



Brüssel, den 18. September 2018
(OR. en)

12289/18

Interinstitutionelles Dossier:
2018/0313(NLE)

SCH-EVAL 183
FRONT 296
COMIX 502

BERATUNGSERGEBNISSE

Absender: Generalsekretariat des Rates

vom 18. September 2018

Empfänger: Delegationen

Nr. Vordok.: 11833/18

Betr.: Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des **Außengrenzenmanagements** durch **Norwegen** festgestellten Mängel

Die Delegationen erhalten in der Anlage den Durchführungsbeschluss des Rates zur Festlegung einer Empfehlung zur Beseitigung der 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzenmanagements durch Norwegen festgestellten Mängel, den der Rat auf seiner Tagung vom 18. September 2018 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 2017 bei der Evaluierung der Anwendung des Schengen-Besitzstands im Bereich des Außengrenzenmanagements durch Norwegen festgestellten 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 Beschlusses sind an Norwegen gerichtete Empfehlungen für Maßnahmen zur Beseitigung der Mängel, die während der 2017 im Bereich des Außengrenzenmanagements durchgeführten Schengen-Evaluierung festgestellt worden sind. Nach Abschluss der Evaluierung nahm die Kommission mit dem Durchführungsbeschluss C(2018) 2230 einen Bericht an, in dem die Ergebnisse und Bewertungen sowie bewährte Vorgehensweisen und die während der Evaluierung festgestellten Mängel aufgeführt sind.

¹ ABl. L 295 vom 6.11.2013, S. 27.

- (2) Die internationale Zusammenarbeit, die Norwegen mit Drittländern auf den Weg gebracht hat, insbesondere die bilaterale operative Zusammenarbeit mit Russland, ist gut etabliert. Das operative Polizeizentrum im Bezirk Finnmark stellt eine bewährte und nützliche Plattform für den Entscheidungsprozess in Bezug auf Grenzkontrollen dar. Die Grenzkontrollgruppe des Polizeibezirks Oslo nutzt mobile Geräte für die Durchführung von Grenzübertrittskontrollen vor Ort zur Überprüfung der Identität und Echtheit von Reisedokumenten sowie zur Abfrage einschlägiger Datenbanken.
- (3) Angesichts der Bedeutung, die der Einhaltung des Schengen-Besitzstands zukommt, sollten vorrangig die Empfehlungen in folgenden Bereichen umgesetzt werden: strategische Koordinierung (2), Personal (4), Ausbildungssystem (5, 7 und 8), behördenübergreifende Zusammenarbeit (9), Risikoanalyse (12, 13 und 14), Lagefassung (17) und Grenzübertrittskontrollen (22, 26, 29 und 30).
- (4) Dieser Beschluss ist dem Europäischen Parlament und den Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln. Nach Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EU) Nr. 1053/2013 sollte Norwegen innerhalb von drei Monaten nach Annahme der Empfehlung einen Aktionsplan, in dem alle Empfehlungen zur Beseitigung der im Evaluierungsbericht festgestellten Mängel aufgeführt sind, erstellen und der Kommission und dem Rat vorlegen —

EMPFIEHLT:

Norwegen sollte

Konzept des integrierten Grenzmanagements

1. innerhalb der nationalen Polizei die Verwaltungskapazitäten sowie die Kommando- und Kontrolllinien im Bereich des Grenzmanagements weiter ausbauen;
2. alle Grenzbehörden und alle Funktionen des integrierten Grenzmanagements stärker koordinieren, um einen umfassenden Überblick über die Funktionsweise des Grenzmanagementsystems und die Verfügbarkeit aller nationalen Ressourcen zu gewährleisten; eine nationale Behörde benennen und mit den entsprechenden Befugnissen ausstatten, um eine übergreifende Koordinierung der Grenzmanagementfunktionen zu gewährleisten;

3. im Einklang mit Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/1624 über die Europäische Grenz- und Küstenwache eine nationale Strategie für ein integriertes Grenzmanagement sowie den zugehörigen Aktionsplan ausarbeiten;

Personal, Ausbildung und Professionalität

4. im Einklang mit der Verordnung (EU) 2016/399 (Schengener Grenzkodex) sicherstellen, dass eine ausreichende Anzahl speziell ausgebildeter Fachkräfte für die Durchführung von Grenzübertrittskontrollen zur Verfügung steht;
5. im Einklang mit Artikel 16 Absatz 1 des Schengener Grenzkodexes auf der Grundlage einer kohärenten Planung schnellstmöglich ein nationales Ausbildungssystem (Erstausbildung, Fachausbildung und Auffrischungskurse) entwickeln, das gezielt auf Grenzkontrollen zugeschnitten ist;
6. einen nationalen Koordinierungs- und Qualitätssicherungsmechanismus einführen, um für alle mit Grenzkontrollen befassten Behörden eine einheitliche Ausbildung zu gewährleisten;
7. das von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache entwickelte Programm zur Bewertung der Interoperabilität heranziehen, um den Stand der Umsetzung der gemeinsamen zentralen Lehrpläne zu evaluieren;
8. die Schulungsmaßnahmen für die Küstenwache im Bereich Grenzkontrollen allgemein sowie zu Grenzübertrittskontrollen im Besonderen ausbauen, um das für Grenzkontrollen notwendige Maß an Professionalität sicherzustellen;

Behördenübergreifende Zusammenarbeit

9. die behördenübergreifende Zusammenarbeit im norwegischen Grenzmanagement-Konzept dahin gehend weiterentwickeln, dass Stellen verschiedener Ministerien die zuständige Behörde (nationale Polizei) bei der Wahrnehmung von Grenzkontrollaufgaben unterstützen;
10. die Zusammenarbeit zwischen der nationalen Polizei und der Küstenwache beim Betrieb des nationalen Koordinierungszentrums/EUROSUR weiter ausbauen, um im Einklang mit der EUROSUR-Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 ein umfassendes und echtzeitnahe Lagebild zu gewährleisten;

11. dafür sorgen, dass förmliche Kooperationsvereinbarungen zwischen der Polizei und der Zollverwaltung auf regionaler Ebene geschlossen werden, um in den zentralen Fragen der Zusammenarbeit im Bereich der Grenzkontrollen ein einheitliches und strukturiertes Vorgehen zu gewährleisten;

Risikoanalyse

12. das Risikoanalysesystem so gestalten, dass es dem gemeinsamen integrierten Risikoanalysemodell (CIRAM) 2.0 entspricht und das gesamte Konzept des integrierten Grenzmanagements abdeckt; gewährleisten, dass die Risikoanalysefunktion auf allen Organisationsebenen der nationalen Polizei vollständig implementiert wird;
13. sicherstellen, dass die Risikoanalysefunktion beide Elemente der Grenzkontrolle (d. h. Grenzüberwachung und Grenzübertrittskontrolle) umfasst und die Tätigkeit aller mit Grenzkontrollen befassten nationalen Behörden widerspiegelt;
14. für die nationale Polizei und die Küstenwache Produkte für taktische Risikoanalysen entwickeln, um den Bedarf auf lokaler Ebene basierend auf einer förmlichen Risikobewertung und Profiling-Maßnahmen zu decken;

Qualitätskontrollmechanismen

15. einen nationalen Qualitätskontrollmechanismus entwickeln, der das gesamte integrierte Grenzmanagement sowie alle einschlägigen Behörden und Funktionen abdeckt;

Grenzüberwachung und Lagefassung

16. der nationalen Polizei eine bessere und koordinierte Lagefassung hinsichtlich der Überwachung der Seegrenzen ermöglichen, indem die verschiedenen Überwachungssysteme in eine gemeinsame Plattform integriert bzw. mit einer solchen Plattform verbunden werden und klar definierte Verantwortlichkeiten und einheitliche Verfahren festgelegt werden;
17. die Koordination und Integration der vorhandenen Grenzüberwachungskapazitäten der nationalen Polizei und der Küstenwache verbessern, um die allgemeine Lagefassung und die Reaktionsfähigkeit an den Seegrenzen auf der Grundlage von Risikoanalysen zu verbessern; die Grenzen nachts stärker überwachen; die Überwachung der großen und kleinen Häfen durch die nationale Polizei verstärken;

18. die Zusammenarbeit bei der Risikoanalyse zwischen der Polizei des Bezirks Finnmark und dem Sor Varanger Battalion durch gemeinsame Nutzung der von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache konzipierten Risikoanalyseprodukte ausbauen; diese Zusammenarbeit auf nationale Ebene ausweiten; das CIRAM 2.0 auf nationaler Ebene vollständig umsetzen und hierfür die Komponente "Überwachung der Landgrenzen" in das nationale Risikoanalysesystem für das Grenzmanagement einbeziehen; die notwendigen Schulungen vorsehen und die für die Grenzüberwachung zuständigen Militärkräfte besser mit dem CIRAM 2.0 vertraut machen; die im Rahmen der Überwachung der Landgrenzen mit Risikoanalysen befassten Militärkräfte in die Maßnahmen der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache einbeziehen (z. B. Schulungen, Risikoanalysen, operative Unterstützung und Pilotprojekte);

Nationales Koordinierungszentrum/EUROSUR

19. einschlägige Vorfälle an den Luftgrenzen ins System hochladen, um in EUROSUR ein umfassendes nationales Lagebild zu erstellen, das alle Arten von Grenzen vollständig abdeckt; relevante Informationen ins System hochladen (u. a. die Position der verfügbaren Ressourcen) und mit der Risikoanalyse-Komponente verknüpfen, um die Ereignis-, Einsatz- und Analyseschicht in EUROSUR zu ergänzen;

Grenzübertrittskontrollen – Horizontale Aspekte

20. die Zuweisung von Personal für Grenzkontrollen auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene auf der Grundlage einer klaren Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung verbessern; eine zuverlässige Berechnung der Anzahl der für Grenzkontrollen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene zuständigen Mitarbeiter vorlegen; abschätzen, wie viel Personal erforderlich ist, um eine einheitliche und intensive Kontrolle der Außengrenzen zu gewährleisten;
21. für alle Grenzschutzbeamten der ersten und zweiten Kontrolllinie systematisch vor Schichtbeginn ein Briefing durchführen;
22. die Qualität und den Umfang der als Grundlage für die Risikoanalyse erhobenen Daten verbessern, indem die Grenzschutzbeamten Zugang zu allen Informationen über die einschlägigen Vorfälle erhalten, u. a. zu Vorgängen, die auf lokaler Ebene aufgedeckt und von anderen Stellen bearbeitet werden;

23. das mit Grenzübertrittskontrollen befasste Personal besser mit dem systematischen Einsatz von Risikoanalyseprodukten vertraut machen und entsprechend schulen, damit es besser in der Lage ist, Profiling-basierte Grenzübertrittskontrollen durchzuführen;
24. die Interoperabilität der für Grenzkontrollen verfügbaren Datenbanken verbessern und die einschlägigen Daten in das Risikoanalyseprodukt aufnehmen, um das Profiling auszuweiten und die Qualität der Grenzkontrollverfahren zu verbessern;
25. erwägen, die Befugnis zum Erlass von Einreiseverweigerungsentscheidungen zentral der nationalen Polizei zu übertragen, die als nationale Behörde die Hauptverantwortung für die Grenzübertrittskontrollen trägt und über Fälle, in denen solche Entscheidungen ergehen sollten, Bericht erstattet;
26. die Verfahren für den Erlass von Einreiseverweigerungsentscheidungen überarbeiten, damit solche Entscheidungen gegen Drittstaatsangehörige, die die Einreisevoraussetzungen für den Schengen-Raum nicht erfüllen, ergehen und den betreffenden Personen die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten verweigert wird;
27. sicherstellen, dass allen Personen, gegen die eine Einreiseverweigerungsentscheidung ergangen ist, gemäß Artikel 14 Absatz 2 des Schengener Grenzkodexes ein Formular nach Anhang V Teil B des Schengener Grenzkodexes ausgehändigt wird;
28. im Einklang mit Artikel 14 Absatz 4 des Schengener Grenzkodexes eine praktische Lösung für die Bereitstellung von Einrichtungen für Personen finden, denen die Einreise verweigert wurde, und sicherstellen, dass diese Personen keinen Zugang zum Hoheitsgebiet erhalten;
29. sicherstellen, dass die nationale Polizei befugt ist, im Einklang mit den Artikeln 35 und 36 des Visakodexes an der Außengrenze Visa auszustellen und im Einklang mit Artikel 34 des Visakodexes und Anhang V Teil A Nummer 1 Buchstabe c des Schengener Grenzkodexes Visa zu annullieren und aufzuheben, und das zuständige Personal entsprechend schulen und mit der erforderlichen Ausrüstung ausstatten; erwägen, die Befugnis zur Erteilung, Annullierung und Aufhebung von Visa an der Grenze auf die nationale Polizei zu beschränken, um die entsprechenden Verfahren zu erleichtern, die Bearbeitungszeit zu verkürzen und es zu ermöglichen, die einschlägigen Daten zu verarbeiten und für die Risikoanalyse zu Grenzkontrollzwecken zu nutzen;

30. die Richtlinie 2004/82/EG des Rates in nationales Recht umsetzen und die Polizei mit den erforderlichen Befugnissen ausstatten, um eine umfassende Nutzung der vorab übermittelten Fluggastdaten zu gewährleisten;

Flughafen Oslo-Gardermoen

31. sicherstellen, dass die einschlägigen Datenbanken, die zur Überprüfung von Reisedokumenten und Fingerabdrücken von Visuminhabern genutzt werden, ordnungsgemäß funktionieren, z. B. indem Fehlerquellen ermittelt und entsprechende Abhilfemaßnahmen ergriffen werden;
32. die Funktionen der ersten und der zweiten Kontrolllinie klar voneinander abgrenzen und sicherstellen, dass für Grenzkontrollen in der ersten Kontrolllinie systematisch Risiko-profile und Risikoindikatoren herangezogen werden; die in der ersten Kontrolllinie eingesetzten Grenzschutzbeamten intensiver in der Nutzung von Risikoanalysen sowie zu den Themen Profiling und Grenzkontrollverfahren der ersten Kontrolllinie schulen;
33. erwägen, mehr automatisierte Grenzkontrollsysteme einzusetzen, um die Grenzkontrollkapazitäten zu erhöhen, damit mit dem derzeitigen Personalbestand eine höhere Anzahl an Fluggästen abgefertigt werden kann;
34. die systematische Kontrolle von Transitfluggästen, die aus Nicht-Schengen-Ländern kommen und in Nicht-Schengen-Länder reisen, abschaffen, um das Verfahren mit Anhang VI Nummer 2.1.3 des Schengener Grenzkodexes in Einklang zu bringen;
35. den Ankunftsreich erweitern, um die Passagierströme vor den Kontrollkabinen besser zu steuern und ein effizientes Grenzkontrollverfahren in der ersten Kontrolllinie zu gewährleisten;
36. sicherstellen, dass Fluggäste, die aus Nicht-Schengen-Ländern an den Flexigates ankommen, den Flughafen nicht verlassen können, bevor sie die Grenzübertrittskontrollen gemäß Artikel 8 des Schengener Grenzkodexes durchlaufen haben, und die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um im Einklang mit Anhang VI Nummer 2.1.1 des Schengener Grenzkodexes eine ordnungsgemäße Trennung der Nicht-Schengen- und der Schengen-Passagierströme zu gewährleisten;

Flughafen Stavanger Sola

37. den Bereich vor den Kontrollkabinen in der Abflughalle erweitern; das Ausschilderungssystem der Gates so umgestalten, dass Reisende das angegebene Gate einfacher erreichen und Sicherheitsverstöße vermieden werden (Passagiere aus Nicht-Schengen-Ländern könnten unter Umgehung der Grenzübertrittskontrollen in den Schengen-Raum gelangen), um ordnungsgemäße Profiling-basierte Grenzübertrittskontrollen sowie einen reibungslosen Fluggastverkehr zu gewährleisten;
38. schnellstmöglich dafür sorgen, dass im Einklang mit Artikel 15 des Schengener Grenzkodexes eine ausreichende Zahl ausgebildeter Mitarbeiter für die Durchführung von Grenzübertrittskontrollen auf dem Flughafen Stavanger zur Verfügung steht;

Flughafen Bergen

39. sicherstellen, dass Fluggäste, die bereits bei der Ausreise am Flughafen Bergen kontrolliert wurden, im Einklang mit Artikel 8 des Schengener Grenzkodexes nicht wieder erneut in den Schengen-Raum einreisen dürfen, ohne die erforderlichen Grenzübertrittskontrollen zu durchlaufen;
40. sicherstellen, dass die Fingerabdruck-Lesegeräte voll funktionsfähig sind und zuverlässige Grenzübertrittskontrollen ermöglichen;

Grenzübergangsstelle Storskog

41. im Einklang mit Artikel 16 Absatz 1 des Schengener Grenzkodexes schnellstmöglich alle an der Grenzübergangsstelle Storskog eingesetzten Polizeibeamten angemessen in Bezug auf die Grenzkontrollverfahren schulen;

Grenzübertrittskontrollen an den Seegrenzen

42. an Bord von Schiffen mehr physische Kontrollen durchführen;
43. die Küstenwache regelmäßiger und systematischer zu Themen der Dokumentenkontrolle schulen und entsprechende Auffrischungskurse anbieten;
44. im Einklang mit Artikel 8 des Schengener Grenzkodexes die Küstenwache mit mobilen technischen Lösungen für den Zugang zu allen einschlägigen Systemen sowie mit der erforderlichen Ausrüstung für die Durchführung von Grenzübertrittskontrollen ausstatten;

Hafen von Oslo

45. ein angemessen ausgestattetes mobiles Büro bereitstellen, das auch für Kontrollen der zweiten Kontrolllinie genutzt werden könnte;
46. mehr Grenzschutzbeamte für Kontrollen an der Seeaußengrenze im Hafen von Oslo einsetzen, um sicherzustellen, dass die Grenzübertrittskontrollen angemessen durchgeführt werden;

Hafen von Bergen

47. sicherstellen, dass die Arbeitsgruppe für Risikoanalysen des Polizeibezirks West auch andere norwegische Polizeibezirke sowie vergleichbare Mitgliedstaaten in der Region berücksichtigt, um eine umfassendere und genauere Analyse von schwerer erkennbaren Bedrohungen in der Region zu gewährleisten;
48. für die regionale Risikobewertung Informationen des norwegischen Zolls und der Küstenwache in die Risikoanalyseprodukte des Polizeibezirks West aufnehmen;
49. bei der Verbreitung von Risikoanalyseprodukten sicherstellen, dass die im Bereich Grenzmanagement tätigen Beamten auf allen Ebenen der einschlägigen Behörden Zugang zur lokalen Risikobewertung erhalten können;

Überwachung der Seegrenze im Hafen von Bergen

50. unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die norwegische Polizei die Gesamtverantwortung für die Grenzkontrolle trägt, die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, damit der Polizeibezirk West (z. B. das operative Zentrum) insbesondere im Bereich der Grenzüberwachung ein besseres Bild der Lage erlangt;

Hafen und Flughafen von Kristiansand

51. sicherstellen, dass der Risikoanalysebericht mit dem CIRAM 2.0 in Einklang steht und für die Grenzschutzbeamten eine konkrete operative oder taktische Risikoanalyse enthält, und dass die Grenzkontrollen auf Grundlage der regionalen Risikobewertung durchgeführt werden;

52. mehr Grenzschutzbeamte für Kontrollen an der Seeaußengrenze im Polizeibezirk Agder einsetzen, um sicherzustellen, dass die Grenzübertrittskontrollen im Einklang mit den Artikeln 8, 15 und 16 des Schengener Grenzkodexes durchgeführt werden;
53. dafür sorgen, dass die als Grenzschutzbeamte eingesetzten Polizisten im Einklang mit den gemeinsamen zentralen Lehrplänen geschult werden, insbesondere zu den einschlägigen Artikeln über Grenzübertrittskontrollen bei Privatflügen und den – unabhängig von der Abwägung des Risikos der illegalen Einwanderung – vorgeschriebenen stichprobenartigen Kontrollen bei Vergnügungsschiffen;
54. regelmäßige Auffrischungskurse zu allen Themen der Grenzkontrolle anbieten;
55. ein angemessen ausgestattetes mobiles Büro bereitstellen, das auch für Kontrollen der zweiten Kontrolllinie genutzt werden könnte.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*
