

Bruxelles, den 27.11.2014
COM(2014) 711 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Sjette halvårige rapport om, hvordan Schengenområdet fungerer
1. maj - 31. oktober 2014**

1. INDLEDNING

Som bebudet i Kommissionens meddelelse af 16. september 2011 om en styrket forvaltning af Schengenområdet¹, som Rådet udtrykte sin støtte til den 8. marts 2012, fremlægger Kommissionen halvårslige rapporter for Europa-Parlamentet og Rådet om, hvordan Schengenområdet fungerer. Denne sjette rapport dækker perioden 1. maj - 31. oktober 2014.

2. STATUS

2.1. Situationen ved Schengenområdets ydre grænser

Rapporteringsperioden har været karakteriseret af to vigtige udviklingstendenser. For det første en fortsat migration over Middelhavet til Europa, der nåede et højdepunkt i sommermånederne og fortsat krævede døds ofre. For det andet en betydelig grænsepassage af migranter, der ankommer til Italien og søger at nå frem til andre medlemsstater.

Det samlede antal afsløringer af ulovlig grænsepassage er steget betydeligt i rapporteringsperioden (maj-oktober 2014). Denne stigning kan tilskrives et hidtil uset antal afsløringer indberettet af Italien (næsten seks gange flere afsløringer i Italien i perioden maj-juli 2014 end i samme periode året før²). Der var i alt³ 81 270 afsløringer i de første tre måneder af rapporteringsperioden (maj-juli 2014, dvs. de måneder, for hvilke der foreligger oplysninger på tidspunktet for udarbejdelse af denne rapport). Det er 2,5 gange flere end i de samme måneder i 2013, hvor dette tal var på 31 406 og endda højere end i samme periode i 2011.

Italien har indberettet langt det højeste antal pågribelser i maj-juli 2014 efterfulgt af Grækenland. De nationaliteter, der hyppigst blev afsløret, var syrere og eritreere.

Det centrale Middelhavsområde var den mest benyttede rute i maj-juli 2014 med næsten en femdobling af antallet af afsløringer (over 48 000) sammenlignet med 2013⁴. Det østlige Middelhavsområde var den næstmest benyttede rute, og antallet af afsløringer på denne rute blev mere end fordoblet sammenlignet med samme periode i 2013 på grund af stigningen i antallet af afsløringer ved de græske grænser, samtidig med at antallet af afsløringer ved de bulgarske grænser var stabilt. Apulia og Calabrien var den tredje mest benyttede rute med en næsten nidobling⁵ til over 13 000 afsløringer. Endelig faldt strømmene på den vestbalkanske

¹ KOM(2011) 561 endelig.

² Det skal bemærkes, at den italienske flådes operation Mare Nostrum startede i oktober 2013.

³ Medmindre andet er angivet, stammer oplysningerne i afsnit 2 fra Frontex' risikoanalysenetværk til udveksling af oplysninger og omfatter Schengenområdet og Schengen kandidatlande. Oplysningerne dækker kun de tredjelandstatsborgere, der afsløres ved de ydre grænser (bortset fra midlertidige ydre grænser), når de indrejser eller forsøger at indrejse ulovligt mellem grænseovergangsteder. Tal for Kroatien indgår fra datoen for landets tiltrædelse af EU.

⁴ Det skal bemærkes, at selv om tallene for denne rute normalt udelukker Apulia og Calabrien, er nogle af de migranter, som operation Mare Nostrum har afsløret, blevet overført (på grund af logistiske problemer på Sicilien) til centre i Apulia og Calabrien, som derfor indgår i tallene for denne region.

⁵ Bemærk dog, at denne betydelige stigning væsentligst skyldes overførsel af migranter i juni og juli 2014 som forklaret i fodnote 4.

rute næsten tre gange til omkring 3 300 afsløringer på grund af et kraftigt fald i antallet af afsløringer ved de ungarske grænser.

Forud for Rådets møde (Retlige og Indre Anliggender den 5. juni 2014) offentliggjorde Kommissionen et arbejdspapir med titlen "Gennemførelse af meddelelsen om arbejdet i taskforcen vedrørende Middelhavet"⁶, i hvilket der blev gjort rede for de konkrete skridt, der hidtil er taget for at håndtere migrations- og asylstrømme og forebygge migranternes død i Middelhavet.

Kommissionen fortsatte med at overvåge situationen i Bulgarien og Italien for at forbedre deres respektive asylsystemer og vil også sammen med de pågældende medlemsstater overveje muligheden for at anvende proceduren for tidlig varsling, beredskab og krisestyring på grundlag af artikel 33 i Dublin III-forordningen⁷. Endvidere er Grækenland ved at gennemføre den nationale handlingsplan for asyl og migration, der udløber i december 2014⁸. Det skal bemærkes, at disse medlemsstater har gjort en betydelig indsats for at stabilisere og forbedre situationen, men det er stadig nødvendigt med yderligere fremskridt.

Siden starten på krisen i Ukraine har der ikke været mærkbare ændringer i antallet af afsløringer af ulovlig grænsepassage ved denne ydre landgrænse, og antallet var fortsat lavt. Ikke desto mindre har antallet af asylansøgninger været støt stigende, og antallet af asylansøgninger fra ukrainske statsborgere i EU-medlemsstaterne og associerede Schengenlande i perioden maj-juli 2014 var på over 2 500 (over tolv gange flere end i samme periode i 2013). Der er også konstateret en vis stigning i antallet af ukrainske statsborgere med ulovligt ophold.

På trods af en lav tilstrømning af asylansøgere og afsløringer af ukrainske statsborgeres ulovlige grænsepassage opfordres medlemsstaterne og EU-agenturerne til at være opmærksomme på begivenheder og navnlig deres følger for sikkerheden i EU og Schengenområdet.

Med hensyn til udenlandske krigere, der vender hjem fra Syrien til EU, er Kommissionen klar over, at dette fænomen er en udfordring for medlemsstaterne, navnlig hvad angår afsløring af disse personer ved de ydre grænser. Kommissionen har tillid til, at de eksisterende retlige rammer er udformet til at kunne klare denne trussel, både hvad angår kontrol af personer og rejsedokumenter, og de bør udnyttes fuldt ud. Kommissionen arbejder derfor sammen med medlemsstaterne for at udvikle en fælles tilgang for i så høj grad som muligt at udnytte mulighederne inden for EU-retten.

⁶ SWD(2014) 173 final.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne. Formålet med mekanismen er at støtte medlemsstaterne med at klare situationer med særligt pres eller problemer i de respektive asylsystemer for at vise solidaritet og lette situationen for asylansøgere, der søger om international beskyttelse i disse medlemsstater.

⁸ I oktober vedtog Kommissionen et arbejdsdokument med en vurdering af planens gennemførelse (SWD(2014) 316 final).

2.2. Situationen i Schengenområdet

I maj-juli 2014 steg antallet af afsløringer af ulovlige ophold med 35 % i forhold til samme periode i 2013 (op til 108 712 afsløringer). Sverige efterfulgt af Tyskland, Frankrig og Spanien havde det højeste antal afsløringer i denne periode.

Som nævnt i den femte halvårslige rapport er Frontex' risikoanalysenetværk i år begyndt at indsamle oplysninger om sekundære bevægelser. Det skal bemærkes, at en række lande (Bulgarien, Cypern, Danmark, Finland, Grækenland, Island, Malta, Portugal og ikke-Schengenmedlemsstaten Irland) endnu ikke har fremsendt deres oplysninger (situationen i oktober 2014). Endvidere har mange medlemsstater fremsendt ufuldstændige oplysninger, der gør det umuligt at spore migrationsruter, hvilket er hovedformålet med øvelsen. Det er af afgørende betydning, at alle medlemsstater fuldt ud deltager i denne indsamling af oplysninger, da analysen ellers bliver ufuldstændig.

Operationen "Mos Maiorum", som er den nyeste informationsindsamlingsøvelse om migrationsstrømme i EU/Schengenområdet, blev udført fra den 13.-26. oktober 2014. Den blev gennemført inden for rammerne af det italienske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union (som syv tidligere lignende operationer under de seneste formandskaber) og tog sigte på at svække organiserede kriminelle gruppers mulighed for at lette ulovlig migration til EU og fokuserede på ulovlig grænsepassage. Operationen gjorde det muligt at indsamle oplysninger om de væsentligste ruter, som ulovlige migranter bruger, modus operandi for kriminelle netværk til indsmugling af personer i EU samt om sekundære bevægelser. Resultaterne af operationen vil blive fremlagt i den næste halvårslige rapport.

3. ANVENDELSE AF SCHENGENREGLERNE

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

Det bestemmes i Schengengrænsekodeksens artikel 23⁹, at en medlemsstat, hvis der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, undtagelsesvist kan genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i et tidsrum, der ikke må overstige det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den alvorlige trussel. I perioden 1. maj-31. oktober 2014 var der tre tilfælde, hvor medlemsstaterne midlertidigt genindførte kontrol ved deres indre grænser: I Belgien den 1.-6. juni 2014 (på grund af G7-topmødet), Norge den 24.-31. juli 2014 (på grund af en terrortrussel) og Estland den 31. august-3. september 2014 (på grund af besøg af USA's præsident). På tidspunktet for udarbejdelse af rapporten forelå der kun resultater for den midlertidige genindførelse af grænsekontrol i Norge: over 165 000 personer blev kontrolleret, heraf blev 17 nægtet indrejse, 5 personer blev arresteret, og 12 personer søgte om asyl. De norske myndigheders vurdering er, at foranstaltningen var nødvendig og stod i et rimeligt forhold til den identificerede trussel og havde en vigtig forebyggende virkning, der bidrog til at sikre det norske samfund og dets interesser. Når resultaterne af disse foranstaltninger i de to øvrige lande foreligger, vil de blive fremlagt i den næste halvårslige rapport. Medlemsstaterne mindes om, at ifølge artikel 29 i Schengengrænsekodeksen skal

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) ændret ved forordning (EU) nr. 610/2013.

rapporten om resultaterne af den midlertidige genindførelse af grænsekontrol navnlig redegøre for den oprindelige vurdering og opfyldelsen af de kriterier, der er omhandlet i kodeksens artikel 23A, 25 og 26A, hvordan kontrollen blev gennemført, det praktiske samarbejde med nabomedlemsstater, virkningerne for den frie bevægelighed, hvorvidt genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser har været effektiv, herunder en ex post-evaluering af, hvorvidt genindførelsen af grænsekontrol stod i et rimeligt forhold til det forfulgte mål.

I mellemtiden har de nederlandske myndigheder fremlagt en rapport om genindførelsen af grænsekontrol ved landets indre grænser den 14.-28. marts 2014 (på grund af topmødet om nuklear sikkerhed i Haag). Mere end 44 000 personer blev kontrolleret, 188 personer blev nægtet indrejse af forskellige årsager, 115 personer blev arresteret og 39 personer søgte om asyl. Ifølge de nederlandske myndigheder bidrog den midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser til at skabe indre sikkerhed, og foranstaltningen havde en vigtig forebyggende virkning under topmødet, der blev afviklet uden væsentlige hændelser.

3.2. Opretholdelse af fravær af kontrol ved de indre grænser

To områder af Schengenreglerne, hvor der ofte påstås at ske overtrædelser, er 1) spørgsmålet om, hvorvidt politikontrol tæt ved de indre grænser har samme virkning som grænsekontrol (artikel 21, litra a), i Schengengrænsekodeksen), og 2) forpligtelsen til at fjerne hindringer for en smidig afvikling af vejtrafikken, såsom hastighedsbegrænsninger, ved overgangssteder ved de indre grænser (artikel 22 i Schengengrænsekodeksen). I perioden 1. maj-31. oktober 2014 fortsatte Kommissionen sine undersøgelser af fire sager om potentielle overtrædelser af bestemmelserne om ophævelse af grænsekontrol ved de indre grænser, navnlig fjernelse af hindringer for en smidig afvikling af vejtrafikken (Østrig, Belgien, Italien og Slovenien). En undersøgelse (vedrørende Tyskland) blev afsluttet, og i oktober 2014 blev der sendt en åbningsskrivelse til Tyskland om forbundspolitilovens påståede manglende overholdelse af Schengengrænsekodeksens artikel 20 og artikel 21, litra a). Endelig afsluttede Kommissionen en traktatbrudsprocedure vedrørende den tjekkiske lovgivning, der pålagde transportvirksomheder at foretage systematisk kontrol af personer, der passerer de indre grænser¹⁰, da Den Tjekkiske Republik ændrede sin lovgivning og bragte den i overensstemmelse med EU-retten.

3.3. Udvikling af det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur)

I løbet af rapporteringsperioden blev der gennemført de nødvendige forberedelser til at udvide det europæiske grænseovervågningssystem fra de oprindelige 19 til alle 30 Schengenlande fra den 1. december 2014. I 2014 er der oprettet nationale koordinationscentre i de resterende 11 lande, og alle Schengenlande har gjort fremskridt med yderligere at udvikle deres nationale situationsbilleder. Det var planlagt, at Frontex skulle koble de resterende 11 centre til Eurosur-kommunikationsnetværket ved udgangen af november 2014, og agenturet intensiverede sit samarbejde med Det Europæiske Søfartssikkerhedsagentur og EU's Satellitcenter om tilvejebringelse af tjenester og

¹⁰ Se femte halvårige rapport for yderligere oplysninger.

oplysninger på EU-niveau, f.eks. skibsrapporteringssystemer og satellitbilleder. Kommissionen, Frontex og medlemsstaterne fortsatte udarbejdelsen af en håndbog med tekniske operationelle retningslinjer for gennemførelsen og forvaltningen af Eurosur. Håndbogen vil blive vedtaget af Kommissionen i 2015.

I rapporteringsperioden var det for første gang muligt ved hjælp af satellitbilleder opnået inden for rammerne af Eurosursamarbejdet at redde migranternes liv. Den 16.-17. september gjorde satellitbilleder opnået inden for rammerne af Eurosursamarbejdet med støtte fra et FP7 projekt det muligt at lokalisere og redde en gummibåd med migranter i Middelhavet med 38 personer om bord, herunder otte kvinder og tre børn, der havde tilbragt tre dage på åbent hav, og som var drevet uden for det område, hvor der oprindeligt var indledt eftersøgnings- og redningsaktioner for båden.

3.4. Påståede overtrædelser af andre områder af Schengenreglerne

I rapporteringsperioden afsluttede Kommissionen en undersøgelse (vedrørende et bulgarsk grænseovergangssted på den græsk-bulgarske grænse, der tidligere var blevet indberettet for ikke at opfylde kravene i Schengengrænsekodeksen) og anmodede om oplysninger i en ny sag vedrørende estiske landgrænser (vedrørende krav i forbindelse med grænsepassage, jf. artikel 5 og 7 i Schengengrænsekodeksen). Endvidere fortsatte Kommissionen sin undersøgelse vedrørende Grækenland og Bulgarien om påstande om afvisningspraksis ved den ydre grænse og indledte en undersøgelse af påstande om tvangsudsendelser fra Spanien (Ceuta og Melilla).

Hvad angår de fortsatte klager over overdrevne ventetider som følge af de spanske myndigheders kontrol ved grænsen til Gibraltar, rettede Kommissionen efter et kontrolbesøg henstillinger til både Spanien og Det Forenede Kongerige om at takle trafiksituationen ved denne grænse og tobakssmuglingen (se den femte halvårige rapport for yderligere oplysninger). Både Spanien og Det Forenede Kongerige gav Kommissionen meddelelse om en række foranstaltninger, landene har indført eller påtænker at indføre som reaktion på disse henstillinger. For bedre at kunne vurdere de skridt, som de to landes myndigheder har truffet for at gennemføre henstillingerne, aflagde Kommissionen endnu et kontrolbesøg. Den 30. juli 2014 blev der rettet yderligere henstillinger til begge lande om at forbedre forvaltningen af køretøjs- og passagerstrømme og takle tobakssmuglingen mere effektivt. Kommissionen vil fortsat overvåge situationen, og navnlig være opmærksom på, hvordan begge medlemsstater gennemfører henstillingerne for at forbedre situationen for EU-borgere, der dagligt passerer denne grænse.

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

Siden den foregående rapport har Island som det sidste Schengenland meddelt, at direktivet er fuldt gennemført i national ret. De fleste af de identificerede gennemførelsesproblemer i medlemsstaterne blev løst ved ændring af de relevante lovbestemmelser. Kommissionen vil fortsat systematisk følge op på alle konstaterede mangler og iværksætte undersøgelser, når det er nødvendigt. Den vil navnlig fokusere på resterende mangler i flere medlemsstater, som f.eks. visse aspekter af forholdene under frihedsberøvelse og en mangel på uafhængige

kontrollsystemer i forbindelse med tvangsmæssig tilbagesendelse. I den forbindelse har Kommissionen til hensigt at indlede traktatbrudsprocedurer mod visse medlemsstater i de kommende måneder. Derudover er det i mange medlemsstater muligt at indføre forbedringer i form af en mere systematisk brug af alternativer til frihedsberøvelse og fremme af frivillig udrejse.

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

Siden ordningen for lokal grænsetrafik trådte i kraft i 2006 har Kommissionen overvåget gennemførelsen heraf. I relation til bilaterale aftaler, som medlemsstaterne har indgået med deres tredjelandsnaboer, har Kommissionen fortsat undersøgelsen vedrørende Slovenien, indledt en ny undersøgelse vedrørende Kroatien og fortsat to traktatbrudsprocedurer, den ene vedrørende Letland og den anden vedrørende Polen.

3.5. Svagheder konstateret via Schengenevalueringsmekanismen

Inden for rammerne af den nuværende Schengenevalueringsmekanisme¹¹ evalueres medlemsstaternes anvendelse af Schengenreglerne regelmæssigt af eksperter fra medlemsstaterne, Rådets Generalsekretariat og Kommissionen.

I perioden 1. maj-31. oktober 2014 blev der gennemført Schengenevalueringer vedrørende luftgrænser, visa, databeskyttelse og SIS/Sirene i Schweiz. Rapporterne er ved at blive færdiggjort og forventes at indeholde både positive og negative bemærkninger og henstillinger, herunder om en fremskyndet fuld udnyttelse af SIS II indberetningskategorier og funktioner (da Schweiz først forventer at have afsluttet gennemførelsen af SIS II i andet halvår af 2016 mere end tre år efter systemets idriftsættelse sideløbende med opgraderingen af landets nationale politisystem).

Der er forberedelser i gang med hensyn til den nye Schengenevalueringsmekanisme. I overensstemmelse med forordning 1053/2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne¹² blev standardevaluerings spørgeskemaet vedtaget i juli 2014¹³. I oktober blev det årlige evalueringsprogram for 2015 godkendt på grundlag af det flerårige evalueringsprogram 2014-2019¹⁴ under hensyntagen til Frontex' risikoanalyse og oplysninger fra de relevante EU-agenturer og organer, f.eks. Europol og Agenturet for Grundlæggende Rettigheder. De første evalueringer efter den nye mekanisme (hvad angår anmeldte besøg) starter i februar 2015. I mellemtiden har der været særligt fokus på at videreudvikle uddannelse af

¹¹ SCH/Com-ex (98) 26 def.

¹² EUT L 295 af 6.11.2013, s. 27.

¹³ Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2014) 4657 final af 11. juli 2014 om indførelse af et standardspørgeskema i henhold til artikel 9 i Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne.

¹⁴ Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2014) 3683 final af 18. juni 2014 om indførelse af det flerårige evalueringsprogram for 2014-2019 i henhold til artikel 5 i Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne.

evalueringseksperter, herunder ajourføring af de eksisterende uddannelsesprogrammer, ved at inkludere aspekter, der ikke tidligere har været dækket, f.eks. tilbagesendelse.

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

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

4. LEDSAGEFORANSTALTNINGER

4.1. Anvendelse af Schengeninformationssystemet (SIS)

Kommissionen overvåger fortsat nøje medlemsstaternes anvendelse af nye indberetningskategorier og funktioner i SIS som følge af anden generation af systemet, der blev sat i drift den 9. april 2013. I rapporteringsperioden har der været en mærkbar stigning i anvendelsen af nye kategorier af genstande og funktioner, da de fleste af medlemsstaterne har afsluttet opgraderingen af deres nationale politisystemer, som nu giver slutbrugerne mulighed for at indlæse nye kategorier af genstande i SIS II. Det var navnlig tilfældet i Tyskland og Grækenland.

I andet kvartal af 2014 blev der fremsat henstillinger vedrørende sikkerhedsforanstaltningerne i SIS II som følge af en end-to-end vurdering af de nationale sikkerhedssystemers effektivitet efter hackerangrebet på det danske N.SIS (det nationale datasystem, der kommunikerer med det centrale SIS II), der påvirkede det tidligere SIS-system. Henstillingerne omfatter udvikling af en fuldt dokumenteret rapporteringsproces for hele Schengenområdet og oprettelse af et netværk af kontaktpunkter for at styrke sikkerheden i informationsudvekslingen. Dette netværk blev oprettet inden for rammerne af eu-LISA (Det Europæiske Agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området frihed sikkerhed og retfærdighed). Endvidere blev medlemsstaterne kraftigt opfordret til regelmæssigt at gennemføre sikkerhedsvurderinger og ikke udlicitere opgaver, der vedrører den operationelle forvaltning af SIS II, til eksterne kontrahenter.

Kommissionen har indledt en undersøgelse vedrørende Polen, der angår kontinuerlig drift af SIS II ved de ydre grænser og den fysiske sikkerhed for N. SIS.

For at sikre, at medlemsstaterne sletter forældede indberetninger i SIS II¹⁵, har Kommissionen taget initiativ til mere detaljerede relevante lovbestemmelser i Sirene-håndbogen¹⁶. SIS II har fortsat været et vigtigt redskab til at afsløre terroristers ruter og omrejsende kriminelle bander via en særlig indberetningskategori, der giver mulighed for diskret og specifik kontrol af personer og visse typer genstande, herunder i forbindelse med den trussel, som de såkaldte udenlandske krigere udgør. Kommissionen har vedtaget praktiske foranstaltninger for gennemførelsen af SIS II i medlemsstaterne for at fremskynde informationsudvekslingen på grundlag af disse indberetninger, samtidig med at oplysningernes fortrolighed sikres.

¹⁵ Se femte halvårlige rapport for yderligere oplysninger.

¹⁶ Kommissionens gennemførelsesafgørelse 2013/115/EU af 26. februar 2013, EUT L 71 af 14.3.2014.

4.2. Anvendelse af visuminformationssystemet (VIS)

VIS sat i drift den 15. maj 2014 i den tolvte, trettende, fjortende og femtende region (Centralamerika, Nordamerika, Caribien og Australasien)¹⁷ og den 25. september 2014 i den sekstende region (Vestbalkan og Tyrkiet)¹⁸. Da visumudstedelse i Rusland i høj grad påvirker VIS, skal der gøres en stor indsats for at sikre systemets idrifttagelse i landet, der er planlagt til næste rapporteringsperiode (1. november 2014-30. april 2015). En forudsætning for denne ibrugtagning er en vellykket afslutning af kapacitetsudvidelsen af det biometriske system (BMS), der anvendes til fingeraftryksbaserede operationer, som f.eks. identifikation og autentificering. I den næste rapporteringsperiode skal VIS ifølge planen idriftsættes i Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Georgien, Republikken Moldova og Ukraine.

VIS fungerer godt og ved udgangen af juli 2014 havde systemet (siden idriftsættelsen) behandlet næsten 9 millioner ansøgninger om Schengenvisum på grundlag af hvilke, der blev udstedt 7,5 millioner visa. Den 5. april 2014 blev systemets kapacitet udvidet for at forberede det til den stigende aktivitet på konsulater og ved grænserne. Der er planlagt yderligere kapacitetsudvidelser i overensstemmelse med tidsplanen for ibrugtagning af VIS. Medlemsstaterne skal gøre en yderligere indsats for at forbedre kvaliteten af de biometriske og alfanumeriske data, som medlemsstaternes konsulære myndigheder registrerer i VIS, således som forklaret i den femte halvårige rapport.

Brugen af fingeraftryk til at foretage kontrol af visumindehavere ved grænseovergangssteder i Schengenområdet blev obligatorisk den 11. oktober 2014 for visumindehavere, hvis data (herunder eventuelt fingeraftryk) er lagret i VIS. Det er stadig for tidligt at drage pålidelige konklusioner om gennemførelsen af denne nye foranstaltning. Det forventes, at de første konklusioner vil foreligge ved udgangen af næste rapporteringsperiode. På nuværende tidspunkt er det vigtigt, at medlemsstaterne giver rejsende de nødvendige oplysninger om denne nye grænseformalitet.

4.3. Visumpolitik og tilbagetagelsesaftaler

Suspensionsmekanisme og revideret gensidighedsmekanisme i forordning 539/2001

Hidtil har ingen medlemsstat anmodet om anvendelse af den nye suspensionsmekanisme, der trådte i kraft i januar 2014¹⁹. I overensstemmelse med bestemmelserne i gensidighedsmekanismen, som også trådte i kraft i januar 2014, blev meddelelser fra fem medlemsstater (Bulgarien, Kroatien, Cypern, Polen og Rumænien) om manglende gensidighed i forhold til fem tredjelande (Australien, Brunei Darussalam, Canada, Japan og

¹⁷ Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 7. maj 2014 om fastsættelse af den dato, hvor visuminformationssystemet (VIS) skal idriftsættes i den 12., 13., 14. og 15. region (2014/262/EU).

¹⁸ Kommissionens gennemførelsesafgørelse af 28. august 2014 om fastsættelse af den dato, hvor visuminformationssystemet (VIS) skal idriftsættes i den 16. region (2014/540/EU).

¹⁹ Mekanismen blev indført ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1289/2013 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 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, EUT L 347 af 20.12.2013. Se afsnit 4.3 i den femte halvårige rapport for yderligere oplysninger, hvor den nye suspensionsmekanisme og den reviderede gensidighedsmekanisme forklares detaljeret.

USA) offentliggjort i Den Europæiske Unions Tidende den 12. april 2014. Når der skal tages stilling til mulige alternativer inden for rammerne af den reviderede gensidighedsmekanisme, skal der tages højde for en række faktorer, herunder foranstaltninger truffet i forhold til tredjelande. Kommissionen foreslog i samråd med ovennævnte medlemsstater at indføre regelmæssige treparts-møder mellem tredjelandet, den/de berørte medlemsstat(er) og Kommissionen med det formål at drøfte den foreliggende situation og fastlægge yderligere skridt, eventuelt ledsaget af en tidsplan, som kunne føre til opnåelse af fuld visumgensidighed så hurtigt som muligt. Det første af sådanne møder blev afholdt med Australien, Japan, USA og Canada fra maj til juli 2014. Den 10. oktober 2014 offentliggjorde Kommissionen en rapport med en vurdering af situationen²⁰.

Opfølgningsmekanismen i forbindelse med visumliberaliseringsprocessen for landene i det vestlige Balkan

I maj-juli 2014 (de måneder, for hvilke der foreligger oplysninger²¹) steg antallet af asylansøgninger indgivet i Schengenområdet og Schengenkandidatlande af statsborgere i de fem vestlige Balkanlande med visumfritagelse²² med 40 % sammenlignet med de samme tre måneder i 2013 (stigning på 7 % sammenlignet med februar-april 2014). Tyskland stod for langt den største del af asylansøgningerne og har behandlet over 11 000 af de næsten 15 000 ansøgninger, der blev indgivet i ovennævnte periode af statsborgere i disse fem lande. Efter Tyskland kommer Sverige, Frankrig (begge med hver omkring 1 000 ansøgninger) og Belgien (over 400 ansøgninger). Serbiske statsborgere udgør fortsat den største gruppe asylansøgere fra det vestlige Balkan (41 %) efterfulgt af Albanien (25 %). Ansøgere fra de fem Balkanlande udgjorde 10 % af det samlede antal asylansøgere i Schengenområdet og Schengenkandidatlande, hvilket er sammenligneligt med samme periode sidste år (omkring 9 %).

For at sikre effektive og retfærdige asylprocedurer indeholder asylreglerne flere skønsmæssige bestemmelser, der tillader forenklede procedurer for behandling af visse asylansøgninger, der må forventes at være ubegrundede. Disse bestemmelser er blevet forstærket og tydeligere afgrænset af de omarbejdede instrumenter, der udgør det fælles europæiske asylsystem. Vurderingen af, om betingelserne for anvendelse af disse bestemmelser er opfyldt, og i bekræftende fald beslutningen om, hvorvidt og hvordan de skal anvendes, træffes af den enkelte medlemsstat inden for rammerne af asylreglerne.

Kommissionen planlægger at offentliggøre den femte rapport om opfølgning af visumliberaliseringsprocessen i landene i det vestlige Balkan ved udgangen af 2014.

²⁰ Rapport fra Kommissionen om en vurdering af ikkegensidighed med visse tredjelande på det visumpolitiske område, C(2014) 7218 final af 10. oktober 2014.

²¹ Oplysninger fra Eurostats database tilgængelige den 21. oktober 2014 anvendes i dette kapitel (tal for juli omfatter ikke Cypern).

²² Siden slutningen af 2009 har statsborgere fra Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (FYROM), Montenegro og Serbien, der er i besiddelse af et biometrisk pas, kunnet rejse visumfrit til EU-medlemsstaterne, jf. forordning (EF) nr. 539/2001. Statsborgere fra Albanien og Bosnien-Hercegovina har siden 15. december 2010 kunnet rejse visumfrit til EU-medlemsstaterne.

Ratifikationsprocessen for tilbagesendelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet blev afsluttet, og aftalen trådte i kraft den 1. oktober 2014. I forbindelse med dialogen om visumliberalisering blev der gennemført et ekspertbesøg i Tyrkiet (marts-juni 2014), der gav mulighed for at indsamle oplysninger om, hvordan Tyrkiet opfylder kriterierne i køreplanen for en visumfri ordning. Kommissionen rapporterede om resultaterne den 20. oktober 2014²³.

Som følge af stats- og regeringschefernes erklæring om Ukraine den 6. marts 2014 efter Den Russiske Føderations krænkelse af Ukraines suverænitet og territoriale integritet²⁴ blev visumdialogen med Rusland suspenderet.

Siden visumfritagelsen for statsborgere fra Republikken Moldova, der er indehavere af et biometrisk pas, trådte i kraft den 28. april 2014, er der ikke konstateret mærkbare overtrædelser af den visumfri ordning for moldoviske statsborgeres vedkommende (foreliggende oplysninger ved udgangen af august 2014).

Aftalerne om tilbagetagelse og visumlempelse med Aserbajdsjan trådte i kraft den 1. september 2014. Hvad angår forhandlingerne om tilbagetagelse og visumlempelse med Belarus, fandt den første runde af de tekniske forhandlinger sted den 12.-13. juni 2014, og den anden runde forventes at finde sted senere i år. Den 30. juli fremlagde Kommissionen udkast til forhandlingsdirektiver for aftaler om tilbagetagelse og visumlempelse med Tunesien for Rådet til godkendelse.

Den 17. juli 2014 forelagde Kommissionen en henstilling til Rådet om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en aftale om visumfritagelse for kortvarige ophold med 16 små lande i Caribien og Stillehavet samt De Forenede Arabiske Emirater.

Der blev afholdt møder i de blandede visum- og tilbagetagelsesudvalg med Georgien og Armenien henholdsvis den 4. juni og den 10. september 2014, hvilket bekræfter, at gennemførelsen af aftalen om visumlempelse og tilbagetagelse med begge lande går fremad.

5. VEJEN FREM: DISKUSSIONSEMNER

Formålet med den halvårige rapport er at skabe et grundlag for en regelmæssig debat i Europa-Parlamentet og Rådet og dermed bidrage til at styrke de politiske retningslinjer for og samarbejdet i Schengenområdet. Som nævnt i den første rapport er det vigtigt, at de europæiske institutioner fortsat overvåger, hvordan Schengenområdet fungerer og er parate til at tage de udfordringer op, der melder sig. For at fremme diskussionen foreslår Kommissionen på tidspunktet for offentliggørelsen af denne rapport, at følgende spørgsmål i rapporten i særlig grad drøftes:

²³ COM(2014) 646 final.

²⁴ https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141372.pdf

1. Beredskabsniveauet i medlemsstaterne og agenturerne i en situation med en betydelig stigning i antallet af ulovlige grænsepassager ved EU's østlige landgrænser.
2. Eventuelle yderligere foranstaltninger for at styrke den måde, Schengenområdet fungerer på, i lyset af situationen i EU's nabolande.
3. Medlemsstaternes hidtidige erfaring med at bruge VIS til at identificere papirløse migranter, der afsløres i Schengenområdet, både hvad angår behandling af asylansøgninger og tilbagesendelsesprocedurer.