

Bruxelles, den 26.5.2014
COM(2014) 292 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Femte halvårslige rapport om, hvordan Schengenområdet fungerer
1. november 2013 - 30. april 2014**

1. INDLEDNING

Som bebudet i Kommissionens meddelelse af 16. september 2011 om en styrket forvaltning af Schengenområdet¹, som Rådet udtrykte sin støtte til den 8. marts 2012, fremlægger Kommissionen halvårslige rapporter for Europa-Parlamentet og Rådet om, hvordan Schengenområdet fungerer. Denne femte rapport dækker perioden 1. november 2013 til 30. april 2014.

2. STATUS

2.1. Situationen ved Schengenrådets ydre grænser

I perioden november 2013-februar 2014 (de måneder, for hvilke der forelå oplysninger på tidspunktet for udarbejdelse af rapporten) skete der et fald i antallet af afslørede ulovlige grænsepassager i forhold til de fire måneder forud for rapporteringsperioden (juli-oktober 2013). Det er normalt i betragtning af sæsonudsvingene for ulovlige migrationsstrømme. Ikke desto mindre steg antallet af afslørede ulovlige grænsepassager med 96 % i forhold til november 2012-februar 2013 til 25 936 afsløringer². Italien, Grækenland, Ungarn, Spanien og Bulgarien havde det højeste antal pågribelser i perioden november 2013-februar 2014. I alt blev der i 2013 afsløret 107 365 ulovlige grænsepassager, dvs. 48 % flere end i 2012. Antallet af afsløringer og dermed presset ved grænsen er derfor fortsat stort og kan stige yderligere, da der i de traditionelt set rolige måneder i denne rapporteringsperiode har været det højeste antal ulovlige migranter nogensinde på dette tidspunkt af året. Det samlede antal for 2013 kan sammenlignes med niveauet i 2009-2010, men er stadig lavere end det tal, der blev rapporteret under det arabiske forår i 2011. De nationaliteter, der hyppigst blev afsløret (i hele 2013), var syrere, eritreere, afghanere og albanere.

Det centrale Middelhavsområde var den mest benyttede rute i 2013 med næsten en firedobling af antallet af afsløringer (over 40 000) sammenlignet med 2012³. I de første fire måneder af rapporteringsperioden, for hvilke der foreligger statistiske oplysninger (november 2013-februar 2014) firedobledes stigningen sammenlignet med samme periode året før (9 175 afsløringer sammenlignet med 2 177). Der var færre afsløringer i november 2013 end i 2012, men i december 2013 var antallet i forhold til samme måned i 2012 næsten fem gange højere, og antallet i januar og februar 2014 var henholdsvis 58 og 61 gange højere end for de samme måneder året før⁴.

¹ KOM(2011) 561 endelig.

² Medmindre andet er angivet, stammer oplysningerne i afsnit 2 fra Frontex' risikoanalysenetværk til udveksling af oplysninger og omfatter Schengenområdet og Schengen kandidatlande. Oplysningerne dækker kun de tredjelandstatsborgere, der afsløres ved de ydre grænser (bortset fra midlertidige ydre grænser), når de indrejser eller forsøger at indrejse ulovligt mellem grænseovergangssteder. Tal for Kroatien indgår fra datoen for landets tiltrædelse af EU.

³ Bemærk, at tallene for denne rute her og nedenfor ikke omfatter Apulia og Calabrien.

⁴ Flere afsløringer kan delvis forklares med operation Mare Nostrum, som den italienske flåde gennemførte i oktober 2013.

Som formand for taskforcen vedrørende Middelhavet offentliggjorde Kommissionen den 4. december 2013 en meddelelse⁵, der indeholder de tiltag, der skal gennemføres af medlemsstaterne, EU-institutionerne og andre EU-organer. Det omfatter også foranstaltninger vedrørende styrket grænseovervågning, som kan bidrage til at forbedre den aktuelle situation til søs og til at beskytte og redde migranternes liv. En gennemførelse af disse foranstaltninger skulle bidrage til at bevare integriteten for EU's ydre grænser i Middelhavsområdet.

Den østlige Middelhavsrute var den næstmest benyttede i 2013. Mens antallet af afsløringer ved de bulgarske grænser på denne rute i 2013 var næsten syv gange højere end i 2012, faldt det årlige antal afsløringer på den østlige Middelhavsrute med en tredjedel takket være det faldende antal ved landgrænsen mellem Grækenland og Tyrkiet, der kan tilskrives de igangværende bestræbelser og operationer ved de græske grænser⁶. Der kunne konstateres et brat fald i antallet af afsløringer ved den bulgarske grænse i sidste måned af 2013 og i begyndelsen af 2014, hvilket kan være sæsonbetinget eller skyldes Bulgariens indsættelse af yderligere ressourcer.

Hver af de fire første måneder af den nuværende rapporteringsperiode viser imidlertid et større antal afsløringer på den østlige Middelhavsrute end for et år siden. Det vil vise sig, om denne tendens fortsætter, og om der kræves yderligere tiltag for at takle situationen.

Kommissionen planlægger at fremsætte henstillinger til Bulgarien og Italien inden for rammerne af mekanismen for tidlig varsling, beredskab og krisestyring på grundlag af artikel 33 i Dublin III-forordningen⁷ for at støtte disse medlemsstater i deres bestræbelser på at takle de situationer med pres, de er udsat for, for at vise solidaritet og hjælpe asylansøgere i nød.

Den vestbalkanske rute var den tredje mest benyttede rute med over tre gange flere grænsepassager i 2013 end i 2012. Det største pres var ved den ungarske grænse. Hvad angår tilgængelige oplysninger for rapporteringsperioden, var antallet af afsløringer på den vestbalkanske rute næsten dobbelt så højt som året før.

2.2. Situationen i Schengenområdet

I de første fire måneder af rapporteringsperioden, for hvilke der foreligger oplysninger, var antallet af afslørede ulovlige ophold⁸ en smule højere end i samme periode i 2012-2013 (109 712 tilfælde, hvilket er omkring 9 % mere). Tyskland efterfulgt af Sverige, Frankrig, Spanien og Belgien havde det højeste antal afsløringer i denne periode.

Som planlagt vil Frontex på Kommissionens initiativ og på basis af de tilgængelige oplysninger, som medlemsstaterne indsender, udarbejde en skræddersyet risikoanalyse om

⁵ Meddelelse fra Kommissionen om arbejdet i Taskforcen vedrørende Middelhavet, 4. december 2013, COM(2013) 869 final.

⁶ I 2013 var antallet af ulovlige grænsepassager ved de græske grænser kun på lidt over halvdelen af 2012-niveauet, mens det på denne særlige rute faldt med 12 %.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne.

⁸ Som nævnt ovenfor dækker oplysningerne Schengenområdet og Schengenkandidatlande.

migrationsstrømme inden for EU/Schengen. Resultaterne viser, at de fleste ulovlige migranter ikke slutter deres rejse, når de har passeret de ydre grænser, men fortsætter til en anden destination i Schengenområdet. Analysen fokuserer på de nationaliteter, der hyppigst optræder⁹ i forbindelse med ulovlig migration, og hver af disse nationaliteter viser et særskilt mønster, hvad angår sekundære bevægelser.

En anden vigtig udvikling var, at Frontex' risikoanalysenetværk startede en regelmæssig indsamling af indikatorer for disse bevægelser fra januar 2014. Tolv medlemsstater har endnu ikke fremsendt deres tal, og for de fleste andre medlemsstater var oplysningerne ikke fuldstændige. Der kan derfor ikke drages konklusioner om disse oplysninger på nuværende tidspunkt.

I den forbindelse er det også relevant, at nogle migranter ikke afgiver fingeraftryk som stipuleret i Eurodac-forordningen. Migranter ønsker måske at udelukke muligheden for senere at blive sendt tilbage fra et andet sted i Schengenområdet til den medlemsstat, hvor de først indrejste i overensstemmelse med Dublinprocedurerne. I det tilfælde bør det imidlertid klart forklares for migranterne, at de har en retlig forpligtelse til at afgive fingeraftryk, og at en afvisning har visse retlige konsekvenser. Hvis de f.eks. søger om asyl, vil det forhold, at de har afvist at afgive fingeraftryk, betyde, at behandlingen af deres ansøgning fremskyndes. Hvis de ikke søger om asyl, skal de behandles som ulovlige migranter, og direktivet om tilbagesendelse finder anvendelse. Det forhold, at de har afvist at afgive fingeraftryk, kunne være tegn på, at de vil stikke af, hvilket kan begrunde tilbageholdelse efter en individuel undersøgelse af situationen for den enkelte migrant.

3. ANVENDELSE AF SCHENGENREGLERNE

3.1. Tilfælde af midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser

Det bestemmes i Schengengrænsekodeksens artikel 23¹⁰, at en medlemsstat, hvis der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, undtagelsesvist kan genindføre grænsekontrol ved de indre grænser. I perioden 1. november 2013-30. april 2014 var der to tilfælde, hvor medlemsstaterne midlertidigt genindførte kontrol ved deres indre grænser: Polen den 8.-23. november (på grund af den 19. samling i partskonferencen under De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC), 9. partskonference, der tjener som møde for parterne i Kyotoprotokollen og den 39. samling for hjælpeorganerne), og Nederlandene den 14.-28. marts 2014 (på grund af topmødet om nuklear sikkerhed i Haag). På nuværende tidspunkt er resultaterne af den midlertidige genindførelse tilgængelige for Polens vedkommende, hvor 38 491 personer blev kontrolleret, 65 blev nægtet indrejse og 54 blev pågrebet. Ingen af tilfældene af nægtelse af indrejse var knyttet til de omhandlede FN-arrangementer.

⁹ Der er tale om statsborgere fra Syrien, Eritrea, Somalia, Afghanistan, Pakistan, Algeriet, Marokko, Vestbalkan og Ukraine.

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) ændret ved forordning (EU) nr. 610/2013.

3.2. Opretholdelse af fravær af kontrol ved de indre grænser

To områder af Schengenreglerne, hvor der ofte påstås at ske overtrædelser, er spørgsmålet om, hvorvidt politikontrol tæt ved de indre grænser har samme virkning som grænsekontrol (artikel 21 i Schengengrænsekodeksen), og forpligtelsen til at fjerne hindringerne for en smidig afvikling af vejtrafikken, såsom hastighedsbegrænsninger, ved overgangssteder ved de indre grænser (artikel 22 i Schengengrænsekodeksen). I perioden fra den 1. november 2013 til den 30. april 2014 anmodede Kommissionen om oplysninger om mulige overtrædelser af artikel 21 og 22 i Schengengrænsekodeksen i to nye sager (vedrørende Italien og Slovenien), den afsluttede to sager (vedrørende Spanien og Sverige) og fortsatte sin behandling af tre igangværende sager (vedrørende Østrig, Belgien og Tyskland).

I den samme periode afsluttede Kommissionen efter foranstaltninger truffet af de østrigske og slovakiske myndigheder to traktatbrudssager mod Østrig og Slovakiet for manglende overholdelse af forpligtelserne i henhold til artikel 22 i Schengengrænsekodeksen. Kommissionen mener nu, at situationen ved grænseovergangsstedet i Kittsee-Jarovce er i overensstemmelse med EU-retten, efter at Østrig og Slovakiet har fjernet de resterende hindringer for en smidig afvikling af vejtrafikken, navnlig de hastighedsgrænser, der ikke udelukkende var baseret på trafiksikkerhedshensyn.

Den 20. februar 2014 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori Den Tjekkiske Republik blev anmodet om at ændre sin lovgivning for at sikre, at transportvirksomheder ikke pålægges bøder, når de transporterer udenlandske statsborgere uden de relevante rejsedokumenter på flyrejser inden for Schengenområdet. At pålægge disse regler (der tager sigte på flyrejser, der krydser de ydre grænser¹¹) for flyrejser inden for Schengenområdet tvinger transportvirksomhederne til at foretage systematisk kontrol af personer, der passerer de indre grænser, hvilket ikke er i overensstemmelse med EU's lovgivning om ophævelse af kontrol ved de indre grænser.

3.3. Udvikling af det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur)

Den 2. december 2013 blev det europæiske grænseovervågningssystem operationelt i 19 Schengenmedlemsstater ved den sydlige og østlige ydre grænse. Eurosur vil give medlemsstaterne bedre mulighed for at udveksle og koordinere ressourcer og reagere på hændelser og situationer, der opstår ved de ydre grænser. Alle de medlemsstater, der har tilsluttet sig Eurosur i 2013 har oprettet fuldt fungerende nationale koordinationscentre. Frontex kobledde disse centre til Eurosur-kommunikationsnetværket og vil tilkoble centrene i de resterende 11 lande i 2014. Frontex indledte også et samarbejde med Det Europæiske Søfartssikkerhedsagentur (EMSA) og EU's Satellitcenter om tilvejebringelse af tjenester og oplysninger på EU-niveau, f.eks. skibsrapporteringssystemer og satellitbilleder.

3.4. Påståede overtrædelser af andre områder af Schengenreglerne

Schengengrænsekodeksen foreskriver, at grænsekontrol bør stå i et rimeligt forhold til de forfulgte mål og være ikkediskriminerende. Grænsevagterne skal ved udførelsen af deres opgaver fuldt ud sikre, at den menneskelige værdighed respekteres, og de skal handle i fuld

¹¹ Konvention om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 og Rådets direktiv 2001/51/EF.

overensstemmelse med chartret om grundlæggende rettigheder og relevant international ret, herunder adgang til international beskyttelse og princippet om non-refoulement. I december 2013 indledte Kommissionen en undersøgelse vedrørende Grækenland om påstande om alvorlig mishandling i forbindelse med grænseovervågning og afvisningspraksis ved de ydre grænser. På samme måde tog Kommissionen i februar 2014 kontakt med Bulgarien for at vurdere påstande om de bulgarske myndigheders afvisningspraksis ved grænserne. I april 2014 kontaktede Kommissionen ligeledes Grækenland og Bulgarien vedrørende praksis ved en grænsepassage ved den græsk-bulgarske grænse, som angiveligt ikke var i overensstemmelse med kravene ifølge Schengengrænsekodeksen.

Efter folkeafstemningen i Schweiz den 9. februar 2014 om indførelse af kvantitative begrænsninger for indvandring, vil de schweiziske myndigheder fremlægge deres forslag til, hvordan resultatet af folkeafstemningen kan gennemføres. Kommissionen vil efterfølgende analysere de mulige følger af Schweiz' deltagelse i Schengenområdet.

I 2013 modtog Kommissionen klager over urimelige ventetider på grund af de spanske myndigheders kontrol ved grænsen til Gibraltar. I betragtning af det betydelige antal klager offentliggjorde Kommissionen en kvittering for klage i Den Europæiske Unions Tidende (C 246 af 27.8.2013, s. 9). Efter et kontrolbesøg og vel vidende, at forvaltningen af overgangsstedet La Línea de la Concepción er en udfordring, fremsatte Kommissionen den 15. november 2013 henstillinger til både Spanien og Det Forenede Kongerige om at takle trafiksituationen ved denne grænse og tobakssmuglingen. Navnlig blev Det Forenede Kongerige og Gibraltar opfordret til at træffe foranstaltninger for at bekæmpe tobakssmugling bedre, bl.a. ved at udvikle risikobaserede profilanalyser og ved at indføre ikkesystematisk kontrol baseret på risikoanalyser ved udrejse fra Gibraltar og optimere Gibaltars lovgivning. Spanien blev opfordret til at træffe foranstaltninger for at forbedre trafikafviklingen, herunder moderniseringen af overgangsstedet, optimere den risikobaserede profilanalyse og udbygge udvekslingen af oplysninger om tobakssmugling med Gibaltars myndigheder. Kommissionen er indstillet på fortsat at overvåge situationen ved denne grænse, og bl.a. overvåge, hvordan begge medlemsstater i praksis gennemfører henstillingerne.

Gennemførelse af direktivet om tilbagesendelse (direktiv 2008/115/EF) i national lovgivning

Fristen for gennemførelse af direktivet om tilbagesendelse (direktiv 2008/115/EF) udløb den 24. december 2010. Alle berørte lande, bortset fra Island, har meddelt, at direktivet er fuldt ud gennemført i deres nationale lovgivning. De fleste af de konstaterede gennemførelsesproblemer blev løst ved at ændre de relevante lovbestemmelser i de berørte medlemsstater. Kommissionen vil fortsat systematisk følge op på alle konstaterede mangler og iværksætte undersøgelser, når det er nødvendigt.

Den 27. marts 2014 fremlagde Kommissionen sin første rapport om anvendelsen af direktivet som led i en meddelelse om EU's tilbagesendelsespolitik, der konkluderede, at direktivet bidrog til at fremme fuld overholdelse af grundlæggende rettigheder og sikre retfærdige, værdige og effektive tilbagesendelsesprocedurer. De tilfælde, hvor migranter efterlades uden klar retlig status var reduceret, og frivillig tilbagevenden er blevet bredt accepteret som den

vigtigste form for tilbagesendelse. Endelig er tilbagesendelserne blevet mere holdbare, da der i stigende grad tilbydes reintegrationsforanstaltninger.

Disse positive ændringer er blevet bekræftet af både aktører i civilsamfundet (ngo'er, der er aktive på migrationsområdet) og internationale organer (herunder rapporter fra De Forenede Nationers Kommission For International Ret).

Gennemførelse af forordningen om lokal grænsetrafik (forordning (EF) nr. 1931/2006)

Siden ordningen for lokal grænsetrafik trådte i kraft i 2006 har Kommissionen overvåget gennemførelsen heraf. Siden den tidligere rapport har Kommissionen efter at have modtaget afklaringer fra de berørte medlemsstater afsluttet sine undersøgelser af fire medlemsstater vedrørende bilaterale aftaler, som disse lande (Ungarn, Slovakiet, Letland og Polen) har indgået med deres tredjelandsnaboer, og bedt de berørte medlemsstater om at fremlægge oplysninger om den videre udvikling. Samtidig fortsatte Kommissionen undersøgelsen vedrørende Slovenien og to traktatbrudssager vedrørende henholdsvis Letland og Polen.

Den 17. februar 2014 vedtog Kommissionen en rapport om driften af den ekstraordinære forlængelse af området for ordningen for lokal grænsetrafik i Den Russiske Føderations Kaliningrad-region og visse polske administrative distrikter¹². Rapporten omhandler den praktiske gennemførelse af denne ordning, herunder antallet af grænsepassager inden for rammerne af ordningen for lokal grænsetrafik, organisatoriske ordninger og udfordringer. Rapporten konkluderer, at ordningen ser ud til at fungere godt, men peger samtidig på, at da ordningen kun har været i kraft i kort tid, er det vanskeligt at foretage en vurdering. Rapporten blev positivt modtaget af Rådet, som ser frem til den næste rapport om to år, hvor der skulle foreligge flere oplysninger.

3.5. Svagheder konstateret via Schengenevalueringsmekanismen

Inden for rammerne af den nuværende Schengenevalueringsmekanisme¹³ evalueres medlemsstaternes anvendelse af Schengenreglerne regelmæssigt af eksperter fra medlemsstaterne, Rådets Generalsekretariat og Kommissionen.

I perioden 1. november 2013-30. april 2014 blev der foretaget Schengenevalueringer af politisamarbejde i Schweiz og SIS/Sirene i Estland, Letland, Litauen, Ungarn og Polen. Hvad angår SIS/Sirene, har de evaluerede medlemsstater generelt opnået tilfredsstillende fremskridt med gennemførelsen af SIS II. Rapporterne er stadig ved at blive afsluttet, men vil indeholde både positive og negative bemærkninger og henstillinger, herunder om en mere omfattende brug af de nye kategorier af indberetninger og funktioner. Der er særligt fokus på en mere effektiv brug af SIS II ved de ydre grænser.

¹² COM(2014) 74 final af 17.2.2014, rapport om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) Nr. 1342/2011 om ændring af forordning (EF) Nr. 1931/2006 om inddragelse af Kaliningrad-enklaven og visse polske administrative distrikter i et område, der betragtes som et grænseområde og om de bilaterale aftaler indgået i den henseende mellem Polen og Den Russiske Føderation.

¹³ SCH/Com-ex (98) 26 def.

Der er forberedelser i gang med hensyn til den nye Schengenevalueringsmekanisme. I overensstemmelse med forordning 1053/2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne¹⁴ blev Schengenudvalget oprettet og indkaldt til det første møde den 17. januar 2014, hvor den praktiske gennemførelse af den nye Schengenevalueringsmekanisme blev drøftet. I overensstemmelse med ovennævnte forordning forventes det flerårige evalueringsprogram at blive fastlagt inden den 27. maj 2014. De første evalueringer inden for rammerne af den nye mekanisme kan forventes fra januar 2015.

3.6. Ophævelse af kontrollen ved de indre grænser til Bulgarien og Rumænien

Rådet har endnu ikke været i stand til at træffe afgørelse om at ophæve kontrollen ved de indre grænser til disse lande. Kommissionen vil fortsat yde fuld støtte til Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Schengenområdet.

4. LEDSAGEFORANSTALTNINGER

4.1. Anvendelse af Schengeninformationssystemet

I mange medlemsstater var iværksættelsen af SIS II knyttet til indførelsen af nye slutbrugersystemer eller betydelige opdateringer af de eksisterende systemer, hvilket har ført til en generel forbedring af nationale applikationer for de retshåndhavende myndigheder. Mange medlemsstater har indført løsninger, der giver mulighed for flere parallelle SIS II-søgninger i henhold til forskellige kriterier (i tilfælde af en stjålet traktor, en bil og industrielt udstyr søges der f.eks. samtidig i disse indberetninger). Hvad angår antallet af hit (positivt resultat for en søgning i SIS II) efter en indkøringsperiode i medlemsstaterne, viser det nuværende mønster en generelt positiv tendens med et antal hit, der overstiger SIS 1+ med 3,5 %.

Selv om hackerangrebet mod det danske N.SIS i 2011 fandt sted under forgængeren til SIS II, har Kommissionen gennemført en end-to-end vurdering af de nationale sikkerhedssystemers effektivitet sammen med eksperter fra eu-Lisa, medlemsstaterne og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse. Henstillingerne vil være tilgængelige i andet kvartal af 2014.

Kommissionen har fortsat tæt overvåget medlemsstaternes gennemførelse af SIS II med særlig vægt på nye kategorier af indberetninger og funktioner, da mange medlemsstater stadig mangler fuldt ud at gennemføre disse elementer i deres slutbrugersystemer. Kommissionen fokuserer navnlig på medlemsstaternes rettidige sletning af indberetninger i SIS II, da indberetninger, som ikke længere er relevante, kan forårsage ulemper og skade for de berørte personer. De væsentligste grunde til forsinkelse er de ansvarlige nationale myndigheders manglende procedurer og kontrol og manglende klare retlige bestemmelser om, hvornår en indberetning skal slettes. Endvidere har Kommissionen konstateret, at visse medlemsstater ikke systematisk vedlægger den europæiske arrestordre til indberetninger om anholdelse, hvilket de bør gøre. Det kan skade en indberetnings gyldighed. Kommissionen rejste derfor

¹⁴ EUT L 295 af 6.11.2013, s. 27.

spørgsmålet med de berørte medlemsstater for at afhjælpe situationen. Når det er relevant, vil Kommissionen indlede undersøgelser af medlemsstater, der ikke opfylder de retlige krav.

SIS II har vist sig at være et vigtigt værktøj til at afsløre terroristers ruter og omrejsende kriminelle bander, selv i tilfælde af ændret identitet eller falske identitetsdokumenter. Kommissionen og medlemsstaterne arbejder tæt sammen for fuldt ud at udnytte mulighederne ved en særlig indberetningskategori i SIS II, der giver mulighed for diskret og specifik kontrol af personer og visse typer genstande. Efter at Kommissionen med succes havde foreslået løsninger til en mere intensiv brug af denne indberetningskategori, viser statistikken en stigning på over 30 % i antallet af sådanne indberetninger.

4.2. Anvendelse af visuminformationssystemet

Efter afslutningen af sidste rapporteringsperiode (31. oktober 2013) er VIS blevet sat i drift (14. november 2013) i den niende region (Centralasien), den tiende region (Sydøstasien) og den ellefte region (besatte palæstinensiske områder)¹⁵.

Tidsplanen for indførelsen af VIS i den tredje række af regioner blev fastsat i september 2013¹⁶. Det er planlagt, at VIS skal sættes i drift i den tolvte, trettende, fjortende og femtende region (Centralamerika, Nordamerika, Caribien og Australasien) den 15. maj 2014 og i den sekstende region (Vestbalkan og Tyrkiet) den 25. september 2014.

VIS fungerer godt, og den 1. oktober 2013 havde systemet behandlet 4,8 millioner ansøgninger om Schengenvisum og medført udstedelse af næsten fire millioner visa. På trods af medlemsstaternes fortsatte indsats er det største problem stadig virkningerne på mellemlang til lang sigt af den ikkeoptimale kvalitet af de oplysninger (både biometriske og alfanumeriske), som medlemsstaternes konsulære myndigheder registrerer i VIS. Det kan skyldes ufuldstændige oplysninger (f.eks. at forskellige visumansøgninger for samme person eller familiemedlemmer, der rejser sammen, ikke er koblet sammen) eller ustrukturerede oplysninger (oplysninger, der ikke er udfyldt i korrekt format) og utilstrækkelig kvalitet af fingeraftryk. Det kan medføre utroværdige oplysninger for beslutningstagere og give vanskeligheder med at udføre forudgående høringer af andre medlemsstater, når der udstedes et visum.

Brug af fingeraftryk til kontrol af visumindehavere ved grænseovergangssteder i Schengenområdet vil blive obligatorisk i oktober 2014. Selv om nogle medlemsstater allerede har gennemført en række sådanne kontrolforanstaltninger, er det afgørende, at alle medlemsstater overholder fristen. De oplysninger, der foreligger hos eu-LISA, viser, at der i perioden november 2013-januar 2014 i alt var 152 262 tilfælde af kontrol af fingeraftryk udført i VIS på overgangssteder ved de ydre grænser¹⁷.

¹⁵ Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 8. november 2013 om fastsættelse af den dato, hvor visuminformationssystemet (VIS) skal idriftsættes i den niende, tiende og ellefte region (2013/642/EU).

¹⁶ Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 30. september 2013 om fastlæggelse af det tredje og sidste sæt af regioner, hvor visuminformationssystemet (VIS) sættes i drift (2013/493/EU.)

¹⁷ Denne kontrol blev væsentligst udført af 6 medlemsstater, og resten havde ikke gennemført en sådan kontrol eller gennemført under 100 kontrolforanstaltninger pr. måned. Til sammenligning var der

4.3. Visumpolitik og tilbagetagelsesaftaler

Ændring af forordning (EF) nr. 539/2001 om indførelse af en ny suspensionsmekanisme og en revideret gensidighedsmekanisme

Den 11. december 2013 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet en ændring af forordning (EF) nr. 539/2001, der bl.a. omhandlede en ny suspensionsmekanisme og en revideret gensidighedsmekanisme¹⁸. Ændringen trådte i kraft den 9. januar 2014.

Den nye suspensionsmekanisme

Ifølge bestemmelserne i den nye suspensionsmekanisme kan den bruges i en nødsituation, hvor en ordning om visumfritagelse for et tredjeland har ført til en væsentlig stigning i antallet af ulovlige migranter eller afviste asylansøgere fra det pågældende tredjeland og medført et særligt pres på en medlemsstats asylsystem. Mekanismen finder ikke automatisk anvendelse: hvis en medlemsstat anmoder om iværksættelse af suspensionsmekanismen, vil Kommissionen på basis af klare og strikse kriterier undersøge alle relevante faktorer, herunder eventuelle følger for EU's forbindelser til det omhandlede tredjeland. Hvis Kommissionen efter en undersøgelse af alle forhold og relevante aspekter finder, at visumfritagelsen bør suspenderes for statsborgere for et givet tredjeland, vil den over for et udvalg, hvor alle medlemsstater er repræsenteret, fremlægge et udkast til afgørelse om suspension af visumfritagelsen, som udvalget skal afgive udtalelse om. Kommissionen er ligeledes forpligtet til at afholde en politisk debat med Europa-Parlamentet, før den foreslår en foranstaltning om suspension.

Revideret gensidighedsmekanisme

I løbet af lovgivningsprocessen anmodede Europa-Parlamentet og flere medlemsstater om en styrket gensidighedsmekanisme - der skal anvendes, hvis et visumfritaget tredjeland indfører eller opretholder visumpligt for statsborgere fra en eller flere medlemsstater - for at gøre den mere effektiv og sikre mere solidaritet mellem medlemsstaterne.

De vigtigste ændringer i den reviderede gensidighedsmekanisme er, at Kommissionen i løbet af en periode på to år fra meddelelsen om manglende gensidighed når som helst kan vedtage en gennemførelsesretsakt om suspension af visumfritagelsen for visse kategorier af statsborgere fra det omhandlede tredjeland i en periode på op til seks måneder med mulighed for en forlængelse på yderligere seks måneder; hvis Kommissionen beslutter ikke at vedtage en sådan akt, skal den fremlægge en rapport, hvori den gør rede for, hvorfor den ikke foreslår en foranstaltning. Endvidere skal Kommissionen, hvis tredjelandet fortsat to år efter meddelelsen om manglende gensidighed kræver visum for statsborgere fra en eller flere medlemsstater, vedtage en delegeret retsakt om genindførelse af visumpligt for alle

6 159 564 tilfælde af kontrol i VIS ved hjælp af de alfanumeriske oplysninger (visummærkatens nummer) i samme periode for hele Schengenområdet.

18

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1289/2013 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelands statsborgere, der skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelands statsborgere, der er fritaget for dette krav, EUT L 347 af 20.12.2013.

statsborgere fra tredjelandet i en 12-måneders periode; både Europa-Parlamentet og Rådet kan modsætte sig, at denne delegerede retsakt træder i kraft.

Kommissionen er tilfreds med vedtagelsen af ændringen, der tager sigte på at gøre den fælles visumpolitik mere troværdig og sikre mere solidaritet mellem medlemsstaterne, men mener ikke, at de beføjelser, der tillægges Kommissionen med hensyn til den reviderede gensidighedsmekanisme, er i overensstemmelse med artikel 290 og 291 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og har anlagt annulationssøgsmål vedrørende visse bestemmelser i forordning 1289/2013 i overensstemmelse med Kommissionens bemærkninger i forbindelse med vedtagelsen af Europa-Parlamentets¹⁹ og Rådets ændring.

Opfølgningsmekanismen i forbindelse med visumliberaliseringsprocessen for landene i det vestlige Balkan

Ifølge oplysninger fra Eurostat var det samlede antal asylansøgninger i Schengenområdet og Schengenkandidatlandene i 2013 fra de fem vestlige Balkanlande med visumfritagelse²⁰ omkring 12,5 % højere end i 2012²¹. Situationen påvirkede derfor fortsat anvendelsen af visumfritagelsesordningen mellem landene i det vestlige Balkan og EU. Asyltilstrømningen i 2013 har vist samme tendens som i 2012.

Statsborgere fra de fem vestlige Balkanlande med visumfritagelse udgjorde næsten 12 % af alle asylansøgere i Schengenlande og Schengenkandidatlande i 2013 i forhold til ca. 13,4 % i 2012. Omkring 93 % af disse ansøgninger blev i 2013 indgivet i de seks mest berørte Schengenlande, nemlig Tyskland, Frankrig, Sverige, Belgien, Schweiz og Luxembourg. Den samlede anerkendelsesprocent²² for ansøgninger om international beskyttelse i første instans for statsborgere fra de fem vestlige Balkanlande i Schengenområdet og Schengenkandidatlandene var på under 2 % i 2013.

Serbere udgjorde langt den største gruppe ansøgere, og andelen af albanske statsborgere steg betydeligt. Blandt de mest berørte modtagerlande ligger Tyskland fortsat øverst (med en stadig stigende andel) efterfulgt af Frankrig og Sverige.

Den 28. november 2013 fremlagde Kommissionen sin fjerde rapport om opfølgning af visumliberaliseringsprocessen i landene i det vestlige Balkan²³, hvor den giver en vurdering af

¹⁹ Se <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20130910+ITEM-011+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

²⁰ Siden slutningen af 2009 har statsborgere fra Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro og Serbien, der er i besiddelse af et biometrisk pas, kunnet rejse visumfrit til EU-medlemsstaterne, jf. forordning (EF) nr. 539/2001. Statsborgere fra Albanien og Bosnien-Hercegovina har siden 15. december 2010 kunnet rejse visumfrit til EU-medlemsstaterne.

²¹ Bemærk, at Eurostats oplysninger for 2012 ikke dækker Kroatien, der endnu ikke var medlem af EU.

²² Anerkendelsesprocenten beregnes som andelen af afgørelser i første instans om indrømmelse af beskyttelsesstatus i henhold til Genèvekonventionen eller subsidiær beskyttelsesstatus, ud af det samlede antal afgørelser i første instans (det samlede antal afgørelser i første instans omfatter afgørelser om beskyttelsesstatus i henhold til Genèvekonventionen eller subsidiær beskyttelsesstatus samt afgørelser om indrømmelse af andre former for status (f.eks. humanitær) og afvisninger af ansøgninger).

²³ COM(2013) 836 final.

de gennemførte foranstaltninger, gennemgår hvordan ordningen fungerer og fremsætter henstillinger med hensyn til ordningen med visumfritagelse.

Tilbagetagelses- og visumlempelsesaftaler

For at lette tilbagetagelse af personer med ulovligt ophold i en medlemsstat, blev der den 16. december 2013 underskrevet en tilbagetagelsesaftale med Tyrkiet. Ved samme lejlighed blev der indledt en dialog om visumliberalisering. Europa-Parlamentet godkendte tilbagetagelsesaftalen den 26. februar 2014, og Rådet skal nu vedtage afgørelsen om indgåelse af aftalen.

Aftaler om tilbagetagelse og visumlempelse med Kap Verde afventer Kap Verdes meddelelse om afslutning af ratifikationsprocedurerne, således at de kan træde i kraft (ratifikationsprocedurerne på EU-niveau er afsluttet). Europa-Parlamentets godkendte den 9. oktober 2013 en aftale om tilbagetagelse og visumlempelse med Armenien, og de to aftaler trådte i kraft den 1. januar 2014. Tilbagetagelsesaftalen med Aserbajdsjan blev undertegnet den 28. februar 2014 (aftalen om visumlempelse var allerede blevet undertegnet i november 2013). Europa-Parlamentet godkendte aftalen den 12. marts 2014, og aftalerne forventes at træde i kraft inden denne sommer. Forhandlingerne om tilbagetagelse og visumlempelse med Hviderusland blev officielt igangsat den 29. januar 2014 efter en første opfordring til at indlede forhandlinger i 2011. Det forventes, at der afholdes en første teknisk forhandlingsrunde i midten af juni 2014. Tilbagetagelsesforhandlinger med Marokko vil blive relanceret den 11.-12. juni sideløbende med forhandlingerne om en visumlempelsesaftale.

I december 2013 blev Europa-Parlamentet og Rådet enige om en visumfritagelse for statsborgere fra Republikken Moldova, der er indehavere af et biometrisk pas. Fra den 28. april 2014 kan de rejse visumfrit til Schengenområdet. I februar 2014 enedes Europa-Parlamentet og Rådet om en ændring af forordning (EF) nr. 539/2001 om ophævelse af visumpligt for statsborgere fra 16 lande i Caribien og Stillehavet samt De Forenede Arabiske Emirater, Peru og Colombia. Denne ændring vil træde i kraft inden midten af juni, men egentlig visumfritagelse for statsborgere fra disse lande vil først blive en realitet, når visumlempelsesaftalerne mellem EU og hvert enkelt land er trådt i kraft. Endvidere vil Kommissionen for Colombias og Perus vedkommende skulle fremlægge en vurdering af deres opfyldelse af de relevante kriterier, før der anmodes om bemyndigelse til at forhandle sådanne aftaler.