru a asigura punerea în aplicare rapidă a măsurilor de remediere, inclusiv prin efectuarea de noi vizite. Mecanismul reformat de evaluare și monitorizare Schengen va genera un sistem de monitorizare și mai solid, accelerând întregul proces, în special în cazurile în care sunt identificate deficiențe grave, pentru care este prevăzută o procedură accelerată specifică.

4.1. Gestionarea frontierelor externe

Frontierele externe trebuie protejate și gestionate în mod eficient, asigurându-se respectarea deplină a drepturilor persoanelor care solicită protecție. Trecerea fără probleme a frontierelor trebuie corelată cu asigurarea unui nivel ridicat de securitate. Procedurile de control la frontieră eficiente și axate pe securitate, bazate pe informații cuprinzătoare anterioare sosirilor și pe interogări în bazele de date relevante, pentru a asigura efectuarea de verificări sistematice ale tuturor persoanelor care trec frontierele externe reprezintă norma care trebuie aplicată. Statele membre sunt, de asemenea, obligate să asigure un mecanism cuprinzător de monitorizare a frontierelor externe și de supraveghere eficace a frontierelor, pentru a asigura o conștientizare deplină a situației și pentru a oferi un răspuns adecvat, inclusiv salvarea de vieți omenești pe mare.

O provocare deosebită o reprezintă instrumentalizarea migranților în scopuri politice, pentru care Comisia a prezentat propuneri specifice în decembrie 2021, ca răspuns la invitația Consiliului European: modificarea Codului frontierelor Schengen care prevede o definiție a instrumentalizării migrației³⁶ și un nou instrument care să abordeze situațiile de instrumentalizare în domeniul migrației și azilului³⁷. Se preconizează că adoptarea acestor propuneri va oferi un cadru solid pentru cazurile de instrumentalizare în viitor și va face inutilă recurgerea la măsuri provizorii în temeiul articolului 78 alineatul (3) din TFUE³⁸.

Gestionarea europeană integrată a frontierelor reprezintă o responsabilitate comună a tuturor statelor membre și țărilor asociate spațiului Schengen, instituțiilor și agențiilor Uniunii. În acest context, Poliția de frontieră și garda de coastă la nivel european joacă un rol esențial, reunind autoritățile naționale relevante și Frontex. Deficiențele legate de gestionarea, de către o singură țară, a frontierelor externe pot afecta toate statele membre și, ulterior, pot pune în pericol funcționarea spațiului Schengen. Prin urmare, gestionarea frontierelor de către statele membre

³⁴ Raport privind funcționarea mecanismului de evaluare și monitorizare Schengen în temeiul articolului 22 din Regulamentul (UE) nr. 1053/2013 al Consiliului - Primul program multianual de evaluare (2015-2019) [COM(2020) 779 final] și evaluarea impactului efectuată în cadrul pregătirii propunerii de reformare a mecanismului de evaluare și monitorizare Schengen (SWD/2021/119 final).

³⁵ În cadrul primului ciclu de evaluări, mecanismul a identificat deficiențe grave în cadrul a zece evaluări în trei domenii: gestionarea frontierelor externe (Grecia, Islanda, Spania și Suedia); politica comună a vizelor (Finlanda și Țările de Jos); Sistemul de informații Schengen (Belgia, Franța, Spania și Regatul Unit). Pentru perioada 2020-2021, au fost identificate deficiențe grave în domeniul returnării în cazul Greciei.

³⁶ COM(2021) 891.

³⁷ COM(2021) 890.

³⁸ La 1 decembrie 2021, Comisia a adoptat o propunere de decizie a Consiliului în temeiul articolului 78 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE), cu scopul de a sprijini Letonia, Lituania și Polonia prin prevederea măsurilor și a sprijinului operațional de care au nevoie aceste țări pentru a gestiona în mod ordonat și demn sosirea persoanelor care sunt instrumentalizate de Belarus, cu respectarea deplină a drepturilor fundamentale.

trebuie să fie integrată pentru a realiza o gestionare eficace, eficientă și coordonată a frontierelor externe ale UE.

Evaluările Schengen au arătat că, în ultimii ani, statele membre au depus eforturi semnificative pentru a proteja mai bine frontierele externe, ceea ce a dus la îmbunătățirile observate în cursul celui de al doilea ciclu de evaluare (începând din 2020) și la un nivel adecvat de gestionare a frontierelor externe în general. Cu toate acestea, evaluările au identificat anumite deficiențe, printre care se numără faptul că, în general, nu există **o guvernare și o planificare strategică adecvate ale capacităților naționale** pentru gestionarea integrată a frontierelor. Acest lucru duce la o cooperare interinstituțională redusă, la suprapunerea competențelor între diferitele autorități responsabile cu controlul la frontierele externe și la dispersarea resurselor alocate. Aceste deficiențe vizează în special planificarea pe termen lung a **resurselor umane și a cursurilor de formare profesională**, precum și utilizarea sistematică a sistemelor de informații pentru controlul la frontiere, inclusiv **nivelul scăzut de conectivitate** din unele locuri care nu permite efectuarea de verificări sistematice prin consultarea bazelor de date relevante. Aplicarea divergentă și calitatea analizelor riscurilor și a evaluărilor vulnerabilităților în statele membre reprezintă un motiv de îngrijorare.

În ceea ce privește controlul la frontiere (verificările la frontiere și supravegherea frontierelor), evaluările Schengen au arătat că, în general, statele membre aplică în mod adecvat acquis-ului Schengen. Evaluarea Schengen a evidențiat, de asemenea, bunele practici și activitățile inovatoare puse în aplicare de statele membre pentru aplicarea eficientă a criteriilor Schengen. În pofida progreselor globale satisfăcătoare, există deficiențe recurente în ceea ce privește supravegherea frontierelor externe și în ceea ce privește procedurile de control la frontieră în unele puncte de trecere a frontierei. Controlul la frontiere se efectuează în conformitate cu o analiză cuprinzătoare a riscurilor în majoritatea statelor membre; cu toate acestea, există în continuare deficiențe în ceea ce privește modul în care unele state membre aplică modelul european de analiză a riscului pentru controlul la frontieră³⁹, ceea ce duce la o conștientizare insuficientă a situației, la o planificare nesistematică a resurselor și la acțiuni operative inadecvate.

La unele puncte de trecere a frontierei, controalele la frontieră nu sunt efectuate în mod sistematic și nu la standardele impuse. Aceste deficiențe sunt legate în principal de resursele umane insuficiente, de lipsa unor polițiști de frontieră instruiți în mod corespunzător, precum și de slaba conectivitate la bazele de date, ceea ce împiedică efectuarea în mod uniform și sistematic a verificărilor prin consultarea bazelor de date relevante, inclusiv a Sistemului de informații Schengen și a bazei de date a Interpol privind documentele de călătorie furate și pierdute (SLTD), conducând la apariția unor lacune importante în materie de securitate. Acest lucru ar putea reprezenta o amenințare pentru ordinea publică, securitatea internă, sănătatea publică sau relațiile internaționale ale oricărui dintre statele membre și ale UE în ansamblu.

Aceste deficiențe sunt agravate și mai mult de punerea în practică și aplicarea insuficiente în unele state membre ale Directivei privind răspunderea operatorilor de transport⁴⁰ și Directivei privind **informațiile prelabile referitoare la pasagerii**⁴¹. Pentru a combate imigrația ilegală și pentru a asigura controale eficiente la frontiere, operatorii de transport aerian trebuie să transmită, la cererea autorităților responsabile cu controlul persoanelor la frontierele externe, înainte de sfârșitul înregistrării (*check-in*), informațiile privind pasagerii pe care îi vor transporta către un punct autorizat de trecere a frontierei prin care respectivele persoane vor intra pe teritoriul unui stat

³⁹ Modelul comun de analiză integrată a riscului <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>.

⁴⁰ Directiva 2001/51/CE a Consiliului din 28 iunie 2001 de completare a dispozițiilor prevăzute la articolul 26 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985.

⁴¹ Directiva 2004/82/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind obligația operatorilor de transport de a comunica datele privind pasagerii.

membru. În cazul neîndeplinirii acestei obligații, polițiștii de frontieră nu dispun de toate informațiile necesare pentru a efectua controale adecvate la frontieră. Se preconizează o revizuire a Directivei privind informațiile prelabile referitoare la pasageri până la sfârșitul anului 2022⁴² pentru a elimina lacunele identificate și în cadrul evaluării din 2020 și pentru a asigura condițiile necesare pentru o punere în aplicare adecvată.

O serie de state membre au o **imagine fragmentată a situației la nivel național**, capacități reduse de depistare și capacități limitate de răspuns, în special la frontierele maritime și terestre, din cauza lipsei unor sisteme integrate de supraveghere a frontierelor, a coordonării și cooperării insuficiente între autoritățile naționale responsabile cu controlul la frontierele, precum și a **punerii neuniforme în aplicare a sistemului european de supraveghere a frontierelor (EUROSUR)**⁴³, ceea ce afectează calitatea controlului la frontieră. Aceste deficiențe ar putea reduce eficiența operativă a gestionării frontierelor externe și capacitatea de răspuns, punând astfel în pericol spațiul Schengen. Această situație este valabilă în special la frontierele maritime și terestre, din cauza capacităților limitate și a sistemelor integrate de supraveghere a frontierelor, care afectează calitatea controlului la frontieră. Aceste deficiențe ar putea reduce eficiența operativă a gestionării frontierelor externe și capacitatea de răspuns, punând astfel în pericol spațiul Schengen.

Respectarea drepturilor fundamentale și, în special, a principiului *nereturnării* reprezintă un principiu esențial pentru gestionarea frontierelor externe ale UE. Începând cu 2020, la evaluările Schengen în domeniul frontierelor externe participă și observatori din cadrul Agenției pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene. Aceștia au contribuit la identificarea deficiențelor și la formularea de recomandări de îmbunătățire. Acuzațiile de încălcare a drepturilor fundamentale la frontierele externe reprezintă întotdeauna un motiv de îngrijorare. Efectuarea unor evaluări eficiente ale tuturor presupuselor încălcări și desfășurarea de anchete rapide și independente, după caz, sunt esențiale pentru asigurarea protecției drepturilor fundamentale la frontierele externe. Mecanismele independente de monitorizare a drepturilor fundamentale reprezintă o bună practică în acest sens, pe care Comisia va continua să o sprijine și să o finanțeze. Respectarea drepturilor fundamentale este un aspect care face obiectul noului mecanism de evaluare și monitorizare Schengen, care va garanta că vor fi luate măsuri pentru prevenirea și remedierea oricăror deficiențe.

Caseta 5. Prioritățile în ceea ce privește gestionarea europeană integrată a frontierelor externe

- punerea în aplicare eficientă a gestionării europene integrate a frontierelor;
- creșterea gradului de utilizare a analizei riscurilor în ceea ce privește controlul la frontieră și integrarea deplină a rezultatelor evaluărilor vulnerabilităților în planificarea și operațiunile Poliției de frontieră și gărzii de coastă la nivel european;
- îmbunătățirea calității verificărilor la frontieră prin aplicarea procedurilor bazate pe informații și sporirea gradului de utilizare a informațiilor anterioare sosirilor prin punerea în aplicare a unor sisteme de informații pentru controlul la frontieră, inclusiv prin adoptarea de către Comisie a unei propuneri de revizuire a Directivei privind informațiile prelabile referitoare la pasageri;
- consolidarea sistemelor naționale integrate de supraveghere a frontierelor și a cooperării între agenții;
- punerea în aplicare la nivel național a unor sisteme solide de formare profesională în materie de control la frontieră⁴⁴;

⁴² A se vedea anexa I la Programul de lucru al Comisiei pentru 2022, COM(2021) 645, 19.10.2021.

⁴³ Sistemul european de supraveghere a frontierelor (EUROSUR) este un cadru pentru schimbul de informații și cooperarea dintre statele membre și Frontex în vederea îmbunătățirii gradului de conștientizare a situației și a creșterii capacității de răspuns la frontierele externe.

⁴⁴ Programa comună de bază pentru formarea profesională de bază a Poliției de frontieră și gărzii de coastă la nivelul UE este singura programă de învățământ care stabilește standardele de bază privind nivelul operativ al polițiștilor de frontieră în statele membre ale Uniunii Europene. Comisia și Frontex au încurajat în permanență statele membre să utilizeze această programă.

- instituirea la nivel național a unor mecanisme de monitorizare a respectării drepturilor fundamentale.

4.2. Politica în domeniul vizelor

Spațiul Schengen nu poate funcționa eficient fără o politică comună a vizelor. Aceasta este un instrument menit să faciliteze intrarea vizitatorilor legali, cum ar fi turiștii și persoanele care călătoresc în interes de serviciu, prevenind totodată riscurile în materie de securitate și riscul migrației ilegale către UE. Codul de vize⁴⁵ stabilește proceduri și condiții armonizate pentru prelucrarea cererilor de viză și eliberarea vizelor, în timp ce Sistemul de informații privind vizele⁴⁶ asigură accesul consulatelor, polițiștilor de frontieră, autorităților de aplicare a legii, serviciilor de imigrație și altor autorități relevante la datele solicitanților de viză.

Restricțiile de călătorie legate de pandemia de COVID-19 au dus la o scădere masivă a cererilor de viză pentru spațiul Schengen. Dacă, înainte de pandemie, consulatele statelor din spațiul Schengen au primit 16 milioane de cereri de viză în 2018 și 17 milioane în 2019, numărul cererilor a scăzut la 3 milioane în 2020 și la 2,5 milioane în 2021.

Pandemia a impus, de asemenea, constrângeri în ceea ce privește efectuarea evaluărilor Schengen în acest domeniu de politică, având în vedere că evaluările s-au desfășurat la consulatele statelor membre din țările terțe care au nevoie de viză. În 2020 și în 2021, au putut fi efectuate doar două evaluări. Cu toate acestea, o serie de state membre au înregistrat progrese satisfăcătoare în ceea ce privește punerea în aplicare a planurilor lor de acțiune legate de evaluările anterioare. Finalizarea a 12 planuri de acțiune în ultimii doi ani înseamnă remedierea cu succes a unui număr substanțial de deficiențe identificate.

Statele membre pun în aplicare în mod adecvat, în mare măsură, politica comună a vizelor prin decizii care, în general, sunt justificate în mod corespunzător în ceea ce privește eliberarea sau refuzul eliberării vizelor. Unele dintre principalele motive de îngrijorare vizează:

- practicile încă divergente ale statelor membre în ceea ce privește stabilirea valabilității vizelor sau a documentelor justificative solicitate, în pofida normelor privind valabilitatea vizelor consacrate în Codul de vize și a listelor armonizate obligatorii din punct de vedere juridic de documente justificative adoptate de Comisie.
- formarea profesională insuficientă și lipsa de personal, care generează erori procedurale;
- utilizarea pe scară largă a prestatorilor externi de servicii, însă o monitorizare insuficientă a activităților acestora;
- utilizarea sub nivelul optim a Sistemului de informații privind vizele din cauza calității uneori inadecvate a datelor introduse în acesta, a faptului că sistemele naționale de tratare a cazurilor nu sunt întotdeauna adaptate la fluxul de lucru al Codului de vize și al Sistemului de informații privind vizele, a lipsei unei formări profesionale adecvate în domeniul informatic și a cunoașterii limitate a anumitor funcționalități și beneficii ale sistemului.

Ca parte a procesului de monitorizare a evaluărilor anterioare, Comisia a solicitat în mod repetat statelor membre să abordeze aceste aspecte și a pus la dispoziție un sprijin financiar adecvat, și anume Instrumentul pentru managementul frontierelor și vize în cadrul Fondului de management integrat al frontierelor (2021-2027), în scopul sprijinirii acțiunilor relevante.

La 27 aprilie 2022, Comisia a prezentat o propunere de regulament privind **digitalizarea procedurilor în materie de vize** în scopul modernizării și eficientizării proceselor de depunere și

⁴⁵ Regulamentul (CE) nr. 810/2009 (JO L 243, 15.9.2009, p. 1).

⁴⁶ Regulamentul (CE) nr. 767/2008 (JO L 218, 13.8.2008, p. 60).

de prelucrare a cererilor de viză, consolidând totodată securitatea spațiului Schengen. În aceeași zi, Comisia a propus eliminarea obligației a deține viză pentru resortisanții Kuweitului și Qatarului. În lunile următoare, Comisia va efectua o evaluare a Codului de vize revizuit, care a intrat în vigoare în februarie 2020. Comisia va continua să monitorizeze îndeaproape țările terțe cărora li s-a acordat acces fără viză în UE, în special prin intermediul raportului din cadrul mecanismului privind suspendarea exceptării de la obligativitatea vizelor⁴⁷, și va continua, de asemenea, să colaboreze strâns cu statele membre în cauză și cu Statele Unite pentru a realiza reciprocitatea deplină în ceea ce privește exceptarea de la obligativitatea vizelor pentru celelalte state membre, și anume Bulgaria, Cipru și România. În plus, Comisia, în coordonare cu statele membre, urmărește îndeaproape programele de dobândire a cetățeniei prin investiție derulate de țări terțe care beneficiază de regimuri de călătorii fără viză, întrucât beneficiarii acestor regimuri pot avea acces liber în spațiul Schengen. Recent, la propunerea Comisiei, Consiliul a decis să suspende temporar aplicarea cerințelor privind exonerarea de obligația de a deține viză pentru titularii de pașapoarte eliberate de Republica Vanuatu după 2015 din cauza riscurilor legate de programul său „Cetățenie prin investiție”⁴⁸. Statele membre vor trebui să continue să colaboreze strâns cu eu-LISA și cu Comisia pentru a-și moderniza sistemele informatice de prelucrare a cererilor de viză pentru a se corela cu Sistemul de informații privind vizele modernizat. Evaluările Schengen în acest domeniu de politică vor fi reluate în iunie 2022, ținând seama în mod corespunzător de evoluția situației epidemiologice.

Caseta 6. Prioritățile în ceea ce privește politica comună a vizelor

- progrese rapide în ceea ce privește negocierile referitoare la propunerea privind digitalizarea procedurilor în materie de vize;
- progrese rapide în ceea ce privește negocierile referitoare la propunerea de exceptare de la obligativitatea vizelor pentru Kuweit și Qatar;
- pregătirea punerii în aplicare a Sistemului de informații privind vizele revizuit;
- intensificarea monitorizării țărilor terțe care au obținut accesul fără viză în UE;
- intensificarea monitorizării de acordare a cetățeniei pentru investitori și a sistemelor de acordare a dreptului de ședere pentru investitori gestionate de țări terțe, în conformitate cu Recomandarea C(2022) 2028⁴⁹;
- reluarea evaluărilor Schengen începând din iunie 2022.

4.3. Returnarea persoanelor fără drept legal de ședere

Intensificarea eforturilor de reducere a migrației ilegale către UE și o mai bună protecție a frontierelor externe ar trebui să corelate cu luarea de măsuri pentru **returnarea** eficace a resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală pe teritoriul statelor membre. În fiecare an, se emit ordine de returnare pentru aproximativ 400 000 de resortisanți ai țărilor terțe, însă doar 140 000 (un număr mai mic înregistrat în 2020 din cauza măsurilor restrictive impuse în scopul limitării răspândirii pandemiei) dintre persoanele în cauză sunt returnate efectiv într-o țară terță, dintre care aproximativ 45 % reprezintă returnări voluntare. Îmbunătățirea eficacității sistemelor de returnare ale statelor membre este, de asemenea, un aspect important al activității de instituire a unui sistem comun al UE în materie de returnări, astfel cum se prevede în Pactul privind migrația și azilul, care să combine structuri mai puternice în interiorul UE, în special un

⁴⁷ Comisia trebuie să raporteze anual Parlamentului European și Consiliului cu privire la îndeplinirea continuă a cerințelor privind exceptarea de la regimul obligativității vizelor de către țările ai căror resortisanți au obținut acces fără viză în urmă cu mai puțin de șapte ani, după încheierea cu succes a dialogului privind liberalizarea vizelor (Republica Albania, Bosnia și Herțegovina, Muntenegru, Republica Macedonia de Nord, Republica Serbia, Georgia, Republica Moldova, Ucraina). Al patrulea raport din cadrul mecanismului privind suspendarea exceptării de la obligativitatea vizelor a fost adoptat la 4 august 2021 [COM(2021) 602].

⁴⁸ Decizia (UE) 2022/366.

⁴⁹ C(2022) 724 final.

cadru juridic consolidat și Directiva reformată privind returnarea, cu o cooperare mai eficace cu țările terțe. În plus, în conformitate cu Strategia UE privind returnarea voluntară și reintegrarea, adoptată în aprilie 2021, este în curs de dezvoltare o abordare mai uniformă și mai coordonată între statele membre pentru a debloca întregul potențial al returnării voluntare și al reintegrării, cu scopul de a spori eficacitatea și durabilitatea sistemului comun al UE în materie de returnări în beneficiul reciproc al persoanelor returnate, al UE și al țărilor terțe.

Evaluările Schengen au indicat îmbunătățiri în acest domeniu, iar legislația și practicile naționale ale statelor membre sunt în prezent mai bine aliniată la cerințele Directivei privind returnarea. Cu toate acestea, sunt necesare în continuare îmbunătățiri pentru a asigura respectarea deplină a drepturilor fundamentale. Într-un stat membru au fost identificate deficiențe grave din cauza condițiilor inadecvate de cazare a persoanelor luate în custodie publică și a garanțiilor procedurale insuficiente.

În plus, în ceea ce privește eficacitatea sistemelor de returnare, nu toate statele membre emit în mod sistematic decizii de returnare pentru resortisanții țărilor terțe fără drept legal de ședere. Există practici divergente în ceea ce privește interdicțiile de intrare care nu sunt emise în mod sistematic în cazul resortisanților țărilor terțe care nu respectă obligația de returnare, ceea ce limitează efectul disuasiv al respectivelor interdicții.

Executarea eficace a deciziilor de returnare rămâne o provocare, care este, de asemenea, influențată de cooperarea limitată în materie de readmisie a țărilor terțe. În pofida acestor provocări externe, există obstacole în cadrul sistemelor naționale, evidențiate de evaluările Schengen, care afectează eficacitatea sistemelor de returnare ale statelor membre. În plus, procesul de colectare a datelor în domeniul returnării trebuie îmbunătățit pentru a permite îmbunătățirea proceselor de elaborare de politici, de punere în aplicare și de evaluare. Principalele probleme identificate într-o serie de state membre vizează:

- resursele limitate/insuficiente dedicate returnării, în ceea ce privește personalul și infrastructura;
- lipsa sau ineficacitatea monitorizării executării deciziilor de returnare, inclusiv prin intermediul sistemelor informatice de gestionare a cazurilor de returnare;
- disponibilitatea și gradul de utilizare limitate ale programelor de returnare voluntară și de reintegrare (inclusiv în ceea ce privește consilierea în materie de returnare);
- utilizarea limitată a alternativelor la luarea în custodie publică pentru a preveni sustragerea și lipsa unei capacități specializate suficiente de luare în custodie publică.

Comisia colaborează strâns cu statele membre pentru a asigura punerea în aplicare deplină a normelor în materie de returnare și monitorizarea, după caz, inclusiv prin proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Se pune un accent deosebit pe punerea în aplicare a procedurilor de returnare, cum ar fi emiterea deciziilor de returnare și executarea efectivă a acestora, precum și în ceea ce privește respectarea drepturilor migranților – în special ale copiilor și ale persoanelor vulnerabile – în toate etapele procesului de returnare.

La 2 martie 2022, Comisia a numit primul coordonator al UE pentru returnare. Coordonatorul pentru returnare va reuni componentele politicii de returnare a UE, pe baza experiențelor pozitive ale statelor membre în ceea ce privește gestionarea returnărilor și facilitarea unei puneri în aplicare fără sincope și interconectate a procesului de returnare. Comisia este pe cale să instituie Rețeaua la nivel înalt pentru returnare, care va oferi sprijin coordonatorului pentru returnare în scopul facilitării cooperării practice dintre statele membre, Comisie și Frontex și care va servi drept spațiu de încredere pentru schimburi și dialoguri constructive la nivel înalt în materie de returnare.

Caseta 7. Prioritățile în ceea ce privește politica de returnare.

- adoptarea rapidă a cadrului juridic revizuit privind returnarea pe baza Directivei reformate privind returnarea;
- promovarea returnării voluntare și a reintegrării ca parte integrantă a unui sistem comun al UE în materie de returnări, în conformitate cu Strategia UE privind returnarea voluntară și reintegrarea;
- valorificarea deplină a sprijinului operativ și practic pe care Frontex îl poate oferi în acest domeniu.

4.4. Cooperarea polițienească⁵⁰

Într-un spațiu fără controale la frontierele interne, o **cooperare polițienească** solidă între statele membre este indispensabilă pentru a asigura securitatea și încrederea în spațiul Schengen și, în special, în regiunile de frontieră. Conform Evaluării din 2021 a amenințării pe care o reprezintă formele grave de criminalitate și criminalitatea organizată în UE (SOCTA UE), publicată de Europol, aproximativ 70 % din rețelele infracționale organizate sunt prezente în mai mult de trei state membre. Agenții de poliție trebuie să aibă posibilitatea de a coopera în mod eficace, rapid și sistematic în întreaga UE în scopul combaterii criminalității transnaționale.

Evaluările Schengen efectuate până în prezent în domeniul cooperării polițienești au subliniat că, deși statele membre respectă, în general, obligațiile legale ce le revin în temeiul acquis-ului Schengen, **o serie de obstacole împiedică utilizarea practică a unora dintre instrumentele de cooperare polițienească transfrontalieră** de care acestea dispun.

Astfel cum se menționează în Propunerea de recomandare a Consiliului privind cooperarea polițienească operativă, cooperarea polițienească transfrontalieră este îngreunată de coexistența în multe state membre a unor organisme polițienești diferite, cum ar fi poliția militară, poliția civilă, poliția națională, regională sau locală. Este esențial ca fiecare stat membru să își organizeze coordonarea internă astfel încât toate serviciile relevante să poată participa la cooperarea polițienească transfrontalieră și internațională. În acest scop, aproape toate statele membre au desemnat un serviciu ca **ghișeu unic**⁵¹, responsabil pentru toate activitățile transfrontaliere și internaționale de cooperare operativă și de schimb de informații în materie de aplicare a legii. Ghișeele unice, care reprezintă piatra de temelie a cooperării și a schimbului de informații operative transfrontaliere în materie de aplicare a legii, suferă din cauza lipsei de integrare și de formare adaptată a personalului, limitând astfel beneficiile creșterii puternice a schimburilor de informații din ultimii ani.

O cooperare transfrontalieră eficientă implică mijloace interoperabile de comunicare și acces mobil la bazele de date relevante, în conformitate cu garanțiile necesare. Pentru schimbul transfrontalier securizat de informații, inclusiv de mesaje electronice securizate, ar trebui să fie puse la dispoziție sisteme tehnice utilizate la nivel național, precum și sisteme de radiocomunicații, în special în cazul urmăririlor transfrontaliere. Din cauza lipsei unor instrumente tehnice adecvate, în majoritatea statelor membre, agenții de poliție recurg la instrumente de radiocomunicații sau la telefoane mobile nesecurizate pentru a contacta dispeceratul corespunzător în vederea verificării antecedentelor. Această practică implică riscul de întrerupere a comunicării (care se produce frecvent în zonele montane) și de neînțelegeri (de exemplu, în cazul

⁵⁰ „Cooperarea polițienească” implică toate autoritățile competente din statele membre, inclusiv serviciile de poliție, serviciile vamale și alte servicii specializate de aplicare a legii, în domeniul prevenirii sau al depistării și al cercetării infracțiunilor (articolul 87 din TFUE).

⁵¹ „Ghișeu unic” (Single Point of Contact - SPOC) înseamnă organismul central național responsabil cu cooperarea polițienească internațională, menționat la articolul 39 alineatul (3) din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen.

transliterației). Aceleași riscuri apar în cazul absenței unui acces mobil adecvat la bazele de date pentru agenții de poliție de pe teren. Atunci când agenții de poliție verifică o persoană în cursul unei acțiuni comune de patrulare sau în cursul unor acțiuni comune specifice în zonele de frontieră, aceștia trebuie să aibă acces imediat și adecvat la bazele de date naționale și internaționale la care au drept de acces în temeiul legislației naționale. De exemplu, dacă informațiile disponibile sau acțiunile care urmează să fie întreprinse nu sunt afișate în mod corect, infractorii căutați ar putea tranzita nedetecțati mai multe țări. Pe lângă agenții de poliție de pe teren, și anchetatorii au nevoie de un acces mai direct la bazele de date internaționale relevante. Având în vedere că majoritatea infractorilor acționează la nivel transfrontalier, detectarea din timp a legăturilor internaționale este esențială pentru succesul anchetei penale.

În final, măsura în care sunt facilitate **activitățile polițienești operative transfrontaliere** (cum ar fi urmărirea transfrontalieră sau supravegherea transfrontalieră) variază în mod semnificativ pe întregul teritoriu al Uniunii. În timp ce unele țări permit accesul reciproc la bazele de date ale autorităților de aplicare a legii (inclusiv autorităților vamale și poliției de frontieră), alte țări impun limitări geografice sau temporale prea stricte pentru urmărirea transfrontalieră sau nu permit agenților de poliție străini să îi rețină pe suspecți pe teritoriul lor în cursul unei acțiuni de urmărire transfrontalieră.

Atât Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen (CAAS)⁵², care stabilește principiile de bază pentru cooperarea polițienească, cât și Decizia-cadru suedeză 2006/960/JAI de simplificare a schimbului de informații între autoritățile de aplicare a legii fac parte din acquis-ul Schengen. Dispozițiile convenției oferă statelor părți o flexibilitate considerabilă în ceea ce privește modul în care aleg să o pună în aplicare. În practică, sunt utilizate în mod sistematic acorduri bilaterale sau multilaterale pentru a dezvolta în continuare acest scenariu de referință comun⁵³. În prezent, există aproximativ 60 de astfel de acorduri între statele membre ale UE.

O provocare importantă în domeniul cooperării polițienești este fragmentarea cadrului legislativ și acordarea unei mari flexibilități statelor membre în ceea ce privește modul în care aleg să îl pună în aplicare. Propunerile privind cooperarea polițienească⁵⁴ au scopul de a aborda acest aspect și de a consolida cooperarea polițienească, oferind canale și termene clare pentru schimbul de informații și conferind Europol un rol mai important. Comisia salută progresele înregistrate de Consiliu, care urmărește să adopte în iunie 2022 abordarea sa generală cu privire la directivă și la regulament, precum și să aprobe Recomandarea privind cooperarea polițienească operativă. Prin urmare, trilogurile pentru aceste propuneri ar putea începe încă din acest an, preconizându-se adoptarea acestora înainte de sfârșitul anului 2023.

Este esențial ca instrumentele aflate la dispoziția autorităților polițienești să fie dezvoltate în continuare. Utilizarea și schimbul de informații prelabile referitoare la pasageri în combinație cu registrele cu numele pasagerilor au oferit deja rezultate tangibile în lupta împotriva terorismului și a formelor grave de criminalitate. O nouă inițiativă legislativă este în curs de pregătire în scopul îmbunătățirii modului de utilizare a informațiilor prelabile referitoare la pasageri și în scopul aplicării legii, prin sporirea securității juridice și eliminarea lacunelor apărute în urma evaluării din

⁵² Articolele 39-47 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen.

⁵³ Articolul 39 alineatul (5) din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen.

⁵⁴ Acestea cuprind o propunere de recomandare a Consiliului privind cooperarea polițienească operativă (COM/2021/780 final), o propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind schimbul de informații dintre autoritățile de aplicare a legii ale statelor membre (COM/2021/782 final) și o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind schimbul automatizat de date în scopul cooperării polițienești (COM/2021/784 final).

2020 a Directivei privind informațiile prealabile referitoare la pasageri⁵⁵, oferind totodată garanțiile necesare. Aceasta este programată să fie prezentată înainte de sfârșitul anului 2022.

Caseta 8. Prioritățile în ceea ce privește cooperarea polițienească.

- adoptarea rapidă a propunerilor privind cooperarea polițienească și punerea în aplicare a Recomandării privind cooperarea polițienească operativă, care urmează să fie adoptată de Consiliu în luna iunie;
- adoptarea de către Comisie, până la sfârșitul anului 2022, a unei propuneri pentru o nouă măsură legislativă privind informațiile prealabile referitoare la pasageri care îmbunătățește modul de utilizare a acestora în scopul aplicării legii;
- integrarea în continuare a canalelor de cooperare internațională, îmbunătățirea sistemelor de gestionare a cazurilor și automatizarea proceselor în cadrul ghișeelor unice (SPOC);
- acces online eficient și direct la bazele de date naționale, ale UE și internaționale în materie de aplicare a legii pentru personalul ghișeelor unice, anchetatori și agenții de poliție de pe teren, în măsura în care un astfel de acces le este necesar pentru a-și îndeplini atribuțiile;
- acces mobil eficient la bazele de date (inter)naționale pentru agenții de poliție de pe teren, în special în regiunile de frontieră;
- interoperabilitatea instrumentelor de radiocomunicații.

4.5. Sistemul de informații Schengen

Sistemul de informații Schengen (SIS) este principala măsură de compensare pentru eliminarea controalelor la frontierele interne, deoarece oferă un sprijin esențial pentru politica în materie de migrație și securitate în spațiul Schengen și la frontierele sale externe.

Importanța SIS pentru securitatea și gestionarea frontierelor în Europa continuă să crească. Deși utilizarea sistemului a fost afectată de criza provocată de pandemia de COVID-19 din cauza reducerii aferente a numărului de călătorii și a numărului de verificări la frontiere efectuate în această perioadă, gradul de utilizare a SIS în Europa este în prezent în continuă creștere, atingând, la sfârșitul anului 2021, cel mai ridicat număr de aproape 90 de milioane de alerte⁵⁶ introduse de statele membre în baza de date a Sistemului de informații Schengen⁵⁷. Până în decembrie 2019, chiar înainte de izbucnirea pandemiei, numărul căutărilor în Sistemul de informații Schengen a atins un nivel record de 6,6 miliarde și a fost atins un nivel record de 283 713 rezultate pozitive⁵⁸ (de peste două ori mai mare față de cele 128 598 de rezultate pozitive în 2014). În 2021, în SIS au fost efectuate peste 7 miliarde de căutări⁵⁹, obținându-se 222 967 de rezultate pozitive, care au contribuit la soluționarea acestui număr de cazuri în țările europene care utilizează sistemul.

Pe baza evaluărilor Schengen efectuate, se poate concluziona că, **în general, statele membre au pus în aplicare și au utilizat Sistemul de informații Schengen în mod eficace și uniform**. Deși în unele state membre au fost identificate deficiențe grave în ceea ce privește punerea în aplicare a Sistemului de informații Schengen, respectivele state au acționat rapid și în mod activ pentru remedierea deficiențelor.

În cursul evaluărilor au apărut anumite **deficiențe recurente**:

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=RO>.

⁵⁶ „Alertă” înseamnă un set de date introduse în Sistemul de informații Schengen care permit autorităților competente să identifice o persoană sau un obiect în vederea întreprinderii unei acțiuni specifice.

⁵⁷ Aceasta reprezintă o creștere cu aproape 20 de milioane de alerte suplimentare față de datele înregistrate în urmă cu patru ani (71 de milioane până în decembrie 2016).

⁵⁸ „Rezultat pozitiv” înseamnă orice corespondență care îndeplinește următoarele criterii: (a) a fost confirmată de către: (i) utilizatorul final; sau (ii) autoritatea competentă în conformitate cu procedurile naționale, în cazul în care corespondența în cauză s-a bazat pe compararea datelor biometrice; și (b) sunt solicitate acțiuni suplimentare.

⁵⁹ Au fost efectuate 6,6 miliarde de căutări în SIS în 2019 și 7,0 miliarde de căutări în 2021.

- statele membre nu introduc toate informațiile relevante în Sistemul de informații Schengen. De exemplu, amprentele digitale și fotografiile nu sunt întotdeauna anexate, chiar dacă aceste date sunt disponibile la nivel de țară. În unele cazuri, acest lucru este cauzat de lipsa unor instrumente tehnice sau a unor proceduri obligatorii la nivel de țară care să impună autorităților care emit alerta să adauge aceste date atunci când sunt disponibile;
- nu toate informațiile disponibile în alerta introdusă în Sistemul de informații Schengen (de exemplu, fotografia disponibilă a unei persoane) sunt afișate pentru utilizatori finali, și anume agenții de poliție, polițiștii de frontieră și alți utilizatori, atunci când aceștia consultă sistemul. Acest lucru îngreunează identificarea corectă a persoanei care face obiectul unei alerte și luarea măsurilor corespunzătoare;
- în unele state membre nu s-au înregistrat progrese în ceea ce privește utilizarea de instrumente noi, cum ar fi funcționalitatea SIS de căutare a amprentelor digitale. Acest lucru are consecințe importante, conducând la lacune în materie de securitate;
- „birourile SIRENE”, structurile administrative responsabile pentru schimbul de informații suplimentare în ceea ce privește alertele din Sistemul de informații Schengen, se află în centrul funcționării Sistemului de informații Schengen, dar nu dispun întotdeauna de personal și de resurse tehnice suficiente, inclusiv de instrumente automatizate și integrate pentru fluxurile de lucru, care să le permită să facă schimb de astfel de informații în mod eficace;
- din cauza gradului limitat de consolidare a resurselor umane și tehnice în cadrul birourilor SIRENE, aceste structuri își ating adesea limita de capacitate. Calitatea și rapiditatea schimbului de informații și cooperării operative dintre birouri sunt esențiale pentru monitorizarea rezultatelor pozitive pentru a asigura, de exemplu, protecția persoanelor dispărute și vulnerabile;
- unele state membre nu și-au conectat sistemele de recunoaștere automată a numerelor de înmatriculare la Sistemul de informații Schengen, afectând astfel securitatea în interiorul spațiului Schengen și la frontierele externe în ansamblu.

Caseta 9. Prioritățile în ceea ce privește Sistemul de informații Schengen.

- punerea rapidă în aplicare a Sistemului de informații Schengen reînnoit, care va include categorii noi de alerte și va oferi funcționalități noi care vor spori și mai mult eficacitatea sistemului;
- asigurarea de personal și de resurse adecvate în cadrul birourilor SIRENE ale statelor membre prin automatizarea fluxului de lucru în scopul prelucrării numărului mare de rezultate pozitive primite și al asigurării calității și rapidității schimbului de informații și cooperării;
- valorificare deplină a funcționalității Sistemului de informații Schengen de căutare a amprentelor digitale.

4.6. Protecția datelor

O altă parte importantă a acquis-ului Schengen o reprezintă normele privind protecția datelor cu caracter personal. Dispozițiile specifice în materie de protecție a datelor cu caracter personal din acquis-ul Sistemului de informații Schengen și al Sistemului de informații privind vizele și, în viitor, cele din acquis-ul noilor sisteme de informații [Sistemul de intrare/ieșire, Sistemul european de informații și de autorizare privind călătoriile (ETIAS), cadrul de interoperabilitate], dispozițiile Regulamentului general privind protecția datelor (RGPD)⁶⁰ la care acquis-ul acestor sisteme face

⁶⁰ Regulamentul (UE) 2016/679, JO L 119, 4.5.2016, p. 1.

trimiteri, precum dispozițiile Directivei privind protecția datelor în materie de asigurare a respectării legii (LED⁶¹) reprezintă principalele cerințe legislative aplicabile în acest domeniu.

Evaluarea modului în care statele membre pun în aplicare și aplică acquis-ul Schengen, în special în ceea ce privește SIS și VIS, în contextul cerințelor în materie de protecție a datelor, reprezintă o garanție esențială.

Deși nu au fost identificate deficiențe grave în cursul evaluării Schengen, iar conformitatea cu actele juridice ale Uniunii aplicabile în cazuri individuale trebuie evaluată de la caz la caz, există în continuare o serie de **probleme recurente** care trebuie abordate:

- unele autorități naționale de protecție a datelor (APD) nu dispun de resurse umane și financiare suficiente, ceea ce le împiedică să își îndeplinească toate atribuțiile legate de Sistemul de informații Schengen și de Sistemul de informații privind vizele;
- unele dintre autoritățile de protecție a datelor riscă să facă obiectul unor influențe externe în ceea ce privește activitatea lor, ceea ce le-ar putea afecta independența;
- nu tuturor autorităților de protecție a datelor le-au fost conferite competențe corective efective față de autoritățile de aplicare a legii;
- în unele state membre, au fost considerate necesare inspecții mai frecvente și mai cuprinzătoare efectuate de autoritățile de protecție a datelor pentru ca acestea să își îndeplinească sarcina de monitorizare a legalității prelucrării datelor din Sistemul de informații Schengen și din Sistemul de informații privind vizele;
- adeseori, cerința de a efectua audituri ale operațiunilor de prelucrare a datelor în Sistemul de informații Schengen și în sistemele de informații privind vizele cel puțin o dată la patru ani nu a fost îndeplinită de către autoritățile de protecție a datelor;
- de asemenea, sunt adesea necesare îmbunătățiri în ceea ce privește informațiile referitoare la drepturile persoanelor vizate în legătură cu Sistemul de informații Schengen și Sistemul de informații privind vizele și procedura de utilizare a acestor drepturi;
- perioada de păstrare a înregistrărilor din interogările efectuate în sistemele de informații este, în unele cazuri, în continuare neconformă cu acquis-ul Schengen;
- în mod frecvent, nu există un audit intern proactiv cu privire la respectarea normelor în materie de protecție a datelor de către operatorii de date, inclusiv nicio revizuire periodică a înregistrărilor;
- în final, nu se asigură întotdeauna o formare periodică și continuă privind protecția și securitatea datelor pentru toți membrii personalului operativ care au acces la sistemele de informații.

Caseta 10. Prioritățile în ceea ce privește protecția datelor.

- statele membre ar trebui să pună la dispoziția autorităților de protecție a datelor resurse suficiente pentru ca acestea să își îndeplinească toate atribuțiile legate de Sistemul de informații Schengen și de Sistemul de informații privind vizele;
- autoritățile de protecție a datelor ar trebui să se asigure că auditurile operațiunilor de prelucrare a datelor din Sistemul de informații Schengen și Sistemul de informații privind vizele vor fi efectuate cel puțin o dată la patru ani;
- autoritățile competente pentru Sistemul de informații Schengen și Sistemul de informații privind vizele ar trebui să dea curs recomandărilor, în special în ceea ce privește auditul intern și formarea;
- abordarea în materie de protejare a vieții private din faza de proiectare este adoptată în totalitate de toate entitățile responsabile, pe parcursul punerii în aplicare a noilor sisteme de informații

⁶¹ Directiva (UE) 2016/680, JO L 119, 4.5.2016, p. 89.

pentru controlul la frontiere (Sistemul de intrare/ieșire, ETIAS, cadrul de interoperabilitate); ar trebui să se asigure că cerințele referitoare la protecția datelor sunt pe deplin integrate și că vor fi respectate de la începutul utilizării acestor sisteme.

5. Etapele următoare

Cu toate că, în prezent, suntem mai bine pregătiți pentru a răspunde provocărilor actuale și viitoare, niciun act legislativ sau cadru nu are valoare dacă nu este pus în aplicare într-un mod eficient și în timp util.

Evaluările Schengen efectuate în ultimii ani au confirmat faptul că statele membre pun în aplicare în mod adecvat acquis-ul Schengen în diferite domenii de politică și că mecanismul și a avut efectul dorit și preconizat. Cu toate acestea, au fost identificate lacune și deficiențe, iar în anumite domenii, sunt necesare eforturi suplimentare. Prezentul raport identifică principalele domenii prioritare care necesită îmbunătățiri urgente și subliniază necesitatea unei puneri în aplicare rapide și adecvate a tuturor instrumentelor disponibile.

Odată cu ciclul Schengen, spațiul Schengen dispune în prezent de o **governanță consolidată și solidă**, care asigură orientarea politică necesară pentru ca legislația să fie pusă în aplicare în mod adecvat și monitorizată periodic. Ulterior primelor etape ale punerii în aplicare a ciclului, este necesar să se garanteze continuarea eforturilor comune și responsabilitatea comună din partea statelor membre, instituțiilor și agențiilor UE în cadrul procesului în perspectiva următorului ciclu anual din 2023.

Este esențial ca toți actorii relevanți atât de la nivel european, cât și de la nivel național să depună în continuare eforturi în vederea realizării unei **gestionării europene integrate a frontierelor pe deplin eficiente**. Într-un spațiu fără controale la frontierele interne, **cooperarea polițienească solidă** între statele membre, alături de punerea în aplicare eficientă a sistemelor informatice la scară largă, în special a **Sistemului de informații Schengen**, precum și politicile eficiente în materie de **returnare** și de **vize** sunt indispensabile.

În plus, este esențial să nu se piardă din vedere punerea în aplicare integrală a noii arhitecturi informatice până la sfârșitul anului 2023. UE a conceput unul dintre sistemele de gestionare a frontierelor cele mai **avansate din punct de vedere tehnologic** din lume, iar acest proiect ambițios trebuie finalizat la timp.

Asigurarea de resurse suficiente și de cursuri de formare profesională pentru persoanele responsabile cu punerea în aplicare și cu asigurarea respectării acquis-ului Schengen este esențială pentru a ne asigura că angajamentele noastre juridice sunt puse în aplicare în mod eficient. În acest context, agențiile UE joacă un rol esențial și este important să se asigure că mandatele lor sunt pe deplin valorificate.

În final, este esențial ca **recomandările** formulate în cadrul evaluărilor Schengen să fie puse în aplicare fără sincope și în mod eficient.

Asumarea politică sporită, pe baza dialogului și a monitorizării periodice, va asigura punerea în aplicare a priorităților pentru spațiul Schengen. Prin urmare, Comisia invită statele membre și agențiile UE să efectueze demersurile necesare pentru a realiza aceste priorități și să ia măsurile subsecvente necesare.

În acest sens, Comisia invită Consiliul Schengen din iunie să aprobe principalele elemente ale noului model de governanță Schengen și prioritățile pentru perioada 2022-2023, astfel cum sunt formulate în prezentul raport. Comisia va însoți îndeaproape acest proces atât la nivel politic, cât și la nivel tehnic și va prezenta rapoarte cu privire la progresele înregistrate și la acțiunile subsecvente la sfârșitul ciclului anual.