



Bruxelles, 2.6.2021  
SWD(2021) 120 final

**DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI**  
**REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI**

*care însoțește documentul*

**Propunere de Regulament al Consiliului**

**privind instituirea și funcționarea unui mecanism de evaluare și monitorizare în vederea verificării aplicării acquis-ului Schengen și de abrogare a Regulamentului (UE) nr. 1053/2013**

{COM(2021) 278 final} - {SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final}

## Fișă rezumat

### Evaluarea impactului privind revizuirea mecanismului de evaluare și monitorizare Schengen

#### A. Necesitatea de a acționa

##### De ce? Care este problema abordată?

Spațiul Schengen este una dintre cele mai importante realizări ale integrării europene. Este un spațiu în care peste 420 de milioane de persoane, precum și bunurile și serviciile, pot circula liber fără controale la frontieră. Spațiul Schengen contribuie la funcționarea pieței unice, iar crearea sa a adus beneficii sociale și economice societății europene<sup>1</sup>.

Buna funcționare a spațiului fără controale la frontierele interne se bazează pe aplicarea eficace și eficientă de către statele membre<sup>2</sup> a cadrului juridic Schengen. Sunt necesare eforturi comune pentru a menține un nivel ridicat de încredere reciprocă între statele membre. Instabilitatea din vecinătatea Europei și din zonele mai îndepărtate, criza refugiaților din 2015 și consecințele sale, pandemia de COVID-19 și amenințarea teroristă persistentă au condus la reintroducerea de către unele state membre a controalelor la frontierele interne. În unele cazuri, controalele au fost reintroduse de mai multe ori începând din 2015 până în prezent. Aceste evoluții au evidențiat necesitatea de a îmbunătăți funcționarea spațiului Schengen și instrumentele disponibile pentru a-i asigura funcționarea, inclusiv mecanismul de evaluare și monitorizare Schengen. Acest mecanism verifică și monitorizează aplicarea corectă a *acquis*-ului Schengen de către statele membre, completând ceilalți doi piloni care alcătuiesc guvernanta Schengen. Ceilalți doi piloni cuprind măsurile de la frontierele externe (gestionarea frontierelor externe) și măsurile compensatorii (politica comună a vizelor, cooperarea polițienească, politica de returnare și Sistemul de informații Schengen). Deși este un instrument tehnic, mecanismul vizează facilitarea dialogului politic privind starea spațiului Schengen. Cu toate acestea, în primul ciclu de evaluare de cinci ani, mecanismul nu a exercitat o presiune politică suficientă asupra statelor membre care să le determine să remedieze deficiențele și nu a condus la discuții politice cuprinzătoare despre spațiul Schengen.

Deși în timpul primului ciclu de evaluare de cinci ani (2015-2019) mecanismul și-a dovedit valoarea adăugată pentru asigurarea funcționării spațiului Schengen, **o serie de deficiențe au împiedicat mecanismul să funcționeze cu eficacitatea posibilă și necesară, subminându-i potențialul.** În special, există **trei probleme interconectate**, care decurg din disfuncționalități existente în modul de concepere a mecanismului și în punerea sa în aplicare:

- o orientare strategică insuficientă și un grad mare de fragmentare care împiedică dobândirea unei imagini de ansamblu asupra funcționării spațiului Schengen ca un tot, care ar facilita discuțiile politice;
- capacitatea insuficientă de a identifica, de a se adapta rapid și de a reacționa la noile circumstanțe, evoluții și tendințe legislative, în special la încălcările drepturilor fundamentale la frontierele externe; și
- ritmul lent al adoptării și al punerii în aplicare a măsurilor corective, cu un sistem *inter pares* care nu exercită presiunea preconizată.

Aceste probleme și factorii asociați (indicați în detaliu în raportul de evaluare a impactului) afectează funcționarea mecanismului și, în general, conduc la subminarea rezilienței spațiului Schengen.

##### Ce se așteaptă de la această inițiativă?

Ca răspuns la provocările recente, Comisia a anunțat în Noul pact privind azilul și migrația adoptarea unei strategii privind Schengen care combină inițiative legislative și operaționale menite să creeze un spațiu Schengen mai puternic și mai rezilient. Una dintre aceste inițiative este revizuirea mecanismului. **Obiectivul general** al acestei inițiative este de a îmbunătăți funcționarea mecanismului, de a spori eficiența acestuia și de a consolida pilonul monitorizării din cadrul guvernantei Schengen. Grupul de lucru pentru evaluarea Schengen

<sup>1</sup> În 2016 s-a estimat că reintroducerea completă a controalelor la frontierele interne ar genera costuri directe imediate cuprinse între 5 și 18 miliarde EUR anual, COM(2016) 120 final, 4.3.2016, p. 3.

<sup>2</sup> În afară de statele membre ale UE, în spațiul Schengen sunt incluse și Islanda, Norvegia, Elveția și Liechtenstein (așa-numitele „țări asociate spațiului Schengen”). Irlanda nu face parte din spațiul fără controale la frontierele interne, dar va aplica parțial *acquis*-ul Schengen începând cu 1 ianuarie 2021. Bulgaria, Croația, Cipru și România au obligația de a aplica *acquis*-ul Schengen, însă controalele la frontierele interne nu au fost încă eliminate în ceea ce privește aceste state membre. Prezenta evaluare a impactului se referă la toate aceste țări prin termenul „state membre”.

(SCH-EVAL) va putea să identifice în timp util și să remedieze rapid cele mai importante deficiențe și să faciliteze formularea unor concluzii cu privire la situația spațiului Schengen care să declanșeze discuții politice. Ca răspuns la problemele identificate mai sus, prezenta inițiativă vizează atingerea următoarelor **obiective specifice**:

- **Obiectivul specific 1:** Evitarea lacunelor și creșterea orientării strategice. Primul obiectiv specific este legat în principal de prima problemă;
- **Obiectivul specific 2:** Eficientizarea repartizării sarcinilor și a responsabilităților, simplificarea și accelerarea proceselor și a procedurilor. Cel de al doilea obiectiv specific este legat în principal de a doua și a treia problemă;
- **Obiectivul specific 3:** Consolidarea punerii în aplicare a garanțiilor privind drepturile fundamentale în cadrul *acquis*-ului Schengen. Cel de al treilea obiectiv specific este legat de a doua problemă;
- **Obiectivul specific 4:** Optimizarea participării experților din statele membre și a implicării organelor și agențiilor UE, precum și a sinergiilor cu alte instrumente. Cel de al patrulea obiectiv specific este legat în principal de prima și a doua problemă.

#### **Care este valoarea adăugată a acțiunii la nivelul UE?**

**Valoarea adăugată** a inițiativei la nivelul UE decurge din importanța consolidării încrederii reciproce între statele membre, astfel încât toate dispozițiile *acquis*-ului Schengen să fie puse în aplicare în mod corect și adecvat. Evaluarea coordonată la nivelul UE facilitează compararea practicilor de punere în aplicare între statele membre și o evaluare a efectelor combinate ale punerii în aplicare în diferite state membre. Evaluarea permite, de asemenea, identificarea deficiențelor care decurg din asimetriile și divergențele existente în ceea ce privește punerea în aplicare a *acquis*-ului Schengen, care pot pune în pericol integritatea Schengen. Presiunea *inter pares* generată de mecanism poate crea un stimulente suplimentar pentru o punere în aplicare corectă a normelor Schengen.

## **B. Soluții**

#### **Ce opțiuni de politică legislative și nelegislative au fost luate în considerare? Există sau nu o opțiune preferată? De ce?**

Comisia a elaborat o serie de opțiuni de politică legislative și nelegislative pe baza recomandărilor tuturor părților interesate și a reexaminării la cinci ani a punerii în aplicare a regulamentului actual. În urma unei preselecții prin care o parte dintre opțiuni au fost eliminate, următoarele **opțiuni de politică** au fost evaluate în detaliu, ca alternativă la scenariul de referință:

- **Opțiunea 1** – Această opțiune constă în **modificări operaționale** care ajustează domeniul de aplicare al evaluărilor, dar mențin fragmentarea actuală a domeniilor de politică (pentru a aborda problema 1 și pentru a atinge obiectivul specific 1), în accelerarea procesului de evaluare, menținând în același timp procedurile actuale de luare a deciziilor și de acțiune ulterioară (problemele 2 și 3 și obiectivul 2), într-o mai bună implicare a experților din statele membre și a organelor/agențiilor UE (problemele 1 și 2 și obiectivul 4) și în consolidarea evaluării drepturilor fundamentale (problema 2 și obiectivul 3).
- **Opțiunea 2** – Pe baza modificărilor operaționale (conform opțiunii 1), această opțiune propune **modificări legislative specifice** pentru a spori securitatea juridică. Aceasta creează flexibilitate în ceea ce privește domeniile evaluate și actorii evaluării și în privința programării (problema 1 și obiectivul 1). Sunt simplificate astfel procedurile și obligațiile și se creează un calendar clar pentru toți actorii implicați, menținând totodată același echilibru instituțional (problemele 2 și 3 și obiectivul 2). Se introduce mai multă flexibilitate în ceea ce privește dimensiunea echipei de evaluare și se îmbunătățește coordonarea cu organele și agențiile UE (problemele 1 și 2 și obiectivul 4). În plus, această opțiune sporește securitatea juridică cu privire la elementele relevante pentru evaluarea drepturilor fundamentale și evidențiază însemnătatea și importanța politică a acestora (problema 2 și obiectivul 3).
- **Opțiunea 3** – Această opțiune prezintă **modificări legislative ambițioase** pentru a încorpora măsurile propuse în cadrul opțiunilor 1 și 2 și le combină cu modificări suplimentare ale proiectării și funcționării SCH-EVAL. Aceasta extinde domeniul de aplicare al mecanismului la domenii specifice, care depășesc *acquis*-ul Schengen, stabilește evaluări cuprinzătoare care nu sunt formulate pentru fiecare domeniu de politică, ci pentru fiecare stat membru, pe baza evaluării riscurilor și a conștientizării situației, prelungește durata ciclului de evaluare la șapte ani și creează instrumente suplimentare de evaluare și monitorizare adecvate scopului (problemele 1 și 2 și obiectivul 1). Această opțiune propune modificări ale echilibrului instituțional în cadrul procesului decizional (adoptarea combinată a rapoartelor de evaluare și a recomandărilor de către Comisie, Consiliul axându-se pe adoptarea recomandărilor în cazurile politice relevante, și anume

„deficiențe grave”, „evaluări pentru prima dată” și „evaluări tematic”) și în procedurile de acțiune ulterioară și introduce o procedură accelerată pentru deficiențe grave (problema 3 și obiectivul 2). Opțiunea modifică procesul de desemnare a experților din statele membre, inclusiv prin crearea unei rezerve de experți, și maximizează coordonarea cu organele și agențiile UE și cu alte mecanisme de control al calității (problemele 1 și 2 și obiectivul 4); și introduce o evaluare specifică a drepturilor fundamentale (problema 2 și obiectivul 3).

- **Opțiunea 4** – Această opțiune propune o **abordare combinată** a măsurilor propuse în cadrul celorlalte opțiuni (care sunt mai degrabă cumulative decât alternative), în funcție de domeniul de intervenție și de nivelul de ambiție. Opțiunea 4 propune menținerea domeniului actual de aplicare, care acoperă toate aspectele *acquis*-ului Schengen, adaptând în același timp prioritățile (domeniile de politică) la noile realități și la noii actori, cu o programare mai flexibilă (conform opțiunii 2; abordând problema 1 și atingând obiectivul 1) și prelungirea ciclului de evaluare la șapte ani (conform opțiunii 3; problema 1 și obiectivul 1). Această opțiune extinde gama de instrumente disponibile și clarifică criteriile și condițiile de utilizare a acestora (conform opțiunii 3; problemele 1 și 2 și obiectivul 1). Ea cuprinde măsuri de accelerare a simplificării procedurilor (conform opțiunii 2; problema 3 și obiectivul 2) și modifică procesul decizional și creează o procedură accelerată pentru deficiențe grave (conform opțiunii 3; problemele 2 și 3, obiectivul 2). Sunt combinate astfel toate măsurile propuse în cadrul celorlalte opțiuni pentru optimizarea participării experților din statele membre și îmbunătățirea implicării organelor și agențiilor UE (problemele 1 și 2 și obiectivul 4). Opțiunea 4 introduce modificări pentru a spori securitatea juridică în ceea ce privește elementele relevante pentru drepturile fundamentale (conform opțiunii 2; problema 2 și obiectivul 3).

În urma unei evaluări detaliate și a unei comparații a impactului tuturor opțiunilor de politică și luând în considerare recomandările părților interesate consultate, **opțiunea de politică preferată** este opțiunea 4. Factorii care conduc la alegerea opțiunii 4 sunt următorii: eficacitatea și eficiența măsurilor; potențialul de simplificare și de reducere a sarcinii administrative; evaluarea realistă a pozițiilor diferitelor părți interesate, ținând seama de fezabilitatea practică și juridică a măsurilor propuse. Celelalte opțiuni de politică se exclud, pentru că abordează problemele doar într-o anumită măsură și/sau sunt dificil de adoptat/pus în aplicare.

#### **Care sunt susținătorii fiecărei opțiuni?**

Comisia a elaborat opțiunile de politică ținând seama de recomandările primite în timpul consultării, care au implicat părțile interesate relevante (Parlamentul European, statele membre, organele și agențiile UE, organizațiile societății civile). Toate părțile interesate au fost de acord cu modificările operaționale propuse de opțiunea 1. Opțiunea 2 prezintă măsuri legislative care s-au bucurat de un sprijin larg în rândul tuturor părților interesate. Mai multe părți interesate au susținut o serie de măsuri propuse în cadrul opțiunii 3. Totuși, statele membre au fost împărțite în mod special în legătură cu extinderea domeniului de aplicare al mecanismului dincolo de *acquis*-ul Schengen și cu crearea unor evaluări atotcuprinzătoare bazate pe riscuri. Părțile interesate nu au susținut propunerea de creare a unei evaluări specifice a drepturilor fundamentale. Opțiunea 4 combină măsurile din cadrul celorlalte trei opțiuni care au beneficiat, în general, de cel mai larg sprijin din partea tuturor părților interesate. Aceasta adoptă o abordare mai prudentă cu privire la introducerea evaluărilor atotcuprinzătoare, având în vedere divizarea statelor membre cu privire la această chestiune. De asemenea, această opțiune menține implicarea Consiliului în adoptarea recomandărilor în cazurile cele mai relevante din punct de vedere politic și sporește în mod semnificativ rolul acestuia în cadrul acțiunilor ulterioare și în monitorizarea punerii în aplicare a recomandărilor. În plus, opțiunea 4 ar integra mai bine în evaluări considerentele legate de drepturile fundamentale, fără a adăuga un domeniu separat, propunere care nu s-a bucurat de susținere în cadrul consultării.

#### **C. Impactul opțiunii preferate**

##### **Care sunt beneficiile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?**

Opțiunea de politică preferată ar aborda problemele identificate și ar răspunde în mod eficace obiectivelor generale și specifice ale acestei inițiative. Ca urmare a contribuției la buna funcționare a spațiului Schengen, gama de potențiale efecte directe și indirecte este foarte largă, printre acestea numărându-se și efectele economice și sociale pozitive. Cu toate acestea, evaluarea impactului nu încearcă să cuantifice impactul economic indirect; aceasta se concentrează mai degrabă asupra principalelor beneficii care decurg din cele patru opțiuni de politică pentru statele membre, Comisie și organele și agențiile UE în activitățile cu cel mai mare consum de resurse. Opțiunea preferată ar ameliora calitatea evaluărilor și ar oferi posibilitatea ca statele membre să dispună de informații îmbunătățite cu privire la situația reală din alte state membre, contribuind astfel la consolidarea rezultatelor evaluărilor și la creșterea încrederii între membri. Ca urmare a optimizării participării experților, statele membre ar alocă mai puține resurse financiare pentru transport, hrană și mobilizarea funcționarilor publici pentru evaluări. Statele membre pot beneficia de o evaluare imparțială a administrațiilor lor și de recomandări cu privire la domeniile în care ar putea fi necesare îmbunătățiri. Un alt beneficiu este posibilul

transfer de cunoștințe și de bune practici. Comisia ar beneficia de pe urma coordonării și a participării la un mecanism îmbunătățit, deoarece acesta ar permite o mai bună monitorizare a introducerii și a aplicării dreptului Uniunii în statele membre. De asemenea, acest lucru ar permite Comisiei să afle despre problemele și provocările care apar și la care ar putea răspunde prin noi inițiative legislative. Datorită unor evaluări mai eficiente, experții Comisiei ar dobândi expertiză suplimentară utilă pentru funcția lor. Opțiunea preferată ar aduce beneficii organelor și agențiilor UE. Printr-o mai mare implicare și o sinergie sporită, organele/agențiile UE ar urma să colecteze informații suplimentare în cursul evaluărilor, ceea ce ar permite, de asemenea, schimbul de bune practici și colaborarea în rețea cu colegii din administrațiile statelor membre. Opțiunea preferată cuprinde o serie de măsuri care ar permite simplificarea și reducerea sarcinii administrative a Comisiei, a statelor membre și a Consiliului.

**Care sunt costurile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?**

Opțiunea preferată vizează optimizarea utilizării resurselor disponibile. Aceasta ar reduce sarcina globală asupra statelor membre și a Comisiei, deoarece cuprinde mai multe măsuri care simplifică procedurile și reduc costurile administrative pentru a permite o utilizare mai eficientă a tuturor instrumentelor de evaluare. Ar apărea obligații suplimentare pentru organele și agențiile UE, dar costurile suplimentare generate ar fi reduse în comparație cu impactul pozitiv semnificativ al inițiativei.

**Care va fi impactul asupra societăților, a IMM-urilor și a microîntreprinderilor?**

Se preconizează că această inițiativă va avea un impact economic pozitiv, deoarece contribuie la consolidarea spațiului Schengen, ceea ce, la rândul său, aduce beneficii pieței unice în general și întreprinderilor, inclusiv IMM-urilor. Prin urmare, nu se preconizează că opțiunile de politică vor avea un impact direct asupra întreprinderilor.

**Va exista un impact semnificativ asupra bugetelor și a administrațiilor naționale?**

Economiile realizate ar putea fi apreciable pentru anumite administrații publice mai mici și pentru statele membre care suportă în prezent o sarcină disproporționată (și anume, contribuția dezechilibrată a statelor membre în privința experților) pentru funcționarea mecanismului.

**Vor exista și alte efecte semnificative?**

Mecanismul ar trebui să asigure respectarea obligațiilor relevante cu privire la drepturile fundamentale în punerea în aplicare a *acquis*-ului Schengen și respectarea Cartei drepturilor fundamentale a UE. Toate opțiunile de politică au un impact pozitiv asupra protecției drepturilor fundamentale prin consolidarea evaluărilor în toate domeniile, inclusiv asupra protecției datelor. De asemenea, măsurile specifice ar elimina lacunele în ceea ce privește integrarea protecției drepturilor fundamentale în anumite practici, care ar putea să nu beneficieze de o acoperire suficientă a mecanismului în prezent. Nu se preconizează niciun impact semnificativ în ceea ce privește mediul.

**D. Acțiuni ulterioare**

**Când va fi reexaminată politica?**

În conformitate cu normele privind o mai bună legiferare, evaluarea funcționării mecanismului se va baza pe un program detaliat de monitorizare a realizărilor, rezultatelor și impacturilor. Comisia va evalua succesul global al inițiativei la sfârșitul primului ciclu de evaluare în temeiul noilor dispoziții – după ce toate statele membre vor fi fost supuse cel puțin unei evaluări – și va prezenta un raport Consiliului și Parlamentului European.