



Bruxelles, den 28.11.2013  
COM(2013) 836 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**Fjerde rapport om opfølgning af visumliberaliseringsprocessen i landene i det vestlige  
Balkan i overensstemmelse med Kommissionens erklæring af 8. november 2010**

(EØS-relevant tekst)

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## Fjerde rapport om opfølgning af visumliberaliseringsprocessen i landene i det vestlige Balkan i overensstemmelse med Kommissionens erklæring af 8. november 2010

(EØS-relevant tekst)

### 1. INDLEDNING

Siden den 19. december 2009 har statsborgere fra Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro og Serbien, som er i besiddelse af biometriske pas, kunnet rejse visumfrit til Den Europæiske Unions medlemsstater i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 539/2001<sup>1</sup>. Statsborgere fra Albanien og Bosnien-Hercegovina har nydt godt af samme visumfrie rejsestatus siden den 15. december 2010.

Beslutningen om at ophæve visumplikten byggede på en grundig vurdering af de fremskridt, som disse lande har gjort med at opfylde kravene i deres køreplaner for visumliberalisering på områder som dokumentetsikkerhed, grænseforvaltning og migrationsstyring, asyl, bekæmpelse af organiseret kriminalitet og korruption og grundlæggende rettigheder i tilknytning til fri bevægelighed. Visumfri rejse er fortsat et af de vigtigste resultater af disse landes europæiske integrationsbestrebelse til dato.

I en erklæring til Rådet (retlige og indre anliggender) den 8. november 2010 understregede Kommissionen, at den visumfrie rejseordnings integritet afhang af, at hvert land i det vestlige Balkan fortsatte med at gennemføre de foranstaltninger, der er fastsat i dets visumkøreplan. Kommissionen etablerede en opfølgingsmekanisme i forbindelse med visumliberaliseringsprocessen, der dækker alle politikområder i visumkøreplanerne, med henblik på at evaluere bæredygtigheden af reformer, der sigter mod at bevare den visumfrie rejseordnings integritet.

Dette er den fjerde rapport om visumliberaliseringsprocessen, der skal offentliggøres siden Kommissionens erklæring fra 2010<sup>2</sup>. Den giver en oversigt over udviklingen i opfølgingsmekanismen i forbindelse med visumliberaliseringsprocessen, indeholder Kommissionens vurdering af de foranstaltninger, som landene i det vestlige Balkan har gennemført på grundlag af deres visumkøreplaner, gennemgår, hvordan den visumfrie rejseordning fungerer, og indeholder henstillinger til reformer med henblik på at forhindre, at de problemer, der har forfulgt den visumfrie rejseordning siden 2010, vender tilbage.

### 2. STYRKET OPFØLGNINGSMEKANISME I FORBINDELSE MED VISUMLIBERALISERINGSPROCESSEN

Kommissionen udsendte sin tredje rapport om opfølgingsmekanismen i forbindelse med visumliberaliseringsprocessen den 28. august 2012<sup>3</sup>. Den analyserede hvert visumfrit lands fremskridt med at gennemføre reformerne i sin køreplan for visumliberalisering, gennemgik,

<sup>1</sup> Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (EFT L 81 af 21.3.2001, s. 1).

<sup>2</sup> Der er tidligere offentliggjort følgende rapporter: SEC(2011) 695, SEC(2011) 1570 og COM(2012) 472.

<sup>3</sup> COM(2012) 472.

hvordan den visumfrie rejseordning fungerede, og vurderede disse landes indsats for at imødegå misbrug af asylprocedurerne i EU-medlemsstaterne.

Dialogen mellem Kommissionen og landene i det vestlige Balkan om den visumfrie rejseordning finder sted gennem stabiliserings- og associeringsprocessen. Tjenestemænd fra Kommissionen besøgte Montenegro i januar 2013, Serbien i maj 2013 og Bosnien-Hercegovina i juni 2013. Med hjælp fra eksperter fra medlemsstaterne kunne de kontrollere kvaliteten af de reformer, som disse visumfrie stater har gennemført.

Det 10. ministerforum mellem EU og det vestlige Balkan om retlige og indre anliggender blev holdt den 5. november 2012 i Tirana midt i en sæsontilstrømning af asylansøgere til EU fra det vestlige Balkan af hidtil uset omfang. Landene i det vestlige Balkan vedtog en fælles erklæring om visumfri rejse, hvori deres resolute tilsagn om at gennemføre de nødvendige reformer for at opretholde den visumfrie rejseordnings integritet blev bekræftet. Kommissionen indkaldte til et møde på højt embedsmandsplan den 12. november 2012 for at omsætte disse tilsagn i praksis. Deltagerne besluttede at styrke rapporteringsmekanismen om migrationsstrømme på grundlag af Frontex' månedlige varslinger og input fra Europol og Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO).

I december 2012 begyndte hvert visumfrit land i det vestlige Balkan at sende Kommissionen månedlige statistikker over migrationsstrømmene til EU. Kommissionen gjorde status over denne rapporteringsordning på et møde på højt embedsmandsplan den 22. februar 2013.

Som svar på en række landespecifikke bølger af asylansøgninger i 2012 og 2013 traf EU-medlemsstaterne og de associerede Schengenlande øjeblikkeligt foranstaltninger sammen med deres samarbejdspartnere i det vestlige Balkan. En pludselig stigning i antallet af asylansøgninger i Det Forenede Kongerige i begyndelsen af 2013 foranledigede de britiske myndigheder til at sende en forbindelsesofficer med speciale i indvandring til Tirana. I august 2012 reagerede de tyske asylmyndigheder på den seneste bølge af asylansøgninger fra Serbien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien ved at genoprette en støtteenhed for det vestlige Balkan, der reducerede behandlingstiden for afgørelser i første instans. I juli 2012 indførte den schweiziske migrationsmyndighed en hurtig procedure for alle ansøgere fra visumfrie europæiske stater. Efter en pludselig stigning i antallet af albanske ansøgninger i Sverige i april og maj 2012 sendte de svenske myndigheder forbindelsesofficerer til Serbien og Montenegro og overtalte deres albanske samarbejdspartnere til at styrke kontrollen ved alle albanske grænseovergangssteder. Det albanske grænsepoliti fremskyndede overvågningen af flyvninger til Sverige fra Grækenland, Kosovo\* og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, da de fleste albanske passagerer påbegyndte deres flyvninger i disse lande.

Frontex har med bistand fra nettet for risikoanalyse i det vestlige Balkan (WEBRAN) indtil videre udsendt 34 varslingsrapporter. I den årlige risikoanalyse for landene i det vestlige Balkan for 2013, der blev forelagt for deltagerne fra det vestlige Balkan på en konference i Skopje i maj 2013, sammenfattes de seneste tendenser inden for grænsekontrol ved EU's ydre grænser og ulovlig migration fra regionen. Disse rapporter og den årlige risikoanalyse giver avancerede vurderinger af migrationstendenserne fra regionen og de operationelle skridt, som EU-medlemsstaterne og de berørte visumfrie stater har taget for at forhindre asylmisbrug. Kommissionen anvender Frontex' månedlige varslinger som grundlag for udarbejdelsen af briefinger til Rådet og om nødvendigt for tilrettelæggelsen af møder på højt embedsmandsplan.

---

\* Denne betegnelse er med forbehold for holdningerne til retsstilling og er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

### **3. VURDERING AF DE VESTLIGE BALKANLANDES FORTSATTE GENNEMFØRELSE AF FORANSTALTNINGER TIL OPFYLDELSE AF KRAVENE I VISUMKØREPLANERNE**

Vurderingen bygger på følgende kilder: månedlige varslingsrapporter og Frontex' årlige risikoanalyse vedrørende det vestlige Balkan for 2013, månedlige statistikker over migrationstendenser fra landene i det vestlige Balkan, beretninger fra de visumfrie stater med analyser af årsagerne til asylmisbrugsfænomenet, supplerende oplysninger fra EASO og andre EU-agenturer, resultatet af møder i de relevante underudvalg og dialogmøder på højt plan med hvert land inden for rammerne af stabiliserings- og associeringsprocessen samt resultatet af målrettede evalueringsbesøg foretaget af Kommissionens tjenestemænd. Den følger blokstrukturen i hvert lands køreplan for visumliberalisering.

#### **3.1. Albanien**

Der blev fortsat fremstillet og distribueret biometriske pas og id-kort. De albanske myndigheder har udstedt 2 590 000 biometriske pas, siden de først blev indført i maj 2009. Albanien har ændret sin lovgivning for at stramme betingelserne for, at borgerne kan anmode om navneændring for at undgå grænsekontrol. Loven om folkeregistret er blevet ændret for at begrænse og kontrollere ændringer i folkeregistret. Ifølge en ny bekendtgørelse fra indenrigsministeriet skal borgerne have udstedt en attest fra grænsepolitiet om, at de ikke er opført på Schengenlisten over personer med indrejseforbud, før de kan ansøge om navneændring. Mellem juni 2012 og marts 2013 blev ca. 34 % af de 6 763 personer, der ansøgte om navneændring, afvist på dette grundlag. Dokumentfalsk, navnlig albanske statsborgeres brug af falske stempler ved EU's ydre grænser og brug af falske pas, er fortsat et stort problem.

Albanien har gjort fremskridt på grænseforvaltningsområdet. Landet har intensiveret det operationelle samarbejde med Grækenland, Italien og Kosovo, gennemført aftalen om oprettelse af et fælles center for politisamarbejde med Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og udført en række fælles patruljeringer i samarbejde med Kosovo, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Montenegro. Albanien har også sammenkoblet sit grænsepoliti-it-system med folkeregisterdatabasen ved grænseovergangsstederne, der udgør endnu et kontrolniveau, som er rettet mod svigagtige navneændringer. Det er nødvendigt at styrke kapaciteten til risikoanalyse og trusselsvurdering.

Hvad angår asyl, er den institutionelle og retlige ramme på plads. Det er dog kun et meget lille antal ansøgere, der har fået tildelt international beskyttelse i Albanien. Indsatsen på dette område skal styrkes. Der er endnu ikke blevet udstedt noget personligt identifikationsdokument til flygtninge og personer, som har fået tildelt subsidiær beskyttelse. Den albanske visumordning er endnu ikke i fuld overensstemmelse med EU-standarderne.

Albanien har gjort visse fremskridt på migrationsområdet. Landet fortsætter med at gennemføre tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Albanien. Antallet af albanske statsborgere, der vender frivilligt tilbage, steg i 2012 sammenlignet med 2011. Den institutionelle kapacitet til at gennemføre strategien og handlingsplanen for tilbagevendte bør dog styrkes.

Hvad angår politisamarbejde og bekæmpelse af organiseret kriminalitet, kan der rapporteres om visse fremskridt. Det albanske politi er på nuværende tidspunkt ved at gennemgå sine procedurer for at forbedre rapporteringskapaciteten hos grænsepolitiet i marken og de proaktive undersøgelser. Der er et presserende behov for, at de vigtigste institutioner øger koordineringen og maksimerer deres kapacitet til at efterforske alvorlig og organiseret kriminalitet. Albanien forventes at indgå en operationel aftale med Europol inden længe.

Der er sket fremskridt på narkotikabekæmpelsesområdet. I første kvartal af 2013 steg antallet af straffesager i relation til narkotikahandel med næsten 40 %, mens antallet af personer, der blev tilbageholdt på grundlag af narkotikarelaterede anklager, steg med 11,5 %. Antallet af beslaglæggelser af marihuana og kokain er steget, mens antallet af beslaglæggelser af heroin er faldet.

Albanien har gjort visse fremskridt med bekæmpelsen af menneskehandel, selv om den indenlandske handel fortsat giver anledning til bekymring. Der er indført standardprocedurer for identifikation og henvisning af ofre og potentielle ofre, men det er nødvendigt at styrke de retshåndhævende myndigheders kapacitet og det internationale samarbejde. Der blev i november 2012 oprettet en fælles arbejdsgruppe, som involverede indenrigsministeriet, anklagemyndigheden og justitsministeriet, med henblik på at drøfte konkrete sager om menneskehandel. Det er nødvendigt at overvåge resultaterne af dette initiativ.

Der er sket visse fremskridt inden for hvidvaskning af penge. Politiet har udviklet risikovurderinger og udveksler dem med andre myndigheder. På grundlag af Moneyval-henstillingerne blev straffeloven ændret for at slå fast, at hvidvaskning af penge nu udgør en selvstændig lovovertrædelse i forhold til prædikatforbrydelsen, og for at indføre begrebet hvidvaskning af egne penge. Antallet af domfældelser i sager om hvidvaskning af penge er steget fra et lavt udgangspunkt ligesom antallet af rapporter om mistænkelige transaktioner.

Albanien har gjort visse fremskridt med bekæmpelsen af korruption. Den retlige og institutionelle ramme er i det store og hele på plads, selv om der fortsat skal fjernes nogle hindringer for at sikre en korrekt efterforskning af sager mod offentligt ansatte og dommere. Der skal tilvejebringes fyldestgørende dokumentation for efterforskninger, retsforfølgninger og domfældelserne på alle niveauer, men bestræbelserne er begyndt at bære frugt. Mellem 2012 og 2013 steg antallet af indbragte sager i relation til korruption fra 22 til 45, antallet af proaktive efterforskninger steg fra 19 til 32, og antallet af politiaktioner mod korruption og økonomisk kriminalitet steg fra 5 til 11.

De fremskridt, der er gjort inden for grundlæggende rettigheder, har været ulige fordelt, idet der er sket visse forbedringer med hensyn til kvinders rettigheder og bekæmpelse af forskelsbehandling, men kun begrænsede fremskridt med hensyn til inklusion af romaer. De politiske værktøjer til gavn for sårbare grupper skal gennemføres mere effektivt. Strategien til forbedring af romaernes levevilkår er ikke konsekvent. Der er truffet foranstaltninger til tackling af problemet med uregistrerede romabørn. Gennemførelsen af foranstaltningerne i handlingsplanen for romatiåret skal fremskyndes. Generelt har romaerne fortsat vanskelige levevilkår og er ofte udsat for forskelsbehandling med hensyn til uddannelse, beskæftigelse, sundhedsydelser og boliger.

### **3.2. Bosnien-Hercegovina**

Bosnien-Hercegovina har gjort fremskridt inden for dokumentetsikkerhed. Myndighederne har udstedt 1 791 444 biometriske pas, men der er fortsat 62 565 gamle pas i omløb. Bosnien-Hercegovina har vedtaget en ny lov om pas og gjort forberedelser til at udstede biometriske pas af tredje generation. Siden 2013 er der blevet udstedt en ny generation af elektroniske id-kort, og 258 077 er indtil videre blevet personaliseret. De foreslåede ændringer til loven om bopæl er endnu ikke blevet vedtaget.

Den reviderede strategi og handlingsplan for integreret grænseforvaltning er ved at blive gennemført, og overvågningsmekanismerne er allerede på plads. Det operationelle samarbejde og informationsudvekslingen med Frontex er blevet videreført. Grænsepolitiet har nydt godt af videreuddannelse. Et fælles risikoanalysecenter udarbejder strategiske analyser for de relevante myndigheder. Overvågningsfaciliteterne ved grænseovergangsstederne er blevet

forbedret. Samarbejdet med nabolandene er blevet videreført, og hyppige fælles grænsepatuljerings har forbedret afsløringen af ulovlige indvandrere og smuglervarer. Bosnien-Hercegovina har lukket 44 grænseovergangssteder med Montenegro, der blev betegnet som ulovlige. Der er endnu ikke truffet beslutning om lukningen af ulovlige grænseovergangssteder med Serbien.

På asylområdet blev der vedtaget ændringer af loven om udlændinges og asylansøgers bevægelser og ophold, hvilket bragte loven i bedre overensstemmelse med EU-standarder og internationale standarder. Der skal fortsat gøres en indsats for at tilpasse bestemmelserne om tilbageholdelse til gældende EU-ret. Der er blevet vedtaget en ny migrations- og asylstrategi og en handlingsplan. Myndighederne har opført et permanent asylcenter i Trnovo. Asylsystemet synes at have tilstrækkelig kapacitet til at håndtere det nuværende antal asylansøgninger. Asylmedarbejderne har modtaget videreuddannelse.

Bosnien-Hercegovina har gjort fremskridt på migrationsområdet. Centret for midlertidig tilbageholdelse af ulovlige migranter fungerer. Tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Bosnien-Hercegovina er ved at blive gennemført. Strategien for reintegration af tilbagevendte bør gennemføres fuldt ud.

Bosnien-Hercegovina har truffet forberedelser til at udarbejde en ny strategi for bekæmpelse af organiseret kriminalitet på grundlag af Europols model for trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet. Den tidligere strategi gjaldt indtil 2012. Systemet med elektronisk udveksling af data mellem de retshåndhævende myndigheder og anklagemyndigheden er nu blevet operationelt, selv om direktoratet for politimæssig koordination ikke har adgang til de underliggende databaser. Manglen på udveksling af systemiske kriminaloplysninger og -efterretninger og manglen på effektivt samarbejde hindrer bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Der er ved at blive vedtaget et lovforslag om beskyttelse af vidner. Der findes ikke noget effektivt system til håndtering af konfiskation af aktiver.

I 2012 fandt der en række vellykkede, storstilede fælles politiaktioner sted med tredjelands inden for menneskehandel, narkotika og våben. Den køreplan, der er fastlagt af Europol og sikkerhedsministeriet i fællesskab, skal gennemføres fuldt ud. Europols databeskyttelsesvurdering, der er nødvendig for indgåelsen af en operationel aftale, er blevet gennemført og forelagt Europols Fælles Kontrolinstans til udtalelse.

Med hensyn til bekæmpelse af narkotikahandel er den institutionelle kapacitet til at koordinere og gennemføre politikrammen fortsat svag. Retshåndhævelseskapaciteten bør forbedres. Gennemførelsen af den tidligere nationale narkotikastrategi og den hertil knyttede handlingsplan viste sig at være utilstrækkelig. Udkastet til ændringer til loven om forebyggelse og bekæmpelse af narkotikamisbrug, herunder oprettelse af et narkotikakontor, er endnu ikke blevet vedtaget. Samarbejdet med Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug er blevet videreført.

Der er blevet vedtaget en ny strategi og handlingsplan for bekæmpelse af menneskehandel. Bestemmelserne om menneskehandel er blevet integreret i Republika Srpskas og Brčko-distriktets straffelov. Tilsvarende ændringer af straffeloven på statsligt og føderalt plan er endnu ikke blevet vedtaget. Antallet af identificerede ofre er steget. Uddannelseskampagner, der henvender sig til socialrådgivere, lærere, arbejdsinspektører og offentlige anklagere, fortsætter. Afdelingen for bekæmpelse af menneskehandel i den nationale koordinators kontor og databasen vedrørende ofre for menneskehandel er endnu ikke fuldt operationelle.

Der mangler fortsat effektive foranstaltninger til forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terroraktiviteter. Der er behov for bedre lovgivning og gennemførelse af strategien og handlingsplanen for forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af

terrorisme. Der bør vedtages en ny lov om hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme samt ændringer af straffeloven baseret på Moneyval-henstillingerne. Handlingsplanen for gennemførelse af Moneyval-henstillingerne skal gennemføres. Udvekslingen af oplysninger gennem Egmont-Gruppen, et netværk af finansielle efterretningsenheder (FIU), er blevet fortsat.

Gennemførelsen af den nye strategi og handlingsplan for bekæmpelse af korruption er blevet forsinket. Agenturet for forebyggelse af korruption og koordination af bekæmpelsen af korruption har ansat noget personale, men skal være fuldt operationelt. Korruption er fortsat udbredt i såvel den offentlige som den private sektor. Der er et presserende behov for en mere beslutsom indsats fra de retshåndhævende myndigheders og anklagemyndighedens side. Der er kun mangelfuld dokumentation for efterforskninger, retsforfølgninger og domfældelser i korruptionssager. Der er blevet vedtaget en ny lov om finansiering af politiske partier, men lovgivningen på dette område er stadig fragmenteret. Ændringerne til lovgivningen om interessekonflikter kræver yderligere behandling. Der findes ingen lovgivning, som garanterer whistleblowere beskyttelse.

Med hensyn til de grundlæggende rettigheder i tilknytning til fri bevægelighed er romaernes situation blev forbedret lidt. Regeringen har nedsat et udvalg vedrørende romaer, der skal overvåge gennemførelsen af romastrategien og gennemgå tiåret for inklusion af romaer mellem 2005 og 2015. Det består af 22 medlemmer, hvoraf den ene halvdel er fra romasamfundet og den anden halvdel fra relevante institutioner. Dette udvalg har holdt møde to gange og øremærket finansiering til projekter vedrørende romaers beskæftigelse, boligsituation og sundhedsydelse. Der er dog kun blevet gjort lidt for at forbedre situationen for romakvinder og romabørn. Et stort antal romabørn bliver ikke registreret ved fødslen og kan ikke gå i skole eller blive sygeforsikret. Organiseret tiggeri blandt børn er fortsat et problem, der giver anledning til bekymring.

### **3.3. Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien**

Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien har gjort fremskridt med dokumentsikkerhed. Myndighederne udstedte 1 603 993 biometriske pas mellem april 2007 og december 2012. Proceduren med udstedelse af dokumenter foregår uden problemer. Kun biometriske pas kan anvendes fra februar 2012.

På grænsekontrolområdet blev det operationelle samarbejde og udveksling af data med Frontex fortsat. I første kvartal 2013 deltog Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien i 87 fælles patruljeringer med Bulgarien, Albanien, Serbien og Kosovo. Arbejdet med at implementere TETRA-radiokommunikationssystemet blev fortsat. Grænsepolitiet modtog videreuddannelse. Den institutionelle og funktionelle kapacitet i det nationale koordinationscenter for grænseforvaltning er fortsat svag.

På asylområdet blev der vedtaget et nationalt program for integration. Opførelsen af 20 indkvarteringsfaciliteter er blevet påbegyndt med et tilskud fra UNHCR. I 2012 blev der indgivet 527 asylansøgninger, dvs. 213 færre end i 2011. De fleste ansøgninger blev indgivet af afghanske og pakistanske statsborgere. Oplysningskampagnerne for asylansøgere fortsætter. Kapaciteten i asylenheden under indenrigsministeriet er blevet forbedret, og personalet er blevet tilbudt videreuddannelse. Den lovgivningsmæssige og institutionelle ramme er tilfredsstillende, men gennemførelsen skal forbedres. Der er gjort visse fremskridt med at fremskynde processen med udstedelse af identitetsdokumenter til asylansøgere. Der er fortsat problemer med at sørge for tolkning i forbindelse med interview med asylansøgere.

Med hensyn til migration blev udlændingeloven ændret for at forenkle procedurerne for tildeling af midlertidige opholdstilladelser. Der blev afsløret 682 ulovlige migranter i 2012, og

111 blev afsløret i de første to måneder af 2013. Kapaciteten til at håndtere og styre migrationsstrømmene er utilstrækkelig i betragtning af det store antal migranter, der rejser gennem landet. Gennemførelsen af tilbagetagelsesaftalen med EU-landene fortsætter.

Inden for bekæmpelse af organiseret kriminalitet har centret for bekæmpelse af organiseret og alvorlig kriminalitet under indenrigsministeriet haft problemer med at ansætte nyt personale. Den nationale database for kriminalefterretninger er endnu ikke operationel. Det nationale koordinationscenter for bekæmpelse af organiseret kriminalitet er endnu ikke oprettet. Samarbejdet om bekæmpelse af organiseret kriminalitet mellem de relevante retshåndhævende myndigheder, dvs. indenrigsministeriet, anklagemyndigheden, toldmyndighederne og bagmandspolitiet, skal forbedres. Kurser i gennemførelsen af den nye strafferetsplejelov er blevet fortsat.

Anklagernes effektivitet hindres af, at de ikke har direkte adgang til retshåndhævelsesdatabaser. Politiet mangler en uafhængig og stærk ekstern tilsynsmekanisme. Politi- og toldsamarbejdet om beslaglæggelse af narkotika er blevet forbedret, og der er blevet gennemført flere vellykkede internationale politiaktioner mod narkotikahandelsnet. Personalekapaciteten i indenrigsministeriets afdeling for ulovlig narkotika bør styrkes. Det internationale og regionale samarbejde inden for grænseoverskridende organiseret kriminalitet er blevet fortsat. Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien har ratificeret en operationel aftale, men har endnu ikke udstationeret en forbindelsesofficer ved Europol.

Der er blevet vedtaget en ny strategi og handlingsplan for bekæmpelse af menneskehandel, hvor der lægges vægt på identifikation af ofre samt forebyggelse og forbedring af ofres reintegration. Der vil snart blive oprettet en statslig fond, som skal yde erstatning til ofre for menneskehandel. På lokalt plan blev der i partnerskab med ngo'er oprettet seks mobile hold med henblik på tidlig identifikation af potentielle ofre. Uddannelse for politiet, herunder grænsepolitiet, offentlige anklagere, dommere og embedsmænd, er blevet fortsat. 24 personer blev i 2012 dømt i fire sager om menneskehandel. Det er nødvendigt at udvikle en omfattende, tværfaglig og offerorienteret tilgang til menneskehandel. Der er behov for at forbedre kapaciteten til at identificere og reintegrere ofrene og retsforfølge gerningsmændene.

Med hensyn til bekæmpelse af korruption blev lovgivningsrammen styrket i 2012 for at muliggøre systematisk kontrol af erklæringer om interessekonflikter fra den statslige kommission for forebyggelse af korruption. I 2012 blev der kontrolleret i alt 483 erklæringer fra medlemmer af regeringen, medlemmer af parlamentet og offentligt ansatte, og der blev afdækket ni interessekonflikter. 123 personer undlod at indgive sådanne erklæringer, og i 26 tilfælde blev der indledt sager om mindre forseelser. I første kvartal 2013 blev der vedtaget en deltaljeret plan for kontrol af erklæringer fra domstole og lokale selvstyrende myndigheder.

Dommere, offentlige anklagere, retshåndhævelsespersonale og tjenestemænd modtog videreuddannelse. Ordningen for kontrol med finansieringen af politiske partier og valgkampanjer blev styrket, idet der i november 2012 blev vedtaget ændringer af loven om finansiering af politiske partier. Der er ved at blive udarbejdet en oversigt over efterforskninger, anklageskrifter og domfældelser i korruptionssager på højt niveau. Kapaciteten hos anklagemyndigheden for organiseret kriminalitet og korruption er blevet styrket ved ansættelse af tre anklagere, hvorved deres antal når op på 13. Det tværfaglige samarbejde bør forbedres, og de offentlige anklagere bør have adgang til de relevante retshåndhævelsesdatabaser.

Med hensyn til grundlæggende rettigheder er handlingsplanen for inklusion af romaer ved at blive gennemført. Den omfatter foranstaltninger til yderligere forbedring af adgangen til

beskæftigelse, uddannelse, bolig og personlige dokumenter. Der er indtil videre blevet åbnet 11 romainformationscentre med henblik på at yde bistand til at opnå adgang til sociale tjenester og uddannelse. Der blev videreført et projekt vedrørende juridisk bistand til romasamfundet. Der er ved at blive gennemført et regionalt projekt vedrørende bedste praksis for integration af romaer i det vestlige Balkan. Kommissionen for beskyttelse mod forskelsbehandling planlægger også at udpege en repræsentant for romasamfundet.

### **3.4. Montenegro**

De montenegrinske myndigheder udstedte 344 004 biometriske pas mellem maj 2008 og marts 2013.

Inden for integreret grænseforvaltning har regeringen vedtaget en ny strategi og handlingsplan, der endnu ikke er i overensstemmelse med EU's integrerede grænseforvaltningskoncept. Overvågningen af den blå grænse og navnlig den grønne grænse skal styrkes, og der skal investeres mere i overvågningsudstyr. Der bør oprettes et nationalt koordinationscenter. Det grænseoverskridende samarbejde med nabolandene fortsatte, og der blev udført 709 fælles patruljeringer i 2012. Der er endnu ikke truffet beslutning om lukningen af ulovlige grænseovergangssteder med Bosnien-Hercegovina.

På asylområdet er lovgivningen kun delvist blevet tilpasset gældende EU-ret. Det fremgår af asylstatistikkerne for første halvdel af 2013, at 876 personer indgav asylansøgninger. De fleste af ansøgerne forsvinder, inden deres ansøgninger kan behandles. De fleste asylansøgninger blev indgivet af algeriske statsborgere efterfulgt af tunesiske og afghanske statsborgere. Åbningen af et nyt asylcenter i Spuz er blevet forsinket. Den midlertidige modtagelsesfacilitet i Konik skal opfylde nogle minimumsbetingelser for modtagelse, navnlig i henseende til sundhedsydelse. Der skal fokuseres mere på indkvarteringen af asylansøgere.

På migrationsområdet har regeringen vedtaget en ny handlingsplan for gennemførelse af strategien for migrationsstyring. Montenegro fortsætter med at gennemføre tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Montenegro. Der skal gøres en yderligere indsats mod ulovlig migration, integration af migranter og beskyttelse af sårbare personer. Modtagelsescentret for ulovlige migranter er endnu ikke operationelt.

Der er blevet udarbejdet en ny handlingsplan som led i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet. Nye ændringer af straffeloven omfatter bestemmelser om internetkriminalitet, hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme samt menneskehandel. Det tværfaglige samarbejde berøres af manglen på et sikkert kommunikationssystem og af, at ikke alle relevante institutioner har tilstrækkelig adgang til de underliggende data. Der gøres ikke systematisk brug af finansielle efterforskninger, og antallet af sådanne efterforskninger og mængden af inddrevne aktiver er fortsat lav. Der mangler en særlig lovgivning om midlertidig, permanent og udvidet konfiskation. Grænsen på seks måneders varetægtsfængsling bør udvides, da den hindrer effektive efterforskninger. Varigheden af brugen af særlige efterforskningsforanstaltninger bør forlænges. Den efterretningsbaserede model for politivirksomhed er ved at blive gennemført, og de relevante kurser fortsætter. Politiets særlige enheder for bekæmpelse af organiseret kriminalitet, herunder internetkriminalitet og menneskehandel, er fortsat underbemandede, også på regionalt plan.

Med hensyn til menneskehandel betragtes Montenegro som et transit-, oprindelses- og bestemmelsesland. Der er blevet vedtaget en ny national strategi og en handlingsplan for bekæmpelse af menneskehandel. Straffeloven er blevet ændret for at forbedre identifikationen af ofre og gøre handel med menneskeorganer til en strafbar handling. Straffeloven har også gjort slaveri og tvangsægteskaber som følge af menneskehandel til strafbare handlinger.

Det tætte samarbejde med Europol, Interpol, medlemsstaternes og tredjelandes politistyrker, navnlig vedrørende narkotikahandel, fortsatte. Sundhedsministeriet har i samarbejde med indenrigsministeriet udarbejdet en ny strategi og handlingsplan for narkotikabekæmpelse. De omfatter foranstaltninger vedrørende forebyggelse, rehabilitering, medicinsk behandling og udbudsstyring.

Med hensyn til bekæmpelse af korruption skal lovgivningsrammen styrkes yderligere og gennemføres. Beskyttelsen af whistleblowere er blevet styrket gennem nye arbejdsretlige bestemmelser, men antallet af indberetninger om korruption fra borgere er fortsat lavt. Der er blevet udarbejdet en ny handlingsplan for gennemførelse af strategien for bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. Mekanismerne for kontrol med interessekonflikter, finansiering af politiske partier og valgkampaner og håndhævelsen af sanktioner og kontrolmekanismer i forbindelse med offentlige indkøb skal styrkes yderligere. Den professionelle kapacitet og uafhængighed hos tilsynsinstitutionerne, navnlig den statslige valgkommission, statsrevisorinstitutionen og kommissionen for forebyggelse af interessekonflikter, skal forbedres. Kommissionen for forebyggelse af interessekonflikter bør have adgang til alle relevante databaser hos andre statslige enheder. Der er endnu ikke blevet inddrevet aktiver i forbindelse med korruptionssager. Oplysningskampagnerne for anmeldelse af korruption er blevet videreført. Direktoratet for korruptionsbekæmpende foranstaltninger blev overført til justitsministeriet. Det mangler dog de nødvendige redskaber til at sikre effektiv koordination af korruptionsforebyggende foranstaltninger. Data om domfældelser i korruptionssager viser et meget højt antal frifindelser i såvel første instans som i appelinstanten.

Med hensyn til grundlæggende rettigheder i tilknytning til fri bevægelighed blev den seneste handlingsplan for gennemførelse af strategien for fordrevne og internt fordrevne personer vedtaget i januar 2013. Den omfatter foranstaltninger med sigte på status, socioøkonomisk integration, herunder beskæftigelse, uddannelse, sundhedsydelse, social sikring og bolig, men gennemførelsen halter bagefter. Oplysningskampagnerne blev videreført. Der er gjort fremskridt med at legalisere fordrevne personers status. I januar 2013 fremlagde regeringen en ændring af udlændingeloven for parlamentet, hvorved fristen for ansøgninger om permanent opholdstilladelse blev forlænget til december 2013. Der organiseres rejser til Kosovo, for at fordrevne personer kan skaffe de dokumenter, der er nødvendige for at legalisere deres status i Montenegro. Man har endnu ikke gennemført den strategi, som blev vedtaget i april 2012, for at forbedre situationen for romaer, askhalier og egyptere. Der er behov for yderligere bestræbelser for at forbedre levevilkårene i Koniklejren.

I oktober 2013 vedtog Montenegro omfattende handlingsplaner for kapitel 23 og 24 i udvidelsesforhandlingerne med henblik på at gennemføre reformer inden for retsvæsen, grundlæggende rettigheder, retfærdighed, frihed og sikkerhed.

### **3.5. Serbien**

Der blev fortsat fremstillet og distribueret biometriske pas og sikre id-kort. Serbien udstedte således 584 668 biometriske pas i 2012. Driften af og rapporteringen fra det særlige koordinationsdirektorat, der er ansvarligt for udstedelsen af rejsedokumenter til personer med bopæl i Kosovo, bør forbedres.

Hvad angår grænseforvaltning har Serbien fortsat med at gennemføre strategien og handlingsplanen for integreret grænseforvaltning. Landet har videreført det grænseoverskridende samarbejde med Bosnien-Hercegovina og Montenegro, opgraderet videoovervågningsfaciliteterne og udført fælles operationer med nabolandene. Der er endnu ikke truffet beslutning om lukningen af ulovlige grænseovergangssteder på grænsen til Bosnien-Hercegovina. Systemet for tidlig varsling med henblik på afsløring af falske

rejsedokumenter fungerer gnidningsløst. Serbien har også styrket grænsekontrollen ved visse grænseovergangssteder med henblik på at forebygge asylmisbrug i medlemsstaterne. En kombination af risikoanalyse, inspektion af rejseselskaber og efterforskningsteknikker har gjort det muligt for politiet og transportministeriet at foregribe asylmisbrug i en række tilfælde. Serbien har også ændret sin straffelov med henblik på at medtage medvirken til asylmisbrug i andre lande som en strafbar handling og har intensiveret efterforskninger af transportvirksomheder og rejsebureauer, som mistænkes for at medvirke til ulovlig migration til EU. Myndighederne har rejst syv strafferetlige anklager mod otte personer på grundlag af denne nye strafferetlige bestemmelse.

I 2012 førte dialogen mellem Beograd og Pristina til betydelige resultater med hensyn til gennemførelsen af integreret grænseforvaltning. Ved udgangen af 2012 var fire grænseovergange, herunder de to passager i det nordlige Kosovo, operationelle, og alle seks grænseovergange mellem Serbien og Kosovo har været operationelle siden slutningen af februar 2013. De to parter nåede også til enighed om at påbegynde opkrævning af toldafgifter. Med hensyn til fri bevægelighed er ordningen med id-rejsekortet trådt i kraft. Begge parter fortsætter gennemførelsen af aftalen om toldstempler. Der skete også fremskridt med oprettelsen af et folkeregister, og Serbiens samarbejde med EULEX blev yderligere forbedret. Direkte kontakter på højt plan og kontakter på operationelt plan letter fortsat samarbejdet, bl.a. om bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Serbien bør vise sin fortsatte vilje til at normalisere forbindelserne med Kosovo.

Der er ikke sket nævneværdige fremskridt på asylområdet. Lovgivningsrammen opfylder i vid udstrækning EU-standarden, men den skal gennemføres effektivt. Manglen på passende asylprocedurer synes at tilskynde asylansøgere til at betragte Serbien som et transitland for videre (ulovlig) migration til EU. Serbien har to asylmodtagelsescentre med utilstrækkelig kapacitet til at give alle asylansøgere de krævede ydelser. Adgangen til asylprocedurer er betinget af, at man får adgang til indkvartering i et asylcenter. Serbien bør forbedre sin asylordning ved at oprette et tredje center, udvikle et system til behandling af asylansøgers biometriske data og tilvejebringe bedre betingelser for integration af asylansøgere. Der bør tages yderligere skridt til at tilpasse landets lovgivning til gældende EU-ret vedrørende lovlig migration, navnlig hvad angår retten til familiesammenføring, opholdstilladelse som fastboende udlænding og betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse i studieøjemed. Der er taget de første skridt til at oprette en national database til kontrol af asylansøgers personoplysninger og fingeraftryk.

Serbien har truffet flere foranstaltninger på migrationsområdet. Kommissariatet for flygtninge og migration gennemførte i samarbejde med Den Internationale Migrationsorganisation (IMO) et sæt kapacitetsopbyggende foranstaltninger for kommunale kontorer, der beskæftiger sig med migration og reintegration, med henblik på at forbedre uddannelse og sociale tjenester for tilbagevendte og deres familier. Myndighederne og IMO afholdt også en række rundbordsmøder for det serbiske civilsamfund om migration, reintegration og tilbagetagelse. Serbien fortsatte med at gennemføre tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Serbien og accepterede angiveligt 95 % af anmodningerne om tilbagetagelse fra EU-medlemsstaterne.

Serbien har gjort visse fremskridt med hensyn til bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Landets nye strategi for efterretningsbaseret politivirksomhed er ved at blive gennemført. Den særlige anklager for organiseret kriminalitet indledte en række højt profilerede sager i rapporteringsperioden, men der er endnu ikke indført et informationsudvekslingssystem, som involverer politi og anklagemyndighed. Serbien er lige ved at indgå en operationel aftale med Europol. Beslaglæggelsen af aktiver steg i 2012, men den midlertidige konfiskation og indefrysning af aktiver viste sig at være vanskelig under Serbiens nye straffelov. Kapaciteten til at udføre komplekse finansielle efterforskninger er fortsat begrænset, selv om FIU er blevet

mere proaktivt med hensyn til at iværksætte finansielle efterforskninger, og kriminalpolitiet fortsatte samarbejdet med Interpol og det tværfaglige CARIN-netværk for inddrivelse af aktiver i grænseoverskridende sager, som involverer hvidvaskning af penge. Inddrivelsen af aktiver er steget moderat, men er fortsat lav.

Serbien er fortsat et oprindelses-, transit- og bestemmelsesland for ofre for menneskehandel. Antallet af serbiske ofre for sådan menneskehandel faldt i 2012, men det store antal serbiske kriminelle, der var involveret i denne aktivitet, var fortsat blandt de ti højeste i EU. Østrig, Slovenien, Grækenland og Kroatien rapporterede om det højeste antal serbiske ofre i 2012. Serbien er ved at intensivere samarbejdet med Italien, Rumænien og Bulgarien, Frankrig og Belgien om bekæmpelse af menneskehandel. De serbiske myndigheder har iværksat en række efterforskninger og gennemført bevidstgørelseskampanjer og kurser for interessenter. Der er blevet oprettet et nyt center for beskyttelse af ofre for menneskehandel, men det er endnu ikke operationelt. Der er ikke udviklet en omfattende, offerorienteret tilgang til menneskehandel med fokus på identifikation af ofre og adgang til bistand og beskyttelse.

Serbien har gjort visse fremskridt med bekæmpelse af korruption. Man har vedtaget en lovgivningsmæssig og institutionel ramme, herunder et korruptionsbekæmpende organ og en ny lov om finansiering af politiske partier i overensstemmelse med europæiske standarder. Parlamentsvalget i 2012 er allerede blevet afviklet under denne lov, og myndighederne vil snart kontrollere, om de politiske partier overholder bestemmelserne i denne lov. Der er fortsat behov for en proaktiv, efterretningsbaseret tilgang til bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet. Der er blevet vedtaget en strategi og handlingsplan for bekæmpelse af korruption. Det korruptionsbekæmpende organ mangler endnu at dokumentere effektiv kontrol med finansieringen af partier og forbedre samarbejdet med de relevante interessenter for at undersøge formueangivelser. Lovgivningen om whistleblowere gennemføres ikke effektivt.

Serbien gjorde visse fremskridt med hensyn til grundlæggende rettigheder i tilknytning til fri bevægelighed. Kommissariatet for flygtninge og migration har i samarbejde med IMO udført en række projekter på lokalt plan med henblik på at opbygge reintegrationskapaciteten. Disse projekter involverede kommunale myndigheder og ngo'er. Regeringen har endvidere med støtte fra EU-midler vedtaget en national strategi og en handlingsplan til forbedring af romaernes status. Beskæftigelse for romaerne er i den nationale beskæftigelsesplan fra 2013 fastlagt som en prioritet i jobskabelsesordningerne. Grunduddannelse, indmeldelse i skoler, registrering i folkeregistret (herunder legalisering af status som "retligt usynlige personer") og adgang til sundhedsydelser for tilbagevendte er blevet forbedret noget, men romaernes generelle situation er fortsat usikker. Den serbiske regering bør fortsætte med at gennemføre foranstaltninger på kort og mellemlang sigt for at forbedre romaerne socioøkonomiske situation, navnlig med hensyn til deres adgang til uddannelse, arbejdsmarkedet, erhvervsuddannelse, sociale tjenester og sundhedsydelser.

#### **4. DEN VISUMFRIE REJSEORDNINGS VIRKE I 2012 OG DE FØRSTE SEKS MÅNEDER AF 2013**

##### **4.1. Oversigt over udviklingen**

I 2012 påvirkede **asylmisbrug** fortsat den måde, hvorpå den visumfrie rejseordning mellem det vestlige Balkan og EU fungerer. Ifølge Eurostat steg det samlede antal asylansøgninger, der blev indgivet i EU-medlemsstaterne og de associerede Schengenlande af statsborgere fra de fem visumfrie stater i det vestlige Balkan, til 47025 i 2012, dvs. en stigning på 63 % i forhold til 2011 (figur 6.1). Det samlede tal for sidste år var det højeste, siden visumpligten blev ophævet for borgere i det vestlige Balkan. I de første ni måneder af 2013 var det samlede

antal asylansøgninger fra de fem visumfrie stater kun 5,6 % lavere end i de første ni måneder af 2012<sup>4</sup>. Tilstrømningen af asylansøgere i 2013 ligner i bemærkelsesværdig grad tendensen i 2012.

Ifølge Eurostat tegnede statsborgere fra de fem visumfrie stater i det vestlige Balkan sig for ca. 13 % af alle asylansøgninger i EU-medlemsstaterne og de associerede Schengenstater i 2012<sup>5</sup>. Næsten 92 % af disse ansøgninger blev indgivet i de seks mest berørte medlemsstater og associerede Schengenstater, dvs. **Tyskland, Sverige, Frankrig, Schweiz, Belgien og Luxembourg**. Andelen af asylansøgere fra det vestlige Balkan, der blev modtaget i Schengenstater, steg fra 64 % til 92 % mellem 2009 og 2012 (figur 6.2).

Sidste års betydelige stigning i antallet af asylansøgninger fra det vestlige Balkan havde varierende indvirkning på de berørte EU-medlemsstater og associerede Schengenstater (figur 6.3):

- Antallet af asylansøgninger i Tyskland steg med 143 % til 22 715.
- Antallet af asylansøgninger i Sverige steg med 31 % til 6 410.
- Antallet af asylansøgninger i Frankrig steg med 5 % til 5 505.
- Antallet af asylansøgninger i Schweiz steg med 31 % til 3 670.
- Antallet af asylansøgninger i Belgien steg med 3 % til 3 315.
- Antallet af asylansøgninger i Luxembourg steg med 1 % til 1 435.

**Asylanerkendelsesraten**<sup>6</sup> i disse medlemsstater og associerede Schengenstater faldt fra 2,8 % til 2,3 % mellem 2011 og 2012 (figur 6.4). Men selv dette lave tal dækkede over betydelige forskelle mellem ansøgerne fra det vestlige Balkan, idet kun ca. 1,3 % af de montenegrinske ansøgere, 0,7 % af ansøgerne fra Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og 1,7 % de serbiske ansøgere fik tildelt international beskyttelse i ovennævnte seks medlemsstater og associerede Schengenstater. Samtidig fik 9,1 % af de albanske ansøgere<sup>7</sup> og 3,2 % af ansøgerne fra Bosnien-Hercegovina asyl i disse stater i 2012.

Asylansøgninger fra **hver af de visumfrie stater i det vestlige Balkan steg** i 2012. Borgere fra Serbien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien indgav det største antal asylansøgninger, mens albanere overhalede borgere fra Bosnien-Hercegovina som den tredje største gruppe af asylansøgere fra det vestlige Balkan. Der blev også registreret en stor stigning i antallet af montenegrinske ansøgere i 2012 om end fra et lavere niveau (figur 6.5 til 6.9).

- Antallet af serbiske asylansøgninger steg med 35 % til 20 935.
- Antallet af ansøgninger fra borgere i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien steg med 64 % til 10 740.
- Antallet af albanske asylansøgninger steg med 143 % til 7 705.

<sup>4</sup> Ifølge beregninger fra Frontex for de første ni måneder af 2013 blev 16 940 asylansøgninger fra det vestlige Balkan indgivet i de fem førende modtagerstater, hvilket kun var 5,6 % lavere end i de første ni måneder af 2012. Tyskland modtog 70 % flere ansøgninger i de første tre kvartaler af 2013 end i den tilsvarende periode i 2012, samtidig med at antallet af asylansøgninger i Sverige, Schweiz, Belgien og Luxembourg faldt.

<sup>5</sup> Ud af de i alt 360 880 asylansøgninger, der blev indgivet i EU-medlemsstaterne og de associerede Schengenstater i 2012, blev 47 025 indsendt af statsborgere fra de visumfrie stater i det vestlige Balkan.

<sup>6</sup> Anerkendelsesraten beregnes som andelen af positive afgørelser (om flygtningestatus, subsidær beskyttelsesstatus eller humanitær status) ud af det samlede antal afgørelser i første instans.

<sup>7</sup> Dette særligt høje tal for albanske statsborgere var sandsynligvis påvirket af den afgørelse, som det franske *Conseil d'État* traf i marts 2012 om at fjerne Albanien fra listen over sikre oprindelseslande.

- Antallet af ansøgninger fra borgere fra Bosnien-Hercegovina steg med 117 % til 6335.
- Antallet af montenegrinske asylansøgninger steg med 96 % til 1310.

De foregående år var kendetegnet ved dobbelte sæsonudsving, nemlig en mindre "forårsbølge" omkring marts og en større "**efterårsbølge**", da det kolde vejr satte ind. 2012 var ikke kendetegnet ved en udtalt "forårsbølge", men ved en lineær stigning i antallet af asylansøgninger fra april og frem, der kulminerede i en pludselig bølge af ansøgninger i oktober. Alene i oktober 2012 blev der indgivet 8605 asylansøgninger af statsborgere fra det vestlige Balkan i de seks mest berørte EU-medlemsstater og associerede Schengenstater – det højeste månedlige tal, siden visumpligten blev ophævet for borgere fra det vestlige Balkan. Ved udgangen af 2012 var antallet af asylansøgninger faldet til "lavsæson"-niveauet. I 2013 udviste asylansøgningerne et bemærkelsesværdigt tilsvarende mønster med en lineært stigende tendens siden maj 2013.

I 2012 var der en endnu større **bevægelse i asylstrømmen mod Tyskland** end i de foregående år, idet mere end 48 % af alle asylansøgninger fra det vestlige Balkan – 22715 i alt – blev indgivet i Tyskland (figur 6.4). I den ekstraordinære oktober måned 2012 modtog Tyskland næsten fire femtedele (6615 ud af 8605) af de ansøgninger, der blev indgivet af statsborgere fra det vestlige Balkan i de seks mest berørte EU-medlemsstater og associerede Schengenstater. Denne bevægelse mod Tyskland var særlig udtalt blandt borgere fra Serbien, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og, i mindre grad, Bosnien-Hercegovina (figur 6.6, 6.7 og 6.9).

I 2012 blev det også klart, at der er et stærkere indbyrdes forhold mellem individuelle lande i det vestlige Balkan og Schengenområdet. Hovedparten af bølgen i oktober 2012 bestod af ansøgninger indgivet af borgere fra Serbien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og, i mindre grad, Bosnien-Hercegovina. Montenegrinske statsborgere indsendte også hovedparten af deres asylansøgninger i Tyskland. Derimod var Sverige udsat for en voldsom stigning i antallet af albanske ansøgninger i april-maj 2012 og en separat bølge af ansøgninger fra borgere fra Bosnien-Hercegovina i juni 2012. Ud over Sverige havde albanske borgere også valgt Det Forenede Kongerige og Grækenland som mål for deres asylansøgninger.

**Forholdet mellem antallet af grundløse asylansøgninger og antallet af tilbagesendelser** lå fortsat tæt på 1:1 indtil august 2012<sup>8</sup>. Eksplosionen i antallet af asylansøgninger i oktober 2012 øgede dette forhold til 8:1, idet næsten 8000 borgere fra det vestlige Balkan indgav ansøgninger, mens antallet af tilbagesendelser lå på rundt regnet 1000 statsborgere<sup>9</sup>. I de sidste to måneder af 2012 blev forholdet mellem antallet af grundløse asylansøgninger og antallet af tilbagesendelser reduceret til 1:1 som følge af faldende ansøgningstal og en særlig indsats fra de mest berørte medlemsstaters og associerede Schengenstaters side. I de første fire måneder af 2013 lå forholdet mellem antallet af grundløse asylansøgninger og antallet af tilbagesendelser tæt på 1:1, men steg igen til 4:1 ved udgangen af september 2013. Dette viser, at EU-medlemsstaterne og de associerede Schengenstater kun i "lavsæsonen" er i stand til at matche antallet af nye ansøgninger med effektive tilbagesendelser. "Efterårsbølgerne" lægger et enormt pres på asylsystemerne i de mest berørte medlemsstater og associerede

<sup>8</sup> Der er en vis uoverensstemmelse mellem de tal, Frontex har indberettet, og de tal, Eurostat har indsamlet. Forholdet mellem antallet af grundløse asylansøgninger og antallet af tilbagesendelser beregnes på grundlag af månedlige tal, som indberettes af Frontex.

<sup>9</sup> Ifølge Eurostat indgav statsborgere fra de fem visumfrie stater 7865 ansøgninger i Tyskland, Sverige, Schweiz, Belgien og Luxembourg i oktober 2012. Ifølge Frontex sendte disse fem medlemsstater og associerede Schengenstater kun lidt over 1000 statsborgere fra det vestlige Balkan tilbage i denne måned.

Schengenstater og bevirker, at der afsættes færre ressourcer til behandlingen af reelle ansøgninger om international beskyttelse.

En analyse af tilbagesendelsesmetoden afslørede også nogle interessante udsving mellem medlemsstaterne og de associerede Schengenstater. I de første tre måneder af 2013 sendte Tyskland praktisk talt alle ansøgere fra det vestlige Balkan tilbage gennem tvangsudsendelsesprocedurer, Luxembourg benyttede næsten udelukkende frivillig tilbagevenden, Sverige og Belgien benyttede udelukkende frivillig tilbagevenden, mens Schweiz benyttede begge metoder i næsten lige mål.

I sin årlige risikoanalyse vedrørende det vestlige Balkan for 2013 påpegede Frontex to migrationsrisici med hensyn til bevægelsen fra det vestlige Balkan til Den Europæiske Union: 1) den sekundære bevægelse af ulovlige migranter, der kommer ind i EU ved den græsk-tyrkiske grænse og rejser gennem det vestlige Balkan, og 2) det misbrug af EU's visumfrie rejseordning, som statsborgere fra det vestlige Balkan tegner sig for. Den første risiko viste sig i form af ulovlig grænsepassage ved de grønne grænser til det vestlige Balkan og ulovlig indrejse ved grænseovergangsstederne, og den anden risiko havde form af asylmisbrug, ulovligt ophold i medlemsstaterne og dokumentfalsk, som statsborgere fra det vestlige Balkan tegnede sig for.

Med hensyn til den sekundære bevægelse af ulovlige migranter gennem det vestlige Balkan konstaterede Frontex en stigning i antallet af **ulovlige grænsepassager** i 2012 ved og mellem grænseovergangsstederne i det vestlige Balkan. En stigning på 33 % i afsløringerne af ulovlige grænsepassager ved de grønne grænser<sup>10</sup> og en stigning på 68 % ved grænseovergangsstederne<sup>11</sup> var primært knyttet til ikkeeuropæiske migranter, der søgte at rejse ind i EU igen via det vestlige Balkan efter først at være indrejst ved den græsk-tyrkiske grænse. Borgere fra Afghanistan, Albanien, Pakistan, Algeriet, Somalia, Syrien, Marokko, Kosovo, Serbien og Den Palæstinensiske Myndighed var blandt dem, der hyppigst blev afsløret i illegalt at forsøge at passere de grønne grænser med det vestlige Balkan (figur 6.10). I regionen tegnede borgere fra Kosovo sig for den største stigning i ulovlig grænsepassage i 2012.

Antallet af borgere fra det vestlige Balkan med **ulovligt ophold** i EU steg til 31 522 i 2012, hvilket udgjorde ca. 10 % af alle afsløringer i EU sidste år. I 2011 udgjorde andelen af borgere fra det vestlige Balkan blandt de tredjelandstatsborgere, der blev afsløret som havende ulovligt ophold i EU, 8,7 %. I 2012 blev der afsløret flere personer med ulovligt ophold fra hver visumfri stat i det vestlige Balkan, og de største grupper omfattede albanske (12 003) og serbiske (8 006) statsborgere. Mere end halvdelen af alle personer med ulovligt ophold fra det vestlige Balkan blev afsløret i Tyskland, Grækenland, Slovenien og Italien.

Frontex afslørede også en stor stigning i tilfælde af **dokumentfalsk** begået af albanske og kosovoske statsborgere i 2012. Sidste år blev albanske statsborgere den største gruppe af tredjelandstatsborgere, der forsøgte at indrejse i Schengenområdet ved hjælp af falske dokumenter, efterfulgt af syriske, marokkanske, ukrainske og nigerianske statsborgere. Sådanne dokumentfalsk havde primært form af forfalskede græske indrejsestempler, der var fremstillet for at skjule opholdets længde. De irske og de britiske myndigheder afslørede også i stigende grad albanske statsborgere, når de forsøgte at indrejse fra Schengenområdet ved hjælp af forfalskede italienske id-kort. Selv om de forfalskede stempler tegnede sig for den største stigning blandt alle former for dokumentfalsk, der blev afsløret i 2012, var forfalskede pas

<sup>10</sup> Afsløringer af ulovlig grænsepassage ved de grønne grænser (mellem grænsepassager) steg fra 26 244 til 34 839 mellem 2011 og 2012.

<sup>11</sup> Afsløringer af ulovlig grænsepassage ved grænsepassagerne steg fra 1 421 til 2 387 mellem 2011 og 2012.

fortsat den mest almindelige form for dokumentfalsk i 2012. Falske pas, der gav udseende af at være udstedt af Albanien, Bulgarien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Albanien, var dem, der hyppigst blev afsløret ved grænseovergangsstederne med det vestlige Balkan, idet det var borgere fra Kosovo, Tyrkiet og Albanien, der hyppigst fremlagde sådanne dokumenter.

#### **4.2. Pushfaktorer i forbindelse med asylmisbrug og foranstaltninger til imødegåelse heraf**

I en nylig analyse afgrænsede EASO de mest almindelige "**pushfaktorer**" i forbindelse med asylmisbrug med oprindelse i det vestlige Balkan. Borgere i de visumfrie stater anførte for det meste afsavn, arbejdsløshed, manglende adgang til sundhedsydelser, sociale ydelser og uddannelse, institutionaliseret forskelsbehandling og, for Kosovos og Albanis vedkommende, blodfejder som grundene til, at de påberåbte sig international beskyttelse i medlemsstaterne. I EASO-undersøgelsen udpegede medlemsstaterne marginalisering af romaer og andre minoriteter, afsavn og fattigdom, vanskelige levevilkår om vinteren og manglen på grundlæggende infrastrukturer og medicinsk behandling som de mest almindelige faktorer bag asylmisbrug.

I sin årlige risikoanalyse vedrørende det vestlige Balkan for 2013 konstaterede Frontex, at romaerne fortsat udgjorde det overvældende flertal af asylansøgere fra de visumfrie stater. I Tyskland var over 80 % af ansøgerne romaer. I Sverige udgjorde romaansøgerne mindst fire femtedele af asylansøgerne fra det vestlige Balkan, men en efterfølgende undersøgelse viste, at en endnu højere andel muligvis kunne have været romaer. I Sverige, hvor en ansøgers modersmål anvendes til at bestemme vedkommendes etniske baggrund, angav mange mennesker andre sprog end rom. Dette kunne have fået de svenske myndigheder til at undervurdere antallet af asylansøgere med romabaggrund.

De fem visumfrie stater intensiverede **det operationelle samarbejde** med nabolandene og de medlemsstater, der var mest berørt af asylmisbrug i 2012:

- Albanien intensiverede det operationelle samarbejde med Grækenland og Italien, som er de to medlemsstater, der er mest berørt af albanere, der bliver efter udløbet af deres opholdstilladelse, og som begår dokumentfalsk, og med Sverige for at overvåge de flugtruter, der anvendes af albanske asylansøgere, som ankommer til Sverige.
- Bosnien-Hercegovina forbedrede grænsesamarbejdet med nabostaterne og informationsudvekslingen med Sverige for at overvåge de ruter, der hyppigst benyttes af asylansøgere, som ankommer til Sverige.
- Serbien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien forbedrede det operationelle samarbejde med de tyske myndigheder, også ved Frontex' mellemkomst, for at bidrage til at håndtere den ekstraordinære bølge af asylansøgninger i oktober 2012.
- Montenegro optrappede sin kontrol af betingelserne for indrejse til Schengenområdet, herunder rejsedokumenter, midler til underhold og sygeforsikring, med henblik på at forebygge asylmisbrug i Schengenområdet.

Landene i det vestlige Balkan har rapporteret om foranstaltninger til efterforskning af sager mod formidlere, der medvirker til asylmisbrug, såsom rejsebureauer og transportvirksomheder, der kan være involveret i misinformation af borgerne om fordelene ved asyl. Bosnien-Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Serbien fortsatte med at koordinere deres retshåndhævende myndigheders og transportministeriers

aktiviteter med at undersøge eventuelle uregelmæssigheder. De fem visumfrie stater udførte følgende foranstaltninger i 2012:

- Albanien iværksatte en række kriminalefterforskninger vedrørende personer, der mistænkes for at have formidlet ulovlig grænsepassage eller falske dokumenter.
- Bosnien-Hercegovina iværksatte efterforskninger af transportvirksomheder, hvis medlemmer var mistænkt for at have formidlet befordring af borgere med det udtrykkelige formål at søge asyl i Sverige.
- De retshåndhævende myndigheder i Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien rejste med hjemmel i den ændrede straffelov en række strafferetlige anklager mod enkeltpersoner for misbrug af ordningen vedrørende visumfrihed med EU-medlemsstaterne.
- Montenegro afslørede ikke nogen sammenhæng med organiseret kriminalitet i forbindelse med ulovlig migration med henblik på asylmisbrug i EU-medlemsstaterne, men rejste strafferetlige anklager mod en organiseret gruppe, der var mistænkt for at have forfalsket dokumenter for at lette menneskesmugling gennem Montenegro.
- Serbien ændrede sin straffelov med henblik på at gøre medvirken til asylmisbrug i andre lande til en strafbar handling og intensiverede efterforskninger af transportvirksomheder og rejsebureauer, som mistænkes for at medvirke til ulovlig migration til EU.

De fem visumfrie stater har også forsøgt at **styrke grænsekontrollen**, bl.a. gennem fælles operationer og fælles patruljeringer langs grænsen og ved meget trafikerede grænseovergangssteder:

- Albanien ændrede sin lovgivning for at stramme betingelserne for, at borgere kan anmode om navneændring<sup>12</sup> for at undgå grænsekontrol, sammenkoblede sin database vedrørende grænsekontrol med det nationale folkeregister og intensiverede kontrollen med indrejsestempler ved grænseovergangsstederne med Grækenland.
- Bosnien-Hercegovina, Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Montenegro opgraderede deres grænsekontrollsystemer, sådan at de rejsendes identitet kunne sammenholdes med et sæt indenlandske databaser og Interpols database over bortkomne og stjalne pas, hvilket har forbedret afsløringen af dokumentfalsk ved grænseovergangsstederne.
- Serbien rapporterer også om, at grænsekontrollen er blevet skærpet ved grænseovergangsstederne i overensstemmelse med borgernes grundlæggende rettigheder<sup>13</sup>.

De visumfrie stater tog også skridt til at forbedre **romaernes socioøkonomiske situation**, navnlig med hensyn til jobskabelse, erhvervsuddannelse, boligstøtte og registrering i folkeregistret.

- Albanien fortsatte med at gennemføre sin reintegrationsstrategi for repatrierede inden for jobskabelse og erhvervsuddannelse.

---

<sup>12</sup> Ifølge en ny bekendtgørelse fra det albanske indenrigsministerium skal borgerne have udstedt en attest fra grænsepolitiet om, at de ikke er opført på Schengenlisten over personer med indrejseforbud, før de kan ansøge om navneændring i Albanien.

<sup>13</sup> En borger fra Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien indgav en klage mod det serbiske indenrigsministerium med påstand om, at der lå forskelsbehandling til grund for hans indrejseforbud til Serbien. En lokal ret afviste hans sag i 2012.

- Bosnien-Hercegovina afsatte ekstra ressourcer til reintegration af tilbagevendte med hensyn til beskæftigelse, bolig og sundhedsydelser.
- Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien åbnede 11 romainformationscentre og gennemførte projekter inden for uddannelse, social inklusion, jobskabelse, boligstøtte, retshjælp og registrering i folkeregistret for romaerne.
- Montenegro søgte at forbedre registrering i folkeregistret, uddannelse, beskæftigelse, sociale tjenester, sundhedsydelser og boliger for romaerne.
- Serbien søgte med bistand fra IMO at opbygge kapacitet på centralt og kommunalt niveau til håndtering af reintegration og holdt en række rundbordsmøder om bedste praksis inden for migrationsstyring og reintegration.

Myndighederne i disse fem lande i det vestlige Balkan traf i 2012 nye foranstaltninger til imødegåelse af asylmisbrug i Schengenområdet. Hvert land rapporterede, at det havde gennemført **informationskampagner** for at orientere borgerne om deres rettigheder og forpligtelser under den visumfrie ordning med stigende deltagelse af lokale ngo'er og EU-delegationer:

- Albanien begyndte at uddele foldere i lufthavne.
- Bosnien-Hercegovina offentliggjorde i de trykte og elektroniske medier en række artikler og vejledninger for rejsende.
- Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien iværksatte en informationskampagne i kommunerne i tæt samarbejde med migrationscentre og et romainformationscenter, i hvilken forbindelse der blev oversat brochurer til rom.
- Montenegro gennemførte en række informationskampagner i kommunerne.
- Serbien iværksatte en række elektroniske informationskampagner mod asylmisbrug og forbedrede håndteringen af tilbagesendelsessager gennem sine diplomatiske missioner i udlandet.

#### **4.3. Pullfaktorer i forbindelse med asylmisbrug og foranstaltninger til imødegåelse heraf**

EASO har konstateret, at en række "**pullfaktorer**" også har fremmet asylmisbrug med oprindelse i det vestlige Balkan såsom tilstedeværelsen af indvandrersamfund i modtagerstaterne, varigheden af en asylprocedure, størrelsen af kontante ydelser, der modtages under asylproceduren, adgang til tiggeri eller det illegale arbejdsmarked og kendskab til den tidligere asylankendelsesrate i sager vedrørende blodfejder, homoseksualitet, vold i hjemmet eller menneskesmugling.

I 2012 var der flere eksempler på, hvordan ændringer i bestemte pullfaktorer i modtagerlandene kunne påvirke migrationsbevægelser fra det vestlige Balkan.

- Det fremgik af en afgørelse fra den tyske forfatningsdomstol fra juli 2012<sup>14</sup>, at de relevante bestemmelser i loven om ydelser til asylansøgere var uforenelige med den grundlæggende ret til en minimumslevestandard. I henhold til denne lov var asylansøgere berettiget til 225 EUR om måneden med en kontant udbetaling på 40 EUR. Som følge af denne afgørelse blev den månedlige ydelse til asylansøgere forhøjet til 336 EUR pr. måned med en kontant udbetaling på 130 EUR. Som følge heraf steg tilstrømningen af asylansøgninger fra primært Serbien og Den Tidligere

<sup>14</sup> Dom afsagt af den tyske forbundsforfatningsdomstol i sag 1 BvL 10/10 den 18. juli 2012.

Jugoslaviske Republik Makedonien og kulminerede med indgivelsen af 6615 ansøgninger alene fra denne region i oktober 2012. De tyske myndigheder reagerede ved på ny at oprette en støtteenhed for det vestlige Balkan, der var bemannet med udsendt personale fra flere forbundsmyndigheder, som udelukkende fokuserede på ansøgninger fra disse lande, hvorved asylbehandlingstiden blev reduceret fra 40 til 10 dage og antallet af tilbagesendelser øget. Til trods for disse operationelle skridt synes den storstilede bevægelse i strømmen af asylansøgere mod Tyskland at være blevet et permanent træk ved EU's visumfrie rejseordning siden oktober 2012.

- **Sverige** oplevede en dramatisk bølge af asylansøgninger fra albanske borgere i april-maj 2012 og en separat bølge af ansøgninger fra Bosnien-Hercegovina i juni 2012. Den albanske bølge skyldtes angiveligt rygter i det nordlige Albanien om, at Sverige ville yde international beskyttelse til ansøgere af økonomiske årsager<sup>15</sup>. De svenske konsulære myndigheder reagerede ved at udsende en klar offentlig erklæring, der slog fast, at ansøgninger baseret på økonomiske årsager hurtigt ville blive afvist. Sådanne ansøgere ville også få forbud mod fornyet indrejse i en periode på fem år. Med bistand fra Frontex sendte det svenske grænsebevogtningskorps forbindelsesofficerer til lufthavnene i Podgorica og Beograd for at øge kontrollen med flyvninger med Turkish Airlines via Istanbul til Stockholm. Disse foranstaltninger bevirkede, at den albanske tilstrømning blev reduceret efter maj 2012.
- Sverige oplevede også en bølge af asylansøgninger fra borgere i Bosnien-Hercegovina i juni 2012. De svenske myndigheder konstaterede, at de fleste af ansøgerne var kommet fra én enkelt kommune i den nordøstlige del af landet, og mange havde solgt deres hjem, benyttet mange forskellige transportmidler for at undgå afsløring ved grænseovergangsstederne og ankom med deres familiemedlemmer og hævdede at have tabt deres biometriske pas, inden de ansøgte om asyl i Sverige. Disse oplysninger tydede på en mere langsigtet strategi for ophold i Sverige. Sverige intensiverede samarbejdet med myndighederne i Bosnien-Hercegovina, der gjorde det muligt for de to parter at reducere migrationsstrømmen fra denne bestemte kommune inden en måned efter sommerbølgen. I dag er Sverige den næstmest foretrukne EU-destination for asylansøgere fra de visumfrie stater i det vestlige Balkan.
- Sidste år indførte **Schweiz** flere foranstaltninger, der medførte en reduktion af migrationsstrømmen fra de visumfrie stater i det vestlige Balkan. For det første indførte de schweiziske myndigheder en hurtig procedure for alle visumfrie europæiske stater, som gjorde det muligt at træffe individuelle afgørelser inden 48 timer. Denne procedure blev suppleret af en række foranstaltninger såsom et foreløbigt interview for at rådgive ansøgerne om de potentielt negative konsekvenser af at indgive en grundløs asylansøgning, annullering af alle former for tilbagesendelsesbistand til afviste asylansøgere fra de visumfrie europæiske stater og et femårigt forbud mod fornyet indrejse for afviste asylansøgere, der ikke samarbejder med de schweiziske myndigheder, eller som indgiver flere grundløse ansøgninger. Disse foranstaltninger synes permanent at have reduceret asylstrømmen fra de visumfrie stater til Schweiz. Schweiz tilsluttede sig også Frontex' taskforce vedrørende visumliberaliseringsprocessen i januar 2012.

---

<sup>15</sup> Der opstod en tilsvarende bølge af albanske ansøgninger i Belgien i 2011, der skyldtes rygter om accept af asylansøgninger af økonomiske årsager. Denne bølge stilnede af lige så hurtigt som den var opstået.

EASO har sammenfattet de operationelle skridt, som EU-medlemsstaterne har taget til at imødegå asylstrømmen fra det vestlige Balkan i de seneste år:

- Målrettede besøg på højt plan i de pågældende lande og informationskampagner i samarbejde med lokale ngo'er og kommuner med henblik på at informere borgerne om rettigheder og pligter i forbindelse med visumfri rejse gennem de trykte og elektroniske medier.
- Fortsat operationelt samarbejde med myndighederne i de pågældende lande.
- Reduktion af sundhedsydelser til asylansøgere, men opretholdelse af akut behandling.
- Reduktion af kontante ydelser såsom lommepenge og finansiel bistand ved tilbagesendelse for at mindske de finansielle incitamenter til asylmisbrug.
- Afkortning af asylprocedurerne ved at få flere medarbejdere til at vurdere asylsager i spidsbelastningsperioder eller indførelse af en fremskyndet – hurtig – procedure, der muliggør en hurtig behandling af ansøgninger i spidsbelastningsperioder eller for borgere fra bestemte lande.

#### **4.4. Andre udviklingstendenser i forbindelse EU's visumfrie rejseordning**

Europa-Parlamentet og Rådet har for nylig vedtaget et revideret direktiv om behandling af asylansøgninger (oprindeligt direktiv 2005/85/EF). Det reviderede direktiv, som medlemsstaterne skal begynde at anvende senest i juni 2015, skaber nye værktøjer til forhindring af misbrug af asylsystemet i form af gentagne grundløse ansøgninger. Ansøgnernes ret til at blive i landet kan begrænses, hvis de indgiver en anden asylansøgning, der ikke indeholder nye oplysninger i forhold til den tidligere, eller såfremt der indsendes en anden ansøgning for at forhindre en ansøgers forestående udsendelse. Begrænsninger i retten til at blive kan også anvendes på ansøgere, der har indsendt en tredje eller flere asylansøgninger. Disse regler udgør ikke en undtagelse fra non-refoulement-princippet, der altid skal respekteres.

Medlovgiverne er også tæt på at vedtage Kommissionens forslag til ændring af visumforordningen (oprindeligt forordning (EF) nr. 539/2001)<sup>16</sup>. I maj 2011 foreslog Kommissionen, at der indføres en visumsuspensionsmekanisme med henblik på midlertidigt at suspendere tredjelandstatsborgeres visumfrie status under særlige omstændigheder. Denne mekanisme ville kun blive anvendt som en midlertidig foranstaltning og kunne kun udløses i en nødsituation. Den 12. september tilkendegav Europa-Parlamentet sin støtte til den kompromistekst, som Rådet var nået til enighed om. Den ændrede forordning forventes at blive formelt vedtaget inden årets udgang og vil træde i kraft 20 dage efter dens offentliggørelse i EU-tidende.

## **5. NÆSTE SKRIDT**

Opfølgingsmekanismen i forbindelse med visumliberaliseringsprocessen har gjort det muligt at **udveksle ajourførte oplysninger** om, hvordan EU's visumfrie ordning mellem staterne i det vestlige Balkan og EU-staterne og de associerede Schengenstater fungerer. Frontex' månedlige varslings-tjeneste danner grundlag for denne mekanisme og bør fortsættes. Frankrig bør føjes til listen over lande, der hver måned overvåges af Frontex.

Det overvældende flertal af borgere fra de visumfrie stater i det vestlige Balkan er fortsat rejsende i god tro med et lovligt formål med deres rejse til EU. **Den visumfrie rejseordning**

---

<sup>16</sup> KOM(2011) 290.

**har opfyldt sit mål:** den har styrket de **personlige kontakter** mellem det vestlige Balkan og EU, herunder med indvandrersamfund i medlemsstaterne, styrket **forretningsmuligheder** og **kulturelle udvekslinger** og givet borgerne i de visumfrie stater mulighed for at lære EU bedre at kende. Hver stat i det vestlige Balkan har udtrykt ønske om at fortsætte gennemførelsen af de reformer, der er nødvendige for at opretholde deres borgeres visumfrie rejsestatus.

Asylmisbruget blev imidlertid forværret i 2012, og de første ni måneder af 2013 viste en tendens, der i slående grad ligner 2012. Antallet af asylansøgninger fra regionen begyndte at stige i maj 2013 med et samlet antal ansøgninger mellem januar og september 2013, som kun var 5,6 % lavere end i de første tre kvartaler af 2012. Hver visumfri stats borgere indsendte et større antal ansøgninger i 2012 end i 2011, hvilket lagde særligt pres på asylsystemet i Tyskland, Sverige og Schweiz. Selv om migrationspresset fra regionen aftog efter oktober 2012, har tendensen for ulovlig migration fra de fem visumfrie stater i de første tre kvartaler af 2013 i slående grad lignet 2012. Denne situation er fortsat uholdbar.

Kommissionen opfordrer indtrængende hver stat i det vestlige Balkan til at følge sit politiske tilsagn om visumfri rejse op med konkrete og effektive politikker i marken. Det er nødvendigt at skabe en vedvarende nedadgående tendens i det samlede antal asylansøgninger fra hver visumfri stat. Kommissionen anbefaler, at hver visumfri stat fortsætter med at træffe foranstaltninger på følgende områder:

- (1) Øge den målrettede bistand til minoritetsbefolkninger, navnlig romaer, med henblik på at forbedre deres langsigtede socioøkonomiske integration gennem uddannelses-, beskæftigelses- og erhvervsuddannelsesprogrammer, bl.a. ved at gennemføre nationale strategier og anvende indenlandsk bistand, der understøttes af tilgængelig EU-bistand og bilateral bistand, som tilbydes af EU-medlemsstaterne.
- (2) Forbedre det operationelle samarbejde og udvekslingen af oplysninger med nabostaterne, EU-medlemsstaterne og de associerede Schengenstater, Europa-Kommissionen og, hvor det er hensigtsmæssigt, Frontex, Europol og EASO, inden for grænseforvaltning, migration, asyl og tilbagetagelse i overensstemmelse med EU-lovgivningen og den nationale lovgivning.
- (3) Fortsætte bestræbelser på at efterforske formidlere af ulovlig migration og retsforfølge dem, der muliggør misbrug af den visumfrie ordning, i tæt samarbejde med de retshåndhævende myndigheder i EU-medlemsstaterne, de associerede Schengenstater og Europol.
- (4) Under streng overholdelse af borgernes grundlæggende rettigheder forbedre grænsekontrollen og udvikle et tættere samarbejde med de EU-medlemsstater, der har et direkte ansvar for forvaltningen af EU's ydre grænser.
- (5) Forbedre målrettede informations- og bevidstgørelseskampagner med henblik på at præcisere rettigheder og pligter i forbindelse med visumfri rejse for borgerne, herunder oplysninger om ansvaret for eventuelt misbrug af rettighederne under den visumfrie ordning.

Endelig anbefaler Kommissionen også, at de EU-medlemsstater og associerede Schengenstater, der har haft den største tilstrømning af grundløse asylansøgninger fra det vestlige Balkan, overvejer at gøre en yderligere indsats på følgende områder:

- Hvor det er hensigtsmæssigt, strømline asylprocedurerne for borgere fra de fem visumfrie stater i det vestlige Balkan.

- Yderligere forbedre det operationelle samarbejde med de visumfrie stater, herunder gennem forbindelsesofficerer.
- Bistå de visumfrie stater med at udvikle mere effektive offentlige kommunikationskampagner med henblik på at informere borgerne om deres rettigheder og pligter under den visumfrie ordning.

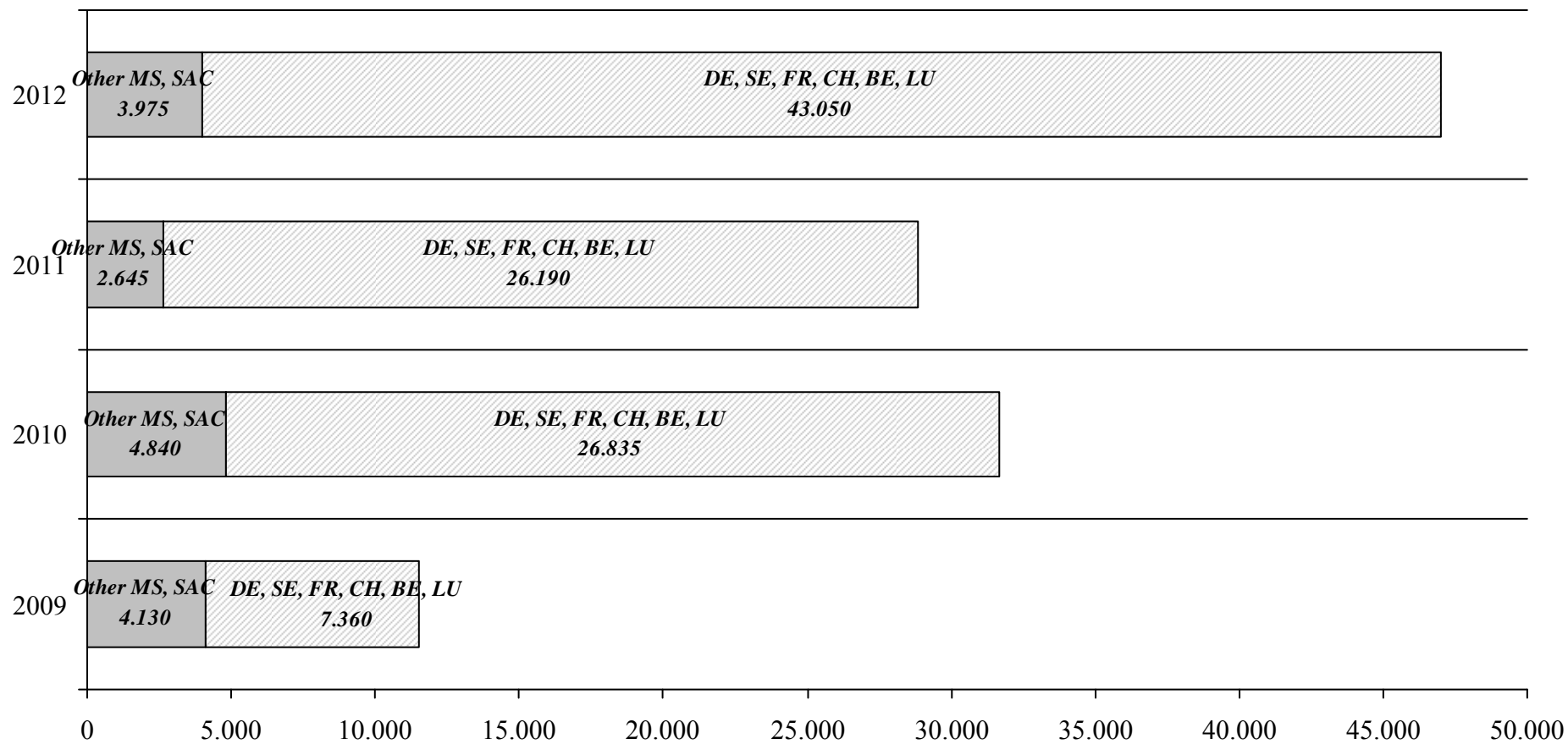
Kommissionen vil fortsætte med at vurdere gennemførelsen af disse foranstaltninger gennem denne opfølgingsmekanisme i forbindelse med visumliberaliseringsprocessen og aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet i 2014.

6.

$\Sigma (EU + SAC) = 20\ 935$	$\Sigma (EU + SAC) = 6\ 445$	$\Sigma (EU + SAC) = 15\ 520$	$\Sigma (EU + SAC) = 18\ 855$	
$\Sigma (EU + SAC) = 1\ 310$	$\Sigma (EU + SAC) = 670$	$\Sigma (EU + SAC) = 435$	$\Sigma (EU + SAC) = 285$	$\Sigma (EU + SAC) = 10\ 740$
$\Sigma (EU + SAC) = 8\ 105$	$\Sigma (EU + SAC) = 1\ 015$	$\Sigma (EU + SAC) = 6\ 555$	$\Sigma (EU + SAC) = 6\ 335$	$\Sigma (EU + SAC) = 2\ 920$
$\Sigma (EU + SAC) = 1\ 625$	$\Sigma (EU + SAC) = 3\ 170$	$\Sigma (EU + SAC) = 2\ 120$	$\Sigma (EU + SAC) = 1\ 965$	$\Sigma (EU + SAC) = 7\ 705$
$\Sigma = 28\ 835$	$\Sigma = 31\ 675$	$\Sigma = 11\ 490$	$\Sigma = 47\ 025$	

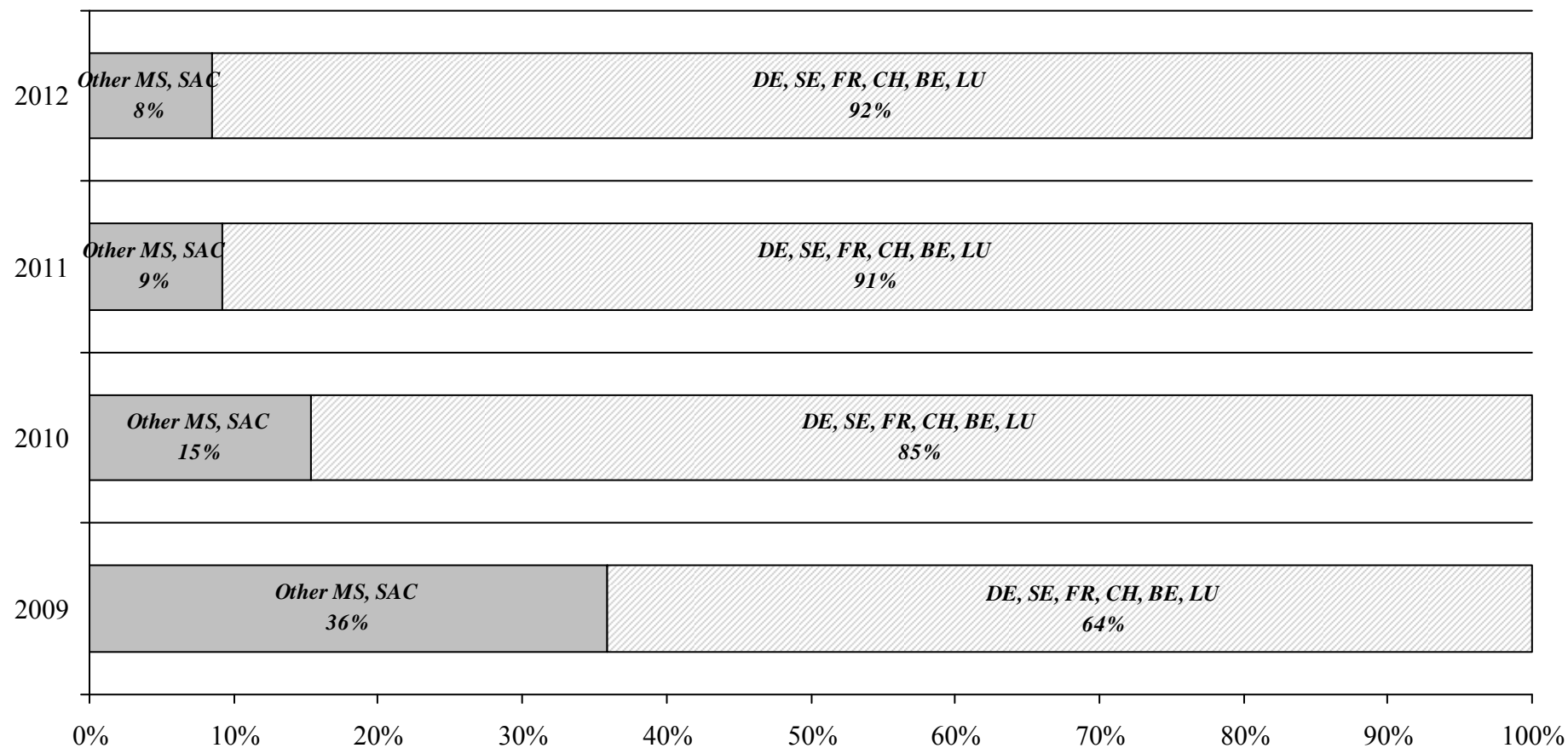
**BILAG**

6.1. Asylansøgninger, som er indgivet af borgere fra de fem stater i det vestlige Balkan i EU-medlemsstaterne og de associerede Schengenstater (SAC)



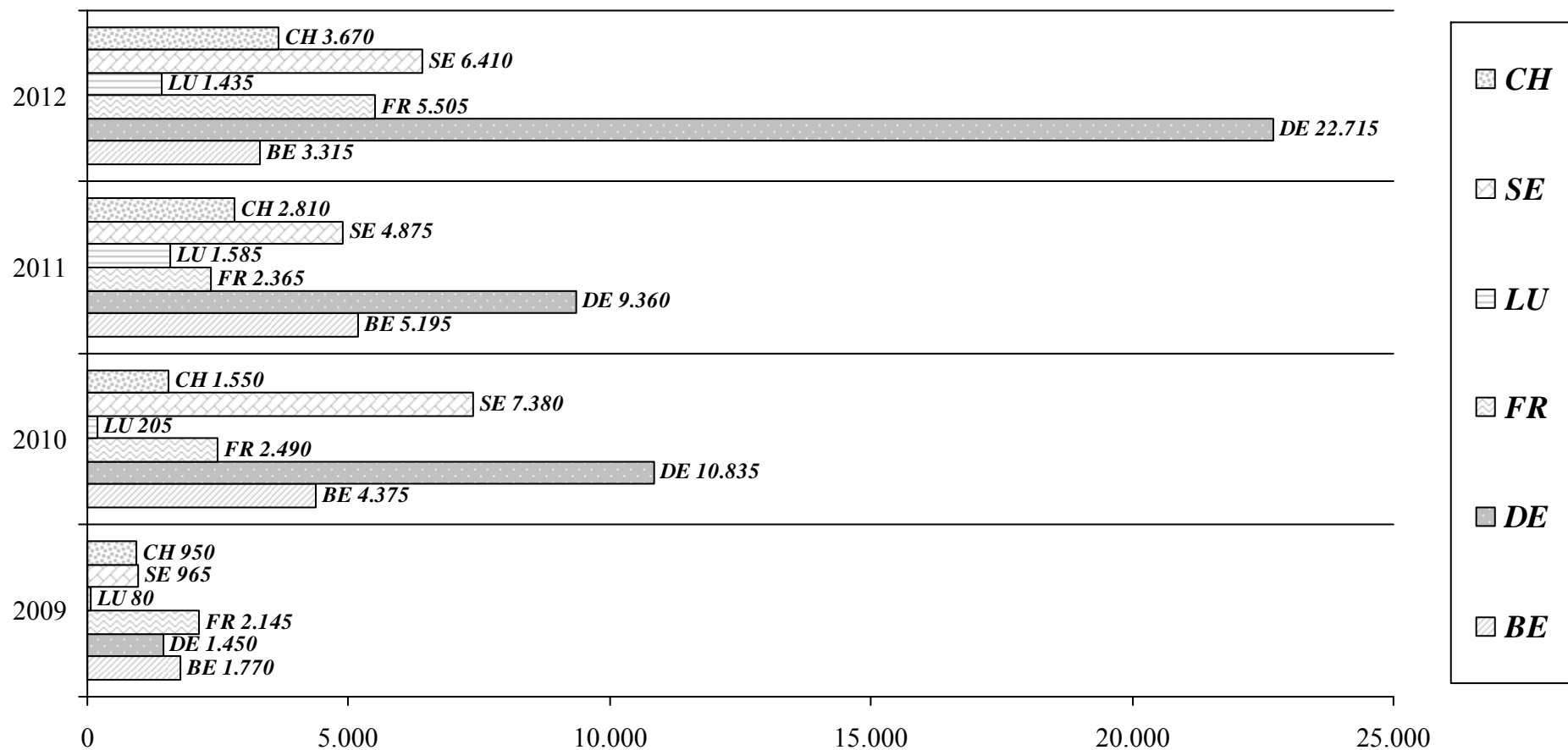
Kilde: Eurostat

**6.2. Asylansøgninger, som er indgivet af borgere fra de fem stater i det vestlige Balkan i EU-medlemsstaterne og de associerede Schengenstater (i procent)**



Kilde: Eurostat

6.3. Asylansøgninger, som er indgivet af borgere fra det vestlige Balkan i de mest berørte EU-medlemsstater og associerede Schengenstater



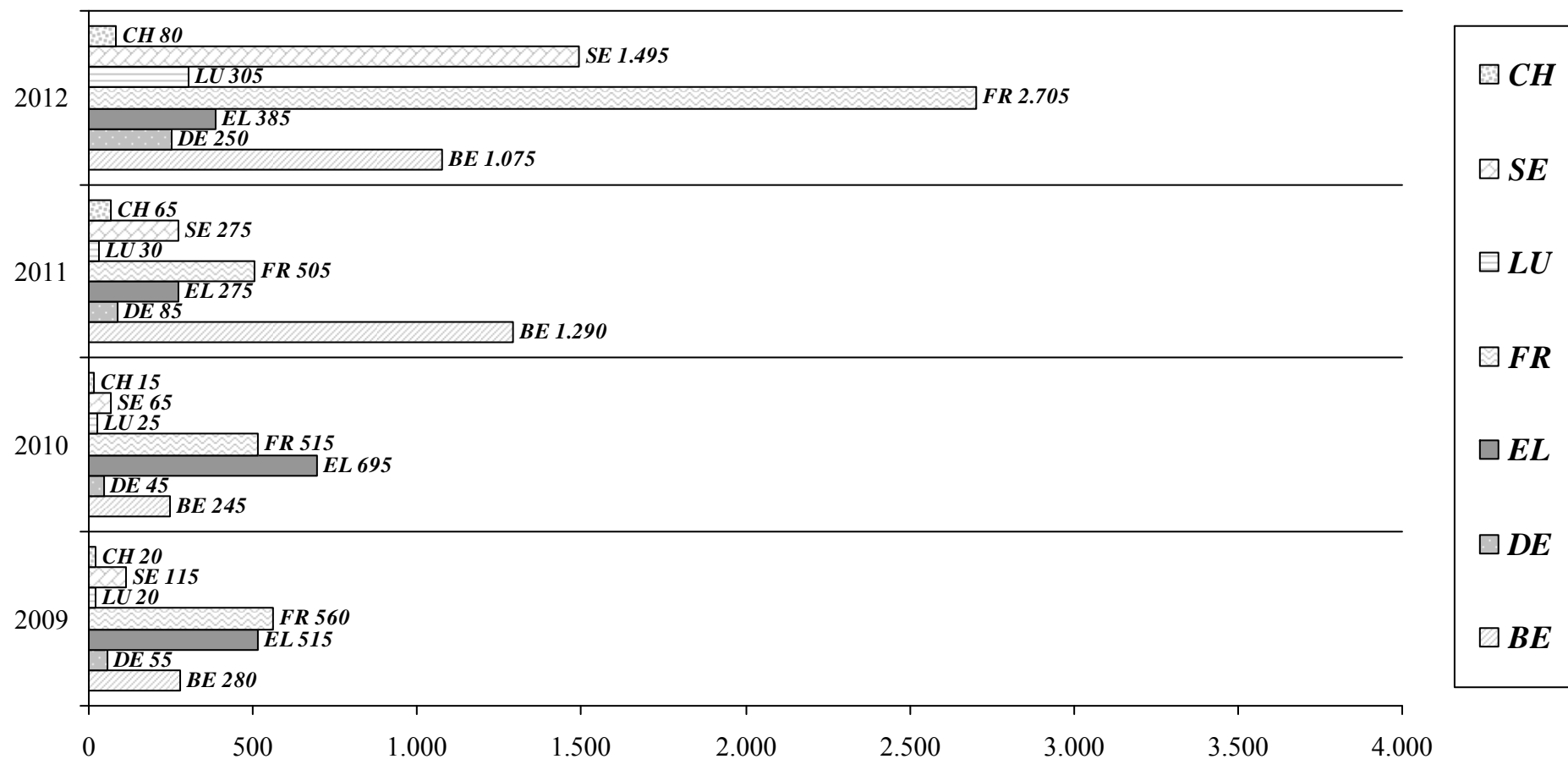
Kilde: Eurostat

#### 6.4. Anerkendelsesrate for asylansøgninger i første instans i de mest berørte EU-medlemsstater og associerede Schengenstater

Borger	Medlemsstater/associerede Schengenstater (MS/SAC)	Samlet antal afgørelser i første instans				Positive afgørelser i første instans				Anerkendelsesrate		
		2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011
MNE	BE	20	20	15	125	5	0	0	0	25,0%	0,0%	0,0%
MNE	DE	80	110	90	355	5	0	0	5	6,3%	0,0%	0,0%
MNE	FR	55	50	75	395	0	0	0	5	0,0%	0,0%	0,0%
MNE	LU	5	0	35	195	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%
MNE	SE	45	40	85	95	0	5	5	0	0,0%	12,5%	5,9%
MNE	CH	15	0	15	20	5	0	5	5	33,3%	0,0%	33,3%
MK	BE	180	390	905	625	0	25	15	15	0,0%	6,4%	1,7%
MK	DE	75	2,480	1,740	6,240	5	5	5	10	6,7%	0,2%	0,3%
MK	FR	50	340	495	720	5	15	5	15	10,0%	4,4%	1,0%
MK	LU	0	0	180	230	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%
MK	SE	45	630	720	430	0	5	0	0	0,0%	0,8%	0,0%
MK	CH	30	135	325	755	15	15	5	20	50,0%	11,1%	1,5%
SRB	BE	605	960	1,415	945	15	115	100	55	2,5%	12,0%	7,1%
SRB	DE	675	4,830	6,105	13,095	15	30	25	25	2,2%	0,6%	0,4%
SRB	FR	620	630	380	810	30	45	25	155	4,8%	7,1%	6,6%
SRB	LU	10	85	440	530	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%
SRB	SE	560	4,760	2,175	2,455	20	25	20	20	3,6%	0,5%	0,9%
SRB	CH	440	450	400	1,295	210	115	120	70	47,7%	25,6%	30,0%
ALB	BE	215	125	445	1,630	40	10	30	225	18,6%	8,0%	6,7%
ALB	DE	60	35	65	115	5	5	15	15	8,3%	14,3%	23,1%
ALB	FR	315	435	465	680	15	15	40	40	4,8%	3,4%	8,6%
ALB	LU	30	5	15	130	10	0	0	0	33,3%	0,0%	0,0%
ALB	SE	105	65	185	985	10	5	20	45	9,5%	7,7%	10,8%
ALB	CH	10	5	25	35	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%
BiH	BE	95	75	295	350	5	0	0	5	5,3%	0,0%	0,0%
BiH	DE	205	340	350	2,030	15	10	15	25	7,3%	2,9%	4,3%
BiH	FR	240	370	110	710	15	25	15	100	6,3%	6,8%	13,6%
BiH	LU	30	25	20	195	0	0	0	0	0,0%	0,0%	0,0%
BiH	SE	95	105	365	1,335	10	10	5	5	10,5%	9,5%	1,4%
BiH	CH	95	165	70	225	55	70	30	20	57,9%	42,4%	42,9%
<i>Det vestlige Balkan i alt</i>	<i>I alt</i>	<i>5 005</i>	<i>17 660</i>	<i>18 005</i>	<i>37 735</i>	<i>510</i>	<i>550</i>	<i>500</i>	<i>880</i>	<i>10,2%</i>	<i>3,1%</i>	<i>2,8%</i>

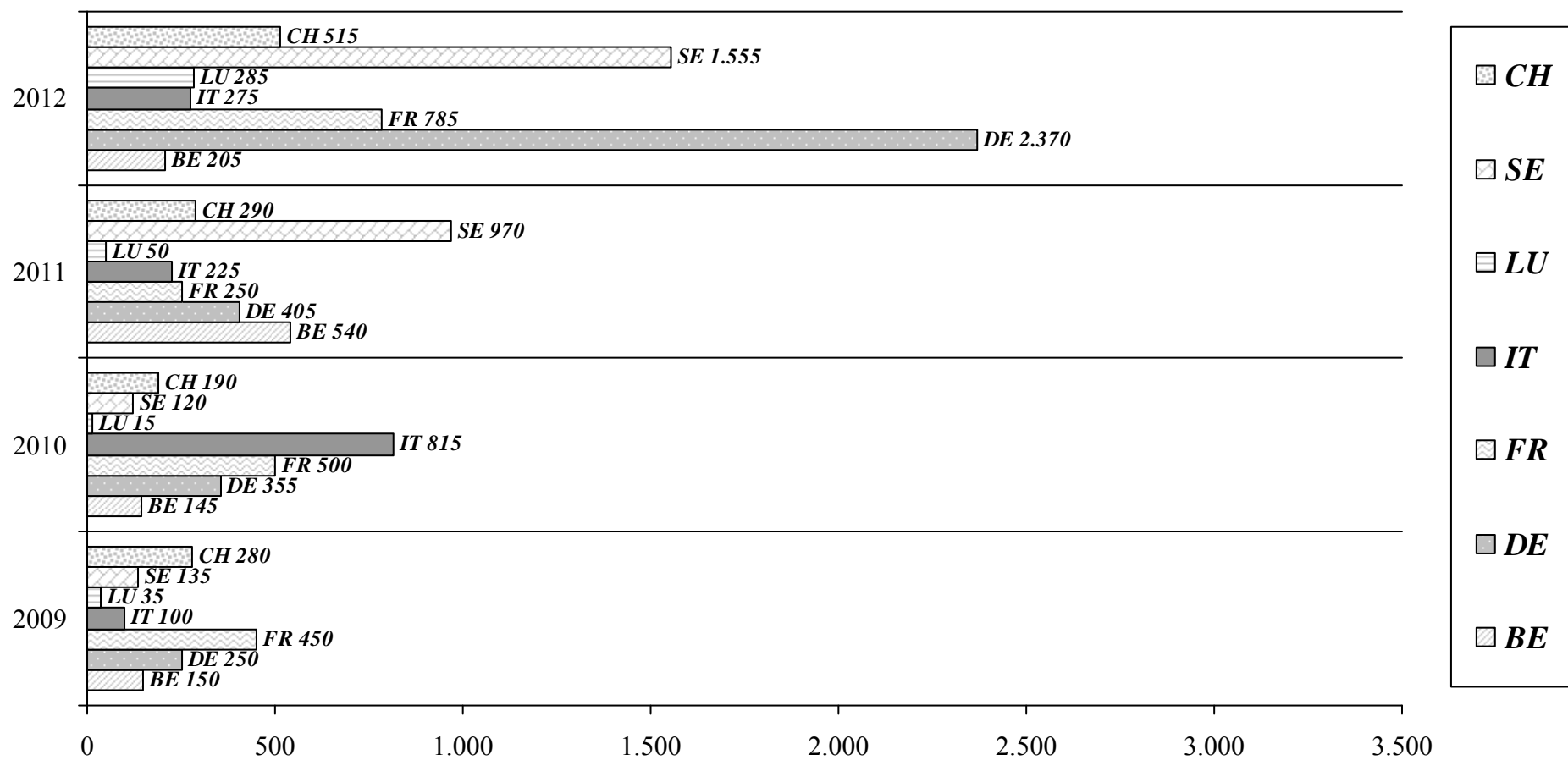
Kilde: Eurostat

6.5. Asylansøgninger, som er indgivet af borgere fra Albanien i EU-medlemsstaterne og de associerede Schengenstater



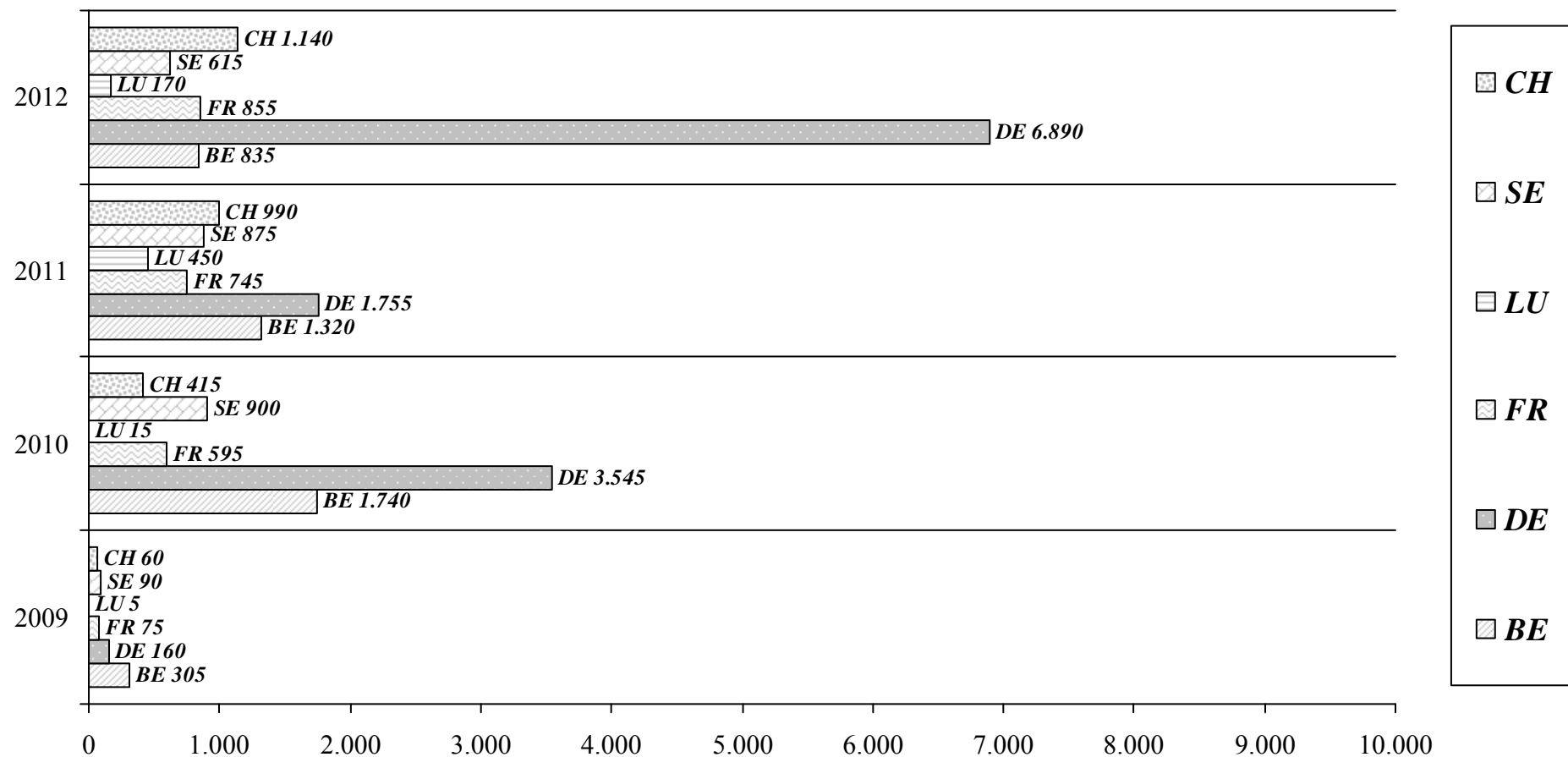
Kilde: Eurostat

6.6. Asylansøgninger, som er indgivet af borgere fra Bosnien-Hercegovina i EU-medlemsstaterne og de associerede Schengenstater



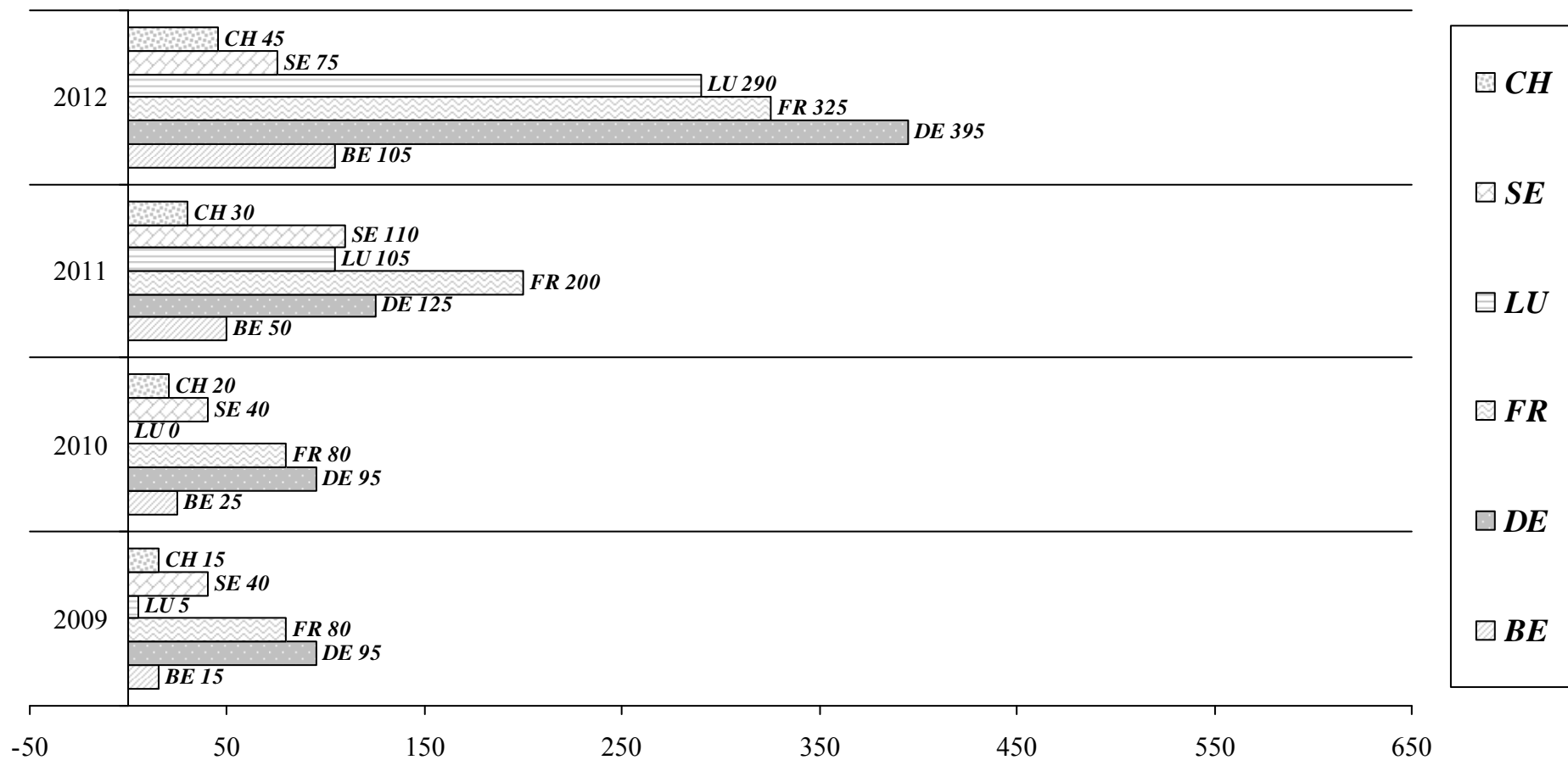
Kilde: Eurostat

**6.7. Asylansøgninger, som er indgivet af borgere fra Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien i EU-medlemsstaterne og de associerede Schengenstater**



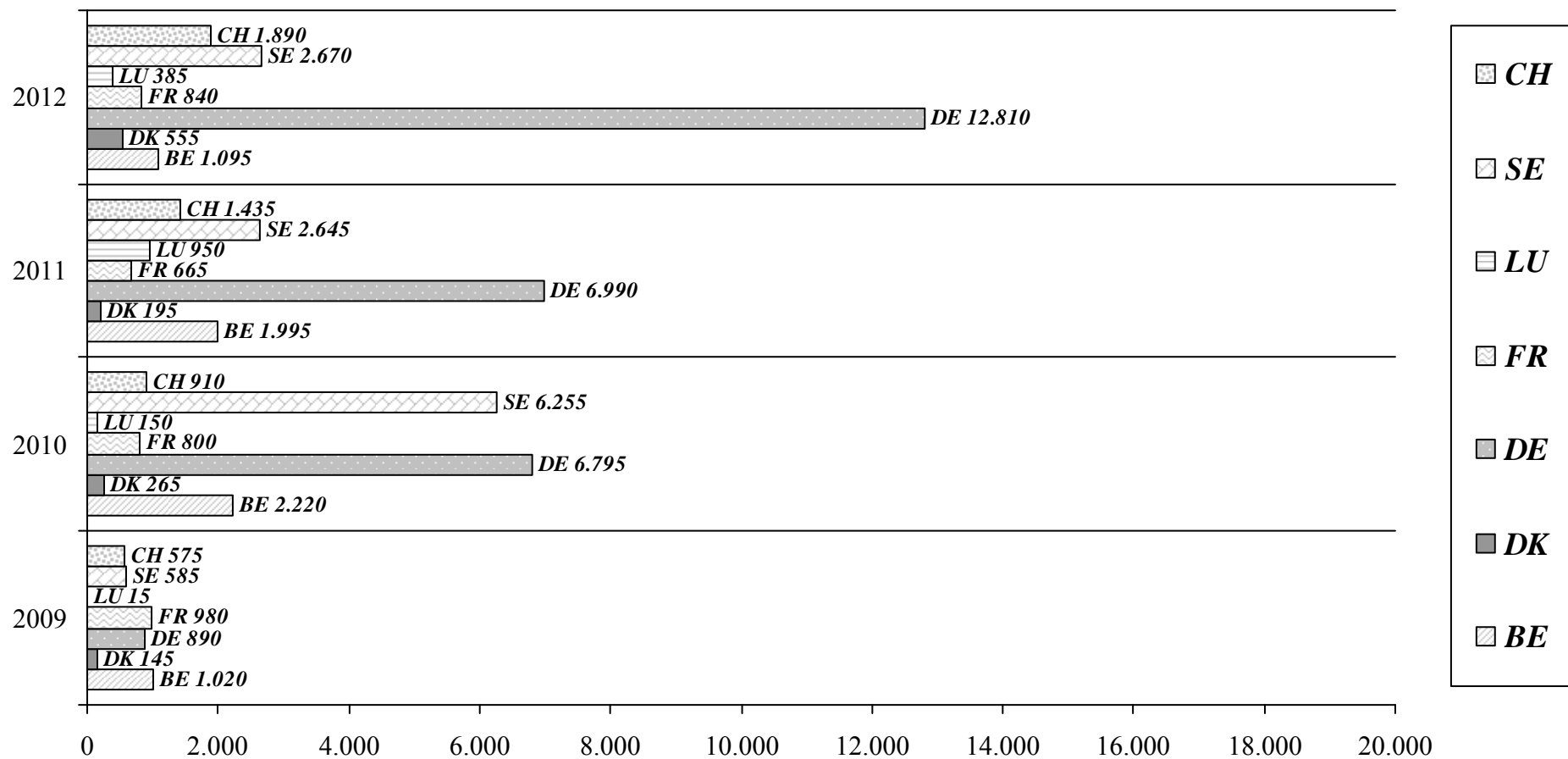
Kilde: Eurostat

### 6.8. Asylansøgninger, som er indgivet af borgere fra Montenegro i EU-medlemsstaterne og de associerede Schengenstater



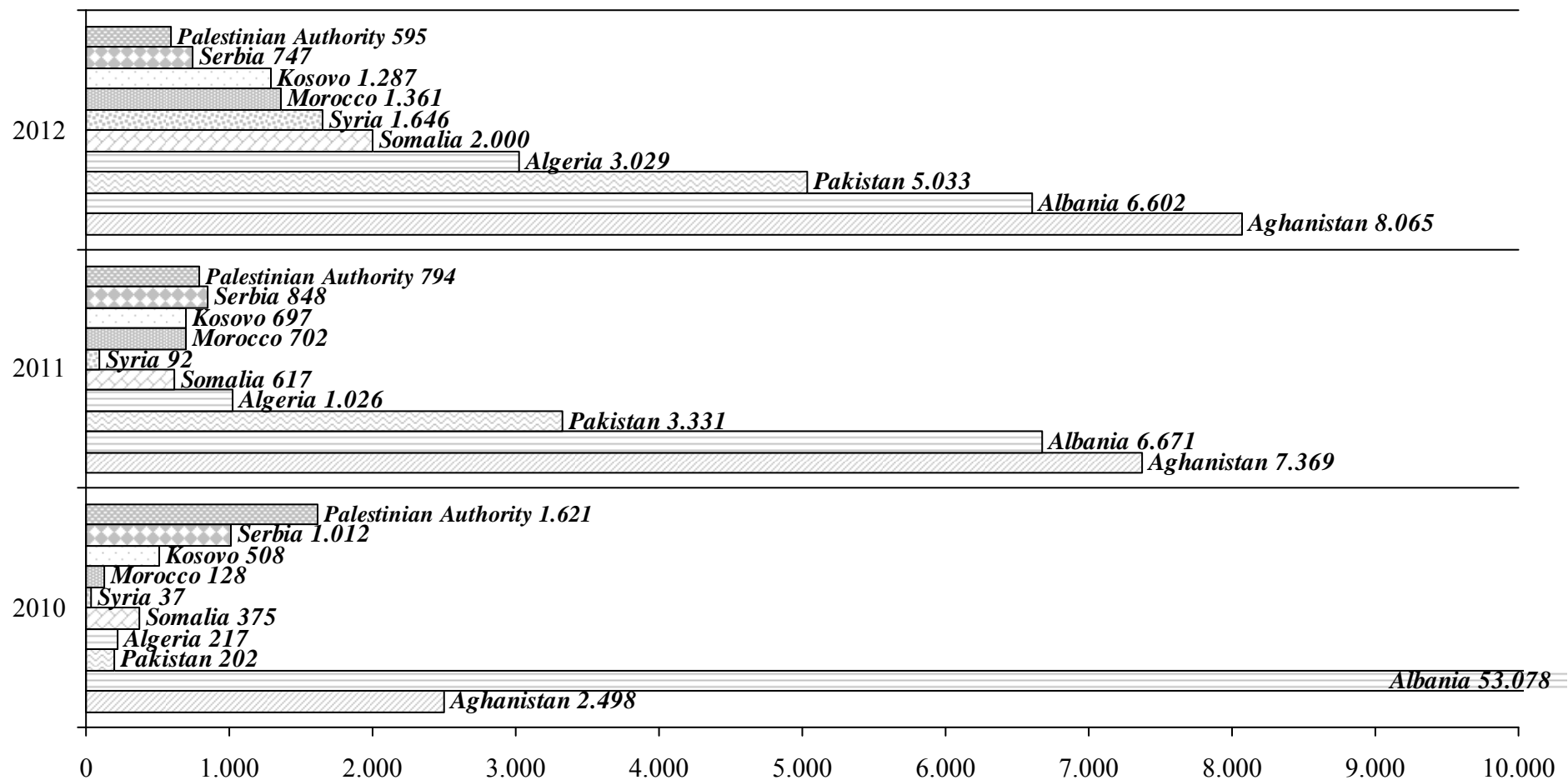
Kilde: Eurostat

### 6.9. Asylansøgninger, som er indgivet af borgere fra Serbien i EU-medlemsstaterne og de associerede Schengenstater



Kilde: Eurostat

### 6.10. Afsløring af borgere, der illegalt passerer EU's ydre grænser (ved de grønne grænser)



Kilde: Eurostat