



Brüssel, den 15. April 2019
(OR. en)

8623/19

Interinstitutionelles Dossier:
2019/0042(NLE)

SCH-EVAL 72
VISA 95
COMIX 223

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 15. April 2019

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 8217/19

Betr.: Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der **gemeinsamen Visumpolitik** durch **Finnland** festgestellten schwerwiegenden Mängel

Die Delegationen erhalten anbei den Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Finnland festgestellten schwerwiegenden Mängel, den der Rat auf seiner Tagung vom 15. April 2019 angenommen hat.

Im Einklang mit Artikel 15 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 wird diese Empfehlung dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten übermittelt.

Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer

EMPFEHLUNG

zur Beseitigung der 2018 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durch Finnland festgestellten schwerwiegenden Mängel

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 des Rates vom 7. Oktober 2013 zur Einführung eines Evaluierungs- und Überwachungsmechanismus für die Überprüfung der Anwendung des Schengen-Besitzstands und zur Aufhebung des Beschlusses des Exekutivausschusses vom 16. September 1998 bezüglich der Errichtung des Ständigen Ausschusses Schengener Durchführungsübereinkommen¹, insbesondere auf Artikel 15,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Gegenstand dieses an Finnland gerichteten Beschlusses sind Abhilfemaßnahmen zur Beseitigung der schwerwiegenden Mängel, die während der 2018 im Bereich der gemeinsamen Visumpolitik durchgeführten Schengen-Evaluierung festgestellt worden sind. Nach Abschluss der Evaluierung nahm die Kommission mit dem Durchführungsbeschluss C(2019) 410 einen Bericht an, in dem die Ergebnisse und Bewertungen sowie die während der Evaluierung festgestellten Mängel aufgeführt sind.

¹ ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27.

- (2) Die Ortsbesichtigung beim finnischen Generalkonsulat im russischen St. Petersburg (im Folgenden "Konsulat") und bei der Servicestelle für Einreisegenehmigungen im finnischen Kouvola (im Folgenden "Servicestelle") hat schwerwiegende Mängel zutage gefördert, zum einen im Hinblick auf die dem externen Dienstleister übertragenen Aufgaben und den Schutz der personenbezogenen Daten der Antragsteller und zum anderen in Bezug auf die Prüfung der Anträge russischer Bürgerinnen und Bürger. Finnland vernachlässigt somit in schwerwiegender Weise seine Verpflichtungen in Bezug auf wesentliche Aspekte der gemeinsamen Visumpolitik.
- (3) Es ist deshalb wichtig, dass jeder festgestellte Mangel so rasch wie möglich behoben wird. Angesichts der Bedeutung, die der ordnungsgemäßen Anwendung des Schengen-Besitzstands, insbesondere der Bestimmungen betreffend den zuständigen Mitgliedstaat, den Datenschutz, die Belege, die Prüfung der Anträge, die Einstellung und Schulung von Personal sowie das Visa-Informationssystem (VIS), zukommt, sollten die Empfehlungen 1, 10, 17 bis 24, 27, 29 bis 33, 34 bis 37 und 40 bis 45 dieses Beschlusses vorrangig umgesetzt werden.
- (4) Dieser Beschluss ist dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln. Binnen einem Monat nach seiner Annahme sollte Finnland gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 einen Aktionsplan erstellen, in dem sämtliche Empfehlungen zur Behebung der im Evaluierungsbericht festgestellten Mängel aufgeführt sind, und diesen der Kommission und dem Rat vorlegen —

EMPFIEHLT:

Finnland sollte

Unterrichtung der Öffentlichkeit, externer Dienstleister, Antragstellung und Sicherheit

1. sicherstellen, dass der externe Dienstleister und das Konsulat sich streng an die Vorschriften über die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten halten und Praktiken vermeiden, die zu "Visa-Shopping" führen. Überdies sollte sichergestellt werden, dass die im Antrag enthaltenen Angaben über den Zielort durch entsprechende Belege bestätigt werden (im Einklang mit der harmonisierten Liste). Zudem sollte gewährleistet sein, dass Antragsteller zu ihren Reiseplänen befragt werden und dass die Mitarbeiter des externen Dienstleisters gut geschult sind, sodass sie den zuständigen Mitgliedstaat korrekt bestimmen können;

2. die Website des Konsulats aktualisieren, um sicherzustellen, dass die einschlägigen Angaben vollständig, korrekt und aktuell sind;
3. den externen Dienstleister anweisen, seine Website zu aktualisieren, um sicherzustellen, dass die einschlägigen Angaben vollständig, korrekt und aktuell sind;
4. sicherstellen, dass Antragsteller in den Felder 29 und 30 des Antragsformulars für ihren ersten/nächsten geplanten Aufenthalt im Schengen-Raum das korrekte Ein- und Ausreisedatum angeben;
5. überprüfen, ob die Laufzeit des Vertrags mit dem externen Dienstleister mit den einschlägigen nationalen und europäischen Vergabevorschriften im Einklang steht und bei Bedarf Korrekturmaßnahmen ergreifen;
6. regelmäßig angekündigte und unangekündigte Besuche in den Visumstellen durchführen, die im Zuständigkeitsbereich des Konsulats liegen und vom externen Dienstleister betrieben werden, und Berichte über die Besuche verfassen;
7. sicherstellen, dass die Mitarbeiter des externen Dienstleisters die Antragsteller korrekt anweisen, wie sie die Finger auf den Scanner legen müssen, um hochwertige Fingerabdrücke zu erhalten, und dass unnötige Schritte wie das Halten der Hände in die Kamera entfallen;
8. sicherstellen, dass die Mitarbeiter des externen Dienstleisters Kenntnis von allen geltenden Befreiungen von der Visumgebühr haben und sich daran halten;
9. gewährleisten, dass das Konsulat über die genaue Zahl der täglich vom externen Dienstleister erhaltenen und an diesen zurückgeschickten Anträge/Reisedokumente informiert ist und dass es die gescannten (sowohl vom externen Dienstleister als auch vom Konsulat unterzeichneten) Anträge registriert;
10. gewährleisten, dass das Konsulat weiterhin in der Lage ist und über das nötige Personal und die Ausrüstung verfügt, um Anträge ohne die Hilfe des externen Dienstleisters entgegenzunehmen;
11. Antragstellern ermöglichen, innerhalb einer angemessenen Frist einen Termin im Konsulat zu erhalten, und dabei der generellen Frist von zwei Wochen und dem Grundsatz des unmittelbaren Zugangs zum Konsulat nach Artikel 9 Absatz 2 bzw. Artikel 17 Absatz 5 des Visakodex Rechnung tragen;
12. sicherstellen, dass bei der Beantragung eines Visums beim Konsulat die Visumgebühr entrichtet wird;

13. ein klares und transparentes Verfahren für die Zulassung von gewerblichen
Mittlerorganisationen/Reisebüros einführen und für die regelmäßige Überwachung der
zugelassenen Unternehmen sorgen;
14. die Maßnahmen für die sichere Handhabung und Verteilung von Visummarken verstärken,
damit jederzeit alle Visummarken zurückverfolgt werden können und unbemerktes
Verschwinden von Visummarken verhindert wird;
15. die Sicherheitsmaßnahmen für den Zutritt von Antragstellern zum Konsulat und im für die
Antragsteller zugänglichen Bereich überdenken sowie geeignete Sicherheitskontrollen für die
Antragsteller und ein Ticketsystem im Wartebereich einführen;
16. die Verfahren für die Vernichtung archivierter Papierakten überarbeiten, indem Protokolle für
den Transport und die Vernichtung von Akten eingeführt werden und die Lagerung von Akten
außerhalb der Archive vor der Vernichtung vermieden wird;

Prüfung und Beschlussfassung

17. dafür sorgen, dass die rechtliche Struktur für die Beschlussfassung Finnlands in Bezug auf
Visumanträge in vollem Einklang mit dem Visakodex steht; dies gilt insbesondere für die
Vorschrift, dass Visumanträge von den Konsulaten geprüft und beschieden werden;
18. gewährleisten, dass Antragsteller im Einklang mit der harmonisierten Liste für Russland
systematisch die entsprechenden Belege vorlegen (oder eine Überarbeitung der
harmonisierten Liste im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort erwägen);
19. sicherstellen, dass die Visumbeamten die sozioökonomische und finanzielle Situation der
Antragsteller, ihre Verwurzelung im Wohnsitzstaat sowie die Rückkehrabsicht und den
Zweck der Reise auf der Grundlage umfassender Belege prüfen und dass erforderlichenfalls –
insbesondere bei Erstantragstellern – zusätzliche Untersuchungen durchgeführt werden;

20. sicherstellen, dass die zusätzlichen Überprüfungen (z. B. Befragungen) für nichtrussische Antragsteller angemessen sind und unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Situation individuell festgelegt werden, und Befragungen vermeiden, wenn die Prüfung der einschlägigen Belege (die von allen Antragstellern im Einklang mit der harmonisierten Liste vorgelegt werden sollten) ausreicht, um eine Entscheidung zu treffen. Zudem sollte sichergestellt werden, dass die Gültigkeit des ausgestellten Visums der persönlichen Situation des Antragstellers Rechnung trägt, insbesondere in Bezug auf sein bisheriges Reiseverhalten und unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit;
21. gewährleisten, dass Kontrollen der ordnungsgemäßen Nutzung von früheren Mehrfachvisa mit langer Gültigkeitsdauer in Bezug auf den Mitgliedstaat des Hauptreiseziels/des ersten Reiseziels sich auf die erste tatsächliche Reise nach Erhalt des Visums beschränken. In diesem Zusammenhang ist auch zu gewährleisten, dass alle Mitarbeiter den Unterschied zwischen Mitgliedstaat der ersten Einreise und Mitgliedstaat des Hauptreiseziels kennen;
22. sicherstellen, dass sich die Prüfung der Visum-Vorgeschichte des Antragstellers gleichermaßen auf von anderen Mitgliedstaaten ausgestellte Visa und von Finnland ausgestellte Visa erstreckt;
23. sicherstellen, dass Belege in chinesischer Sprache systematisch von Mitarbeitern überprüft werden, die des Chinesischen kundig sind, und dass Visumbeamte, die über chinesische Anträge zu entscheiden haben, sich zur Prüfung der Unterlagen ohne Weiteres an Mitarbeiter mit Chinesischkenntnissen wenden können;
24. prüfen, ob den lokalen Unterstützungsteams in Peking und Shanghai ein teilweiser Zugang zu den Belegen im entsprechenden IT-System gewährt werden kann und wie ihnen Anweisungen effizienter übermittelt werden können, um die umständliche Versendung entsprechender Anweisungen und Unterlagen per E-Mail zu vermeiden;
25. in Erwägung ziehen, Mehrfachvisa mit langer Gültigkeitsdauer für Bona-fide-Reisende mit einer soliden Schengen-Visum-Vorgeschichte auszustellen; dies gilt auch für chinesische Antragsteller, selbst wenn sie für eine bestimmte Reise ein Visum für eine einmalige Einreise beantragen;

26. sicherstellen, dass für Anträge in Vertretung von Österreich die elektronische Einladung den Antragsunterlagen im entsprechenden IT-System beigelegt wird und auch künftig darauf zurückgegriffen werden kann. Bei der Anforderung von Dokumenten, die personenbezogene Daten von Antragstellern enthalten (beispielsweise elektronische Einladungen), ist VISMail zu verwenden;
27. sicherstellen, dass alle Anträge von Personen, die derselben Reisegruppe angehören, von ein und demselben Visumbeamten geprüft werden, damit eine einheitliche Bewertung gewährleistet ist;
28. gewährleisten, dass die Visumbeamten des Konsulats systematisch den Reisekrankenversicherungsschutz prüfen;

Mitarbeiter und Schulungen

29. gewährleisten, dass Personen, die über Visumanträge entscheiden, vor Aufnahme ihrer Tätigkeit umfangreicher zu einschlägigen EU- und nationalen Rechtsvorschriften geschult werden, wobei der Schwerpunkt auf allen Aspekten des Visumverfahrens, den lokalen Gegebenheiten sowie der Risikobewertung in konkreten Fällen liegen sollte. Überdies ist sicherzustellen, dass Informationen aus Sitzungen im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort und der Betrugsbekämpfung in einem bestimmten Land an alle Visumbeamten weitergegeben werden, die Anträge aus dem betreffenden Land prüfen;
30. berufsbegleitende Schulungen, Mentoring und Aufsicht insbesondere für neu eingestellte Mitarbeiter verbessern und sicherstellen, dass Entscheidungen von neu eingestellten Mitarbeitern regelmäßig überprüft werden;
31. erwägen, für Aufgaben im Bereich der Entscheidungsfindung die Einstellung von Zeitbediensteten zu vermeiden, oder zumindest für eine bessere Arbeitsplatzsicherheit sorgen, um die Loyalität der Mitarbeiter gegenüber ihrem Arbeitgeber zu stärken;
32. sicherstellen, dass Entscheidungen über Visumanträge beim Konsulat durch entsandte Mitarbeiter getroffen werden, die konsularische/diplomatische Immunität genießen, oder dass die Art der Ortsbediensteten angebotenen Verträge deren Arbeitsplatzsicherheit erhöht und ihre Karrieremöglichkeiten verbessert, sodass die Loyalität gegenüber ihrem Arbeitgeber gestärkt wird;
33. gewährleisten, dass für die Handhabung der Visummarken und ihre Verteilung an die mit dem Bedrucken der Visummarken befassten Mitarbeiter entsandte Mitarbeiter mit konsularischer/diplomatischer Immunität zuständig sind;

34. sicherstellen, dass die Aufgaben des externen Dienstleisters und seiner Unterauftragnehmer nicht über das hinausgehen, was gemäß Visakodex hinsichtlich der Verwaltung der IT-Systeme erlaubt ist. Zudem sollte sichergestellt werden, dass alle IT-Systeme, die für die Prüfung von Visumanträgen notwendig sind, vollumfänglich von den finnischen Behörden verwaltet und kontrolliert werden, dass im Zuge der Zusammenarbeit mit dem externen Dienstleister die Datenschutzbestimmungen uneingeschränkt geachtet werden und dass alle Daten (mit Ausnahme der Kontaktangaben und der Nummer des Reisedokuments) nach ihrer Übermittlung an die finnischen Behörden vom externen Dienstleister gelöscht werden;
35. sicherstellen, dass das elektronische Archiv der Antragsunterlagen von den nationalen Behörden und nicht vom externen Dienstleister verwaltet und gepflegt wird;
36. gewährleisten, dass die betreffenden finnischen Behörden Zugang zu sämtlichen Aufzeichnungen aller Systeme sowie zum Nutzerverzeichnis der Anwendungsdatenbank (ELVIS) haben und den Zugang zu den Daten wirksam kontrollieren können. Außerdem sollte die Kontrolle des finnischen Visa-IT-Systems (SUVI) sowie die Verantwortung hierfür in stärkerem Maße von den Behörden wahrgenommen werden;
37. sicherstellen, dass Antragsdaten vom externen Dienstleister in China entsprechend der Sensibilität der Daten ausreichend gesichert und verschlüsselt an die finnischen Behörden übermittelt werden;
38. gewährleisten, dass auf die in das elektronische Antragsformular des externen Dienstleisters eingegebenen personenbezogenen Daten erst zugegriffen werden kann, wenn ein Antrag gestellt wurde;
39. sicherstellen, dass Visumbeamte Abfragen im SIS (und möglicherweise in nationalen Datenbanken) nur in Verbindung mit einem Visumantrag durchführen können;
40. sicherstellen, dass der externe Dienstleister alle Daten so bald wie möglich (im Falle elektronischer Daten am Ende des Tages ihrer Erhebung) übermittelt und dass alle zulässigen Anträge unverzüglich im VIS erstellt werden;
41. das IT-System (SUVI) ändern, um zu gewährleisten, dass die Daten im VIS zu getroffenen Entscheidungen stets schnellstmöglich aktualisiert werden;

42. das IT-System (SUVI) ändern, um zu gewährleisten, dass Informationen über die Behörde, die das Reisedokument ausstellt, für jeden Antrag in das VIS eingegeben werden;
43. die IT-Systeme (ELVIS und SUVI) ändern, um sicherzustellen, dass alle Anträge ein und derselben Reisegruppe zusammen im IT-System geprüft werden können;
44. das IT-System (SUVI) ändern, um zu verhindern, dass im Falle einer ablehnenden Antwort bei vorheriger Konsultation einheitliche Visa ausgestellt werden können (oder erläutern, weshalb diese Möglichkeit beibehalten werden sollte);
45. sicherstellen, dass die Übersicht der Mitgliedstaaten, die nachträglich unterrichtet werden wollen, im IT-System (SUVI) stets korrekt und auf dem neuesten Stand ist;
46. sicherstellen, dass alle gescannten Seiten des Reisedokuments in der Anwendungsdatenbank (ELVIS) korrekt angezeigt werden;
47. die Frist für die automatische Abmeldung aus den Visa-IT-Systemen verkürzen;
48. sicherstellen, dass Nutzern eine umfassende Dokumentation der Anwendungsdatenbank (ELVIS) zur Verfügung steht und dass die Mitarbeiter von der Dokumentation Kenntnis haben;

Sonstige Verfahrensfragen

49. die Praxis abschaffen, gültige Visa aufzuheben und stattdessen Visa auszustellen, deren Gültigkeit erst nach Ablauf des vorherigen Visums beginnt. Außerdem sollte die Praxis abgeschafft werden, Visa aufzuheben, wenn der Antragsteller den Reisezweck ändert;
50. die finnischen Grenzschutzbeamten anweisen, die Einreise nicht zu verweigern, wenn der Inhaber eines Mehrfachvisums mit langer Gültigkeitsdauer beabsichtigt, bei späteren Reisen zu einem anderen Reisezweck als dem ursprünglich im Antrag angegebenen Reisezweck einzureisen;

51. die Praxis der Ausstellung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (mit räumlich beschränkter Gültigkeit) für Personen, die sich in Finnland niederlassen wollen, abschaffen und stattdessen Visa für einen längerfristigen Aufenthalt oder Aufenthaltstitel ausstellen (mit Ausnahme der Ausstellung von Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt für Familienangehörige von Staatsangehörigen von EWR-Staaten, die berechtigt sind, ein entsprechendes Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt auf der Grundlage des beschleunigten Verfahrens nach der Richtlinie 2004/38/EG zu erhalten);
52. sicherstellen, dass die Gültigkeitsdauer der ausgestellten Visa systematisch eine Zusatzfrist von 15 Tagen umfasst; dies gilt auch für Visa für Antragsteller aus der Ukraine;
53. die Mitarbeiter für die Unterscheidung zwischen Aufhebung, Annullierung und Ungültigmachen sensibilisieren und das Antragsformular für die Aufhebung korrigieren;
54. sicherstellen, dass in allen einschlägigen Fällen das Standardformular für die Aufhebung und Annullierung verwendet wird;
55. dafür sorgen, dass nicht mehr der Stempel "aufgehoben" verwendet wird, wenn falsch bedruckte Visummarken in Reisedokumenten ungültig gemacht werden;
56. die Praxis des "Ungültigmachens" abgelaufener Visummarken (durch Anbringen eines roten Kreuzes und Zerstören des Kinegramms) abschaffen;
57. Verbesserungen beim IT-System oder bei den Druckern erwägen, um eine Verschwendung von Visamarken durch "Blanko-Drucken" zu vermeiden (z. B. durch die Möglichkeit, unter entsprechenden Vorkehrungen die "falsch bedruckte" Blanko-Visummarke wieder in den Drucker einzuführen).

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Rates

Der Präsident