



Bruxelles, 28.11.2013  
COM(2013) 832 final

**RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU**

**Al patrulea raport semestrial privind funcționarea spațiului Schengen  
1 mai - 31 octombrie 2013**

# RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

## Al patrulea raport semestrial privind funcționarea spațiului Schengen 1 mai - 31 octombrie 2013

### 1. INTRODUCERE

Astfel cum a anunțat, la 16 septembrie 2011, în Comunicarea privind consolidarea guvernantei Schengen<sup>1</sup> și cu sprijinul acordat de Consiliu la 8 martie 2012, Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului rapoarte semestriale privind funcționarea spațiului Schengen. Acest al patrulea raport acoperă perioada 1 mai – 31 octombrie 2013.

### 2. SITUAȚIA ACTUALĂ

#### 2.1. Situația la frontierele externe ale spațiului Schengen<sup>2</sup>

În perioada aprilie-iunie 2013, s-au detectat 24 805 cazuri de trecere ilegală a frontierei, cu 7,4 % mai mult față de aceeași perioadă din 2012 și cu 155 % mai mult față de primul trimestru din 2013. Această creștere de la un trimestru la altul, cea mai importantă din 2008 până în prezent, este legată, cel mai probabil, pe de o parte, de îmbunătățirea condițiilor climatice din Marea Mediterană și, pe de altă parte, de modificarea politicii de azil din Ungaria.

Începând din ianuarie 2013, persoanele care solicită azil în Ungaria sunt trimise mai degrabă în centre deschise decât în centre închise și, de multe ori, acestea fug, la scurt timp, în alte state membre. Numărul cazurilor detectate de trecere ilegală a frontierei a crescut de la 911 în ultimul trimestru al anului 2012 și 2 405 în primul trimestru al anului 2013 la 8 775 de persoane în al doilea trimestru al anului 2013. În perioada aprilie-iunie 2013, statul membru în care s-au detectat cele mai multe cazuri de trecere ilegală a frontierei - 35 % din totalul UE - a fost Ungaria, urmată de Italia și Grecia, ambele cu 26 % din totalul UE. În iulie 2013 însă, Ungaria și-a modificat din nou normele în materie de azil, recurgând mai des la centrele închise. De atunci, numărul cazurilor de trecere ilegală a frontierei detectate a scăzut. Potrivit autorităților maghiare, această scădere s-ar putea datora și consolidării cooperării cu Kosovo<sup>3</sup>.

În ceea ce privește cetățenia, în majoritatea cazurilor de trecere ilegală a frontierei detectate, migranții erau din Kosovo: 4 456 de persoane în perioada aprilie-iunie 2013. Urmau migranții albanezi, în număr de 3 098, detectați în principal în Grecia.

Numărul cazurilor de trecere ilegală a frontierei în care au fost implicați cetățeni sirieni a crescut de la 2 024 în al doilea trimestru al anului 2012 la 2 784 în al doilea trimestru al anului

---

<sup>1</sup> COM (2011) 561 final.

<sup>2</sup> Analiza de risc efectuată trimestrial de Frontex, aprilie-iunie 2013.

<sup>3</sup> Această denumire nu aduce atingere pozițiilor privind statutul și este conformă cu Rezoluția 1244/99 a Consiliului de Securitate al ONU și cu Avizul CIJ privind declarația de independență a Kosovo.

2013, în principal în Marea Egee (1 322 de persoane). În urma lansării operațiunii elene Aspida, a crescut și numărul de cazuri detectate la frontiera turco-bulgară, de la 159 de cazuri detectate în al doilea trimestru al anului 2012 la 1 059 în același trimestru al anului 2013. În vara anului 2013, numărul cazurilor detectate în care au fost implicați cetățeni sirieni a continuat să crească (1 840 în iulie 2013 și 3 413 în august 2013), în special la frontiera maritimă italiană și la frontiera terestră turco-bulgară. Cu toate acestea, sirienii care intră în spațiul Schengen, în special prin Grecia, sunt de multe ori îndrumați să solicite azil în Suedia sau în Germania. În acest context, e de notat faptul că, la 2 septembrie 2013, Comisia suedeză privind migrația a adoptat o nouă poziție judiciară, conform căreia cetățenilor sirieni cărora anterior le-au fost acordate permise de ședere de trei ani li se acordă acum drept de ședere permanentă. Titularii permiselor de ședere permanente pot depune ulterior cerere pentru reîntregirea familiei<sup>4</sup>.

Ca urmare a creșterii semnificative a numărului de migranți care sosesc în partea centrală a zonei mediteraneene începând din vara anului 2013 și a tragicului naufragiu din largul coastei insulei italiene Lampedusa, Consiliul JAI din 7-8 octombrie 2013 a decis să convoace un grup operativ pentru a încerca să prevină astfel de tragedii în viitor. Comisia a preluat conducerea acestui grup operativ, care ar trebui să identifice instrumentele de care dispune UE și care ar putea fi utilizate într-un mod mai eficace. Acesta include, printre altele, intensificarea operațiunilor comune ale Frontex din Mediterana.

## **2.2. Situația în cadrul spațiului Schengen**

În perioada aprilie-iunie 2013, s-au detectat peste 80 000 de cazuri de ședere ilegală în UE, majoritatea în interiorul teritoriului, nu la frontierele externe. Majoritatea cazurilor (11 683) au fost raportate în Germania, în Franța (8 563) și Spania (8 156)<sup>5</sup>.

În 23 de state membre<sup>6</sup>, în Norvegia și Elveția a avut loc, în perioada 30 septembrie – 13 octombrie 2013, operațiunea Perkonas, un exercițiu de colectare de informații privind fluxurile de migrație în UE/zona Schengen. Unul dintre obiectivele acestei operațiuni este examinarea legăturii dintre cazurile de trecere ilegală la frontierele externe și mișcările secundare din interiorul UE/Schengen. Potrivit informațiilor oferite de președinția lituaniană, au fost interceptați 10 459 de migranți ilegali, dintre care 4 800 în Italia și 1 606 în Germania.

Timp de trei săptămâni în perioada martie-mai 2013, AIRPOL (o rețea formată din servicii de poliție, polițiști de frontieră și alte servicii relevante de asigurare a respectării legii din aeroporturi) 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, 17 aeroporturi participante din 14 țări au luat măsuri specifice pentru zborurile cu risc din interiorul UE, iar apoi au prezentat rețelei AIRPOL rezultatele, pentru o analiză mai aprofundată. În cadrul acestei operațiuni, 122 de zboruri au fost controlate, 26 de persoane au fost interceptate, în special la zborurile Budapesta - Berlin.

---

<sup>4</sup> Site-ul Comisiei suedeze privind migrația la 5 septembrie 2013.

<sup>5</sup> Analiza de risc efectuată trimestrial de Frontex, aprilie-iunie 2013.

<sup>6</sup> Croația, Grecia, Irlanda, Luxemburgul și Suedia nu au participat la acest exercițiu.

Informațiile de mai sus sunt utile, însă procesul de colectare a datelor și de analizare a mișcărilor migratorii neregulate în interiorul UE trebuie îmbunătățit în continuare. Pentru a răspunde acestei necesități, FRONTEX va elabora, până la jumătatea lunii noiembrie 2013, la inițiativa Comisiei și pe baza informațiilor disponibile prezentate de statele membre, o analiză de risc adaptată privind mișcările migratorii în interiorul UE. În plus, Rețeaua de analiză a riscurilor Frontex urmează să hotărască, la jumătatea lunii decembrie 2013, că indicatorii acestor mișcări vor fi colectați periodic începând din ianuarie 2014.

### **3. APLICAREA ACQUIS-ULUI SCHENGEN**

#### **3.1. Cazuri de reintroducere temporară a controlului la frontierele interne**

Articolul 23 din Codul frontierelor Schengen<sup>7</sup> prevede că, în mod excepțional, în cazul unei amenințări grave la adresa ordinii publice sau a siguranței interne, un stat membru poate reintroduce controlul la frontierele sale interne. În perioada 1 mai - 31 octombrie 2013, niciun stat membru nu a reintrodus controlul la frontierele sale interne.

#### **3.2. Menținerea neaplicării controlului la frontierele interne**

Există două aspecte din acquis-ul Schengen care riscă să fie încălcate frecvent: dacă verificările efectuate de poliție în apropierea frontierelor interne au sau nu un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontieră (articolul 21 din Codul frontierelor Schengen) și 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 mai - 31 octombrie 2013, Comisia a solicitat informații cu privire la posibilele încălcări ale articolelor 21 și/sau 22 din Codul frontierelor Schengen într-un nou caz (referitor la Spania), a închis două cazuri (referitoare la Letonia și Lituania) și a continuat investigarea a șase cazuri deschise (referitoare la Austria, Republica Cehă, Germania, Slovacia și Suedia).

#### **3.3. Presupusele încălcări ale altor aspecte ale acquis-ului Schengen**

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

Termenul pentru transpunerea Directivei privind returnarea (2008/115/CE) a expirat la 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 legislațiile lor naționale. Comisia examinează în detaliu transpunerea normelor și aplicarea lor practică în statele membre și, până la sfârșitul anului 2013, va prezenta primul său raport privind aplicarea acesteia ca parte a Comunicării privind politica de returnare a UE.

---

<sup>7</sup> 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), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013.

Comisia a monitorizat punerea în aplicare a regimului privind micul trafic de frontieră de la intrarea în vigoare a acestuia, în 2006. În ceea ce privește raportul anterior, Comisia a solicitat informații din partea a două state membre (Ungaria și Slovacia) și și-a continuat investigațiile cu privire la trei state membre (Letonia, Polonia și Slovenia) privind acordurile bilaterale pe care aceste țări le-au încheiat cu țările terțe vecine.

Acțiunea Comisiei în aceste cazuri se bazează, parțial, pe hotărârea Curții Europene de Justiție din 21 martie 2013 în cauza C-254/11 (Shomodi). Potrivit Curții, titularul unui permis de trecere locală a frontierei poate circula liber în zona de frontieră timp de trei luni în cazul în care șederea sa nu este întreruptă și, pe de altă parte, poate să beneficieze de un nou drept de ședere de trei luni după fiecare întrerupere a șederii sale. În plus, prin întreruperea șederii titularului unui permis de trecere locală a frontierei se înțelege trecerea, indiferent de frecvență, a frontierei cu statul în care acesta își are reședința.

### **3.4. Punctele slabe identificate în cadrul mecanismului de evaluare Schengen**

În cadrul actualului mecanism de evaluare Schengen<sup>8</sup>, 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 mai - 31 octombrie 2013, s-au efectuat evaluări Schengen privind frontierele terestre în Ungaria, Polonia, Slovacia și Slovenia, și evaluări privind SIS/Sirene în Republica Cehă, Malta, Slovacia și Slovenia. Se preconizează că rapoartele, care sunt încă în curs de finalizare, vor include observații pozitive și negative, dar și recomandări privind diferite aspecte precum formarea, utilizarea analizei riscului, schimbul de informații, cooperarea internațională și infrastructura de la punctele de trecere a frontierei. Astfel cum a fost cazul și 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.

După noua vizită efectuată în Grecia în octombrie 2013, Comisia ia act de progresele înregistrate în gestionarea frontierelor externe ale țării, invită Grecia să continue punerea în aplicare a planului său de acțiune în materie de acquis Schengen și își reafirmă angajamentul de a sprijini Grecia în eforturile sale, în special prin Fondul pentru frontierele externe, prin viitorul Fond pentru securitate internă și prin asistența acordată de Frontex.

Pentru un calendar indicativ al evaluărilor Schengen în perioada noiembrie 2013 - aprilie 2014, a se vedea anexa I.

În ceea ce privește mecanismul de evaluare Schengen propriu-zis, Consiliul a decis, la 7 octombrie 2013, să adopte un nou mecanism, care să permită identificarea din timp a deficiențelor, să găsească soluții potrivite și să asigure monitorizarea și transparența necesare. În cadrul noului mecanism, Comisia va avea un rol de coordonator, deoarece va efectua

---

<sup>8</sup> SCH/Com-ex (98) 26 def.

evaluările împreună cu experții din statele membre și își va asuma răspunderea adoptării rapoartelor și a propunerii de recomandări privind posibile îmbunătățiri. Mai mult, Comisia va planifica vizite neanunțate la fața locului, de exemplu la frontierele interne ale spațiului Schengen.

Cu toate acestea, ar putea apărea situații cu totul excepționale în care recomandările pentru acțiuni de corectare să nu fie suficiente pentru a asigura corectarea adecvată sau suficient de rapidă a eventualelor deficiențe grave și persistente în controalele efectuate de un stat membru la frontierele sale externe. Noul mecanism, permite, astfel, adoptarea unei decizii, declanșată de către Comisie, cu privire la reintroducerea temporară a controalelor la frontierele interne cu un stat membru care nu reușește să își gestioneze frontierele externe. Aceasta este o măsură excepțională de ultimă instanță într-o situație cu adevărat critică, care vizează soluționarea unor probleme și, în același timp, reducerea la minimum a impactului asupra liberei circulații.

Regulamentul privind noul mecanism de evaluare Schengen intră în vigoare la 20 de zile după publicarea sa în Jurnalul Oficial, care a avut loc la data de 6 noiembrie 2013. Cu toate acestea, în ceea ce privește statele care fac parte în prezent din zona Schengen, regulamentul începe să se aplice, în practică, abia un an mai târziu. Pentru celelalte state membre ale UE care doresc să adere la spațiul Schengen, regulamentul se aplică începând din 1 ianuarie 2016 cel târziu. Trebuie notat faptul că, întrucât evaluările Schengen privind Bulgaria și România au fost finalizate, aceste țări nu vor face obiectul unei noi evaluări în cadrul noului mecanism. După aderarea Croației la 1 iulie 2013 și după ce această țară își va declara disponibilitatea, planificarea evaluării Schengen va avea loc în conformitate cu noua procedură.

### **3.5. Eliminarea controlului la frontierele interne cu Bulgaria și România**

În urma concluziilor Consiliului din iunie 2011 potrivit cărora 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, dar intenționează să reexamineze acest subiect în cadrul reuniunii sale din 7-8 decembrie 2013. Comisia continuă să sprijine pe deplin aderarea Bulgariei și a României la spațiul Schengen.

### **3.6. Modificări tehnice ale Codului frontierei Schengen**

În urma acordului din mai 2013 cu privire la pachetul de măsuri privind governanța Schengen, modificările Codului frontierei Schengen au fost aprobate de Parlamentul European și adoptate de Consiliu în iunie 2013<sup>9</sup> și au intrat în vigoare la 19 iulie 2013. Scopul acestor modificări era de a elimina diferențele de interpretare ale Codului frontierei Schengen și de a răspunde problemelor de ordin practic care au apărut de la intrarea în vigoare a codului. Principalele modificări sunt introducerea unei definiții clare a metodei de calcul pentru

---

<sup>9</sup> Regulamentul (UE) nr. 610/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierei de către persoane (Codul frontierei Schengen), a Convenției de punere în aplicare a Acordului Schengen, a Regulamentelor (CE) nr. 1683/95 și (CE) nr. 539/2001 ale Consiliului și a Regulamentelor (CE) nr. 767/2008 și (CE) nr. 810/2009 ale Parlamentului European și ale Consiliului.

„șederile de maximum 90 de zile într-o perioadă de 180 de zile” (șederile de scurtă durată) ale resortisanților țărilor terțe în spațiul Schengen și o clarificare cu privire la perioada de valabilitate a documentelor de călătorie aparținând resortisanților țărilor terțe.

#### **4. MĂSURI CONEXE**

##### **4.1. Utilizarea Sistemului de Informații Schengen**

A doua generație a Sistemului de Informații Schengen (SIS II) s-a lansat la 9 aprilie 2013. După ce a expirat, fără incidente, perioada de o lună de monitorizare intensivă care a urmat, gestionarea operațională a SIS II a fost încredințată Agenției Europene pentru Gestionarea Operațională a Sistemelor Informatice la Scară Largă în Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție (eu-LISA). De la lansarea sa, SIS II a funcționat bine. Datorită funcționalităților îmbunătățite și a performanței sale generale, sistemul contribuie în mod semnificativ la asigurarea securității și a liberei circulații a persoanelor în spațiul Schengen. Numărul semnalărilor stocate în SIS II este în continuă creștere.

Prima evaluare informală a punerii în aplicare a SIS II efectuată de către Comisie în iulie 2013 a arătat că, în general, statele membre utilizează noile categorii de semnalări și funcționalități, ceea ce se traduce printr-o creștere semnificativă a numărului de rezultate pozitive obținute în multe state membre. Acest lucru este valabil în special în cazul statelor membre care efectuează căutări directe în sistemul central. Pe de altă parte, unele state membre au înregistrat o scădere puternică a numărului de rezultate pozitive în primele două luni de funcționare a SIS II în comparație cu aceeași perioadă din 2012. Informațiile disponibile sugerează că acest fenomen se datorează faptului că procesul de organizare internă a statelor membre pentru adaptarea la SIS II este în curs, faptului că utilizatorii finali sunt insuficient instruiți sau faptului că SIS II este incomplet pus în aplicare. De altfel, nu toate statele membre au pus în aplicare în totalitate noile categorii de date și de funcționalități din SIS II. Dată fiind importanța crucială a SIS II pentru funcționarea spațiului Schengen, punerea în aplicare deplină, precum și exploatarea sigură și neîntreruptă a acestuia sunt de o importanță capitală. Pentru a face o evaluare mai avansată a situației actuale și a progreselor realizate în punerea în aplicare a SIS II, în paralel cu evaluările Schengen în curs, Comisia intenționează să realizeze o analiză suplimentară în ultimul trimestru al anului 2013, evaluând statisticile privind rezultatele pozitive obținute de statele membre.

##### **4.2. Utilizarea Sistemului de Informații privind Vizele**

Sistemul de Informații privind Vizele (VIS)<sup>10</sup> facilitează schimbul de informații cu privire la vizele de ședere pe termen scurt. De la sfârșitul ultimei perioade de raportare (30 aprilie 2013), VIS a devenit operațional, la 6 iunie 2013, în a șasea regiune (Africa de Est) și în a șaptea regiune (Africa de Sud). La 5 septembrie 2013, a fost introdus și în a opta

---

<sup>10</sup> Decizia Consiliului din 8 iunie 2004 de instituire a Sistemului de Informații privind Vizele (SIV) (2004/512/CE)

regiune (America de Sud)<sup>11</sup>. De asemenea, se preconizează că VIS va fi introdus și în a noua regiune (Asia Centrală), a zecea regiune (Asia de Sud-Est) și a unsprezecea regiune (Palestina) la 14 noiembrie 2013. Discuțiile privind determinarea celei de a treia și ultimei serii de regiuni în care urmează să fie introdus acest sistem s-au încheiat, iar decizia aferentă de punere în aplicare a fost adoptată la 30 septembrie 2013.

VIS funcționează bine și, până la 31 octombrie 2013, sistemul a analizat 5 milioane de cereri de viză pentru spațiul Schengen, din care 4,2 milioane au fost acceptate. În ciuda eforturilor continue ale statelor membre, principalul motiv de preocupare rămâne efectul pe termen mediu și lung al calității datelor, care nu este optimă, (atât a celor biometrice, cât și a celor alfanumerice) introduse de autoritățile consulare ale statelor membre în VIS.

#### **4.3. Politica în domeniul vizelor și acordurile de readmisie**

##### *Mecanismul de monitorizare ulterior liberalizării vizelor pentru țările din Balcanii de Vest*

Conform cifrelor FRONTEX, în majoritatea statelor membre UE/Schengen, numărul total de cereri de azil din țările din Balcanii de Vest care beneficiază de exceptarea de la viză a scăzut cu 5,6 % în perioada ianuarie 2013 - septembrie 2013, în comparație cu aceeași perioadă a anului trecut. Și în acest an se poate observa clar aproape aceeași variație sezonieră, numărul de cereri depuse crescând treptat începând din luna mai 2013. Această situație se explică prin cererile depuse de resortisanți ai Serbiei și Fostei Republici Iugoslave a Macedoniei. 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, s-a semnat, la 18 aprilie 2013, un acord de readmisie cu Republica Capului Verde. Parlamentul European și-a dat acordul la 11 septembrie, iar Consiliul a adoptat decizia necesară pentru încheierea acordului la 9 octombrie 2013. UE și Republica Capului Verde urmează să își schimbe notificările privind ratificarea, acordul (împreună cu Acordul privind facilitarea obținerii vizelor) urmând să intre în vigoare cât mai curând posibil. 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, care a fost semnat la 19 aprilie 2013 și care urmează să intre în vigoare în curând. În plus, negocierile cu Azerbaidjan privind acordurile de readmisie și de facilitare a eliberării vizelor s-au încheiat cu parafarea ambelor acorduri la 29 iulie 2013;

---

11 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 începere a operațiunilor Sistemului de informații privind vizele (VIS) 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 o a cincea regiune (2013/122/UE), Decizia de punere în aplicare a Comisiei din 5 iunie 2013 de stabilire a datei de începere a operațiunilor Sistemului de informații privind vizele (VIS) în a șasea și a șaptea regiune (2013/266/UE) și Decizia de punere în aplicare a Comisiei din 20 august 2013 de stabilire a datei de începere a operațiunilor Sistemului de informații privind vizele (VIS) în a opta regiune (2013/441/UE).



propunerile de decizii ale Consiliului privind semnarea și încheierea acestor acorduri urmează a fi discutate în curând în cadrul Consiliului și al Parlamentului European.