



Bruxelles, 24.5.2022
COM(2022) 302 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind consolidarea verificărilor prin consultarea bazelor de date relevante la frontierele externe, introdusă prin Regulamentul (UE) 2017/458 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind consolidarea verificărilor prin consultarea bazelor de date relevante la frontierele externe, introdusă prin Regulamentul (UE) 2017/458 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399

I. Introducere

Ca răspuns la atacurile teroriste care au avut loc la Copenhaga, în februarie 2015, la Paris, în ianuarie și în noiembrie 2015, și la Bruxelles, în martie 2016, Parlamentul și Consiliul au adoptat Regulamentul (UE) 2017/458 din 15 martie 2017¹ (denumit în continuare „regulamentul”) de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399² (Codul Frontierelor Schengen). Modificarea viza articolul 8 „Verificările la frontiere efectuate asupra persoanelor” și consolidarea verificărilor efectuate asupra tuturor persoanelor care intră sau care ies din spațiul Schengen fără controale la frontierele interne („spațiul Schengen”).

În temeiul regulamentului, statele membre și țările asociate spațiului Schengen (denumite în continuare „statele membre”) trebuie să efectueze verificări sistematice prin consultarea bazelor de date relevante asupra tuturor persoanelor care trec frontierele externe ale UE. Această obligație de verificare era prevăzută deja pentru resortisanții țărilor terțe, dar nu și pentru persoanele care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii. În temeiul regulamentului modificat, și în cazul persoanelor care beneficiază de dreptul la liberă circulație trebuie să se efectueze: (i) verificarea identității și a cetățeniei acestora, precum și a autenticității și valabilității documentelor lor de călătorie; și (ii) verificarea faptului că persoanele respective nu sunt considerate a fi o amenințare pentru ordinea publică, securitatea internă, sănătatea publică sau relațiile internaționale ale oricărui dintre statele membre. Bazele de date care trebuie consultate sunt Sistemul de informații Schengen (SIS), baza de date a Interpolului privind documentele de călătorie furate și pierdute (SLDT) și alte baze de date naționale relevante.

Modificarea a fost efectuată după ce a devenit evident faptul că o serie de luptători teroriști erau și cetățeni ai UE care, beneficiind de libertatea de circulație, erau supuși anterior doar unor verificări limitate la frontierele externe (o examinare vizuală a identității care nu permite identificarea acestora drept o potențială amenințare pentru securitate, iar verificările prin consultarea bazelor de date erau efectuate doar într-un mod nesistematic).

Regulamentul permite reducerea temporară la verificări sistematice prin consultarea bazelor de date, prin verificarea bazelor de date relevante doar în mod punctual, în cazul în care verificările sistematice „ar avea un impact disproporționat asupra fluidității traficului”³.

¹ 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).

² Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen) (JO L 77, 23.3.2016, p. 1).

³ Articolul 8 alineatul (2a) din Codul Frontierelor Schengen.

Pentru astfel de derogări este necesar să se transmită o notificare Comisiei și Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă și să se prezinte agenției o evaluare a riscurilor și, după caz, actualizările ulterioare.

În ceea ce privește punctele de trecere a frontierei aeriene, această posibilitate a fost aplicată doar pe parcursul unei perioade de tranziție de șase luni de la intrarea în vigoare a regulamentului. În cazuri justificate, statele membre ar putea prelungi această perioadă cu până la 18 luni⁴ (ceea ce înseamnă că perioada maximă totală de tranziție este de 24 de luni).

Prezentul raport oferă o imagine de ansamblu asupra punerii în aplicare și a impactului introducerii unor astfel de verificări sistematice asupra persoanelor care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii, ținând seama de rezultatele obținute în urma unor verificări de securitate sistematice efectuate în spațiul Schengen, în special în ceea ce privește luptătorii teroriști. Raportul ia în considerare, de asemenea, costurile globale pentru statele membre și pentru pasageri, identifică provocările și deficiențele legate de punerea în aplicare a regulamentului și analizează impactul noilor norme introduse.

Ar fi trebuit ca prezentul raport să fie prezentat Parlamentului și Consiliului până la data de 8 aprilie 2019⁵. Totuși, având în vedere că regulamentul a permis ca statele membre să amâne introducerea unor astfel de verificări sistematice la frontierele lor aeriene pentru o perioadă de până la 24 de luni (și anume până la data la care trebuia prezentat raportul)⁶ și că 13 state membre au recurs la această posibilitate, la data la care era prevăzută prezentarea raportului, datele disponibile ar fi acoperit o perioadă în care numai câteva state membre puneau deja în aplicare pe deplin regulamentul.

Prezentul raport se bazează în principal pe un studiu realizat de un contractant extern pentru Comisia Europeană⁷, care acoperă primii doi ani de punere în aplicare a regulamentului, și anume perioada cuprinsă între 7 aprilie 2017 și 7 aprilie 2019. Din cauza unor lacune semnificative în ceea ce privește datele disponibile sau datele pe care le-au furnizat statele membre contractantului, cifrele disponibile pentru efectuarea studiului se bazează parțial pe estimări și ar trebui interpretate ca indicând tendințele generale. În plus față de studiu, la elaborarea prezentului raport, Comisia a utilizat alte surse care acoperă o perioadă mai lungă. Printre acestea se numără primul program multianual de evaluare (2015-2019) privind funcționarea mecanismului de evaluare și monitorizare Schengen⁸ și rapoartele naționale prezentate Comisiei de către statele membre care au aplicat derogări.

În plus, astfel cum s-a constatat din evaluările periodice ale Comisiei și din datele furnizate de Frontex, călătoriile transfrontaliere au scăzut dramatic în 2020 și în 2021 din cauza

⁴ Articolul 8 alineatul (2d) din Codul Frontierelor Schengen.

⁵ Articolul 8 alineatul (2c) din Codul Frontierelor Schengen.

⁶ Articolul 8 alineatul (2d) din Codul Frontierelor Schengen.

⁷ Evaluarea punerii în aplicare a Regulamentului (UE) 2017/458 de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399 în ceea ce privește consolidarea verificărilor prin consultarea bazelor de date relevante la frontierele externe, februarie 2020.

⁸ Raport al Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind funcționarea mecanismului de evaluare și monitorizare Schengen în temeiul articolului 22 din Regulamentul (UE) nr. 1053/2013 al Consiliului – COM(2020) 779 final – 25.11.2020.

pandemiei de COVID-19 (aproximativ -69 % și, respectiv, -67 %, comparativ cu 2019). Reducerea traficului de pasageri și înăsprirea controalelor pentru a limita răspândirea virusului au determinat statele membre să nu mai considere la fel de necesară aplicarea derogărilor de la verificările sistematice. Prin urmare, niciun stat membru nu a notificat Comisiei intenția sa de a recurge la derogări în această perioadă.

Datorită desfășurării campaniilor de vaccinare și adoptării cu succes a certificatului digital al UE privind COVID⁹, traficul transfrontalier de pasageri a crescut progresiv de la începutul celui de al doilea semestru al anului 2021. Certificatul digital al UE privind COVID a jucat un rol esențial în facilitarea călătoriilor în UE, precum și în relansarea călătoriilor dinspre și către UE, în pofida faptului că reglementează din punct de vedere juridic doar călătoriile către UE. Se preconizează că această tendință ascendentă va continua și că un nou vârf ar urma să fie atins în sezonul estival 2022.

Având în vedere aspectele de mai sus, prezentul raport va trece în revistă situația, va trage concluziile necesare și va recomanda adoptarea oricărei măsuri adecvate în ceea ce privește punerea în aplicare a articolului 8 din Codul frontierelor Schengen.

II. Punerea în aplicare a articolului 8 alineatul (2) din Codul frontierelor Schengen

II.1. Implicațiile practice ale regulamentului

Înainte de intrarea în vigoare a regulamentului, statele membre au efectuat în mod neuniform verificări punctuale și nesistematice prin consultarea bazelor de date privind persoanele care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii. Potrivit datelor colectate în studiul extern care stă la baza prezentului raport, șapte state membre efectuau deja verificarea acestor persoane în mod sistematic la toate frontierele lor înainte de intrarea în vigoare a regulamentului. Alte state membre au efectuat verificări sistematice asupra persoanelor care beneficiază de dreptul la liberă circulație în mod limitat, de exemplu doar temporar, la anumite puncte de trecere a frontierei sau la anumite tronsoane transfrontaliere/frontiere cu anumite țări terțe, iar cinci state membre au declarat că nu au efectuat niciodată verificări sistematice la niciun punct de trecere a frontierei înainte de intrarea în vigoare a Regulamentului (UE) 2017/458.

Pentru a îndeplini obligațiile prevăzute de regulament, majoritatea statelor membre și-au actualizat orientările operaționale pentru polițiștii de frontieră. Întrucât se efectuau deja verificări sistematice asupra cetățenilor din afara UE, nu au fost necesare modificări majore ale structurii organizaționale, ale organizării muncii și ale proceselor de muncă ale acestora.

⁹ Regulamentul (UE) 2021/953 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2021 privind cadrul pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatelor interoperabile de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19 (certificatul digital al UE privind COVID) pentru a facilita libera circulație pe durata pandemiei de COVID-19 și Regulamentul (UE) 2021/954 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2021 privind cadrul pentru eliberarea, verificarea și acceptarea certificatelor interoperabile de vaccinare, testare și vindecare de COVID-19 (certificatul digital al UE privind COVID) referitor la resortisanții țărilor terțe aflați în situație de ședere legală sau care au reședință legală pe teritoriul statelor membre, pe durata pandemiei de COVID-19.

Aproximativ 10 state membre și-au actualizat și orientările pentru polițiștii de frontieră din prima linie în ceea ce privește stabilirea profilului de risc al pasagerilor.

În perioada 2017-2019, 18 state membre au angajat personal suplimentar, 11 dintre acestea în scopul îndeplinirii noilor cerințe prevăzute de regulament. Unele state membre au profitat de această ocazie pentru a redistribui și a recalifica personalul existent. Majoritatea statelor membre au modificat (și modifică în continuare) infrastructura existentă la punctele de trecere a frontierei pentru a permite efectuarea verificărilor sistematice. Potrivit polițiștilor de frontieră care au fost intervievați în cadrul studiului extern, modernizarea infrastructurii era prevăzută, în general, în cadrul unor reforme mai ample care urmăreau adesea îmbunătățirea capacității aeroporturilor, a porturilor și a punctelor de trecere a frontierei de a gestiona volumul crescut al traficului înregistrat de numeroase state membre în anii anteriori pandemiei. Totuși, se pare că aceste modificări au facilitat efectuarea verificărilor sistematice.

Tabelul 1: Modificări ale infrastructurii punctelor de trecere a frontierei (2017-2019)¹⁰

	Modificări în ceea ce privește punerea în aplicare a regulamentului	Modificări care nu au legătură cu regulamentul
Culoare suplimentare pentru pasageri	Aeriene: Cipru, Spania Terestre: Lituania (planificate), Letonia (planificate)	Aeriene: Bulgaria, Croația, Cipru, Slovacia Terestre: Croația, Grecia
Cabine de control suplimentare	Maritime: Ungaria, Italia, Spania	Aeriene: Slovacia, Islanda Toate: Franța
Extinderea generală a punctelor de trecere a frontierei	Aeriene: Ungaria, Italia, Lituania Maritime: Cipru	Aeriene: Croația, Finlanda, Germania, Ungaria, Islanda Maritime: Germania Terestre: Croația, Bulgaria Toate: Ungaria
Noi sisteme de gestionare a cozilor de așteptare¹¹	Aeriene: Bulgaria, Danemarca, Ungaria, Letonia Terestre: Bulgaria Toate: Italia, Spania	-
Separarea mai strictă a culoarelor pentru cetățenii din UE/din afara UE/de control automat la frontieră	Aeriene: Austria, Cipru ¹² , Cehia, Danemarca, Letonia Maritime: Cipru Toate: Croația, Italia, Spania	-

Sursă: tabel bazat pe ancheta și pe interviurile realizate în rândul polițiștilor de frontieră (sediile centrale ale Poliției de frontieră și personalul acestora).

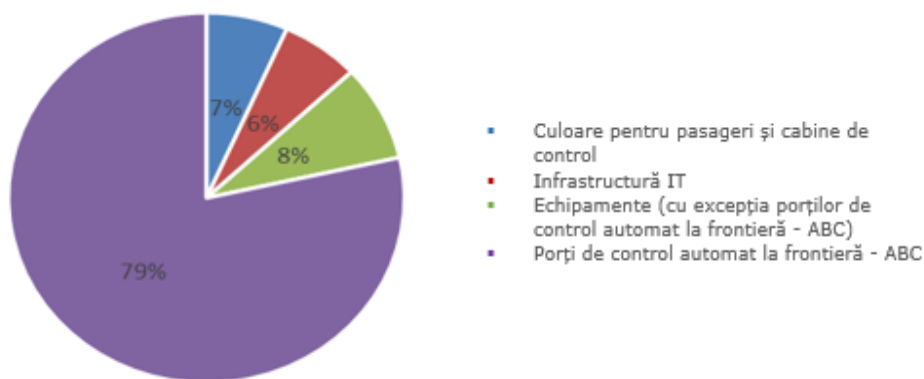
¹⁰ Perioada analizată acoperă primii doi ani de punere în aplicare a regulamentului, și anume perioada cuprinsă între 7 aprilie 2017 și 7 aprilie 2019, când încă erau permise derogările de la verificările sistematice la frontierele aeriene.

¹¹ Inclusiv cele prevăzute la articolul 10 alineatul (4) din Regulamentul (UE) 2016/399.

¹² În portul Limassol, noile sisteme de gestionare a cozilor de așteptare în port nu sunt puse în aplicare întotdeauna.

Majoritatea statelor membre au investit, îndeosebi pentru a respecta regulamentul, și în echipamente suplimentare, în principal în porți suplimentare de control automat la frontieră, care reprezintă cea mai eficientă modalitate de a reduce timpul de așteptare suplimentar, menținând în același timp la un nivel scăzut cheltuielile cu personalul (o persoană care a beneficiat de formare poate supraveghea până la șase porți de control automat la frontieră). Alte achiziții au inclus dispozitive pentru verificările la frontiere mobile, dispozitive de citire a pașapoartelor și scanere dactiloscopice. Mai multe state membre au investit, de asemenea, în sistemele lor informatice pentru a răspunde cerințelor prevăzute în regulament. Au fost realizate, de asemenea, adaptări de mică amploare ale proceselor și ale infrastructurii, de exemplu în ceea ce privește gestionarea fluxurilor de pasageri, introducerea unor culoare suplimentare pentru pasageri și a unor cabine de control, o separare mai strictă a culoarelor pentru cetățenii din UE și din afara UE.

Figura 1. Investiții realizate de statele membre ca urmare a punerii în aplicare a regulamentului (2017-2019)



Sursă: calcul bazat pe o anchetă realizată în rândul autorităților responsabile de controlul la frontieră.

În pofida acestor îmbunătățiri concrete, pe baza datelor și a informațiilor colectate de Comisie, în special în cursul vizitelor de evaluare Schengen, a fost formulată următoarea concluzie: „Deși calitatea generală a controalelor la frontierele externe este adecvată, ea variază încă în statele membre și între acestea. Majoritatea țărilor se confruntă cu provocări legate de resurse, formare și planificare operațională în ceea ce privește asigurarea unor controale uniforme și sistematice la toate punctele de trecere a frontierelor externe, precum și supravegherea eficientă a frontierelor externe”¹³. Aceste provocări au inclus, de asemenea, limitări în ceea ce privește infrastructura (de exemplu, lipsa cabinelor pentru polițiștii de frontieră în aeroporturi) în jumătate dintre statele membre, în special în timpul perioadelor de vârf de sezon estival și de vacanță. În plus, unele state membre se confruntă în continuare cu un deficit de echipamente adecvate, în special pentru compararea datelor obținute ca urmare a

¹³ Raport al Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind funcționarea mecanismului de evaluare și monitorizare Schengen în temeiul articolului 22 din Regulamentul (UE) nr. 1053/2013 al Consiliului – COM(2020) 779 final – 25.11.2020 (pagina 7).

verificării amprentelor digitale ale călătorilor cu datele din documentele lor de călătorie, acestea fiind esențiale pentru verificarea identității călătorului.

II.2. Excepții pentru o perioadă limitată

Derogări în temeiul articolului 8 din Codul frontierelor Schengen

Articolul 8 alineatul (2d) din Regulamentul (UE) 2016/399 permite o derogare de la principiul verificărilor sistematice prin consultarea bazelor de date relevante¹⁴ în cazul persoanelor care beneficiază de dreptul la liberă circulație atunci când sunt îndeplinite două condiții cumulative: (i) verificările prin consultarea bazelor de date relevante la punctele de trecere a frontierei specificate ar avea un impact disproporționat asupra fluidității traficului; și (ii) statul membru în cauză elaborează o evaluare a riscurilor care să demonstreze că efectuarea unor verificări punctuale nu ar genera un risc pentru securitate.

Deși derogările de la verificările sistematice sunt încă posibile la frontierele terestre și la cele maritime, la frontierele aeriene acestea au fost limitate la o perioadă de tranziție de cel mult șase luni de la intrarea în vigoare a regulamentului¹⁵. Statele membre puteau prelungi această perioadă cu încă 18 luni, până la 7 aprilie 2019, în cazuri excepționale în care survin dificultăți legate de infrastructură¹⁶.

Pe baza notificărilor transmise Comisiei de către statele membre, 13 state membre au aplicat derogarea temporară de șase luni în perioada aprilie-octombrie 2017. Dintre acestea, șapte state membre au prelungit perioada de derogare cu o perioadă suplimentară maximă de 18 luni. Patru state membre au notificat, de asemenea, Comisia cu privire la faptul că aplică derogarea la frontierele terestre, trei dintre acestea având în vedere sezonul de vacanță 2019-2020.

¹⁴ Articolul 8 alineatele (2a) și (2b) din Codul Frontierelor Schengen.

¹⁵ Articolul 8 alineatul (2d) din Codul Frontierelor Schengen.

¹⁶ Articolul 8 alineatul (2d) al doilea paragraf din Codul frontierelor Schengen.

Tabelul 2: Notificări transmise de statele membre cu privire la derogări de la principiul verificărilor sistematice prin consultarea bazelor de date relevante

	Derogări utilizate în primele șase luni (aceleași norme pentru frontierele terestre și cele aeriene)	Derogări aplicate la frontierele aeriene pentru o perioadă mai mare de șase luni (până la 7.4.2019)	Derogări utilizate la frontierele terestre/maritime după data de 7.4.2019	În prezent, se aplică derogări la frontierele terestre/maritime (începând cu aprilie 2022) ¹⁷
#	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				
HR				
HU				
IT				
LV				
SI				
IS				
NO				

Tabel bazat pe notificările transmise Comisiei de către statele membre.

Statele membre care decid să efectueze verificări punctuale la anumite puncte de trecere a frontierei au obligația de a raporta la fiecare șase luni Comisiei și Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (denumită în continuare „agenția”) cu privire la aplicarea verificărilor. Din rapoartele prezentate Comisiei de către cele 13 state membre în perioada cuprinsă între 2017 și 2020 s-au desprins următoarele concluzii:

- opt state membre au raportat că au fost efectuate verificări punctuale doar atunci când au crescut fluxurile de pasageri și pentru a asigura trecerea rapidă și fără probleme a frontierelor, garantând în același timp un nivel adecvat de securitate;
- trei state membre au declarat că nu a existat nicio scădere semnificativă a numărului de rezultate pozitive în SIS în urma verificărilor punctuale introduse;
- cinci state membre au raportat că introducerea temporară a unor verificări punctuale prin consultarea bazelor de date nu a condus la o creștere a riscurilor pentru ordinea

¹⁷ După adoptarea regulamentului, Croația, Finlanda, Grecia, Ungaria, Letonia și Norvegia au transmis notificări fără a indica perioada de valabilitate a acestora. În cadrul unei reuniuni a grupului de experți privind „Gestionarea frontierelor externe” din 28 martie 2022, Comisia a solicitat acestor state membre să confirme dacă notificările lor deschise erau încă valabile. Finlanda a răspuns că nu a recurs recent la posibilitatea prevăzută la articolul 8 alineatul (2a) din Codul frontierelor Schengen de a efectua doar verificări punctuale (și nu sistematice) la anumite puncte de trecere a frontierei, dar că notificarea sa deschisă este în continuare valabilă și încă mai poate fi utilizată. În aprilie 2022, Croația și Slovenia au notificat Comisiei intenția lor de a recurge la posibilitatea oferită de articolul 8 alineatul (2a) din Codul frontierelor Schengen pentru o perioadă de cinci luni. Celelalte state membre încă nu oferiseră un răspuns Comisiei până la momentul redactării prezentului raport.

publică, securitatea internă, sănătatea publică sau relațiile internaționale ale niciunui stat membru și nu a afectat protecția frontierelor externe ale UE și

- patru state membre au declarat că domeniul de aplicare și durata verificărilor punctuale prin consultarea bazelor de date nu au depășit ceea ce era strict necesar.

În timpul pandemiei de COVID-19, niciun stat membru nu a notificat Comisiei intenția sa de a recurge la derogări în această perioadă. Până la 15 mai 2022, șapte state membre au notificat Comisiei o posibilă suspendare temporară a consolidării verificărilor prin consultarea bazelor de date relevante, dacă este necesar. Aceste state membre vor putea recurge la această posibilitate numai în cazul în care verificările sistematice au un impact disproporționat asupra timpului de așteptare la un anumit punct de trecere a frontierei sau asupra vieții populației locale din zonele situate de-a lungul frontierei. În plus, această derogare se aplica numai persoanelor care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii.

Relaxările (articolul 9 din Codul Frontierelor Schengen)

Posibilitatea de a aplica derogări, astfel cum este descrisă mai sus, nu influențează aplicarea articolului 9 din Codul frontierelor Schengen, care permite **relaxarea** verificărilor la frontiere în cazul în care „timpul de așteptare la punctul de trecere a frontierei devine excesiv de îndelungat” din cauza „unor circumstanțe excepționale și neprevăzute”. Atunci când au loc relaxări, verificările se efectuează pe un eșantion, în mod nesistematic, și se acordă prioritate efectuării verificărilor la intrare față de cele efectuate la ieșire. Cu toate că acest articol nu făcea parte din regulament, unele state membre îl interpretează ca fiind strâns legat de punerea în practică a verificărilor sistematice, chiar dacă cele două se referă la scenarii foarte diferite.

În primii doi ani de la intrarea în vigoare a regulamentului, este posibil ca statele membre să nu fi făcut întotdeauna o distincție clară între derogările prevăzute la articolul 8 alineatul (2a) din Codul frontierelor Schengen și relaxările prevăzute la articolul 9 din Codul frontierelor Schengen. Această confuzie s-a produs probabil din cauza faptului că scenariul de referință pentru derogările de la verificările sistematice în temeiul articolului 8 alineatul (2a) („impact disproporționat asupra fluidității traficului”) este similar cu cel pentru relaxările frontierelor în temeiul articolului 9 („o intensificare a traficului astfel încât timpul de așteptare la punctul de trecere a frontierei devine excesiv de îndelungat”) din Codul frontierelor Schengen.

Derogări și relaxări: etapele următoare

Deși ambele dispoziții se axează pe impactul practic asupra traficului, articolul 9 prevede, de asemenea, că (a) o astfel de situație trebuie să fie cauzată de evenimente *excepționale și imprevizibile* și (b) au fost epuizate toate resursele în ceea ce privește personalul, mijloacele și organizarea. Relaxările au un caracter mai puțin prescriptiv decât derogările, iar decizia de a le aplica este lăsată la latitudinea polițistului de frontieră responsabil de punctele de trecere a frontierei respective, fără a fi necesară nicio procedură formală. Trebuie prezentat Comisiei doar un raport anual *ex post* privind relaxările aplicate în cursul anului.

Pentru a aplica derogările prevăzute la articolul 8 alineatul (2a) din Codul frontierei Schengen este necesar să se prezinte agenției o evaluare prealabilă a riscurilor, care trebuie, de asemenea, să fie actualizată periodic în cazul în care se aplică în continuare derogări, să se transmită imediat o notificare celorlalte state membre, Comisiei și agenției, precum și rapoarte semestriale adresate Comisiei și agenției.

Potrivit informațiilor colectate în vederea elaborării prezentului raport, derogările și relaxările au fost aplicate în mod inconsecvent în rândul statelor membre, un număr considerabil de derogări și relaxări la frontiere fiind aplicate în temeiul articolului 9 din Codul frontierei Schengen în cazurile în care instrumentul adecvat ar fi fost articolul 8 alineatul (2a) din Codul frontierei Schengen, care prevede cerințe formale mai stricte¹⁸. În cazul a trei state membre, decizia de aplicare a relaxărilor a fost luată în mod deliberat, în timp ce în alte patru state membre, aceasta pare să fi fost rezultatul lipsei de claritate cu privire la instrumentul adecvat care trebuia să fie utilizat. La momentul efectuării studiului, dispozițiile naționale din două state membre interziceau în mod expres utilizarea derogărilor [articolul 8 alineatul (2a)] din cauza sarcinii administrative ridicate pe care o implica aplicarea acestora.

După primirea primelor notificări privind utilizarea articolului 8 alineatul (2a), Comisia a trimis scrisori statelor membre în cauză, în care a oferit clarificări suplimentare cu privire la: (i) condițiile de aplicare a derogărilor; (ii) etapele care trebuie urmate de statul membru care dorește să utilizeze acest instrument; (iii) aspectele specifice pe care statul membru ar fi trebuit să le abordeze în notificări¹⁹. În ceea ce privește cerințele de aplicare a derogărilor de la verificările sistematice, studiul a constatat că, în majoritatea statelor membre, autoritățile de combatere a terorismului și a criminalității organizate nu au fost implicate sau au fost implicate doar indirect în elaborarea evaluării riscurilor. Având în vedere obiectivul principal de a introduce verificări sistematice, o implicare mai puternică a autorităților de combatere a terorismului și a criminalității organizate ar putea îmbunătăți calitatea evaluărilor riscurilor.

Statele membre au subliniat în mod constant necesitatea unor clarificări suplimentare pentru autoritățile naționale responsabile de controlul la frontiere ale statelor membre în ceea ce privește diferențele între aceste dispoziții. Revizuirea planificată a „Manualului practic pentru polițiștii de frontieră”²⁰ va clarifica diferența dintre relaxări și verificări punctuale, pentru a aborda utilizarea inconsecventă a ambelor instrumente de către statele membre și pentru a

¹⁸ Întrucât perioada de tranziție prelungită, care a permis derogări la punctele de trecere a frontierei aeriene în temeiul articolului 8 alineatul (2d) din Codul frontierei Schengen, a expirat în aprilie 2019, la punctele de trecere a frontierei aeriene sunt posibile doar relaxări. Totuși, această posibilă confuzie se menține în continuare în ceea ce privește punctele de trecere a frontierei terestre și maritime.

¹⁹ Comisia a trimis scrisori către douăsprezece dintre statele membre care au recurs la derogări în aprilie 2017. Cinci state membre au răspuns în mod satisfăcător, furnizând clarificările suplimentare solicitate. Ulterior, în iulie 2017, au fost trimise scrisori de informare celor șapte state membre care nu au răspuns la primele scrisori. Aceste schimburi au fost luate în considerare la elaborarea „Manualului practic pentru polițiștii de frontieră” revizuit.

²⁰ Prin Recomandarea C(2019) 7131 a Comisiei de instituire a „Manualului practic pentru polițiștii de frontieră”, Comisia s-a angajat să asigure actualizări periodice ale manualului. Această primă actualizare va include o serie de modificări ale manualului, ca urmare a jurisprudenței recente a CJUE, a adoptării de noi acte legislative și a altor evenimente recente relevante. Aceasta se va baza, de asemenea, pe reuniunile grupului de experți privind „Gestionarea frontierei externe”, care au avut loc în T4 al anului 2021 și în T1 al anului 2022.

evita ca statele membre să recurgă, în mod incorect, la relaxarea verificărilor la frontieră în locul derogărilor. Modelul pentru evaluarea riscurilor elaborat de Frontex a îmbunătățit calitatea și valoarea evaluării riscurilor, ca bază pentru luarea unor decizii în cunoștință de cauză în ceea ce privește aplicarea derogărilor de către statele membre în cauză. În prezent, acesta oferă și o bază solidă pentru ca agenția să poată identifica posibilele preocupări. De asemenea, ar trebui ca aceste orientări suplimentare să fie luate în considerare de către statele membre, astfel încât acestea să poată furniza, în viitor, date de o calitate mai bună și complete.

Statele membre au solicitat, de asemenea, orientări privind evaluarea „timpului de așteptare excesiv de îndelungat”. Stabilirea timpului de așteptare „excesiv de îndelungat” implică o evaluare care depinde de factori multipli și care este efectuată de polițistul de frontieră aflat la comanda punctului de trecere a frontierei. Întrucât relaxările reprezintă o excepție de la verificările sistematice și pot submina obiectivele Codului frontierei Schengen, afectând securitatea în spațiul Schengen, această evaluare ar trebui efectuată pe baza unor orientări care să includă criterii comune. În cadrul viitoarei revizuirii a „Manualului practic pentru polițiștii de frontieră”, Comisia va recomanda abordări practice pentru respectarea normei prevăzute în Codul frontierei Schengen, conform căreia relaxarea poate fi utilizată numai dacă au fost utilizate, în cea mai mare măsură, toate resursele disponibile și dacă consecințele unui eveniment neprevăzut conduc la (sau riscă să conducă la) un timp de așteptare excesiv de îndelungat.

În plus, ar putea fi, de asemenea, utile garanțiile cu rol preventiv pentru a asigura conformitatea cu cerințele legale respective. În acest sens, proporția statelor membre care nu raportează Comisiei relaxări (două treimi în perioada acoperită de studiu) sugerează că este posibil ca obligațiile de raportare să nu fi fost respectate. Acest aspect merită, de asemenea, o atenție suplimentară și va fi abordat în viitoarea revizuire a „Manualului practic pentru polițiștii de frontieră”.

III. Eficacitatea verificărilor sistematice

Având în vedere că nu este posibil să se țină o evidență numerică a amenințărilor care au putut fi prevenite și că uneori numărul lor poate fi doar dedus, este dificil să se stabilească cu precizie efectul introducerii verificărilor sistematice asupra tuturor persoanelor care intră și care ies din spațiul Schengen. Prin urmare, eficacitatea regulamentului în ceea ce privește prevenirea amenințărilor pentru securitatea internă a spațiului Schengen trebuie să fie evaluată pe baza unor indicatori măsurabili și a unor avize ale experților. Potrivit polițiștilor de frontieră consultați în cadrul studiului extern, printre beneficiile introducerii verificărilor sistematice la frontierele externe ale spațiului Schengen în ceea ce privește prevenirea criminalității se numără:

- colectarea unor informații de o mai bună calitate și mai cuprinzătoare cu privire la persoanele implicate în criminalitatea organizată, având în vedere numărul mare de rezultate pozitive obținute în temeiul articolului 36 alineatul (2) din Decizia privind SIS II;

- intensificarea depistării și a executării alertelor emise în Sistemul de informații Schengen (SIS) în vederea arestării, extrădării și predării la punctele de trecere a frontierei;
- o mai bună depistare a persoanelor care fac obiectul unor interdicții de intrare legate de acuzații penale în SIS și/sau în bazele de date naționale;
- o mai bună depistare a utilizării frauduloase a documentelor de identitate (pierdute, furate sau revocate) din cauza numărului mare de rezultate pozitive din baza de date a Interpolului privind documentele de călătorie furate și pierdute (SLTD);
- îmbunătățirea schimbului de informații între statele membre ale UE cu privire la cazurile de criminalitate organizată.

În ceea ce privește politicile de combatere a terorismului, beneficiile au inclus:

- colectarea unor informații de o mai bună calitate și mai cuprinzătoare cu privire la luptătorii teroriști și la persoanele implicate în activități legate de terorism, ca urmare a numărului mare de rezultate pozitive legate de alertele emise în temeiul articolului 24, al articolului 26 și al articolului 36 alineatele (2) și (3) din Decizia privind SIS II;
- o mai bună utilizare a Sistemului de informații Schengen (SIS) în cazurile legate de terorism;
- Fiecare dintre aceste efecte ale verificărilor sistematice ar putea facilita activitatea autorităților de aplicare a legii în cazurile legate de terorism și, prin urmare, ar putea contribui la prevenirea atacurilor teroriste.

III.1. Impactul regulamentului asupra combaterii terorismului și a criminalității organizate

Cu titlu preliminar, trebuie evidențiat faptul că nu sunt puse la dispoziția publicului date cu privire la ponderea alertelor/rezultatelor pozitive privind persoanele care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii, comparativ cu cele referitoare la resortisanții țărilor terțe. Datele de mai jos se referă la toate persoanele care trec frontierele externe. Această lipsă de separare în cadrul statisticilor²¹ între persoanele care beneficiază de dreptul la liberă circulație și resortisanții țărilor terțe îngreunează, în mod evident, formularea unor concluzii fiabile.

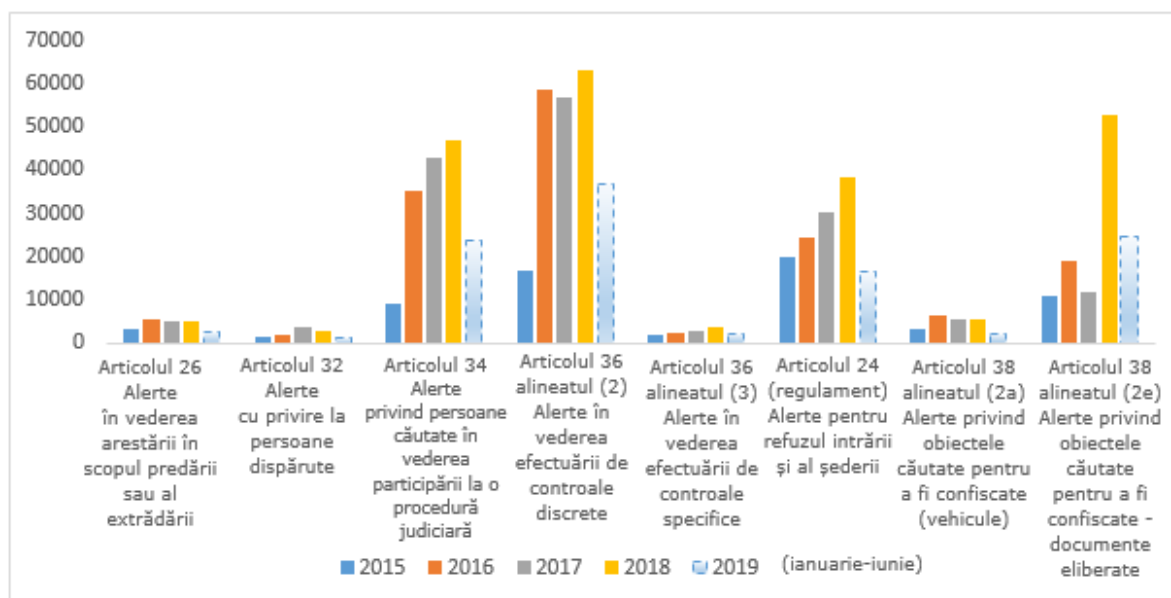
Conform studiului realizat de contractantul extern, între 2016 și 2018, numărul total de alerte cu privire la persoane, emise în Sistemul de informații Schengen (SIS) a crescut cu 13 %. Cea mai semnificativă creștere (63 %) s-a înregistrat în cazul alertelor emise în scopul unor controale discrete sau specifice (articolul 36 din Decizia privind SIS II²²). În mod similar,

²¹ Pe lângă datele colectate în cadrul studiului extern, datele statistice privind utilizarea SIS de către statele membre sunt colectate de eu-LISA pe baza dispozițiilor prevăzute de regulamentele privind SIS și a actelor de punere în aplicare conexe. Datele privind numărul de căutări și de alerte în SIS se colectează pentru fiecare stat membru, fără a fi identificate în funcție de „tipul de căutare” sau de „localizarea rezultatului pozitiv” (verificări la frontiere, verificări polițienești etc.). Majoritatea statelor membre (dar nu toate) dispuneau, într-o anumită măsură, de statistici naționale cu acest nivel de detaliere la momentul elaborării prezentului raport.

²² Decizia 2007/533/JAI a Consiliului din 12 iunie 2007 privind înființarea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen de a doua generație (SIS II) (JO L 205, 7.8.2007, p. 63).

numărul de rezultate pozitive în SIS a crescut pentru cele 12 state membre care au făcut obiectul unei analize aprofundate²³ în cadrul studiului extern.

Figura 2. Numărul total de rezultate pozitive în SIS II raportate la punctele de trecere a frontierelor externe (2015-2019)²⁴



Sursă: cifră bazată pe anchetele realizate în rândul polițiștilor de frontieră (date pentru Austria, Croația, Estonia, Finlanda, Germania, Letonia, Lituania, România, Slovenia, Spania și Suedia); Pentru Spania au fost utilizate doar date privind aeroportul din Madrid Barajas²⁵.

Potrivit funcționarilor responsabili cu combaterea terorismului consultați pentru studiul extern, se pare că regulamentul a avut un impact pozitiv asupra combaterii terorismului și a criminalității organizate, în principal prin colectarea generală de informații, facilitată de numărul mai mare de rezultate pozitive, care este direct legată de numărul mai mare de verificări prin consultarea bazelor de date. Pe lângă valoarea numărului mare de rezultate

²³ Deși studiul extern a vizat toate statele membre, acesta a analizat mai în profunzime situația existentă în 12 dintre acestea: Austria, Bulgaria, Croația, Estonia, Finlanda, Germania, Letonia, Lituania, România, Slovenia, Spania și Suedia.

²⁴ Articolul 24 din Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen din a doua generație (SIS II) vizează exclusiv resortisanții țărilor terțe, astfel încât semnalările în temeiul acestui articol nu sunt niciodată relevante pentru cetățenii Uniunii. În plus, articolul 24 poate viza semnalările care nu se referă la aspecte legate de securitate, aceste rezultate pozitive putând să nu fie toate relevante în ceea ce privește evaluarea prevenirii amenințărilor pentru securitatea internă a spațiului Schengen.

²⁵ Echipa care a efectuat studiul a solicitat date privind rezultatele pozitive atât în cadrul solicitării de informații suplimentare la intrarea pe teritoriul național (SIRENE), cât și în cadrul anchetei efectuate în rândul polițiștilor de frontieră. În cadrul anchetei efectuate în rândul polițiștilor de frontieră, datele solicitate se refereau exclusiv la articolele 26, 32 și 34 din Decizia 2007/533/JAI și la articolul 24 din Regulamentul (CE) nr. 1987/2006, precum și la articolul 36 alineatele (2) și (3) și la articolul 38 alineatul 2 literele (a) și (e) din decizie. De asemenea, au fost solicitate date pentru toate locurile vizitate în mod specific. Datele solicitate de la SIRENE au vizat mai multe aspecte, solicitând subcategoriile în cadrul articolelor și al alineatelor specifice. Aceste categorii au inclus luptătorii teroriști străini și infracțiunile. Ipoteza a fost că SIRENE asigură agregarea și menținerea unei baze de date mai detaliate, întrucât trebuie să raporteze date și către eu-LISA.

pozitive în sine, eficacitatea sporită a verificărilor la frontiere a consolidat încrederea în sisteme a serviciilor de aplicare a legii și de securitate, încurajându-le să introducă alerte în Sistemul de informații Schengen (SIS) sau în baza de date a Interpolului privind călătoriile furate și pierdute (SLTD).

Întrucât regulamentul a fost adoptat pentru a aborda amenințările legate de terorism, în special de către luptătorii teroriști, schimbările în ceea ce privește rezultatele pozitive și alertele legate de cazurile de terorism sunt deosebit de interesante. Potrivit datelor obținute în cadrul studiului, numărul de alerte emise la cererea autorităților responsabile cu securitatea națională (legate de terorism) în temeiul articolului 36 alineatul (3) din Decizia privind SIS II a crescut cu 46 % în perioada 2016-2018. Potrivit datelor furnizate de șapte birouri naționale de solicitare de informații suplimentare la intrarea pe teritoriul național (SIRENE)²⁶, numărul de rezultate pozitive legate de terorism în temeiul aceluiași articol a crescut de peste două ori în aceeași perioadă. În afara statisticilor privind alertele și rezultatele pozitive, potrivit funcționarilor din domeniul combaterii terorismului intervievați în cadrul studiului extern, regulamentul a fost perceput ca având și alte efecte pozitive. Printre acestea, funcționarii au menționat îmbunătățiri în ceea ce privește: (i) monitorizarea circulației luptătorilor teroriști și cooperarea dintre statele membre pentru a urmări aceste deplasări; (ii) informații generale privind terorismul, care facilitează efectuarea de evaluări ale riscurilor și elaborarea de răspunsuri; (iii) facilitarea intervențiilor în ceea ce privește luptătorii teroriști; (iv) eficacitatea supravegherii discrete; și (v) capacitatea de depistare.

Pe lângă combaterea terorismului, studiul realizat de contractantul extern a concluzionat că regulamentul a contribuit, de asemenea, la combaterea criminalității organizate, în special a introducerii ilegale de migranți, a traficului de persoane, a traficului de droguri, a transferului de active peste granițe, a contrafacerii și a infracțiunilor contra patrimoniului și a falsificării de documente. La fel ca în cazul combaterii terorismului, regulamentul a îmbunătățit în special informațiile generale și analiza riscurilor, sporind capacitatea autorităților de aplicare a legii de a combate criminalitatea organizată. Numărul de rezultate pozitive în temeiul articolelor relevante a crescut, în special în temeiul articolului 36 („Alerte privind controalele discrete sau specifice”). În plus, conform datelor colectate în cadrul studiului, numărul de rezultate pozitive privind alertele emise în vederea arestării și numărul de rezultate pozitive privind alertele referitoare la resortisanții țărilor terțe în scopul de a li se refuza intrarea și șederea (articolul 24 din Regulamentul privind SIS II²⁷) au crescut cu 30 % în perioada aprilie 2017-aprilie 2019 pentru cele 12 state membre analizate mai în detaliu în cadrul studiului extern.

²⁶ Solicitare de informații suplimentare la intrarea pe teritoriul național (SIRENE). Fiecare stat din UE care utilizează SIS a înființat un birou național SIRENE, operațional 24/7, responsabil pentru schimburi suplimentare de informații și pentru coordonarea activităților legate de alertele din SIS.

²⁷ Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO L 381, 28.12.2006, p. 4).

În plus, numărul total de rezultate pozitive din baza de date a Interpolului privind călătoriile furate și pierdute (SLTD) a crescut de peste două ori în perioada 2016-2018, deși creșterea variază substanțial de la un stat membru la altul.

III.2. Impactul economic al regulamentului

Beneficiile regulamentului trebuie analizate împreună cu costurile suportate de diferitele părți interesate pentru punerea în aplicare a acestuia.

Studiul extern include o analiză a costurilor economice suportate de părțile interesate pentru punerea în aplicare a regulamentului în 2018, anul pentru care au fost colectate cele mai complete date privind factorii economici esențiali. Cu toate acestea, limitările în ceea ce privește datele au afectat în mod semnificativ capacitatea de a formula concluzii clare. În special:

- analiza privind timpul de așteptare suplimentar pentru pasageri a trebuit să se bazeze parțial pe estimări din cauza limitărilor în ceea ce privește datele;
- în urma evaluării costurilor calculate în cadrul studiului, a reieșit, de asemenea, că numeroși călători se confruntă cu întârzieri din multe motive, cum ar fi ambuteiajele frecvente sau întârzierile în transportul public. Acestea nu sunt evaluate în cadrul aceleiași abordări și este foarte probabil ca acești călători să nu fie în măsură să elimine întârzierile cu care se confruntă din diferite motive (de exemplu, controale, trafic, lucrări rutiere, condiții meteorologice);
- din cauza indisponibilității datelor, costurile pentru entitățile private, de exemplu costurile de investiții, costurile cauzate de întârzieri și de despăgubirea pasagerilor, nu au fost luate în considerare;
- este posibil să se fi realizat economii indirecte ca urmare a impactului regulamentului asupra terorismului și a activităților de criminalitate organizată, obiectivul în sine al regulamentului. Cu toate acestea, estimările exacte cu privire la astfel de beneficii sunt disponibile doar într-o măsură foarte limitată. De asemenea, beneficiile generate de dejucarea unui atac terorist sunt extrem de dificil, dacă nu imposibil, de cuantificat și nu pot fi măsurate doar din punct de vedere economic.

Din aceste motive, nu este posibil să se ajungă la un echilibru clar care să determine eficiența regulamentului din punctul de vedere al costurilor. În orice caz, pasagerii suportă în mod clar cea mai mare parte a costurilor, prin creșterea timpului de așteptare, care pare totuși foarte limitat per pasager²⁸.

²⁸ Conform studiului realizat de contractantul extern, doar patru state membre au furnizat estimări privind creșterea timpului de așteptare în minute. Pe baza datelor limitate colectate de la autoritățile responsabile de controlul la frontiere, contractantul extern a definit două scenarii extreme – scenariul optimist în care timpul de așteptare per pasager a crescut cu un minut ca urmare a introducerii verificărilor sistematice și scenariul pesimist în care timpul de așteptare per pasager a crescut cu 13 minute ca urmare a introducerii verificărilor sistematice. Pe baza datelor furnizate contractantului extern, costurile per pasager par să varieze între 0,08 EUR și 0,16 EUR.

În plus, efectuarea unor astfel de verificări face ca pasagerii să se simtă mai în siguranță²⁹ și, prin urmare, sunt dispuși să accepte un timp de așteptare mai îndelungat dacă în acest mod se reduce riscul de atacuri teroriste. Această percepție a unui nivel mai ridicat de siguranță ar trebui, de asemenea, să fie considerată un efect global pozitiv, inclusiv un multiplicator pozitiv pentru economie. În plus, controalele la frontiere pot fi efectuate fără întreruperi dacă sunt bine organizate și, prin urmare, timpul de așteptare poate fi neglijabil.

Cu toate că o creștere semnificativă a timpului de așteptare ar putea influența, într-adevăr, acceptarea de către pasagerii a acestuia, posibilitatea de a relaxa verificările la frontieră în temeiul articolului 9 oferă Codului frontierelor Schengen un mecanism pentru a răspunde la timpul de așteptare excesiv de îndelungat neprevăzut.

Din aceste motive și având în vedere beneficiile generale ale verificărilor sistematice pentru securitatea internă a spațiului Schengen, în special colectarea unor informații cuprinzătoare privind terorismul și criminalitatea organizată prin creșterea numărului de alerte și de rezultate pozitive în SIS, costurile suportate pentru punerea în aplicare a regulamentului par proporționale și justificate.

IV. Factori externi care afectează eficiența verificărilor sistematice

Deficiențele semnificative în ceea ce privește capacitatea tehnică a statelor membre de a verifica amprentele digitale ale unei persoane în raport cu datele din documentele de călătorie subminează eficiența verificărilor sistematice. Acest lucru necesită o atenție sporită și acțiuni atât din partea Comisiei, cât și a autorităților statelor membre.

În cazul în care există îndoieli cu privire la autenticitatea documentului de călătorie sau la identitatea titularului acestuia, statele membre au obligația de a verifica cel puțin unul dintre elementele de identificare biometrice prezente pe suportul de stocare a informațiilor din cadrul pașapoartelor și al documentelor de călătorie eliberate în temeiul Regulamentului (CE) nr. 2252/2004³⁰, și anume imaginea facială sau amprentele digitale. „Dacă este posibil [să se efectueze o astfel de verificare]”, această obligație se aplică și documentelor de călătorie care nu au fost eliberate în temeiul respectivului regulament. Cel mai eficient, fiabil și accesibil element de identificare biometrică pentru depistarea persoanelor care călătoresc sub o presupusă falsă identitate sunt amprentele digitale, de exemplu, în cazul în care impostorul se aseamănă foarte mult cu deținătorul legitim al documentului prezentat. Astfel, verificarea amprentelor digitale este cu atât mai importantă cu cât fraudarea documentelor devine din ce

²⁹ Declarație emisă de Biroul Națiunilor Unite pentru Droguri și Criminalitate (UNODC) în timpul interviurilor efectuate de contractantul extern în cadrul studiului.

³⁰ Regulamentul (CE) nr. 2252/2004 al Consiliului din 13 decembrie 2004 privind standardele pentru elementele de securitate și elementele biometrice integrate în pașapoarte și în documente de călătorie emise de statele membre (JO L 385, 29.12.2004, p. 1–6).

în ce mai sofisticată și dificil de depistat, cum ar fi, de exemplu, cea realizată prin „morphing” (metamorfoza imaginilor faciale)³¹.

Pentru a contracara aceste tehnici de falsificare din ce în ce mai utilizate, Comisia a decis să finanțeze proiectul de cercetare iMARS (Soluții de contracarare a atacurilor de manipulare a imaginilor), care vizează dezvoltarea de instrumente pentru depistarea imaginilor faciale manipulate, în special a imaginilor faciale falsificate în ciclul de viață al documentelor de identitate și verificarea autenticității documentelor de identitate, precum și asigurarea faptului că pașapoartele europene, inclusiv imaginile metamorfozate sau manipulate în alt mod, nu mai pot fi emise în Uniunea Europeană³².

În așteptarea rezultatelor proiectului iMARS, îndoielile cu privire la identitatea unei persoane pot fi clarificate numai prin verificarea amprentelor digitale în raport cu elementele de identificare biometrică integrate în suportul de stocare al pașapoartelor și al documentelor de călătorie. Acest lucru se efectuează în prezent³³ doar la frontierele externe ale 13 state membre și poate fi realizat numai în cazul titularilor de pașapoarte eliberate de 15 state membre care utilizează deja tehnologia necesară. Acest aspect constituie o lacună în materie de securitate care ar trebui remediată rapid. Acest nivel semnificativ de utilizare insuficientă a amprentelor digitale subminează în mod direct obiectivul verificărilor sistematice. Întrucât, în cele din urmă, documentul de călătorie și datele cu caracter personal conținute de acesta sunt verificate prin consultarea bazelor de date, și nu a persoanei care intră în spațiul Schengen, fără o verificare fiabilă a legăturii dintre persoana în cauză și documentul de călătorie prezentat, luptătorii teroriști care se întorc ar putea, în pofida verificării sistematice, să intre în continuare în spațiul Schengen fără a fi depistați.

V. Concluzii

Terorismul, inclusiv amenințarea pe care o constituie luptătorii teroriști care se întorc, rămâne una dintre principalele preocupări ale Uniunii Europene în materie de securitate. Deși nu putem stabili exact impactul direct al regulamentului asupra prevenirii atacurilor teroriste sau a activităților de criminalitate organizată, părțile interesate consultate și statisticile disponibile indică faptul că acesta a avut un impact global pozitiv asupra securității interne în spațiul Schengen, în special prin informațiile generale puse la dispoziția autorităților de aplicare a legii.

Regulamentul a avut impact, în principal, asupra persoanelor care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului UE, asigurând efectuarea sistematică a controalelor de securitate asupra tuturor persoanelor. Prin urmare, se poate considera că regulamentul

³¹ Această tehnică constă în crearea unei noi imagini faciale prin fuzionarea digitală a reprezentărilor faciale a două imagini diferite. Există o serie de tehnici diferite de „morphing”, de la „morphing” automat cu ajutorul aplicațiilor și a software-ului, până la „morphing” manual realizat prin utilizarea unui software de editare a fotografiilor accesibil pe scară largă.

³² iMARS este un proiect de cercetare finanțat de Comisia Europeană, lansat în septembrie 2020 pentru o perioadă de 48 de luni. <https://imars-project.eu/>.

³³ La momentul redactării prezentului raport.

acoperă o lacună importantă în ceea ce privește utilizarea bazelor de date privind persoanele care beneficiază de dreptul la liberă circulație, recunoscând faptul că unii luptători teroriști ar putea beneficia de dreptul de a călători în spațiul Schengen.

Deși **costurile punerii în aplicare a verificărilor sistematice asupra tuturor persoanelor care intră și ies din spațiul Schengen** nu sunt neglijabile și, în special, sunt suportate de pasageri prin creșterea timpului de așteptare, acestea **par proporționale cu impactul regulamentului asupra securității interne**, chiar și fără a lua în considerare potențialele economii de costuri legate de prevenirea atacurilor teroriste și a criminalității organizate. Evaluând impactul general al regulamentului, autoritățile responsabile de controlul la frontiere care au fost consultate în cadrul studiului au considerat că acesta răspunde aproape în totalitate nevoilor actuale în materie de securitate.

Cu toate acestea, **în primii ani de punere în aplicare au putut fi identificate provocări semnificative**. Aceste provocări sunt legate de diferența dintre derogările prevăzute la articolul 8 alineatul (2a) din Codul frontierelor Schengen și relaxările prevăzute la articolul 9 din Codul frontierelor Schengen, de interpretarea cerințelor ambelor dispoziții și, în consecință, de aplicarea lor în practică, de calitatea evaluării riscurilor solicitate pentru derogări și de raportarea solicitată în ceea ce privește relaxările. Întrucât ambele dispoziții sunt aplicabile în continuare în cazul punctelor de trecere a frontierei terestre și maritime, sunt necesare clarificări suplimentare privind procedurile pentru a se reveni temporar la verificările punctuale și la o aplicare mai strictă a acestora pentru a se asigura un nivel ridicat și coerent de securitate la toate frontierele externe. Utilizarea relaxărilor trebuie să fie limitată, în continuare, la circumstanțe excepționale și neprevăzute.

Atunci când aplică o derogare de la principiul verificărilor sistematice prin consultarea bazelor de date relevante, statele membre sunt puternic încurajate să implice în evaluarea riscurilor și autoritățile de combatere a terorismului și a criminalității organizate. Modelul elaborat de Frontex în acest scop vizează abordarea lipsei de armonizare în ceea ce privește colectarea datelor și îmbunătățirea calității acestora, însă nu va fi posibil să își atingă obiectivele în cazul în care nu se implică în mod activ, în acest sens, toate autoritățile relevante.

O abordare mai proactivă prin care să se evite timpul de așteptare excesiv de îndelungat cauzat de evenimente previzibile ar fi un pas important pentru remedierea situației la punctele de trecere a frontierei, fără a afecta obiectivul în sine al regulamentului. Numeroase state membre au transmis notificări privind intenția lor de a aplica derogări de la principiul verificărilor sistematice prin consultarea bazelor de date relevante în contextul vacanței de vară și al vacanței de Crăciun. Deși aplicarea derogărilor este încă o prerogativă a statelor membre la frontierele terestre și maritime, acestea ar trebui mai degrabă să fie pregătite pentru a-și mări numărul de membri ai personalului și pentru a reorganiza infrastructura în aceste bine-cunoscute perioade de vârf.

În mod similar, o **abordare uniformă a evaluării „evenimentelor neprevăzute” și a timpului de așteptare „excesiv de îndelungat”** ar asigura coerența într-o chestiune esențială care ar putea afecta securitatea tuturor statelor membre. Raportul privind funcționarea

mecanismului de evaluare și monitorizare Schengen³⁴ a confirmat în general provocările identificate mai sus, dar a recunoscut, de asemenea, că, în majoritatea cazurilor, autoritățile naționale au abordat deja aceste provocări sau au făcut acest lucru în cursul reluării vizitelor de evaluare prevăzute în cadrul mecanismului de evaluare Schengen.

Din motivele indicate de mai sus, la momentul elaborării, în iunie 2021, a strategiei privind viitorul spațiului Schengen³⁵, care a condus la propunerea sa de modificare a Codului frontierelor Schengen³⁶ în decembrie 2021, Comisia a concluzionat că nu este necesară modificarea legislativă a actualului articol 8 pentru a remedia deficiențele identificate. Mai degrabă, Comisia intenționează să abordeze aceste aspecte prin mijloace juridice fără caracter obligatoriu, în special prin viitoarea revizuire a „Manualului practic pentru polițiștii de frontieră”³⁷ care urmează să fie utilizat de autoritățile competente ale statelor membre atunci când efectuează verificarea persoanelor la frontieră.

În continuare, Comisia va continua să monitorizeze aplicarea articolului 8 ca parte a mecanismului de evaluare și monitorizare Schengen.

³⁴ Raport al Comisiei către Consiliu și Parlamentul European privind funcționarea mecanismului de evaluare și monitorizare Schengen în temeiul articolului 22 din Regulamentul (UE) nr. 1053/2013 al Consiliului, COM(2020) 779 final, 25.11.2020.

³⁵ https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en.

³⁶ 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 final.

³⁷ COM(2019) 7131 final, 8.10.2019.