



Bruxelles, den 31.5.2013
COM(2013) 326 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Tredje halvårslige rapport om, hvordan Schengenområdet fungerer
1. november 2012 – 30. april 2013**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Tredje halvårlige rapport om, hvordan Schengenområdet fungerer

1. november 2012 – 30. april 2013

1. INDLEDNING

Som bebudet i Kommissionens meddelelse af 16. september 2011 om en forstærket forvaltning af Schengenområdet¹, som Rådet (retlige og indre anliggender)/Det Blandede Udvalg udtrykte sin støtte til den 8. marts 2012, vedtager Kommissionen halvårlige rapporter til Europa-Parlamentet og Rådet om, hvordan Schengenområdet fungerer. Denne rapport dækker perioden 1. november 2012 – 30. april 2013.

2. STATUS

2.1. Situationen ved Schengenområdets ydre grænser²

I perioden oktober-december 2012 blev der opdaget 13 613 tilfælde af ulovlig grænsepassage, et fald på 52 % i forhold til fjerde kvartal af 2011. Dette tal er det laveste nogensinde, siden Frontex' dataindsamling startede i begyndelsen af 2008. Det store fald skyldtes navnlig, at man den 30. juli 2012 iværksatte den græske operation Shield, hvor 1 800 politibetjente blev indsat ved landgrænsen til Tyrkiet. Efter denne operation faldt antallet af opdagede ulovlige migranter fra 2 000 i den første uge af august 2012 til 200 i den anden uge og yderligere til 10 i den sidste uge af oktober.

De fleste tilfælde blev opdaget ved EU's ydre søgrænse (59 %). Mens Grækenland i juli-september 2012 indberettede over halvdelen af alle opdagede tilfælde af ulovlig grænsepassage, ændrede situationen sig efter iværksættelsen af Shield-operationen. I oktober-december 2012 indberettede Italien 31 % af alle de opdagede tilfælde (4 231 personer), efterfulgt af Grækenland, som indberettede 30 % af de opdagede tilfælde (4 035 personer). Der var en stigning i antallet af opdagede tilfælde ved den græske søgrænse til Tyrkiet og den bulgarske landgrænse til Tyrkiet, formodentlig som følge af en forskydning fra den græsk-tyrkiske landgrænse. Med hensyn til nationaliteter var de fleste af de migranter, der blev opdaget i forbindelse med ulovlig grænsepassage, fra Afghanistan; i oktober-december 2012 var der tale om 1 969 personer. På trods af den fortvivlende situation i Syrien faldt antallet af opdagede syriske statsborgere med to tredjedele til 1 241 personer sammenlignet med juli-september 2012.

2.2. Situationen i Schengenområdet

I oktober-december 2012 kom de sekundære bevægelser fra især Grækenland til andre EU-medlemsstater navnlig til udtryk i opdagelsen af³:

- ulovlig grænsepassage langs de vestbalkanske landgrænser
- migranter, som ankom til søgrænsen i Syditalien
- blinde passagerer om bord på færger til Italien
- migranter, der rejste med falske dokumenter på fly fra græske lufthavne til mange større lufthavne i EU.

¹ KOM(2011) 561 endelig.

² Frontex' kvartalsvise risikoanalyse, oktober-december 2012.

³ Frontex' kvartalsvise risikoanalyse, oktober-december 2012.

Operation Aphrodite, den seneste indsamling af data om migrationsstrømme inden for EU/Schengenområdet, blev gennemført fra den 22. oktober til den 4. november 2012 i 25 medlemsstater⁴ samt i Liechtenstein, Norge og Schweiz. Formålet med operationen var at bekæmpe ulovlig migration ved at fokusere på ulovlig grænsepassage, ulovlige migranternes sekundære bevægelser inden for EU/Schengenområdet og de ruter, som ulovlige migranter følger. Ifølge oplysningerne fra de deltagende medlemsstater, som blev indsamlet af Cypren og fremlagt i december 2012⁵, blev der i løbet af de to uger pågrebet 5 298 tredjelandsstatsborgere fra 130 forskellige lande. Det største antal ulovlige migranter i Schengenområdet blev fundet i Tyskland (1 510 personer) og Spanien (468 personer), og disse to lande var også de vigtigste endelige bestemmelseslande⁶.

I februar-april 2013 koordinerede det europæiske netværk af retshåndhævende lufthavnsmyndigheder (Airpol) et tiltag, der havde til formål at bekæmpe menneskehandel og menneskesmugling, anvendelsen af falske dokumenter, identitetstyveri, organiseret kriminalitet og terrorisme. De deltagende lufthavne gennemførte en række målrettede foranstaltninger vedrørende risikoflyvninger inden for EU i 24 timer og forelagde deres resultater for Airpol med henblik på yderligere analyse. En rapport, der indeholder anbefalinger til modforanstaltninger, forventes fremlagt i sommeren 2013.

Selv om ovennævnte oplysninger er nyttige, er der stadig behov for en bedre dataindsamling og analyse af ulovlige migrationsbevægelser i EU. Efter et ekspertmøde den 2. oktober 2012 gennemgik Kommissionen og Frontex medlemsstaternes tilbagemeldinger om datatilgængelighed og overvejede, hvad der bør gøres. På det andet møde den 29. april 2013 blev man enige om, at der i årets anden halvdel skal iværksættes et pilotprojekt på grundlag af de foreliggende oplysninger med henblik på at starte en regelmæssig indsamling og analyse af specifikke oplysninger, der skal koordineres af Frontex, i begyndelsen af 2014.

3. ANVENDELSE AF SCHENGENREGLERNE

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

Det fastsættes i artikel 23, stk. 1⁷, i Schengenrænsekodeksen, at en medlemsstat undtagelsesvis kan genindføre grænsekontrol ved sine indre grænser, hvis der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. I perioden fra den 1. november 2012 til den 30. april 2013 blev der én gang genindført kontrol ved de indre grænser.

Den 30. november 2012 meddelte Norge Kommissionen, at man i anledning af Nobelpriseremonien i Oslo den 10. december 2012 ville genindføre kontrol ved de indre grænser fra den 3. til den 12. december 2012. I løbet af de pågældende dage foretog Norge grænsekontrol af 3 136 personer, hvoraf 19 blev nægtet indrejse, mens 8 blev tilbageholdt, og 9 ansøgte om asyl⁸.

3.2. Opretholdelse af fravær af kontrol ved de indre grænser

Størstedelen af de påståede overtrædelser af Schengenreglerne vedrører stadig spørgsmålet om, hvorvidt politikontrol tæt ved de indre grænser har tilsvarende virkning som grænsekontrol (artikel 21 i Schengenrænsekodeksen), og forpligtelsen til at fjerne

⁴ Frankrig og Grækenland deltog ikke.

⁵ Oplysningerne blev fremlagt af det cypriotiske formandskab i Rådets Grænsegruppe i december 2012.

⁶ Desuden blev 728 personer opdaget i Det Forenede Kongerige, det vigtigste bestemmelsesland i EU.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengenrænsekodeks).

⁸ Rådets dokument nr. 6346/13 FRONT 9 COMIX 90.

hindringerne for smidig afvikling af vejtrafikken, såsom hastighedsbegrænsninger, ved overgangssteder ved de indre grænser (artikel 22 i Schengengrænsekodeksen). I perioden fra den 1. november 2012 til den 30. april 2013 anmodede Kommissionen om oplysninger om mulige overtrædelser af artikel 21 og 22 i Schengengrænsekodeksen i to nye sager (vedrørende Tyskland og Spanien), den afsluttede fem sager (vedrørende Tyskland, Letland, Litauen og Nederlandene) og fortsatte sin behandling af fire igangværende sager (vedrørende Østrig, Tjekkiet, Slovakiet og Sverige).

3.3. Påståede overtrædelser af andre dele af Schengenreglerne

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 EU-medlemsstater, som er bundet af direktivet, og alle associerede lande undtagen Island har meddelt, at direktivet er fuldt ud gennemført i national lovgivning. Kommissionen er ved at undersøge gennemførelsen i national lovgivning og den praktiske gennemførelse i medlemsstaterne nærmere og vil fremlægge sin første rapport om direktivets anvendelse inden udgangen af 2013.

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

Siden ordningen for lokal grænsetrafik trådte i kraft i 2007 har Kommissionen overvåget gennemførelsen heraf. I juli 2012 besluttede Kommissionen at anmode tre medlemsstater (Letland, Polen og Slovenien) om oplysninger om de bilaterale aftaler, som disse lande har indgået med de tilgrænsende tredjelande. De svar, som blev indsendt i oktober og november 2012, er næsten færdigbehandlet internt.

Anvendelse af Schengenreglerne under søgrænsekontrol

Den 23. februar 2012 konkluderede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at Italien havde overtrådt den europæiske menneskerettighedskonvention ved at pågribe migranter på åbent hav og sende dem tilbage til Libyen⁹. Sagens forhold blev også gennemgået af Kommissionen i samarbejde med de italienske myndigheder. Kommissionen analyserede derfor konsekvenserne af dommen og spurgte, hvilke foranstaltninger Italien havde til hensigt at træffe for at efterkomme dommen. Italien er bundet af dommen og har forpligtet sig til at efterkomme den, navnlig med hensyn til eksisterende eller fremtidige operative aftaler med Libyen. I betragtning af Italiens forsikringer har Kommissionen nu afsluttet sagen. Der er taget hensyn til analysen af dommen i Kommissionens forslag til en forordning om regler for operationer til søs, der samordnes af Frontex, som skal erstatte den annullerede rådsafgørelse 2010/252/EU¹⁰. Forslaget blev vedtaget den 12. april 2013¹¹, og der er indledt drøftelser med Europa-Parlamentet og Rådet.

3.4. Svagheder i Schengenevalueringsmekanismen

Inden for rammerne af den nuværende Schengenevalueringsmekanisme¹² evalueres medlemsstaternes anvendelse af Schengenreglerne regelmæssigt af eksperter fra medlemsstaterne, Rådets Generalsekretariat og Kommissionen.

I perioden fra den 1. november 2012 til den 30. april 2013 blev der foretaget Schengenevalueringer:

- vedrørende politisamarbejdet i Estland, Letland og Litauen

⁹ Sagen Hirsi Jamaa m.fl. mod Italien. Ansøgning nummer 27765/09.

¹⁰ Dom af 5. september 2012 i sag C-355/10, Europa-Parlamentet mod Rådet.

¹¹ COM(2013) 197 final.

¹² SCH/Com-ex (98) 26 def.

- vedrørende luftgrænserne i Polen, Slovakiet og Tjekkiet
- vedrørende landgrænserne i Estland, Letland og Litauen
- vedrørende visa i Estland, Polen og Slovakiet.

Rapporterne er stadig under udarbejdelse, men forventes at indeholde både positive og negative bemærkninger og anbefalinger på områder som uddannelse, brug af risikoanalyse, informationsudveksling, internationalt samarbejde og infrastruktur ved grænseovergangssteder og i ambassader/på konsulater. Der er ligesom for de foregående seks måneder generelt mulighed for yderligere forbedringer, men der er ikke konstateret mangler, som kræver øjeblikkelig indgriben fra Kommissionens side.

Kommissionen opfordrer efter sit seneste besøg i februar 2013 Grækenland til at fortsætte gennemførelsen af Schengenhandlingsplanen og gentager, at den er villig til at støtte Grækenlands indsats for at forvalte landets ydre grænser, bl.a. gennem bistand fra Fonden for de Ydre Grænser og Frontex.

En vejledende tidsplan for Schengenevalueringerne i maj-oktober 2013 findes i bilag I.

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

Efter at Rådet i juni 2011 havde konkluderet, at både Bulgarien og Rumænien opfylder kriterierne for at anvende Schengenreglerne fuldt ud, blev der gennemført en række yderligere foranstaltninger, som skulle bidrage til deres tiltrædelse. Rådet har dog ikke kunnet beslutte, at kontrollen ved de indre grænser til disse lande skal ophæves. Kommissionen støtter fortsat fuldt ud Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af Schengenområdet og formandskabets indsats med henblik herpå.

4. LEDSAGEFORANSTALTNINGER

4.1. Anvendelse af Schengeninformationssystemet

Anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) blev sat i drift den 9. april 2013 og giver medlemsstaterne nye og bedre funktioner og kategorier af indberetninger. For at sikre, at SIS II udnyttes fuldt ud, har Kommissionen i samarbejde med medlemsstaterne opdateret Sirene-håndbogen for at tilpasse det praktiske samarbejde mellem Sirene-kontorerne (der er oprettet med henblik på udveksling af yderligere oplysninger om indberetninger i SIS) til SIS II-systemet. Desuden har Kommissionen hjulpet det europæiske agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (eu-LISA) med at udarbejde modulerne for uddannelse i den tekniske brug af SIS II. Der er indledningsvis afholdt internatkurser og e-læringskurser i samarbejde med Det Europæiske Politiakademi (Cepol) og medlemsstaternes eksperter, og kurserne vil blive videreført, efter at den operationelle forvaltning af SIS II er blevet overdraget til eu-LISA i maj 2013. Endelig blev der samtidig med, at SIS II blev sat i drift, gennemført en informationskampagne, der fokuserede på det nye systems formål og databeskyttelsesaspekter.

4.2. Anvendelse af visuminformationssystemet

Visuminformationssystemet (VIS)¹³ er et system til udveksling af oplysninger om visa til kortvarigt ophold. Efter at VIS var blevet sat i drift i den første region (Nordafrika), den anden region (Mellemøsten) og den tredje region (Golfstaterne)¹⁴, blev VIS den 14. marts

¹³ Rådets beslutning af 8. juni 2004 om indførelse af visuminformationssystemet (VIS) (2004/512/EF).

¹⁴ Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 21. september 2011 om fastsættelse af den dato, hvor visuminformationssystemet (VIS) skal idriftsættes i en første region (2011/636/EU), Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 21. september 2012 om fastsættelse af den dato, hvor

2013 taget i brug i den fjerde region (Vestafrika) og den femte region (Centralafrika). Den 6. juni 2013 sættes VIS i drift i den sjette region (Østafrika) og i den syvende region (Sydafrika), den 5. september 2013 i den ottende region (Sydamerika) og den 14. november 2013 i den niende region (Centralasien), den 10. region (Sydøstasien) og den 11. region (Palæstina). Rækkefølgen og eventuelt datoerne for, hvornår VIS skal indføres i de resterende regioner, drøftes med medlemsstaterne og vil blive besluttet inden for de nærmeste måneder.

VIS fungerer godt, og pr. 6. maj 2013 har systemet behandlet 2,9 millioner visumansøgninger; der er udstedt 2,4 millioner visa og givet 348 000 afslag. På trods af medlemsstaternes fortsatte indsats er det største problem stadig virkningerne på mellemlang til lang sigt af den ikke-optimale kvalitet af de oplysninger (både biometriske og alfanumeriske), som medlemsstaternes konsulære myndigheder registrerer i VIS. Siden den 1. december 2012 har VIS været drevet af eu-LISA.

4.3. Visumpolitik og tilbagetagelsesaftaler

Opfølgingsmekanismen i forbindelse med visumliberaliseringsprocessen for de vestlige Balkanlande¹⁵

Ifølge Frontex-rapporten for perioden fra den 31. december 2012 til den 3. februar 2013 faldt antallet af asylansøgninger fra statsborgere fra de vestlige Balkanlande i de fem vigtigste EU/Schengenstater med 44 % i januar 2013 sammenlignet med samme måned i 2012. Mens antallet af asylansøgere fra Serbien, Montenegro og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien faldt (- 61 % for Serbien, - 45 % for Montenegro og - 46 % for Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien), steg antallet af asylansøgere fra Albanien (+ 74 %) og Bosnien-Hercegovina (+ 51 %) betydeligt. De vigtigste bestemmelseslande er stadig Tyskland, efterfulgt af Sverige, Belgien, Schweiz og Luxembourg.

Tilbagetagelsesaftaler

For at lette tilbagetagelsen i hjemlandet for personer, der opholder sig ulovligt i en medlemsstat, paraferede Kommissionen i april 2012 en tilbagetagelsesaftale med Kap Verde, og Rådet gav tilladelse til undertegnelsen heraf i februar 2013. Tilbagetagelsesaftalen med Tyrkiet blev paraferet i juni 2012, og det forventes, at den vil blive underskrevet, og at der vil blive iværksat en dialog om visumliberalisering. I oktober 2012 blev en tilbagetagelsesaftale med Armenien paraferet, og Kommissionen arbejder fortsat på, at den skal undertegnes og indgås så hurtigt som muligt. Endvidere er der indledt forhandlinger med Aserbajdsjan om visumlempelses- og tilbagetagelsesaftaler.

visuminformationssystemet (VIS) skal idriftsættes i den tredje region (2012/512/EU), Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 7. marts 2013 om fastsættelse af den dato, hvor visuminformationssystemet (VIS) skal idriftsættes i den fjerde og femte region (2013/122/EU).

¹⁵ Statsborgere fra Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro og Serbien, der er i besiddelse af et biometrisk pas, har siden 19. december 2009 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.

BILAG I: Vejledende tidsplan for Schengenevalueringer i maj-oktober 2013¹⁶

Dato	Medlemsstater	Emne
2.-10. juni 2013	Estland, Letland, Litauen	SIS/Sirene
7.-18. juli 2013	Polen, Slovakiet	Landgrænser
8.-14. september 2013	Malta, Slovenien	SIS/Sirene
29. september-9. oktober 2013	Ungarn, Slovenien	Landgrænser
6.-12. oktober 2013	Tjekkiet, Slovakiet	SIS/Sirene

¹⁶ Rådets dokument 12032/12 SCH-EVAL 99 COMIX 423.