



Bruxelles, den 23.11.2012
COM(2012) 686 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Anden halvårslige rapport om, hvordan Schengenområdet fungerer
1. maj 2012-31. oktober 2012**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Anden halvårlige rapport om, hvordan Schengenområdet fungerer 1. maj 2012-31. oktober 2012

1. INDLEDNING

Som annonceret den 16. september 2011 i meddelelsen om en forstærket forvaltning af Schengenområdet¹ og understøttet af Rådet for Retlige og indre anliggender/Det blandede udvalg den 8. marts 2012 vedtog Kommissionen den 16. maj 2012 sin første halvårlige rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om, hvordan Schengenområdet fungerer². Rapporten blev derfor drøftet på Rådets møde den 7. juni 2012 og på Europa-Parlamentets plenarforsamling den 4. juli 2012. Denne anden halvårlige rapport dækker perioden fra den 1. maj 2012 til den 31. oktober 2012.

2. STATUS

2.1. Situationen ved Schengenområdets ydre grænser

I april-juni 2012 blev 23 000 ulovlige grænsepassager opdaget, som bestod af blandede migrationsstrømme. Det er et fald på 44 % i EU sammenlignet med samme periode året før under det arabiske forår. Grækenland meddelte derimod en stigning på 29 % i forhold til året før. Størstedelen, 56 %, af alle pågribelser skete ved landgrænsen mellem Grækenland og Tyrkiet, hvilket betyder, at dette grænseafsnit stadig er det kritiske sted for ulovlig indvandring i EU. De statsborgere, der oftest blev pågrebet ved dette grænseafsnit, var afghanere, bangladeshere og syrere³.

Efter Grækenlands lancering af operation "Shield" i august 2012, hvor ca. 1 800 grænsevagter blev sat ind ved den græsk-tyrkiske landgrænse, er den tidligere store stigning i antallet af ulovlige indvandrere faldet drastisk. Indtil videre har de græske myndigheder meddelt, at der er en betydelig nedgang i antallet af personer, der pågribes i Evros-området.

I takt med at den humanitære og sikkerhedsmæssige situation i Syrien forværres, er der konstateret en stor stigning i antallet af syrere, som pågribes i forbindelse med ulovlig grænsepassage og ulovligt ophold primært i Grækenland. Syrerne ligger desuden anden højest blandt ansøgerne om international beskyttelse, især i Sverige og Tyskland, hvor syriske statsborgere, som anmoder om asyl, indrømmes beskyttelse. En yderligere forværring af situationen i Syrien vil formodentlig føre til endnu en stigning i antallet af personer, der søger tilflugt i nabolande og ender i EU-medlemsstater⁴.

¹ KOM(2011) 561 endelig.

² COM(2012) 230 final.

³ Frontex' kvartalsvise risikoanalyse, april-juni 2012.

⁴ Frontex' kvartalsvise risikoanalyse, april-juni 2012.

2.2. Situationen i Schengenområdet

Selv om Grækenland i dag er det sted, hvor de fleste ulovlige indvandrere rejser ind, er det for størstedelen af migranternes vedkommende snarere et transitland end bestemmelseslandet. De sekundære migrationsstrømme fremgår af de ulovlige grænsepassager, der afsløres ved alle vestbalkanske landgrænser, ved Italiens søgrænser og i forbindelse med fly fra græske lufthavne til mange af EU's større lufthavne⁵.

Den seneste øvelse, som gik ud på at indsamle data om migrationsstrømme inden for EU-området/Schengenområdet, den såkaldte "operation Balder", blev foretaget fra den 16.-22. april 2012 i 24 medlemsstater⁶ samt i Norge og Schweiz. Formålet med øvelsen var at indsamle data om migrationsstrømme i medlemsstaterne, idet der især blev set på, hvilket migrationspres der er i de forskellige lande, hvad der er de ulovlige indvandreres vigtigste ruter, hvad der er de primære bestemmelseslande og de ulovlige indvandreres oprindelseslande og på, hvor de ulovlige indvandrere pågribes, og hvilke transportmidler de benytter.

Ifølge de deltagende medlemsstaters oplysninger, som blev samlet af det danske politi⁷ og videreformidlet i juni 2012, blev der pågrebet 2 396 tredjelandstatsborgere fra 115 forskellige lande i løbet af den pågældende uge. Det største antal ulovlige indvandrede i Schengenområdet blev pågrebet i Tyskland (520 personer), Spanien (369 personer) og Østrig (178 personer) og var rejst ind i EU i Spanien (207 personer) og Grækenland (180 personer). De primære destinationslande var Spanien (341 personer), Tyskland (281 personer) og Østrig (175 personer).

Selv om denne form for øvelser giver nogle nyttige basale oplysninger, er de indsamlede data temmelig mangelfulde, fordi de kun omfatter et par uger om året, og fordi ikke alle medlemsstater deltager. Der er derfor behov for en bedre indsamling af data og for analyser af ulovlige migrationsstrømme i EU, hvilket også blev anført af Kommissionen i den første halvårslige rapport om, hvordan Schengenområdet fungerer, og af Rådet (retlige og indre anliggender)/Det blandede udvalg den 7. juni 2012. Da medlemsstaterne er nået til enighed om, at Kommissionen skal spille en rolle i den forbindelse, og at de eksisterende strukturer skal benyttes i størst muligt omfang, har Kommissionen sammen med Frontex inviteret medlemsstaterne til et ekspertmøde den 2. oktober 2012 for at drøfte, hvor man bedst kan få et retvisende billede af situationen. Medlemsstaterne har bekræftet, at der er behov for at indsamle og analysere data regelmæssigt, men har samtidig udtrykt bekymring for den ekstra arbejdsbyrde, det vil medføre, og for brugen af analyserne. Kommissionen og Frontex drøfter i øjeblikket, hvilken fremgangsmåde der er bedst.

3. ANVENDELSE AF SCHENGENREGLERNE

3.1. Tilfælde af midlertidig genindførelse af kontrol ved indre grænser

Det bestemmes i Schengengrænsekodeksens artikel 23⁸, at en medlemsstat, hvis der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, undtagelsesvist kan genindføre grænsekontrol ved de indre grænser. I perioden 1. maj 2012-31. oktober 2012 blev der to gange genindført kontrol ved de indre grænser.

⁵ Frontex' kvartalsvise risikoanalyse, april-juni 2012.

⁶ Frankrig, Grækenland og Irland deltog ikke.

⁷ Sammenfattende rapport fra det danske politi fra juni 2012.

⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks).

Den første gang var den 20. april 2012, hvor Spanien meddelte Kommissionen, at man på grund af Den Europæiske Centralbanks møde i Barcelona den 2.-4. maj 2012 ville genindføre kontrollen ved den indre landgrænse til Frankrig samt i lufthavnen i henholdsvis Barcelona og Girona fra den 28. april-4. maj 2012. I løbet af denne uge foretog Spanien kontrol af 669 385 personer, hvoraf 68 personer blev nægtet indrejse enten på grund af hensynet til den offentlige orden eller indre sikkerhed, eller fordi de ikke havde gyldige rejsedokumenter⁹.

Anden gang var den 4. maj 2012, hvor Polen meddelte Kommissionen, at man på grund af europamesterskabet i fodbold fra den 8. juni-1. juli 2012 havde besluttet at genindføre kontrol ved de indre grænser fra den 4. juni-1. juli. I denne periode blev 28 980 personer kontrolleret og heraf blev 22 personer nægtet indrejse og 15 personer blev pågrebet¹⁰.

3.2. Opretholdelse af fravær af kontrol ved indre grænser

Størstedelen af de påståede overtrædelser af Schengenreglerne vedrører spørgsmålet om, hvorvidt politikontrol tæt ved de indre grænser har tilsvarende virkning som grænsekontrol (artikel 21 i Schengengrænsekodeksen), og forpligtelsen til at fjerne hindringerne for smidig afvikling af vejtrafikken, såsom hastighedsbegrænsninger, ved overgangssteder ved de indre grænser (artikel 22 i Schengengrænsekodeksen). I perioden fra 1. maj-31. oktober 2012 anmodede Kommissionen om oplysninger om eventuelle overtrædelser af artikel 21 og 22 i Schengengrænsekodeksen i to nye sager (vedrørende Tyskland og Litauen), den lukkede tre sager (vedrørende Belgien, Estland og Nederlandene) og fortsatte sin behandling af syv igangværende sager (vedrørende Østrig, Tjekkiet, Tyskland, Letland, Nederlandene, Slovakiet og Sverige). Der har på det seneste været indbragt adskillige sager for forskellige domstole i Nederlandene, som vedrører spørgsmålet om, hvorvidt mobil overvågning foretaget af politiorganisationen "Koninklijke Marechaussee" tæt ved Nederlandenes indre landgrænser med Belgien og Tyskland (artikel 4.17a i udlændingedekretet fra 2000) er forenelig med artikel 20 og 21 i Schengengrænsekodeksen. "Rechtbank Roermond" indbragte den 7. februar 2012 i sag C-88/12 (Jaoo) spørgsmålet for Den Europæiske Unions Domstol om, hvorvidt denne mobile overvågning er i strid med forbuddet mod kontrol svarende til grænsekontrol (artikel 21 i Schengengrænsekodeksen), med henblik på en præjudiciel afgørelse. "Raad van State" indbragte den 4. juni 2012 i sag C-278/12 (Adil) det samme spørgsmål for EU-Domstolen med henblik på hurtigt at få en præjudiciel afgørelse.

EU-Domstolen afsagde den 19. juli 2012 dom i sag C-278/12 (Adil). EU-Domstolen konkluderede, at artikel 20 og 21 i Schengengrænsekodeksen ikke er til hinder for, at de embedsmænd, der er ansvarlige for grænseovervågning og kontrol af udlændinge i et geografisk område tæt på en indre grænse, foretager kontrol med det formål at efterprøve, om betingelserne for lovligt ophold er opfyldt, når disse kontroller bygger på generelle oplysninger og erfaringer vedrørende ulovligt ophold på kontrolstedet, når kontrollerne i begrænset omfang udføres med henblik på at indsamle sådanne oplysninger og erfaringer, og når udførelsen af kontrollerne er undergivet visse begrænsninger vedrørende bl.a. deres intensitet og hyppighed. Eftersom den nederlandske mobile overvågning har til formål at forhindre ulovligt ophold og derfor har et andet formål end grænsekontrol, bygger på generelle politioplysninger og -erfaringer, udføres på en anden måde end grænsekontrol og er undergivet visse begrænsninger, konkluderede EU-Domstolen, at den ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol.

⁹ Rådets dokument nr. 10491/12 FRONT 84 COMIX 337.

¹⁰ Rådets dokument nr. 13219/12 FRONT 115 COMIX 467.

Kommissionen har bemærket, at ud over Nederlandene har også Frankrig og Tyskland særlig lovgivning, som kun finder anvendelse ved de indre grænseområder. Det bemærkes endvidere, at den nederlandske og franske lovgivning allerede blev ændret efter Melki-dommen¹¹. Kommissionen opfordrer derfor medlemsstater, som har denne form for lovgivning, til at sikre, at lovgivningen er i overensstemmelse med ovennævnte domme, og den er villig til at tilbyde medlemsstaterne vejledning i fortolkningen heraf.

3.3. Påståede overtrædelser af andre dele af Schengenreglerne

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

Fristen for gennemførelse af direktivet om tilbagesendelse (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 ((EF) nr. 1931/2006)

Siden ordningen for lokal grænsetrafik trådte i kraft i 2006 har Kommissionen fulgt dens gennemførelse. 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 deres nabolande, som ikke er medlemmer af EU. Der er forskel på de spørgsmål medlemsstaternes har rejst, men de omfatter bl.a. kravet om en rejsesygeforsikring, begrænsninger i anvendelsesområdet til kun at gælde de kontraherende parter borgere, mangel på et krav om ophold i grænseområdet i en vis minimumsperiode osv.

Anvendelse af Schengenreglerne under søgrænsekontrol

Som tidligere nævnt sendte Kommissionen i oktober 2009 en åbningsskrivelse til Grækenland som følge af påstande om alvorlige problemer for migranter, som ansøger om asyl, og Grækenlands mishandling af asylansøgere, herunder tilbagesendelse af personer, som risikerer at lide alvorlig overlast eller blive forfulgt. Kommissionens undersøgelse foretages i lyset af den løbende udvikling, såsom de fremskridt der gøres med at gennemføre Grækenlands nationale handlingsplan.

Som følge af at de italienske myndigheder tilsyneladende pågreb grupper af migranter på åbent hav og sendte dem tilbage til Libyen anmodede Kommissionen i juli 2009 Italien om at oplyse, hvilke foranstaltninger der er truffet for at undgå risikoen for refoulement, og hvilke forsikringer de libyske myndigheder har givet med hensyn til de pågældende personer. Den 23. februar 2012 konkluderede Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol på grundlag af disse forhold¹², at Italien havde overtrådt den europæiske menneskerettighedskonvention. På den baggrund er Kommissionen nu ved at undersøge, hvilke konsekvenser denne afgørelse har på grænseovervågning til søs og på asyllovgivningen.

¹¹ Dom af 22. juni 2010, sag C-188/10.

¹² Sag om Hirsi Jamaa og andre mod Italien. Ansøgningsnummer 27765/09.

3.4. Søgrænseoperationer koordineret af Frontex

Den 5. september 2012 annullerede Domstolen¹³ Rådets afgørelse 2010/252/EU om supplerende af Schengengrænsekodeksen for så vidt angår søgrænseoperationer, der koordineres af Frontex, fordi afgørelsen indeholder væsentlige elementer af kontrol af de ydre søgrænser, som falder uden for de yderligere foranstaltningers anvendelsesområde, jf. artikel 12, stk. 5, i Schengengrænsekodeksen, og fordi kun EU-lovgiveren kan vedtage en sådan afgørelse. Domstolen fastholder virkningerne af den annullerede afgørelse indtil de nye regler, som skal erstatte den, træder i kraft inden for en rimelig frist. Kommissionen vil fremlægge et lovgivningsforslag i starten af 2013.

3.5. Svagheder i Schengenevalueringssystemet

I forbindelse med den gældende Schengenevalueringssystem¹⁴ evalueres medlemsstaternes anvendelse af Schengenreglerne regelmæssigt af eksperter fra medlemsstaterne, Generalsekretariatet for Rådet og Kommissionen.

I perioden fra 1. maj 2012-31. oktober 2012 blev der foretaget evalueringer vedrørende søgrænser i Estland, Letland, Litauen, Malta, Polen og Slovenien, politisamarbejde i Ungarn, Slovakiet, Tjekkiet og Polen, luftgrænser i Estland, Letland og Litauen, databeskyttelse i Estland, Letland, Litauen, Malta og Slovenien, SIS/Sirene i Danmark, Island og Norge samt visa i Letland og Litauen. Rapporterne er stadig under udarbejdelse, men forventes at indeholde både positive og negative observationer samt anbefalinger på områder såsom uddannelse, brug af risikoanalyse, informationsudveksling, internationalt samarbejde og infrastruktur ved grænseovergangssteder og i ambassader/konsulater. Det er ligesom for de foregående seks måneders vedkommende generelt muligt at forbedre områderne, men der er ikke konstateret nogen mangler, som kræver øjeblikkelig indgriben fra Kommissionens side.

En gruppe fagfæller aflagde desuden besøg i Grækenland fra den 28. maj-2. juni 2012 for at vurdere, hvilke fremskridt der var gjort med den græske handlingsplan med henblik på at afhjælpe de mangler, der var konstateret i Schengenevalueringen i 2010-2011, og finde ud af, på hvilke områder medlemsstaterne kunne tilbyde bistand. Besøget gik til Athens internationale lufthavn "Eleftherios Venizelos", havnene i Piræus og Evros-regionen og dækkede dermed alle former for grænser. Det blev bemærket, at selv om der er sket synlige forbedringer, skal der stadig gøres en stor indsats.

Kommissionen opfordrer Grækenland til at fortsætte gennemførelsen af Schengen-handlingsplanen 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.

Bilag I indeholder en vejledende tidsplan for Schengenevalueringerne i november 2012-april 2013.

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

Som følge af Rådets afgørelse fra juni 2011 om, at både Rumænien og Bulgarien opfylder kriterierne for at anvende Schengenreglerne fuldt ud, bad Det Europæiske Råd i marts 2012 Rådet om at træffe foranstaltninger, som bidrager til de to landes tiltrædelse. Rådet har siden peget på en række af sådanne foranstaltninger, herunder igangværende og planlagte Frontex-

¹³ Dom af 5. september 2012, sag C-355/10, Europa-Parlamentet mod Rådet.

¹⁴ SCH/Com-ex (98) 26 def.

aktiviteter, foranstaltninger vedrørende bekæmpelsen af falske dokumenter og identitetssvig og foranstaltninger vedrørende bekæmpelsen af menneskesmugling og -handel. Der føres hele tiden tilsyn med gennemførelsen af disse foranstaltninger.

4. LEDSAGEFORANSTALTNINGER

4.1. Anvendelse af Schengeninformationssystemet

Schengeninformationssystemet (SIS) er som nævnt i den tidligere rapport et meget vellykket system, som giver flere tusinde gode resultater hvert år. Succesen medfører en betydelig arbejdsbyrde i det tværnationale samarbejde mellem Sirenekontorerne. Der har været afholdt et seminar, hvor medlemsstaternes delegerede fra Sirenekontorerne og Kommissionen drøftede, hvordan man kunne gøre arbejdsgangen mere effektiv. Seminaret resulterede i adskillige forslag, som kunne gennemføres på kortere sigt. Andre forslag vil blive taget op i fællesskab af medlemsstaterne og Kommissionen for at vurdere, om spørgsmålet under alle omstændigheder vil blive løst i 2013 ved hjælp af funktionerne i SIS II, eller om det forudsætter en ændring af arbejdsgangen.

4.2. Anvendelse af visuminformationssystemet

Visuminformationssystemet (VIS) er et system til udveksling af oplysninger om visum til kortvarigt ophold, som sætter de kompetente myndigheder i Schengenlandene i stand til at behandle data om visumansøgninger og om visa, som er udstedt, afslået, annulleret, inddraget eller forlænget. Den 10. maj 2012 blev VIS indført i en ny region, nemlig Mellemøsten (Israel, Jordan, Libanon og Syrien). Den 2. oktober 2012 blev det indført i den tredje region, Golfen (Afghanistan, Bahrain, Iran, Irak, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabien, De Forenede Arabiske Emirater og Yemen). Datoerne for, hvornår det skal indføres i de resterende regioner, drøftes af medlemsstaterne og vil blive fastlagt inden for de nærmeste måneder.

VIS fungerer godt, og den 4. november 2012 var der i systemet behandlet oplysninger om 1 774 965 visumansøgninger, 1 457 708 udstedte visa og 220 644 afslag.

Det største problem er fortsat kvaliteten af de data (både biometriske og alfanumeriske), som medlemsstaternes konsulære myndigheder indfører i VIS. Disse problemer har til tider påvirket systemets resultater og bør undgås i fremtiden, da systemet vil blive indført i alle dele af verden. På trods af de gradvise forbedringer bør der gøres en indsats for at forbedre kvaliteten af optagelsen af fingeraftryk og udfylde alle obligatoriske felter fra visumansøgningen i VIS.

4.3. Visumpolitik og aftaler om tilbagetagelse

Opfølgningsmekanismen i forbindelse med visumliberaliseringsprocessen for de vestlige Balkanlande

I august 2012 forelagde Kommissionen sin tredje rapport om opfølgning af visumliberaliseringsprocessen for Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro, Serbien, Albanien og Bosnien-Hercegovina¹⁵, hvori den redegjorde for de seneste foranstaltninger, der var truffet, og foreslog nye tiltag. Selv om antallet af asylansøgere fra Serbien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien faldt i første halvår af 2012

¹⁵ COM(2012) 472 final.

sammenlignet med samme periode i 2011 (-13 % for Serbien og -48 % for Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, når man sammenligner maj 2011 med maj 2012) var der en betydelig stigning i antallet af asylansøgere fra Albanien (+75 %), Bosnien-Hercegovina (+14 %) og Montenegro (+77 %). De fleste asylansøgninger erklæres ubegrundede, og asylanerkendelsesprocenten er fortsat meget lav. Belgien, Luxembourg, Sverige og Tyskland er fortsat de vigtigste bestemmelseslande. Disse medlemsstater har truffet foranstaltninger til at reducere behandlingstiden, men det er stadig muligt at forbedre bl.a. informationsudvekslingen, undersøgelsen af mellemænd, ind- og udrejsekontrollen, samt at gøre informationskampagnerne mere målrettede og øge bistanden til mindretal.

Tilbagetagelsesaftaler

Kommissionen paraferede i april 2012 en tilbagetagelsesaftale med Kap Verde og indledte derefter proceduren for den formelle ratifikation. Forhandlingerne med Tyrkiet om en tilbagetagelsesaftale er blevet afsluttet, og teksten blev paraferet i juni 2012. Det forventes, at tilbagetagelsesaftalen vil blive undertegnet, og at der vil blive indledt en dialog om visumliberalisering. I oktober 2012 blev der paraferet en tilbagetagelsesaftale med Armenien, og Kommissionen arbejder nu på, at den skal undertegnes og indgås så hurtigt som muligt. Endvidere er der indledt forhandlinger med Aserbajdsjan om aftaler om visumlempelse og tilbagetagelse.

BILAG I: Vejledende tidsplan for Schengenevalueringer i november 2012-april 2013¹⁶

Dato	Medlemsstater	Emne
11.-17. november 2012	Estland, Letland og Litauen	Politisamarbejde
18.-28. november 2012	Tjekkiet, Polen og Slovakiet	Luftgrænser
20.-26. januar 2013	Estland	Visum
10.-20. marts 2013	Polen og Slovakiet	Visum
14.-25. april 2013	Estland, Letland og Litauen	Landgrænser

¹⁶ Rådets dokument 5090/4/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6 REV 4 og 12032/12 SCH-EVAL 99 COMIX 423.