

**Bryssel den 6 mars 2025
(OR. en)**

6775/25

**Interinstitutionellt ärende:
2024/0326(NLE)**

**SCH-EVAL 16
SCHENGEN 17
JAI 275
MIGR 81
COMIX 76**

LÄGESRAPPORT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Delegationerna
Ärende:	Rådets genomförandebeslut om fastställande av rekommendationer avseende konstaterad förbättringspotential till följd av 2024 års tematiska Schengenutvärdering ”Att överbrygga nationella klyftor: med sikte på ett effektivt EU-system för återvändande genom gemensamma lösningar och innovativa metoder”

För delegationerna bifogas rådets genomförandebeslut om fastställande av rekommendationer avseende konstaterad förbättringspotential till följd av 2024 års tematiska Schengenutvärdering ”Att överbrygga nationella klyftor: med sikte på ett effektivt EU-system för återvändande genom gemensamma lösningar och innovativa metoder” som antogs av rådet vid mötet den 5 mars 2025.

I enlighet med artikel 24 i rådets förordning (EU) nr 2022/922 av den 9 juni 2022 kommer denna rekommendation att översändas till Europaparlamentet och de nationella parlamenten.

Rådets genomförandebeslut om fastställande av

REKOMMENDATIONER

avseende konstaterad förbättringspotential till följd av 2024 års tematiska Schengenutvärdering ”Att överbrygga nationella klyftor: med sikte på ett effektivt EU-system för återvändande genom gemensamma lösningar och innovativa metoder”

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av rådets förordning (EU) 2022/922 av den 9 juni 2022 om inrättande och användning av en utvärderings- och övervakningsmekanism för att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av förordning (EU) nr 1053/2013¹, särskilt artikel 24,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) I sina slutsatser av den 17 oktober 2024 efterlyste Europeiska rådet beslutsamma åtgärder på alla nivåer för att underlätta, öka och påskynda återvändandena från Europeiska unionen med hjälp av EU:s alla relevanta politiska åtgärder, instrument och verktyg, däribland diplomati, utveckling, handel och viseringar.

¹ EUT L 160, 15.6.2022, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/922/oj>.

- (2) En tematisk utvärdering av medlemsstaternas praxis och förmåga vad avser att säkerställa ett effektivt återvändande av tredjelandsmedborgare som inte har rätt att vistas i de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket genomfördes 2024 av en utvärderingsgrupp bestående av experter från medlemsstaterna och kommissionen samt observatörer från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex). Den tematiska utvärderingen syftade till att stärka medlemsstaternas kapacitet att fullgöra sina rättsliga skyldigheter att återsända tredjelandsmedborgare utan laglig rätt att stanna kvar, och att bidra till ett enhetligt, harmoniserat och effektivt genomförande av Schengenregelverket, med beaktande av att återvändande är avgörande för att säkerställa en effektiv och trovärdig migrationshantering, bland annat genom att begränsa sekundära förflyttningar, och att på ett hållbart sätt ta itu med vissa centrala hot mot Schengenområdets inre säkerhet. Den tematiska utvärderingen syftade också till att kartlägga de viktigaste gemensamma hinder som begränsar de nationella myndigheternas förmåga att genomföra effektiva återvändanden samt gemensamma unionslösningar och unionsmetoder som skulle tillföra ett mervärde till ett gemensamt EU-system för återvändande.
- (3) Med tanke på att återvändandeprocessen är nära kopplad till det övergripande genomförandet av Schengenregelverket, vilket resulterar i en komplex process där ett stort antal aktörer, myndigheter och intressenter är involverade, fokuserade den tematiska utvärderingen på tre områden, nämligen återvändande, skydd av de yttre gränserna och förvaltning av it-system. Det främsta målet med det här tillvägagångssättet var att bedöma om medlemsstaterna vidtar alla nödvändiga åtgärder för att verkställa beslut om återvändande, samtidigt som respekten för de berörda tredjelandsmedborgarnas grundläggande rättigheter säkerställs, och att identifiera möjliga åtgärder som kan vidtas för att göra förbättringar på dessa områden.
- (4) Efter den tematiska utvärderingen antog kommissionen en rapport¹ med en bedömning av gemensam förbättringspotential och en förteckning över bästa praxis som konstaterats under den tematiska utvärderingen².
- (5) Alla stater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut har utvärderats som en del av denna tematiska utvärdering i enlighet med den metod som föreskrivs i handledningen för Schengenuvärdering i kommissionens rekommendation C(2023) 6790³.
- (6) Utvärderingsgruppen arbetade under samordning av ledande experter från kommissionen och medlemsstaterna (Sverige). Den bestod vidare av en andra expert från kommissionen och nationella experter från Belgien, Danmark, Estland, Finland, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovenien, Spanien, Tjeckien och Österrike. Observatörer som utsetts av Frontex och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter stödde utvärderingsgruppens arbete.

¹ C(2024) 9171.

² Detta är praxis som enligt utvärderingsgruppen effektiviserar EU:s återvändandesystem. Ingen kontroll av att praxisen stämmer överens med EU-rätten har gjorts, eftersom de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fortfarande är fullt ansvariga för att säkerställa efterlevnaden av de tillämpliga reglerna.

³ Kommissionens rekommendation C(2023) 6790 av den 16 oktober 2023 om fastställande av en handledning för Schengenuvärdering som ska användas för genomförandet av utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket.

- (7) Utvärderingsgruppen utarbetade ett särskilt frågeformulär och analyserade resultaten av tidigare Schengenutrvärderingsrapporter för att identifiera gemensamma utmaningar och bästa praxis av relevans för den tematiska utvärderingen.
- (8) Rekommendationerna i detta beslut och den bästa praxis som har samlats in och beskrivits i rapporten har strukturerats kring tre byggstenar: 1) ett välfungerande Schengensystem kräver faktiska återvändanden, 2) säkerställande av effektivitet i viktiga skeden av återvändandeprocessen mellan nationella myndigheter, och 3) maximering av den nationella effektiviteten genom starkare europeiskt samarbete. Dessa byggstenar kräver effektiv övergripande planering, bland annat för tillräcklig förmåga, rationaliserade förfaranden och effektiv samordning både på nationell nivå och unionsnivå, t.ex. genom användning av teknik.
- (9) I den tematiska utvärderingen betonas att återvändande är en viktig del av de nationella strategierna för europeisk integrerad gränsförvaltning. Effektivt samarbete mellan olika organ på nationell nivå är en viktig förutsättning för ett välfungerande nationellt återvändandesystem och följaktligen för ett gemensamt europeiskt system. För att uppnå ett sådant system krävs ett ökat informationsutbyte för effektivare och mer ändamålsenligt beslutsfattande genom bästa möjliga användning av den information som finns tillgänglig för myndigheter på nationell nivå och inom unionens storskaliga informationssystem, främst Schengens informationssystem.
- (10) Ett snabbt inledande av återvändandeprocessen efter förfarandena i samband med att den lagliga vistelsen upphör är avgörande för att uppfylla skyldigheten att utan dröjsmål utfärda beslut om återvändande till tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna inom de gränser och garantier som anges i återvändandedirektivet, såsom det tolkats av Europeiska unionens domstol. Samtidigt måste alla relevanta skyddsåtgärder för de grundläggande rättigheterna finnas för att säkerställa att en individuell bedömning görs som tar hänsyn till respektive tredjelandsmedborgares situation och behov, och att tredjelandsmedborgare har tillgång till ett effektivt rättsmedel. Schengenregelverket om återvändande ger medlemsstaterna utrymme att inrätta effektiva operativa förfaranden och former som respekterar de grundläggande rättigheterna.
- (11) Identifiering av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna är ett nödvändigt steg för ett effektivt genomförande av återvändandeförfarandet, bland annat genom en effektiv användning av alla tillgängliga verktyg och all tillgänglig information på nationell nivå och unionsnivå.

- (12) Ett effektivt återvändandesystem kräver möjlighet till ett värdigt och hållbart återvändande på frivillig basis, vilket är att föredra framför påtvingat återvändande. Användning av rådgivning om återvändande och tillgängligt återanpassningsstöd är viktiga verktyg för att uppmuntra frivilligt återvändande. För att systemet för frivilligt återvändande ska vara tillförlitligt, och för att förhindra avvikande och sekundära förflyttningar, är en effektiv övervakning av tredjelandsmedborgare som beordrats att lämna medlemsstaterna också nödvändig för att säkerställa att de uppfyller sin skyldighet att återvända. Detta underlättas av funktionerna i Schengens informationssystem, som bör kompletteras med effektiva åtgärder på nationell nivå för att uppnå önskad effekt.
- (13) För att undvika potentiella konsekvenser för säkerheten är det mycket viktigt att det finns effektiva förfaranden och samarbetsmekanismer mellan myndigheter på nationell nivå och unionsnivå för att så tidigt som möjligt identifiera tredjelandsmedborgare utan laglig rätt att stanna kvar som utgör ett säkerhetshot och prioritera deras återvändande. Av samma skäl krävs ett effektivt samarbete mellan berörda myndigheter för att återsända tredjelandsmedborgare utan laglig rätt att stanna kvar som avtjänar ett fängelsestraff.
- (14) Det uppgraderade Schengens informationssystem, som omfattar registreringar om återvändande, stärker återvändandeförfarandena när det används på ett ändamålsenligt sätt, bland annat genom delning av biometriska uppgifter och rapportering av träffar samt utbyte av tilläggsinformation mellan medlemsstaterna.
- (15) Ett effektivt genomförande av Schengenregelverket och av befintliga europeiska verktyg är värdefulla resurser för att ytterligare effektivisera återvändandena. De medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket bör dock vidta ytterligare åtgärder och förbättra praxisen för maximal verkan.
- (16) I rapporten kartlades gemensam förbättringspotential för medlemsstaterna när de förbereder eller genomför förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare utan laglig rätt att stanna kvar. Rapporten innehåller också många exempel på bästa praxis för att hjälpa medlemsstaterna att ta itu med befintliga utmaningar.
- (17) I detta beslut fastställs rekommendationer för avhjälpande åtgärder avseende konstaterad förbättringspotential till följd av utvärderingen. Enligt artikel 23.3 i förordning (EU) 2022/922 ska medlemsstaterna lämna in en handlingsplan om genomförande av rekommendationerna till kommissionen och rådet. Detta bör göras inom tre månader efter det att detta beslut träder i kraft. Handlingsplanen bör innehålla lämpliga avhjälpande åtgärder som avser förbättringspotentialen.

- (18) Utifrån den omfattande bästa praxis som samlats in och beskrivs i rapporten bör medlemsstaterna dessutom beakta dess mervärde för ett effektivare unionssystem för återvändande och möjligheten att genomföra den, i tillämpliga fall i samråd med de medlemsstater som redan har genomfört den. Medlemsstaterna uppmanas att i de enskilda handlingsplanerna ange den bästa praxis som de avser att tillämpa och får i handlingsplanen ange de skäl som hindrar dem att genomföra annan bästa praxis, med hänsyn till nationella rättsliga och operativa särdrag.
- (19) Enligt artikel 23.3 andra stycket i förordning (EU) 2022/922 ska kommissionen efter samråd med utvärderingsgruppen se över handlingsplanernas lämplighet inom en månad från det att de lämnats in. Enligt artikel 23.3 tredje och fjärde styckena i den förordningen ska medlemsstaterna rapportera till kommissionen och rådet om genomförandet av sin handlingsplan var sjätte månad från den dag då meddelandet om mottagande av översynen av handlingsplanen lämnades till dess att kommissionen anser att handlingsplanen är helt genomförd.
- (20) I de fall då identiska eller jämförbara rekommendationer om förbättringspotential i detta beslut också riktas till en enskild medlemsstat inom ramen för dess periodiska utvärdering, får den berörda medlemsstaten hänvisa till hur den har behandlat dessa rekommendationer i andra relevanta handlingsplaner. Uppföljningsförfarandet kommer att syfta till att skapa ytterligare synergier mellan de rapporteringsskyldigheter som följer av den periodiska utvärderingen och dem som härrör från den tematiska utvärderingen.
- (21) Detta beslut bör överlämnas till Europaparlamentet och medlemsstaternas nationella parlament.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS

Konungariket Belgien, Republiken Bulgarien, Konungariket Danmark, Republiken Estland, Republiken Finland, Republiken Frankrike, Republiken Grekland, Island, Republiken Italien, Republiken Kroatien, Republiken Lettland, Furstendömet Liechtenstein, Republiken Litauen, Storbritannien, Republiken Malta, Konungariket Nederländerna, Konungariket Norge, Republiken Polen, Republiken Portugal, Rumänien, Schweiziska edsförbundet, Republiken Slovakien, Republiken Slovenien, Konungariket Spanien, Konungariket Sverige, Republiken Tjeckien, Förbundsrepubliken Tyskland, Ungern och Republiken Österrike att göra följande:

I. ETT VÄLFUNGERANDE SCHENGENSYSTEM KRÄVER FAKTISKA ÅTERVÄNDANDEN

Återvändanden som en viktig del av förvaltningen av Schengensamarbetet

1. Säkerställa ett effektivt genomförande av återvändande som en integrerad del av de relevanta delarna av de nationella strategierna för europeisk integrerad gränsförvaltning och främja ett effektivt samarbete mellan alla berörda parter, i enlighet med artiklarna 3 och 8.6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896¹.
2. Upprätta och regelbundet uppdatera kapacitetsutvecklingsplanerna och beredskapsplanerna för återvändande, på grundval av resultatet av en riskanalys, i enlighet med artiklarna 9.3, 9.4 och 29.7 i förordning (EU) 2019/1896.

II. SÄKERSTÄLLANDE AV EFFEKTIVITET I VIKTIGA SKEDEN AV ÅTERVÄNDANDEPROCESSEN MELLAN NATIONELLA MYNDIGHETER

Effektivt inledande och effektiv hantering av återvändandeförfaranden

3. Säkerställa att ett beslut om återvändande utfärdas utan oskäligt dröjsmål till alla tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på en medlemsstats territorium i enlighet med artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG², med beaktande av de möjligheter som föreskrivs i artikel 6.6 i det direktivet.
4. Bedöma det nationella systemet för överklagande av beslut om återvändande (särskilt när det gäller antalet instanser, tidsfristerna för överklagande, villkoren för beviljande av automatisk suspensiv verkan och tidsfristerna för rättslig prövning) och vidta åtgärder som leder till snabba överklagandeförfaranden som bidrar till återvändandets övergripande effektivitet, i enlighet med artikel 8.1 i direktiv 2008/115/EG, samtidigt som full respekt för de berörda personernas grundläggande rättigheter säkerställs, i enlighet med artikel 13 i det direktivet.
5. Säkerställa att beslut om återvändande verkställs på ett effektivt och proportionerligt sätt i enlighet med artikel 8.1 i direktiv 2008/115/EG, genom att vidta åtgärder för att snabbt hantera efterföljande ansökningar om internationellt skydd som inte innehåller nya fakta eller omständigheter och som lämnas in enbart i syfte att fördröja eller hindra avlägsnandet.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624 (EUT L 295, 14.11.2019, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj>).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 24.12.2008, s. 98, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/115/oj>).

Digitalt system för hantering av återvändandeärenden för att säkerställa samordning mellan myndigheter (inklusive stora it-system)

6. Utveckla och ytterligare förbättra det nationella systemet för hantering av återvändandeärenden med beaktande av den modell för nationella system för hantering av återvändandeärenden (RECAMAS) som inrättats av Frontex och av utvecklingen av digitala lösningar för migrations- och asylförfaranden på EU-nivå och med fullt utnyttjande av det stöd som finns tillgängligt från byrån i enlighet med artikel 48.1 c i förordning (EU) 2019/1896.

Identifieringsförfarande, bland annat genom användning av stora it-system till stöd för tillämpningen av Schengenregelverket

7. Ytterligare förbättra och optimera användningen av alla tillgängliga verktyg (såsom nationella databaser och EU-databaser och stöd från nätverket av sambandsmän) och incitament (såsom att erbjuda anpassat stöd till frivilligt återvändande och återanpassning samt yrkesutbildning) för att underlätta identifieringen av tredjelandsmedborgare som är föremål för återvändande, i syfte att verkställa ett beslut om återvändande i enlighet med artikel 8.1 i direktiv 2008/115/EG.

Trovärdiga system för återvändande: samstämmighet mellan frivilligt och påtvingat återvändande

8. Använda alla tillgängliga verktyg för att främja möjligheterna att ge full verkan åt artikel 7.1, såsom anges i skäl 10 i direktiv 2008/115/EG, och tillhandahålla förbättrad rådgivning om återvändande och förbättrat stöd vid återvändande, inbegripet det stöd som tillhandahålls i enlighet med artikel 48.1 a i förordning (EU) 2019/1896.
9. Inrätta lämpliga mekanismer för att övervaka efterlevnaden av en skyldighet att återvända, för att verkställa beslutet om återvändande om ingen tidsfrist för frivillig avresa har beviljats eller om åläggandet att återvända inte har hörtsammats inom den tid för frivilligt återvändande som beviljats, i enlighet med artikel 8.1 i direktiv 2008/115/EG.
10. Säkerställa att utresan för en tredjelandsmedborgare som är föremål för återvändande systematiskt och utan dröjsmål registreras i Schengens informationssystem, och att en registrering om nekad inresa införs när så är relevant, genom att effektivt utföra noggranna kontroller i samband med utresa vid de yttre gränserna i enlighet med artikel 8.3 g och h i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399¹ och säkerställa att tilläggsinformation delas via Sirene i enlighet med artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860².

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (EUT L 77, 23.3.2016, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/399/oj>).

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 312, 7.12.2018, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1860/oj>).

Prioriterat återvändande av brottslingar och av dem som utgör ett säkerhetshot

11. Vidta alla nödvändiga åtgärder för att så snart som möjligt återsända tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande när ingen tidsfrist för frivillig avresa har beviljats, samt tredjelandsmedborgare som avtjänar ett fängelsestraff, utan att det påverkar tillämpningen av nationell straffrätt, i enlighet med artikel 8.1 i direktiv 2008/115/EG.
12. Så snart ett hot har fastställts, systematiskt inkludera information om det hot som en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna utgör mot den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller den nationella säkerheten, i enlighet med artikel 4.1 o i förordning (EU) 2018/1860, i registreringar om återvändande i Schengens informationssystem.
13. Säkerställa att de möjligheter som föreskrivs i artiklarna 7.4 och 11.2 i direktiv 2008/115/EG om beviljande av en tidsfrist för frivillig avresa och längden på inreseförbud utnyttjas fullt ut i fall som rör tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och som utgör en risk för allmän ordning, allmän säkerhet eller nationell säkerhet.

III. MAXIMERING AV DEN NATIONELLA EFFEKTIVITETEN GENOM STARKARE EUROPEISKT SAMARBETE

Förbättrat informationsutbyte för ett mer effektivt och ändamålsenligt beslutsfattande

14. Säkerställa att de nationella behöriga myndigheter som arbetar med att granska villkoren och fatta beslut som rör inresa, vistelse och återvändande för tredjelandsmedborgare, samt de som utför kontroller av tredjelandsmedborgare som olagligen reser in eller vistas på medlemsstaternas territorium, har fullständig åtkomst till uppgifter och rätt att söka i sådana uppgifter i Schengens informationssystem i enlighet med artikel 17 i förordning (EU) 2018/1860, artikel 34 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861¹ och artikel 44 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862².
15. Säkerställa att det finns snabba nationella förfaranden för att utbyta information mellan berörda myndigheter så att registreringar om återvändande förs in i Schengens informationssystem utan dröjsmål efter utfärdandet av ett beslut om återvändande, i enlighet med artikel 3.1 i förordning (EU) 2018/1860.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006 (EUT L 312, 7.12.2018, s. 14, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1861/oj>).

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU (EUT L 312, 7.12.2018, s. 56, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj>).

16. Säkerställa att tillgängliga biometriska uppgifter som avses i artikel 4.1 u och v i förordning (EU) 2018/1860 inkluderas i registreringar om återvändande i Schengens informationssystem, för att förbättra identifieringen.

Operativt stöd genom Frontex

17. Om och när så är lämpligt, fullt ut använda det operativa stöd som finns tillgängligt genom Frontex enligt artiklarna 48 och 50 i förordning (EU) 2019/1896 för att effektivisera återvändandeverksamheten och anpassa nationella system och förfaranden så att sådana möjligheter kan utnyttjas fullt ut.
18. Använda det operativa stöd som är tillgängligt via Frontex för att utplacera återvändandeenheter i enlighet med artikel 52 i förordning (EU) 2019/1896, samtidigt som fullständig operativ integration säkerställs i enlighet med artiklarna 54 och 82 i förordning (EU) 2019/1896, för att hantera den personalbrist som hindrar ett effektivt och snabbt genomförande av återvändanden, särskilt i fall där ett stort antal tredjelandsmedborgare är föremål för återvändandeprocessen samtidigt.

Utfärdat i Bryssel den 6 mars 2025

På rådets vägnar
Ordförande
