



Bruxelles, 31.5.2013
COM(2013) 326 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

**Al treilea raport semestrial privind funcționarea spațiului Schengen
în perioada 1 noiembrie 2012 - 30 aprilie 2013**

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

Al treilea raport semestrial privind funcționarea spațiului Schengen în perioada 1 noiembrie 2012 - 30 aprilie 2013

1. INTRODUCERE

Astfel cum a anunțat, la 16 septembrie 2011, în comunicarea sa privind consolidarea guvernantei Schengen¹ și cu sprijinul acordat de Consiliul Justiție și Afaceri Interne/Comitetul mixt la 8 martie 2012, Comisia adoptă rapoarte semestriale către Parlamentul European și Consiliu privind funcționarea spațiului Schengen. Prezentul raport, al treilea de acest tip, se referă la perioada 1 noiembrie 2012 - 30 aprilie 2013.

2. SITUAȚIA ACTUALĂ

2.1. Situația de la frontierele externe ale spațiului Schengen²

În perioada octombrie-decembrie 2012, s-au detectat 13 613 cazuri de trecere ilegală a frontierei, cu 52% mai puțin față de cel de al patrulea trimestru al anului 2011. Este numărul cel mai mic înregistrat de la începutul anului 2008, când Frontex a început colectarea datelor. Această reducere semnificativă se datorează, în principal, lansării, la 30 iulie 2012, în Grecia, a operațiunii „Shield” care a implicat desfășurarea a 1 800 ofițeri de poliție la frontiera terestră cu Turcia. În urma acestei operațiuni, numărul cazurilor detectate de migranți ilegali a scăzut de la 2 000, în prima săptămână a lunii august 2012, la 200, în a doua săptămână, și la 10, în ultima săptămână a lunii octombrie.

Majoritatea cazurilor au fost detectate la frontierele maritime externe ale UE (59%). Deși Grecia a raportat mai mult de jumătate din totalul cazurilor de trecere ilegală a frontierei detectate în perioada iulie-septembrie 2012, situația s-a schimbat după lansarea operațiunii „Shield”. În perioada octombrie-decembrie 2012, Italia a raportat 31% din totalitatea cazurilor detectate (4 231 de persoane), fiind urmată de Grecia cu 30% din cazurile detectate (4 035 persoane). S-a înregistrat o creștere a numărului cazurilor detectate la granița maritimă a Greciei cu Turcia și la granița terestră a Bulgariei cu Turcia, probabil datorită unui efect de deplasare de la granița terestră a Greciei cu Turcia. În ceea ce privește naționalitățile, migranții din Afganistan au reprezentat majoritatea cazurilor de trecere ilegală a frontierei detectate: 1 969 de persoane în perioada octombrie-decembrie 2012. În ciuda situației disperate din țara lor de origine, numărul resortisanților sirieni detectați s-a diminuat cu două treimi față de perioada iulie-septembrie 2012, ajungând la 1 241 de persoane.

2.2. Situația în cadrul spațiului Schengen

În perioada octombrie-decembrie 2012, fluxurile secundare, în special din Grecia către alte state membre ale UE, s-au reflectat în detectarea următoarelor cazuri³:

- trecerea ilegală de-a lungul frontierelor terestre ale Balcanilor de Vest;
- migranții care soseau la frontiera maritimă din sudul Italiei;
- pasagerii clandestini la bordul feriboturilor spre Italia;
- migranții care călătoreau cu documente frauduloase în cadrul zborurilor de pe aeroporturile din Grecia către numeroase aeroporturi importante din UE.

¹ COM(2011) 561 final

² Analiza de risc efectuată trimestrial de Frontex, octombrie-decembrie 2012.

³ Analiza de risc efectuată trimestrial de Frontex, octombrie-decembrie 2012.

Operațiunea Afrodita, cel mai recent exercițiu de colectare a informațiilor privind fluxurile de migrație în UE/spațiul Schengen, a avut loc între 22 octombrie și 4 noiembrie 2012, în 25 de state membre⁴, precum și în Liechtenstein, Norvegia și Elveția. Scopul operațiunii a fost acela de a combate migrația ilegală, vizând trecerile neregulate ale frontierei, mișcările secundare ale migranților ilegali în UE/spațiul Schengen și traseele urmate de migranții ilegali. Conform datelor raportate de statele membre participante, compilate de către Cipru și comunicate în decembrie 2012⁵, 5 298 de resortisanți din 130 de țări terțe diferite au fost reținuți pe parcursul acestor două săptămâni. Cel mai mare număr de migranți ilegali în spațiul Schengen a fost detectat în Germania (1 510 de persoane) și în Spania (468 de persoane), acestea fiind, de asemenea, principalele țări de destinație finală⁶.

În perioada februarie-aprilie 2013, Rețeaua europeană a serviciilor de aplicare a legii din aeroporturi (AIRPOL) a coordonat o acțiune care viza combaterea traficului de persoane, a utilizării de documente false, a furtului de identitate, a criminalității organizate și a actelor de terorism. Timp de 24 de ore, aeroporturile participante au luat măsuri specifice pentru zborurile cu risc din interiorul UE, iar apoi au prezentat rezultatele rețelei AIRPOL, pentru o analiză mai aprofundată. În vara anului 2013, se va prezenta un raport care va cuprinde recomandări privind contramăsurile posibile.

Cu toate că informațiile de mai sus sunt utile, există în continuare nevoia unei îmbunătățiri a procesului de colectare a datelor și a analizei mișcărilor migratorii neregulate în interiorul UE. În urma unei reuniuni a experților, la data de 2 octombrie 2012, Comisia și Frontex au analizat informațiile oferite de statele membre cu privire la disponibilitatea datelor și au studiat cea mai bună modalitate de a avansa. În cadrul celei de a doua reuniuni, care a avut loc la 29 aprilie 2013, s-a convenit realizarea unui proiect pilot bazat pe informațiile disponibile, în a doua jumătate a anului, coordonat de FRONTEX, cu privire la informațiile disponibile, în vederea lansării unei colectări și a unei analize periodice a datelor specifice, la începutul anului 2014.

3. APLICAREA ACQUIS-ULUI SCHENGEN

3.1. Cazuri de reintroducere temporară a controlului la frontierele interne

Articolul 23 alineatul (1) din Codul frontierelor Schengen⁷ prevede că, în mod excepțional, în cazul în care există o amenințare gravă la adresa ordinii publice sau a siguranței interne, un stat membru poate reintroduce controalele la frontierele interne. În perioada 1 noiembrie 2012 - 30 aprilie 2013, controlul la frontierele interne a fost reintrodus într-un singur caz.

La data de 30 noiembrie 2012, Norvegia a notificat Comisiei că, cu ocazia ceremoniei de decernare a Premiului Nobel la Oslo, la 10 decembrie 2012, va reintroduce controalele la frontierele interne între 3 și 12 decembrie 2012. În cursul acestor zile, Norvegia a controlat 3 136 de persoane la frontieră, dintre care unui număr de 19 persoane i s-a refuzat intrarea, 8 persoane au fost reținute și 9 persoane au depus cerere de azil⁸.

⁴ Franța și Grecia nu au participat.

⁵ Conform prezentării efectuate de președinția cipriotă în cadrul grupului de lucru pentru frontiere al Consiliului, în decembrie 2012.

⁶ În plus, 728 de persoane au fost detectate în Regatul Unit, țara principală de destinație din UE.

⁷ Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen).

⁸ Documentul nr. 6346/13 FRONT 9 COMIX 90 al Consiliului.

3.2. Menținerea neaplicării controlului la frontierele interne

Marea majoritate a presupuselor încălcări ale acquis-ului Schengen sunt legate de stabilirea faptului dacă verificările efectuate de poliție în apropierea frontierelor interne au un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră (articolul 21 din Codul frontierelor Schengen) și de obligația de a elimina obstacolele care împiedică fluidizarea traficului, cum ar fi limitările de viteză la punctele rutiere de trecere a frontierelor interne (articolul 22 din Codul frontierelor Schengen). În perioada 1 noiembrie 2012 - 30 aprilie 2013, Comisia a solicitat informații cu privire la posibilele încălcări ale articolelor 21 și/sau 22 din Codul Frontierelor Schengen în două cazuri noi (referitoare la Germania și Spania), și, în același timp, a închis cinci cazuri (care implicau Germania, Letonia, Lituania și Țările de Jos) și a continuat investigarea în patru cazuri deschise (privind Austria, Republica Cehă, Slovacia și Suedia).

3.3. Presupunsele încălcări ale altor aspecte ale acquis-ului Schengen

Transpunerea Directivei privind returnarea (2008/115/CE) în legislația națională

Termenul pentru punerea în aplicare a Directivei privind returnarea (2008/115/CE) a expirat la data de 24 decembrie 2010. Toate statele membre ale UE pentru care directiva este obligatorie și toate țările asociate, cu excepția Islandei, au notificat transpunerea integrală a acesteia în legislația națională. Comisia examinează în detaliu transpunerea juridică și aplicarea practică în statele membre și, până la sfârșitul anului 2013, va prezenta primul său raport privind aplicarea acesteia.

Punerea în aplicare a Regulamentului privind micul trafic de frontieră (CE nr. 1931/2006)

Comisia a monitorizat punerea în aplicare a regimului privind micul trafic de frontieră de la intrarea în vigoare a acestuia, în 2007. În iulie 2012, Comisia a decis să solicite unui număr de trei state membre (Letonia, Polonia și Slovenia) informații privind acordurile bilaterale pe care acestea le-au încheiat cu țările terțe vecine. Răspunsurile prezentate în octombrie și noiembrie 2012 sunt în ultima etapă a examinării.

Aplicarea acquis-ului Schengen în timpul supravegherii frontierelor maritime

La 23 februarie 2012, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a găsit Italia vinovată de încălcarea Convenției europene a drepturilor omului pentru că intercepta migranți în marea liberă și îi trimitea înapoi în Libia⁹. Faptele din acest caz au fost supuse unei examinări de către Comisie în colaborare cu autoritățile italiene. Prin urmare, Comisia a cercetat implicațiile hotărârii judecătorești și a cerut Italiei informații asupra măsurilor pe care urma să le întreprindă pentru a garanta conformitatea cu această hotărâre. Italia este obligată să respecte hotărârea și și-a exprimat angajamentul că o va face, în special în ceea ce privește acordurile de natură operativă existente sau viitoare cu Libia. Având în vedere angajamentele luate de Italia, Comisia a închis cazul. Analiza hotărârii a fost luată în considerare în propunerea de regulament a Comisiei de stabilire a unor norme pentru operațiunile pe mare coordonate de Frontex și care va înlocui decizia 2010/252/UE a Consiliului, care a fost anulată¹⁰. Propunerea respectivă a fost adoptată la 12 aprilie 2013¹¹ și s-au inițiat dezbateri cu Parlamentul European și cu Consiliul.

⁹ Cauza Hirsi Jamaa și alții / Italia. Cererea nr. 27765/09.

¹⁰ Hotărârea din 5 septembrie 2012 în cauza C-355/10, Parlamentul European / Consiliul.

¹¹ COM(2013) 197 final

3.4. Punctele slabe identificate în cadrul mecanismului de evaluare Schengen

În cadrul actualului mecanism de evaluare Schengen¹², aplicarea de către statele membre a acquis-ului Schengen este evaluată în mod periodic de experți din statele membre, de Secretariatul General al Consiliului și de Comisie.

În perioada 1 noiembrie 2012 - 30 aprilie 2013, s-au efectuat evaluări Schengen în ceea ce privește:

- cooperarea polițienească, în Estonia, Letonia și Lituania;
- frontierele aeriene, în Polonia, Slovacia și Republica Cehă;
- frontierele terestre, în Estonia, Letonia și Lituania
- vizele, în Estonia, Polonia și Slovacia.

Rapoartele sunt încă în curs de finalizare, dar se preconizează că vor include observații pozitive și negative, dar și recomandări privind diferite aspecte precum formarea, utilizarea analizei riscului, schimbul de informații, cooperarea internațională, infrastructura de la punctele de trecere a frontierei și ambasadele/consulatele. Astfel cum a fost cazul în cursul semestrului precedent, se mai pot aduce, în general, îmbunătățiri, dar nu au fost constatate deficiențe care ar necesita o acțiune imediată din partea Comisiei.

În urma celei mai recente misiuni ale sale din februarie 2013, Comisia invită Grecia să continue punerea în aplicare a planului său de acțiune Schengen și își reafirmă angajamentul de a sprijini eforturile depuse de această țară în scopul gestionării frontierelor sale externe, în special prin intermediul Fondului pentru frontierele externe și al asistenței acordate de Frontex.

Calendarul orientativ al evaluărilor acquis-ului Schengen în perioada mai-octombrie 2013 se găsește la anexa I.

3.5. Eliminarea controlului la frontierele interne cu Bulgaria și România

În urma concluziilor Consiliului din iunie 2011 potrivit căror atât Bulgaria, cât și România îndeplinesc criteriile pentru aplicarea integrală a acquis-ului Schengen, s-au pus în aplicare măsuri suplimentare care vor contribui la aderarea acestora la spațiul Schengen. Totuși, Consiliul nu a fost în măsură să decidă cu privire la eliminarea controlului la frontierele interne cu aceste țări. Comisia continuă să sprijine pe deplin aderarea Bulgariei și României la spațiul Schengen, precum și eforturile Președinției în această direcție.

4. MĂSURI CONEXE

4.1. Utilizarea Sistemului de Informații Schengen

Sistemul de Informații Schengen de a doua generație (SIS II) a devenit operațional la 9 aprilie 2013, furnizând astfel statelor membre funcționalități și categorii de alerte noi și consolidate. Pentru a garanta utilizarea SIS II la întregul său potențial, Comisia, în cooperare cu statele membre, a actualizat manualul SIRENE pentru a adapta cooperarea practică între birourile SIRENE (create pentru schimbul de informații suplimentare cu privire la alertele din SIS) la SIS II. Pe deasupra, Comisia a susținut Agenția pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, în cadrul spațiului de libertate, securitate și justiție (eu-LISA) în procesul de stabilire a modulelor de formare în privința utilizării tehnice a SIS II. S-au organizat cursuri de inițiere atât de tipul *e-learning*, cât și în locații externe, în colaborare cu Colegiul European de Poliție (CEPOL) și experți din statele membre. Acestea vor continua după ce gestionarea operațională a sistemului SIS II va fi încredințată agenției eu-LISA, în

¹² SCH/Com-ex (98) 26 def.

mai 2013. În cele din urmă, o campanie de informare concentrată asupra noilor obiective ale sistemului și a aspectelor legate de protecția datelor, a însoțit intrarea în funcțiune a SIS II.

4.2. Utilizarea Sistemului de Informații privind Vizele

Sistemul de Informații privind Vizele (VIS)¹³ facilitează schimbul de informații cu privire la vizele de ședere pe termen scurt. De la intrarea sa în funcțiune în prima regiune (Africa de Nord), a doua regiune (Orientul Apropiat) și a treia regiune (Golful)¹⁴, la 14 martie 2013, VIS a fost lansat, de asemenea, în a patra (Africa de Vest) și în a cincea regiune (Africa Centrală). La 6 iunie 2013, VIS va deveni operațional în a șasea (Africa de Est) și în a șaptea regiune (Africa de Sud), la 5 septembrie 2013, în a opta regiune (America de Sud) și la 14 noiembrie 2013, în a noua (Asia Centrală), a zecea (Asia de Sud-Est) și a unsprezecea regiune (Palestina). Ordinea și, eventual, datele desfășurării în celelalte regiuni sunt în curs de a fi discutate cu statele membre și vor fi stabilite în lunile următoare.

VIS funcționează bine și până la 6 mai 2013 sistemul a prelucrat 2,9 milioane de cereri de viză, din care 2,4 milioane au fost acceptate și 348 000 au fost respinse. În ciuda eforturilor continue ale statelor membre, principalul motiv de preocupare rămâne efectul pe termen mediu și lung al calității neoptime a datelor (atât a celor biometrice, cât și a celor alfanumerice) introduse de autoritățile consulare ale statelor membre în VIS. Începând cu data de 1 decembrie 2012 sistemul VIS este gestionat de eu-LISA.

4.3. Politica în domeniul vizelor și acordurile de readmisie

Mecanismul de monitorizare ulterior liberalizării vizelor pentru țările din Balcanii de Vest¹⁵

Conform raportului Frontex pentru perioada 31 decembrie 2012 - 3 februarie 2013, numărul de cereri de azil din partea naționalităților din Balcanii de Vest în cele cinci state ale UE/Schengen care primesc cele mai multe cereri a scăzut cu 44 % în ianuarie 2013, față de aceeași lună a anului 2012. În timp ce numărul solicitanților de azil din Serbia, Muntenegru și Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei a scăzut (-61 % în Serbia, -45 % în Muntenegru și -46 % în Fosta Republică Iugoslavă a Macedoniei), a crescut considerabil numărul solicitanților de azil din Albania (+ 74 %) și din Bosnia și Herțegovina (+ 51 %). Principalele destinații continuă să fie Germania, urmată de Suedia, Belgia, Elveția și Luxemburg.

Acordurile de readmisie

Pentru a facilita readmisia în țara de origine a persoanelor aflate în situație de ședere ilegală într-un stat membru, Comisia a parafat, în aprilie 2012, un acord de readmisie cu Capul Verde, a cărui semnare a fost autorizată de către Consiliu în februarie 2013. Acordul de readmisie cu Turcia a fost parafat în iunie 2012. Se așteaptă semnarea sa și lansarea unui dialog privind liberalizarea vizelor. În octombrie 2012, a fost parafat un acord de readmisie cu Armenia, iar în prezent Comisia lucrează în continuare la semnarea și încheierea cât mai

¹³ Decizia Consiliului din 8 iunie 2004 de instituire a Sistemului de Informații privind Vizele (SIV) (2004/512/EC)

¹⁴ Decizia de punere în aplicare a Comisiei din 21 septembrie 2011 de stabilire a datei de la care Sistemul de Informații privind Vizele (VIS) își începe activitatea în prima regiune (2011/636/UE), decizia de punere în aplicare a Comisiei din 21 septembrie 2012 de stabilire a datei de la care sistemul de informații privind vizele (VIS) își începe activitatea în a treia regiune (2012/512/UE), decizia de punere în aplicare a Comisiei din 7 martie 2013 de stabilire a datei de la care sistemul de informații privind vizele (VIS) își începe operațiunile în a patra și a cincea regiune (2013/122/UE).

¹⁵ Din 19 decembrie 2009, cetățenii fostei Republici iugoslave a Macedoniei, ai Muntenegrului și ai Serbiei, deținători ai unui pașaport biometric, beneficiază de călătorii fără viză în statele membre ale UE, în conformitate cu Regulamentul nr. 539/2001. În aceleași condiții, cetățenii Albaniei, precum și ai Bosniei și Herțegovinei beneficiază de călătorii fără viză în statele membre ale UE de la 15 decembrie 2010.

rapidă a acestuia. De asemenea, au fost lansate negocieri cu Azerbaidjan privind acordurile de readmisie și de facilitare a eliberării vizelor.

ANEXA I: Calendar orientativ privind evaluările respectării acquis-ului Schengen din mai-octombrie 2013¹⁶

Data	Statele membre	Tema
2-10 iunie 2013	Estonia, Letonia, Lituania	SIS/Sirene
7-18 iulie 2013	Polonia, Slovacia	Frontiere terestre
8-14 septembrie 2013	Malta, Slovenia	SIS/Sirene
29 septembrie-9 octombrie 2013	Ungaria, Slovenia	Frontiere terestre
6-12 octombrie 2013	Republica Cehă, Slovacia	SIS/Sirene

¹⁶

Document al Consiliului 12032/12 SCH-EVAL 99 COMIX 423