



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 25. maj 2022
(OR. en)

9478/22

JAI 741
SCHENGEN 53
SCH-EVAL 61
FRONT 209
IXIM 135
MIGR 154
ASILE 65
ENFOPOL 291
COMIX 256

FØLGESKRIVELSE

fra: Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget: 24. maj 2022

til: Generalsekretariatet for Rådet

Komm. dok. nr.: COM(2022) 301 final

Vedr.: MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN Schengenstatusrapport 2022

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 301 final.

Bilag: COM(2022) 301 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.5.2022
COM(2022) 301 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE
UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

Schengenstatusrapport 2022

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE
UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

Schengenstatusrapport 2022

Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser ("Schengenområdet") er et historisk resultat af den europæiske integration. Siden fundamentet blev lagt i 1985, har det ændret den daglige virkelighed for millioner af mennesker. Schengenprojektet har nedbrudt barrierer, bragt folk tættere sammen og styrket de europæiske økonomier. Den hast, hvormed mennesker, varer og tjenesteydelser bevæger sig inden for EU, bidrager til at fremme den europæiske konkurrenceevne og skabe arbejdspladser og vækst.

Oprettelsen af Schengenområdet har også forenet vores kontinent ved at etablere et område uden grænser, som er symbolsk for alle europæere. Det nyder overvældende støtte¹. For en hel generation af europæere er tanken om at være underkastet grænsekontrol ved EU's indre grænser vanskelig at forestille sig. Takket være Schengenområdet kan borgerne uden problemer rejse mellem medlemsstaterne for at undersøge muligheder, studere eller arbejde. Desuden ville omkostningerne ved ikke at have Schengenområdet være ekstremt høje², hvilket covid-19-pandemien i de seneste år har vist på drastisk vis.

Faktisk har flere kriser i de seneste år vist, at vi ikke kan tage denne frihed for givet. Schengenområdet stod over for sin første større udfordring i 2015 med migrationskrisen og en række alvorlige trusler mod sikkerheden. I den senere tid er der opstået nye udfordringer som følge af pandemien og som følge af det store antal mennesker, der indrejser på grund af krigen i Ukraine.

Takket være EU's og medlemsstaternes beslutsomhed og de fremskridt, der er gjort i de seneste år, har Schengensamarbejdet vist, at det er modstandsdygtigt og er kommet stærkere ud af disse udfordringer. Selv om der fortsat er udfordringer, fungerer Schengenområdet generelt godt. Dette bekræftes af resultaterne af de regelmæssige Schengenevalueringer, som kun viser få tilfælde af systemiske mangler, og andre redskaber, som vi har til rådighed til at vurdere Schengenområdets funktion, samt de nationale kapaciteter til grænsekontrol i medlemsstaterne.

I de seneste år er Schengensystemet blevet sat på prøve af forskellige kriser, som har ført til politiske ad hoc-drøftelser omkring Schengensamarbejdet. Det er mere end nogensinde blevet klart, at resultaterne af Schengensamarbejdet ikke bør tages for givet. Alle de seneste udfordringer har sat fokus på behovet for at tage afgørende skridt til at forbedre forvaltningsstrukturen i Schengenområdet for at sikre dets overordnede funktion. Kommissionen oprettede i november 2020 det årlige Schengenforum som det første skridt i retning af at fremme en inklusiv politisk debat om opbygning af et stærkere Schengenområde baseret på gensidig tillid. De politiske udvekslinger på højt plan bekræftede behovet for en stærkere forvaltning af Schengensamarbejdet, som blev gentaget på det andet Schengenforum i maj 2021.

I den forbindelse har Kommissionen udviklet en ny forvaltningsmodel for Schengenområdet i form af en "Schengencyklus", der sikrer et regelmæssigt "sundhedstjek" af situationen i Schengenområdet. Efter drøftelser i Rådet (RIA) i Lille er disse idéer begyndt at blive til virkelighed med det første Schengenmøde, som blev afholdt den 3. marts 2022. Schengenområdet, der er et fælles projekt, har brug for en fælles reaktion på aktuelle og fremtidige udfordringer og medlemsstaternes, EU-institutionernes og de relevante agenturers engagement. Den nye forordning om en reform af Schengenevaluering- og overvågningsmekanismen har til formål at

¹ Eurobarometer vinter 2021/2022.

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf.

bidrage yderligere til dette mål ved at sikre hurtig kortlægning af mangler og træffe effektive opfølgende foranstaltninger.

Denne styrkede forvaltning er afgørende for at følge op på den ambitiøse dagsorden for Schengensamarbejdet i den **Schengenstrategi, som Kommissionen fremlagde i juni 2021**. Det er nødvendigt med en hurtig vedtagelse af de styrkede lovgivningsmæssige rammer og gennemførelse heraf for at gøre Schengenområdet stærkere og mere modstandsdygtigt.

Denne **Schengenstatusrapport** kortlægger de centrale elementer i den nye Schengenforvaltningsmodel, gør status over gennemførelsen af Schengenstrategien generelt og dens enkelte dele og kortlægger prioriteterne for Schengenområdet i 2022/2023. Den omhandler tillige Kommissionens retlige forpligtelser³ til at redegøre for situationen med hensyn til fraværet af kontrol ved de indre grænser, resultaterne af Schengenevalueringerne og status med hensyn til gennemførelsen af henstillingerne. Denne rapport tjener som model for fremtiden: som det første skridt i den årlige Schengencyklus bør der i hver af de kommende Schengenstatusrapporter indgå en årlig rapportering, der redegør for situationen i Schengenområdet, kortlægger prioriteterne for det kommende år og overvåger de fremskridt, der gøres ved udgangen af et givet år. Schengenstatusrapporten bør danne grundlag for en øget politisk dialog samt overvågning og håndhævelse af Schengenreglerne.

1. Styrkelse af forvaltningen af Schengenområdet

Et område, der afhænger af den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og i sidste ende på en korrekt og effektiv gennemførelse af Schengenreglerne, kræver en stærk og struktureret forvaltning. Efter drøftelser i det første⁴ og andet⁵ Schengenforum⁶ og for virkelig at styrke Schengensamarbejdet på lang sigt er der etableret en ny Schengenforvaltningsmodel. På det første møde i Schengenrådet i marts 2022 bekræftede medlemsstaterne dette behov og godkendte den af Kommissionen fremlagte **Schengencyklus**. Cyklussen indeholder bestemmelser om et regelmæssigt "sundhedstjek" af situationen i Schengenområdet, der gør det muligt at forudse problemer på et tidligt tidspunkt for at sikre fælles ansvar og fremme anvendelsen af passende foranstaltninger.

Den årlige Schengenstatusrapport er udgangspunktet for den årlige Schengencyklus, hvorigennem Kommissionen indleder forvaltningsprocessen ved at kortlægge de største udfordringer for Schengenområdet og prioriterede tiltag, der skal iværksættes på både nationalt og europæisk plan. Som led i Schengencyklussen vil Kommissionen regelmæssigt redegøre for situationen i Schengenområdet i form af et Schengenbarometer⁷.

³ Denne rapport omhandler Kommissionens retlige forpligtelse til at aflægge rapport i henhold til artikel 20 i Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og artikel 33 i Schengenrænsekodeksen (forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage). Den har også til formål at sikre forbindelsen med anden lignende rapportering, som hidtil har været baseret på forskellige elementer vedrørende situationen i Schengenområdet, meddelelsen "Tilbage til Schengen — en køreplan", de regelmæssige rapporter om gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration, rapporterne om migration og asyl, rapporten om systematisk kontrol, interoperabilitetsrapporten/-rapporterne, rapporten om situationen i sikkerhedsunionen.

⁴ 30. november 2020.

⁵ 17. maj 2021.

⁶ Kommissionen oprettede Schengenforummet med henblik på at stimulere mere konkret samarbejde og skabe gensidig tillid, der har til formål at skabe politisk fremdrift ved at gøre status over de opnåede resultater og de udfordringer, som området har stået over for, og udstikke vejen frem for Schengensamarbejdet.

⁷ Kommissionen fremlagde et Schengenbarometer på det første møde i Schengenrådet i marts 2022.

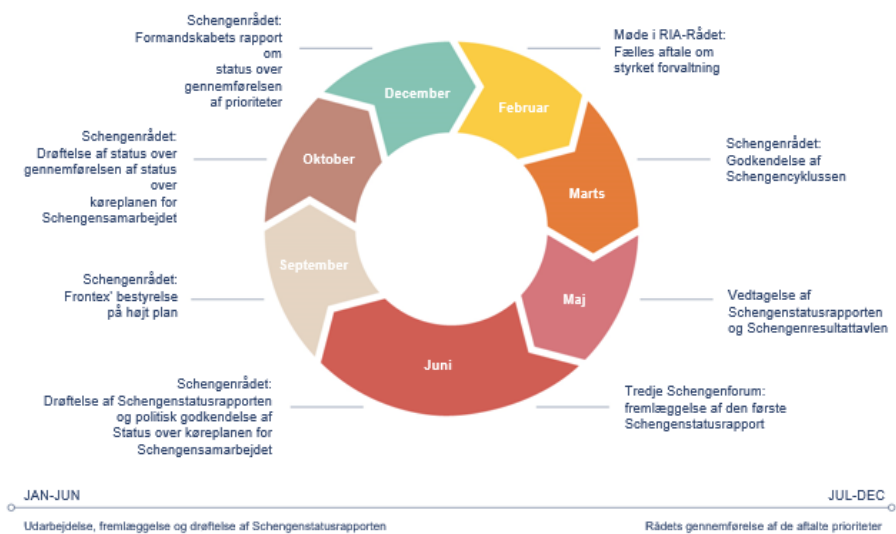
De interinstitutionelle drøftelser i **Schengenforummet** og de politiske drøftelser i **Schengenrådet**⁸ i juni vil tilvejebringe den nødvendige politiske dynamik vedrørende de centrale strategiske temaer. Gennemførelse af de prioriterede tiltag vil kræve engagement fra os alle. Schengenforvaltningsmodellen danner rammen for passende opfølgning med regelmæssige udvekslinger om fælles udfordringer, koordinerede løsninger og deling af god praksis med henblik på at bane vejen for en effektiv og rettidig gennemførelse af de påkrævede foranstaltninger. I løbet af de sidste faser i slutningen af året vil drøftelserne fokusere på overvågning af, hvordan de vigtigste udfordringer, som Schengensamarbejdet har stået over for, er blevet taget op, herunder retningslinjer for, hvordan aktører i Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning ("Frontex") opererer. Dette vil bidrage til at sikre et stærkere politisk engagement i den fælles europæiske forvaltning af Schengenområdet og fastlægge de nødvendige skridt i den efterfølgende årlige cyklus.

Den nye **Schengenevaluerings- og overvågningsmekanisme**, som Kommissionen foreslog i juni 2021, og som Rådet for nylig har vedtaget, vil spille en afgørende rolle i denne nye Schengenforvaltningsmodel. Den bliver den centrale mekanisme til at kortlægge de udfordringer, som medlemsstaterne står over for, og til at sikre hurtige afhjælpende foranstaltninger. Dette vil bidrage til at undgå, at eventuelle gennemførelsesproblemer, navnlig tilfælde af alvorlige mangler, får afsmittende virkninger på hele Schengenområdet. Den hurtige gennemførelse af denne reform vil sikre, at Schengenområdet er udstyret med et mere effektivt, strategisk og fleksibelt instrument til at tackle nye udfordringer, reagere på ændrede realiteter og tilpasse sig nye omstændigheder. Kommissionen er allerede i færd med at tage de nødvendige skridt for at sikre, at den anvendes rettidigt og effektivt.

Kommissionens **Schengenkoordinator** vil styre og koordinere Schengencyklussen i samarbejde med medlemsstaterne.

⁸ Schengenrådet er et initiativ fra det franske EU-rådsformandskab, der er oprettet inden for rammerne af RIA-Rådet i det blandede udvalg (som også omfatter de associerede Schengenlande Island, Norge, Schweiz og Liechtenstein), og som har til opgave at drøfte spørgsmål på højt politisk plan vedrørende Schengenområdet, og inddrage alle relevante aktører i drøftelserne, navnlig agenturerne.

Styrket forvaltning af Schengensamarbejdet: DEN FØRSTE SCHENGENCYKLUS 2022



9

⁹ Fra 2023 vil Schengencyklussen blive fremlagt i februar med vedtagelsen af Schengenstatusrapporten.

Tekstboks 1. Den første Schengencyklus — prioriteter for 2022/2023

De vigtigste prioriterede tiltag for Schengenområdet er:

1. styrket forvaltning af de **ydre grænser**.
2. Sikring af **kontrol ved de indre grænser** er en sidste udvej, der opretholdes i en begrænset periode og ledsages af afbødende foranstaltninger, hvis det er nødvendigt.
3. Styrkelse af den interne **sikkerhed** gennem et solidt politisamarbejde i EU.

For at nå disse mål er det nødvendigt med en hurtig gennemførelse af følgende prioriterede foranstaltninger:

- at vedtage og gennemføre den flerårige strategiske politik for **integreret europæisk grænseforvaltning**
- at sikre systematisk kontrol ved de ydre grænser af alle rejsende
- at gennemføre den **nye IT-arkitektur** og udvikle **interoperabilitet inden for grænseforvaltning** til tiden inden 2023
- at anvende den nye **Schengenevaluerings- og overvågningsmekanisme**
- at sikre fuld gennemførelse af **Frontex'** og **Europols** mandater
- at forbedre de nationale tilbagesendelsessystemer
- at udnytte værktøjerne for **grænseoverskridende politisamarbejde** fuldt ud
- at ophæve al langvarig **kontrol ved de indre grænser**.

En anden vigtig prioritet for forbedringen af den lovgivningsmæssige ramme er hurtigt at vedtage Kommissionens forslag, herunder:

- ændring af **Schengengrænsekodeksen**
- forslag til **politisamarbejde**
- forslag om **screening**.

2. Fremskridt i Schengenstrategien

Med Schengenstrategien har Kommissionen fastsat foranstaltninger til at sikre et velfungerende Schengenområde. Siden vedtagelsen i juni 2021 har Kommissionen levet op til sit løfte og har sikret, at de værktøjer, der ligger til grund for Schengenområdet, hurtigt præsenteres. De tre søjler, som Schengenområdet bygger på: en **effektiv forvaltning af de ydre grænser, foranstaltninger, der kompenserer for manglen på kontrol ved de indre grænser** og en **solid forvaltning**, er alle blevet styrket og udstyret med ajourførte værktøjer, der gør dem egnede til effektivt at håndtere nye situationer. Det er nu på tide at imødekomme de verserende forslag og leve op til tilsagnene med engagement fra medlemsstaterne og andre interessenter, hvilket er uundværligt for at sikre et fælles ansvar.

Gennemførelsen af et af verdens mest teknologisk avancerede grænseforvaltningssystemer er fortsat en vigtig prioritet. I løbet af det sidste år har medlemsstaterne, EU-LISA¹⁰ og Kommissionen yderligere intensiveret bestræbelserne på at gennemføre den **nye IT-arkitektur og udvikle interoperabilitet** i overensstemmelse med de aftalte tidsplaner. Nu er det yderst vigtigt at sikre, at alle interessenter træffer de nødvendige foranstaltninger inden for rammerne af deres ansvarsområder for at undgå yderligere forsinkelser, som vil true den overordnede tidsplan¹¹ for at gennemføre den nye arkitektur og have interoperabiliteten på plads inden udgangen af 2023.

¹⁰ EU-LISA er Den Europæiske Unions Agentur for operationel forvaltning af operationer i store informationssystemer, som forvalter spørgsmål vedrørende frihed, retfærdighed og sikkerhed.

¹¹ Idriftsættelsen af det nye Schengeninformationssystemet (SIS) er planlagt til september 2022, og Kommissionen vil vedtage en afgørelse om fastsættelse af den nøjagtige dato for den fulde anvendelse af de nye forordninger, når kravene er opfyldt (artikel 66 i forordning (EU) 2018/1861 og artikel 79 i forordning (EU) 2018/1862). Idriftsættelse af ind- og udrejsesystemet for ikke-EU-borgere (EES) blev udsat til november 2022. Det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) træder i kraft i maj 2023.

Forsinkelser af leverancer, dårligt udstyrede grænseovergange og kvalitetsproblemer kan få en dominoeffekt på andre systemer og funktioner.

Der er taget vigtige skridt til at modernisere og gøre indgivelsen og behandlingen af visumansøgninger mere effektiv og samtidig styrke sikkerheden i Schengenområdet. Digital dokumentation er både mere effektiv og mere sikker. Den 27. april 2022 fremlagde Kommissionen et forslag om **digitalisering af visumprocedurerne**.

I december 2021 vedtog Kommissionen en række forslag om Schengen- og politisamarbejde. Forslaget til en revision af **Schengengrænsekodeksen**¹² har til formål at skabe større klarhed med hensyn til reglerne for genindførelse af kontrol ved de indre grænser og anvendelse af alternative foranstaltninger. Det foreslås også, at der indføres fælles værktøjer til at forvalte de ydre grænser mere effektivt i krisesituationer, f.eks. i lyset af en folkesundhedskrise eller i en situation, hvor migranter instrumentaliseres til politiske formål.

Disse foranstaltninger suppleres af lovgivningsforslag til styrkelse af EU's interne sikkerhed i overensstemmelse med strategien for sikkerhedsunionen. **Forslagene om politisamarbejde**¹³ omfatter en sammenhængende retlig ramme på EU-plan, der skal sikre, at de retshåndhavende myndigheder har passende adgang til de oplysninger, som andre medlemsstater ligger inde med, til at bekæmpe kriminalitet og terrorisme. Et effektivt og velfungerende politisamarbejde vil bidrage til at fremme forebyggelse, afsløring og efterforskning af strafbare handlinger i EU og skabe sikkerhed for alle, der opholder sig og rejser i Schengenområdet. De fælles standarder for fælles patruljeringer vil lette arbejdet mellem politifolk, der deltager og handler på andre EU-landes område, og fremme en fælles EU-kultur for politiarbejde. Hurtige fremskridt med hensyn til deres aftale vil bidrage til at sikre et velfungerende Schengenområde. Forhandlingerne forventes afsluttet i 2023.

En forbedring af sikkerheden i et område uden kontrol ved de indre grænser kræver sikre ydre grænser. Siden 2017 har medlemsstaterne og de associerede Schengenlande været forpligtet til foretage **systematisk kontrol i relevante databaser af alle personer, der passerer EU's ydre grænser**¹⁴, herunder personer, der har ret til fri bevægelighed. Denne foranstaltning havde til formål at styrke EU's interne sikkerhed, efter det var blevet konstateret, at EU-borgere var blandt de fremmedkrigere, der vendte tilbage til EU. Rapporten til Europa-Parlamentet og Rådet omfatter en analyse af gennemførelsen og virkningen af denne systematiske kontrol. Den konkluderer, at anvendelsen af systematisk kontrol i relevante databaser af personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten, udfyldte et stort hul i lovgivningen på trods af de udfordringer, som medlemsstaterne stod over for i forbindelse med gennemførelsen af disse regler. Kommissionen vil tage disse udfordringer op og støtte medlemsstater, som anvender "soft law"-instrumenter, navnlig i den kommende revision af den praktiske vejledning for grænsevagter¹⁵, som medlemsstaternes kompetente myndigheder anvender, når de foretager ind- og udrejsekontrol af personer.

¹² Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (COM(2021) 891 af 14.12.2021).

¹³ De omfatter et forslag til Rådets henstilling om operationelt politisamarbejde (COM(2021) 780 final), forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder (COM(2021) 782 final) og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om elektronisk udveksling af data med henblik på politisamarbejde (COM(2021) 784 final).

¹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/458 af 15. marts 2017 om ændring af forordning (EU) 2016/399, for så vidt angår en styrkelse af kontrollen i relevante databaser ved de ydre grænser (EUT L 74 af 18.3.2017, s. 1).

¹⁵ C(2019) 7131 final af 8.10.2019.

Tekstboks 2. Hovedudvikling af den europæiske grænse- og kystvagt

- Der er gjort store fremskridt med hensyn til at operationalisere forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt fra 2019¹⁶.
- Fra den 1. januar 2021 støtter Frontex medlemsstaterne i forbindelse med beskyttelsen af de ydre grænser og tilbagesendelser gennem den europæiske grænse- og kystvagts stående korps. Det stående korps består nu af mere end 6 000 medarbejdere og vil nå op på et personale på 10 000 medarbejdere senest i 2027. I øjeblikket indsætter Frontex hver dag i gennemsnit 2 000 medarbejdere ved de eksterne sø-, land-, og luftgrænser, og til at hjælpe med tilbagesendelser.
- En ny strategisk politikcyklus vil sigte mod at sikre en effektiv og sammenhængende anvendelse af den europæiske grænse- og kystvagt, der samler mere end 120 000 grænse- og kystvagter og tilbagesendelsesekspertes fra medlemsstaterne og Frontex. Denne ramme vil bedre kunne forbinde forskellige politikker og værktøjer og sigter mod at lukke smuthuller mellem grænsebeskyttelse, sikkerhed, tilbagesendelse og migration og samtidig sikre beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.
- Efter den høring af Europa-Parlamentet og Rådet, der er iværksat i dag, har Kommissionen planer om inden udgangen af 2022 at vedtage den første flerårige strategiske politik for integreret europæisk grænseforvaltning, som skal gennemføres og suppleres med de strategier, der skal vedtages af Frontex og de nationale myndigheder.
- Der vil være mulighed for yderligere strategisk styring på et møde på højt plan i bestyrelsen for agenturet. Møderne i Schengenrådet giver også mulighed for en gang om året at drøfte spørgsmål vedrørende den europæiske grænse- og kystvagts gennemførelse af den integrerede europæiske grænseforvaltning, herunder Frontex.
- Den 21. december 2021 vedtog Kommissionen også en model for de samarbejdsordninger, der skal anvendes af Frontex, når de samarbejder med tredjelande, og en standardstatusaftale til regulering af indsættelsen af teams fra den europæiske grænse- og kystvagts stående korps i tredjelande.
- På tilbagesendelsesområdet har Frontex også gjort vigtige fremskridt med hensyn til at udvikle sin kapacitet til at støtte medlemsstaterne med hensyn til tilbagesendelse og reintegration. Navnlig tiltrådte en ny vicegeneraldirektør for tilbagesendelses- og tilbagetagelsesoperationer i februar 2022 og fører tilsyn med en ny afdeling for tilbagesendelse.
- Der ydes øget støtte til medlemsstaterne inden for området frivillig tilbagevenden, og Frontex' fælles reintegrationstjenester blev indført for at yde reintegrationsstøtte til medlemsstaterne fra april 2022.
- Det skrider fremad for Frontex med hensyn til at tilvejebringe kapacitet til at tilrettelægge tilbagesendelsesoperationer på agenturets eget initiativ med den første vellykkede organiserede flyvning til Albanien i januar 2022.
- Agenturet har gennemgået vigtige strukturelle ændringer med tre vicedirektører, der er tiltrådt i henholdsvis november 2021, januar 2022 og februar 2022.
- Alle de vigtigste byggesten i et fuldt funktionsdygtigt overvågningssystem blev indført for at sikre, at Frontex' aktiviteter overholder de grundlæggende rettigheder. Navnlig tiltrådte i henholdsvis juni 2021 og marts 2022 en ny ansvarlig for grundlæggende rettigheder og en stedfortrædende ansvarlig for grundlæggende rettigheder. Deres arbejde støttes af 20 observatører af grundlæggende rettigheder, og antallet af observatører vil stige til 46 ved slutningen af sommeren.
- Frontex varetager en opgave af afgørende betydning med hensyn til at bistå medlemsstaterne med den fælles forvaltning af EU's ydre grænser. For at sikre fuld kontinuitet for agenturet vil Kommissionen hurtigst muligt gå videre med rekrutteringen af en ny administrerende direktør.
- Frontex' bestyrelse vil fortsætte med yderligere at styrke tilsynet med den interne forvaltning af agenturet og dets aktiviteter. Samtidig bør agenturet i betragtning af det forbedrede mandat og væsentligt forstærkede ressourcer sikre, at det kan drages fuldt ud til ansvar over for EU-institutionerne. I forbindelse med den kommende evaluering af agenturets funktion vil

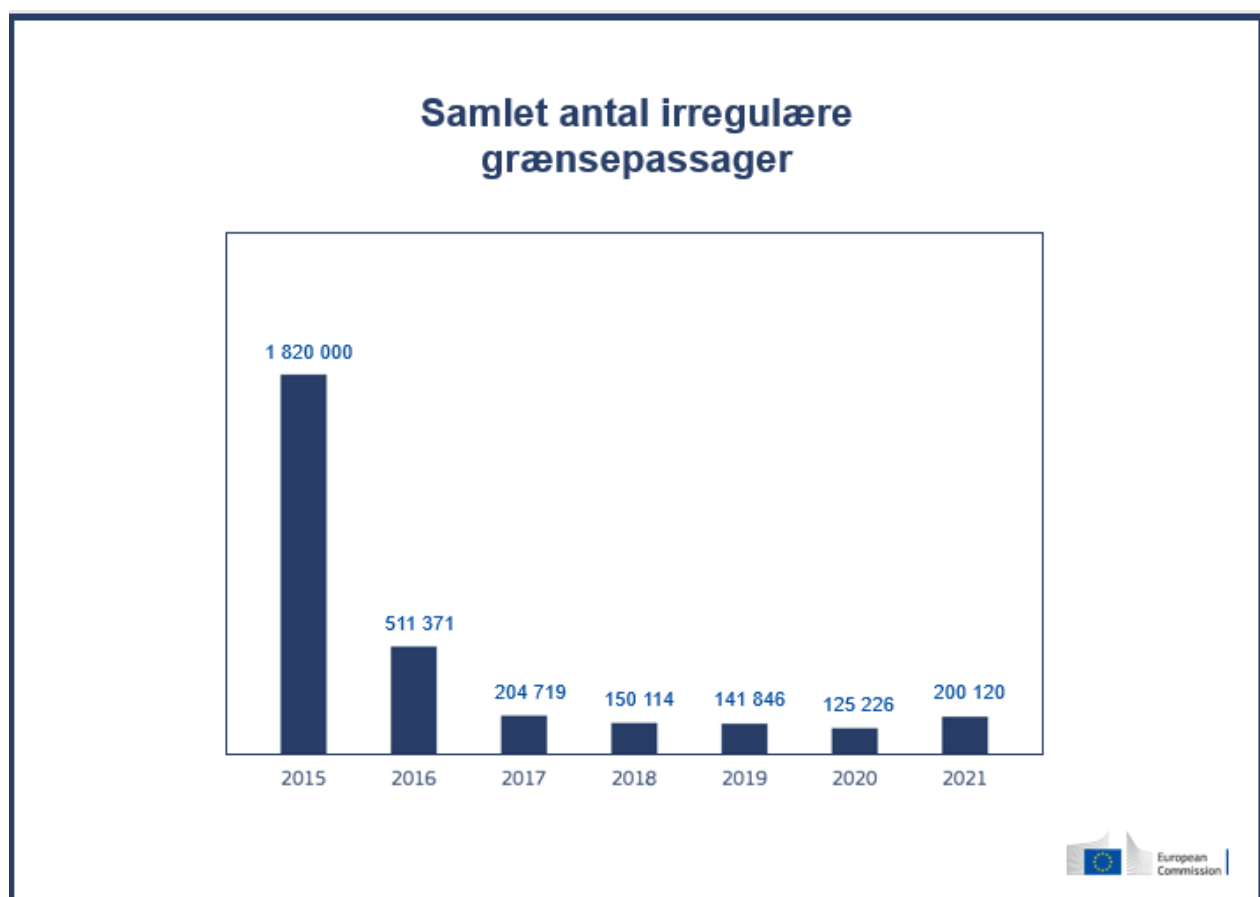
¹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624 (EUT L 295 af 14.11.2019).

3. Status over Schengenområdet

3.1. Situationen ved de ydre grænser

Hvert år krydser millioner af mennesker EU's ydre grænser, hvilket gør EU til den mest populære destination i verden. I dag kan over 1,3 milliarder borgere fra over 60 lande verden over drage nytte af visumfri indrejse i Den Europæiske Union.

Selv om langt de fleste tredjelandstatsborgere indrejser i EU på lovlig vis, er irregulær migration stadig en udfordring. I 2021 indberettede Frontex 200 000 irregulære grænsepassager. I løbet af 2021 var antallet af personer, der på irregulær vis indrejste i Litauen, Polen og Letland mere end ti gange højere end i 2020 som følge af **instrumentaliseringen** af migranter til politiske formål organiseret af det belarusiske regime. På grund af den målbevidste og afgørende indsats fra EU's side har situationen nu stabiliseret sig, og antallet af indrejsende fra Belarus er faldet betydeligt.



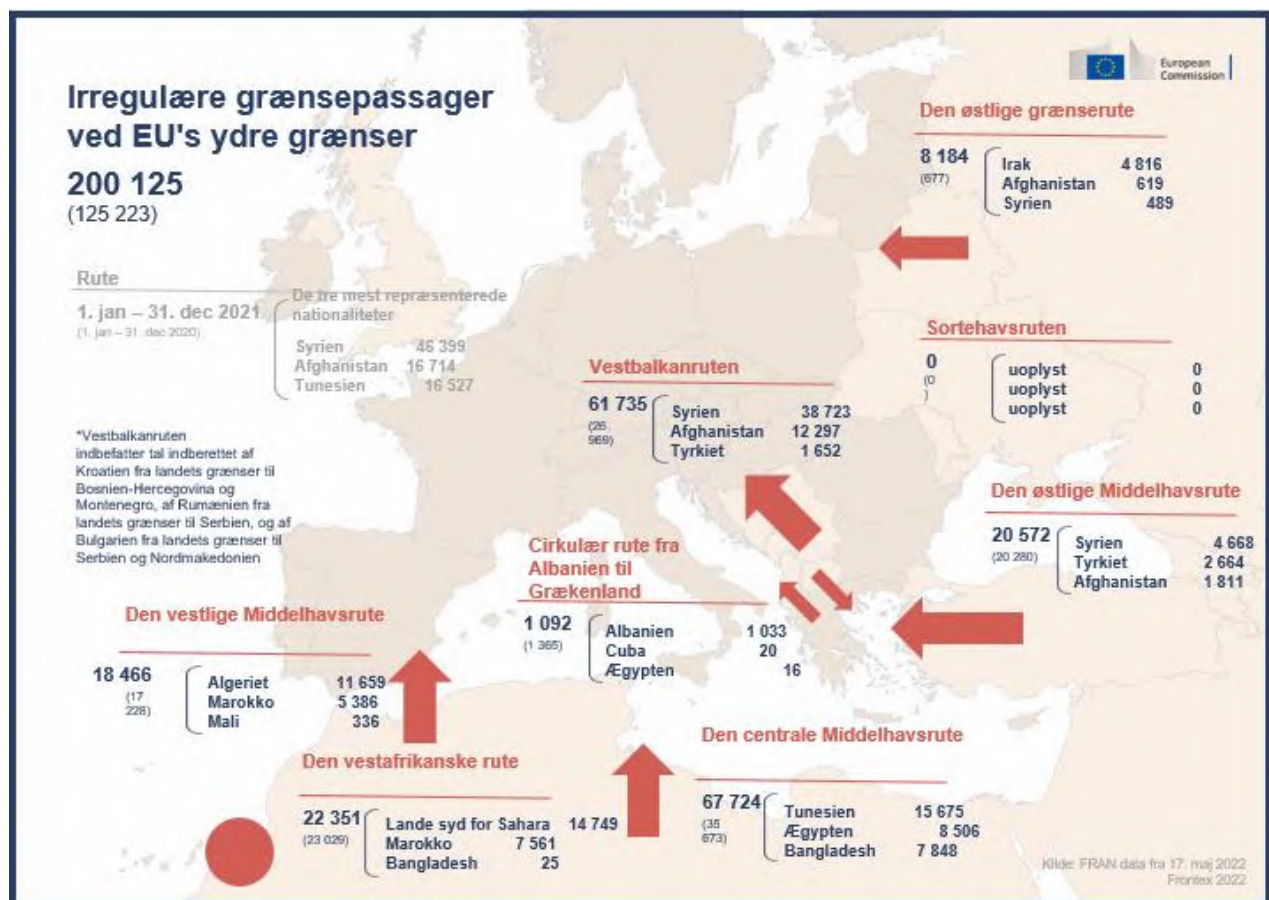
For så vidt angår tendenser var **den centrale Middelhavsrute, med Italien som det vigtigste bestemmelsesland**, igen den mest anvendte rejserute for irregulær migration til EU i 2021 (34 % af de indberettede ulovlige grænsepassager). Denne tendens fortsatte i 2022: pr. 8. maj 2022 var der indberettet næsten 11 800 indrejsende på denne rute, et fald på 7,6 % i forhold til samme periode sidste år. Det samlede antal ulovlige grænsepassager i 2022 pr. 8. maj er 11 797 til Italien og kun én til Malta. Der var fortsat et stort antal indrejsende til Spanien via den **vestlige Middelhavsrute** og de **vestafrikanske** ruter: pr. 8. maj 2022 blev der registreret 10 475 ulovlige grænseovergange, 32 % flere end i samme periode i 2021. Mens antallet af indrejsende til det spanske fastland faldt i 2022 i forhold til samme periode i 2021, er der sket en betydelig stigning (53 %) i antallet af indrejsende til De Kanariske Øer.

Mens migrationspresset fortsatte med at falde i **Grækenland**, steg antallet af indrejsende til **Cypern** markant (med 123 %) i 2021 sammenlignet med 2020. I 2022 blev der pr. 8. maj registreret 3 031 indrejsende til Grækenland (en stigning på 24 % i forhold til samme periode i 2021) og 6 755 til Cypern (en stigning på 142 %).

Presset steg også på **Vestbalkanruten**, hvor 19 029 irregulære grænsepassager blev indberettet i de første tre måneder af 2022, en stigning på 125 % i forhold til samme periode i det foregående år.

Antallet af irregulære migranter fra Afghanistan til EU er steget siden Talebans magtovertagelse i august 2021, men er forblevet på et beskedent niveau.

Ifølge Europol¹⁷ gør mere end 90 % af de irregulære migranter, der når frem til EU, brug af menneskesmuglere, enten på dele af eller hele deres rejse. To tredjedele af dem opfylder ikke kriterierne for at få international beskyttelse i første instans og vil i sidste ende skulle tilbagesendes.



¹⁷ [Facilitation of Illegal Immigration | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/facilitation-of-illegal-immigration).

Tekstboks 3. Russisk aggression mod Ukraine — den største europæiske tvangsfordrivelse af civile siden 2. verdenskrig og EU's øjeblikkelige indsats

Siden den russiske militære invasion af Ukraine blev indledt, er ca. 6 millioner mennesker indrejst i Den Europæiske Union fra Ukraine og Moldova, hvoraf 200 000 er ikke-ukrainske tredjelandstatsborgere. Ukrainere med et biometrisk pas er fritaget for visumpligt og støder ofte til deres familier og venner i forskellige medlemsstater.

EU har håndteret de massive følger effektivt ved at basere sig på foranstaltninger både inden for og uden for Schengenreglerne:

- I betragtning af den usædvanlige situation ved grænserne mellem EU og Ukraine har Kommissionen fastsat operationelle retningslinjer¹⁸, der skal hjælpe medlemsstaternes grænsevagter med at sikre en **effektiv** forvaltning af grænsepassager ved **grænserne**, samtidig med at der opretholdes et højt sikkerhedsniveau.
- Den 4. marts 2022 vedtog Rådet enstemmigt på forslag fra Kommissionen for første gang en gennemførelsesafgørelse¹⁹ og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse²⁰ som følge af massetilstrømningen af personer, der flygter fra Ukraine på grund af krigen.
- Aktiviteterne i EU-netværket for beredskab og krisestyring på migrationsområdet ("Blueprint Network")²¹ er blevet intensiveret for at sikre en konstant udveksling af oplysninger og et koordineret svar på de udfordringer, som sådanne begivenheder udløser.
- Kommissionen etablerede også **solidaritetsplatformen**, der samler medlemsstater og associerede Schengenlande, EU-agenturer, internationale organisationer med deltagelse af Ukraine og Moldova, med henblik på at koordinere støtten til mennesker på flugt fra krigen i Ukraine og til de lande, der tager imod dem.
- På det ekstraordinære møde i RIA-Rådet den 28. marts fremlagde Kommissionen en 10-punktshandlingsplan²², der på forhånd var aftalt med det franske EU-rådsformandskab, med henblik på at lette en stærkere europæisk koordinering af modtagelse af personer, der flygter fra krigen i Ukraine.
- **EU's agenturer** ydede hurtigt konkret støtte:
 - **Frontex** indsatte øjeblikkeligt mere personale ved grænserne mellem EU og Ukraine inden for rammerne af den eksisterende Joint Operation Terra²³ og også efter anmodninger fra medlemsstaterne. Fra den 27. april 2022 er der indsat 297 personer fra den europæiske grænse- og kystvagts stående korps ved EU's østlige ydre grænser (herunder Ukraine, Moldova, Rusland og Belarus). Frontex bistod desuden 718 tredjelandstatsborgere, der flygtede fra krigen, med at vende sikkert tilbage til deres hjemland.
 - Frontex støtter aktivt bestræbelserne fra de moldoviske myndigheder på stedet med at tackle den dobbelte udfordring med at regulere tilstrømningen og den efterfølgende udstrømning af de tusindvis af flygtninge, der er på flugt fra krigen i Ukraine. Efter statusaftalen med Moldova, der blev indgået på rekordtid den 27. april, er der blevet indsat 70 personer fra den europæiske grænse- og kystvagts stående korps i Moldova.
 - **Europols** eksperter og gæstemedarbejdere, der er indsat ved EU's ydre grænser, støtter

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=DA).

¹⁹ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse.

²⁰ Midlertidig beskyttelse giver personer, der fordrives som følge af krigen, ret til opholdstilladelse, en passende indkvartering, adgang til arbejdsmarkedet, lægehjælp, social bistand, uddannelse og mulighed for familiesammenføring under særlige forhold, uden at dette berører retten til adgang til asylproceduren.

²¹ Kommissionens henstilling (EU) 2020/1366 af 23. september 2020 om en EU-mekanisme til kriseberedskab og -styring i forbindelse med migration (Plan for beredskab og krisestyring på migrationsområdet).

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en.

²³ Joint operation Terra 2022, der er organiseret af Frontex, finder sted i 12 EU-medlemsstater og omfatter 62 grænseovergange. I alt hjælper mere end 450 medarbejdere fra det stående korps fra 28 EU- og Schengenlande de nationale myndigheder med grænseforvaltning. Formålet med operationen er at styrke grænsekontrollen ved EU's landegrænser, bistå landene med at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og styrke EU's interne sikkerhed.

medlemsstaterne, styrker den sekundære sikkerhedskontrol og analyserer oplysninger af politimæssig art for at kunne bidrage til efterforskning og give et fuldt kriminalefterretningsbillede og en konsolideret dataanalyse.

- **Agenturet for Grundlæggende Rettigheder** besøgte alle medlemsstater, der grænser op til Ukraine og Moldova, og overvågede og analyserede situationen, hvad angår de grundlæggende rettigheder ved grænseovergange og registrerings-/modtagelsescentre.
- Efter Kommissionens forslag vedtog Rådet en **delvis suspension af visumlempelsen mellem EU og Rusland** fra den 25. februar 2022.

Generelt har selve den omstændighed, at der foreligger et grænsefrit Schengenområde givet Europa en enestående mulighed for at reagere sammenhængende på udfordringerne ved både at tilbyde dem, der er på flugt en mulighed for at nyde beskyttelse i det land, der er mest egnet for dem, og fremme solidariteten og overførsler fra de medlemsstater, der er i frontlinjen, til andre medlemsstater.

3.2. Situationen ved de indre grænser

Siden september 2015 er der mere end 280 gange blevet indført ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser. De tre vigtigste begrundelser for, at medlemsstaterne har givet Kommissionen meddelelse om midlertidig genindførelse af grænsekontrol i Schengenområdet er: 1. den kontrol, der blev genindført i forbindelse med flygtningekrisen i 2015 på grund af sekundære bevægelser, 2. den kontrol, der blev genindført til bekæmpelse af terrorisme, og 3. den kontrol, der blev indført for at mindske spredningen af covid-19.

I årenes løb har Kommissionen opretholdt en tæt politisk og teknisk dialog med de medlemsstater, der har haft langvarig kontrol ved de indre grænser, med henblik på at forstå situationen og undersøge mulighederne for specifikke alternative foranstaltninger. I 2017 foreslog Kommissionen at ændre de gældende regler på grundlag af Kommissionens henstillinger²⁴, der blev vedtaget samme år, med henblik på at bane vejen for at ophæve den langvarige kontrol ved de indre grænser. Dette forslag fik imidlertid ikke tilstrækkelig støtte i Rådet. På baggrund af disse drøftelser og på grundlag af høringer af medlemsstater og interessenter²⁵ fremlagde Kommissionen i december 2021 nye ændringer af Schengengrænsekodeksen, som erstatter det tidligere forslag. De foreslåede målrettede ændringer bygger på de indhøstede og vundne erfaringer fra covid-19-pandemien, og imødekommer de betænkeligheder, som medlemsstaterne har givet udtryk for, samtidig med at Schengenområdet er blevet opretholdt, hvor en eventuel kontrol ved de indre grænser bør forblive en sidste udvej.

I sin nylige dom i forenede sager C-368/20 og C-369/20²⁶ understregede Domstolen, at muligheden for at genindføre kontrol ved de indre grænser som en ekstraordinær foranstaltning skal fortolkes snævert²⁷. Kommissionen og Rådet har indledt drøftelser med medlemsstaterne om dommens konsekvenser. Kommissionen foretager i mellemtiden en ny vurdering af de seneste indberetninger om kontrol ved de indre grænser i lyset af dommen.

²⁴ Kommissionens henstilling (EU) 2017/820 af 12. maj 2017 om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet, C(2017) 3349, (EUT L 122 af 13.5.2017, s. 79) og Kommissionens henstilling (EU) 2017/1804 af 3. oktober 2017 om gennemførelsen af bestemmelserne i Schengengrænsekodeksen om midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i Schengenområdet, C(2017) 6560, (EUT L 259 af 7.10.2017, s. 25).

²⁵ Som skitseret i bilag 2 til konsekvensanalysen, der ledsager forslag COM(2021) 891, fandt der en høring af interessenter sted mellem november 2020 og februar 2021, primært af bestemte interessenter, via Schengenforummet og tematiske workshops opdelt efter emne og involverede interessenter. Den omfattede medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, transportvirksomheder og NGO'er.

²⁶ Dommen vedrører lovligheden af forlængelser af kontrol ved de indre grænser ud over de tidsbegrænsninger, der er fastsat i Schengengrænsekodeksen, og føjer i den forbindelse vigtige præcisioner til.

²⁷ Jf. dom C-368/20, præmis 69.

Tekstboks 4. Virkningerne af covid-19

Covid-19-pandemien har fremhævet behovet for en stabil ramme for koordination og beslutningstagning ved de ydre grænser og inden for Schengenområdet i krisesituationer. I begyndelsen af pandemien genindførte de fleste medlemsstater kontrol ved de indre grænser, mens der først blev foretaget en fælles indbyrdes koordinering senere, hvilket undertiden bringer det indre markedes funktion i fare. Som svar opfordrede Kommissionen Rådet til at træffe en koordineret afgørelse²⁸ om rejserestriktioner for ikkevæsentlige rejser fra tredjelande til Schengenområdet. Denne opfordring blev fulgt af alle EU's medlemsstater (med undtagelse af Irland) og alle associerede Schengenlande og blev senere medtaget i Rådets henstilling.²⁹ Medlemsstaterne har imidlertid anvendt denne henstilling på meget forskellige måder, hvilket truer Schengenrådets overordnede funktion. De ad hoc-koordineringsforanstaltninger, som Kommissionen har iværksat i løbet af de sidste to år, har bidraget til en mere velordnet krisestyring. Kommissionen har også samarbejdet med medlemsstaterne for at kortlægge deres behov for effektivt at håndtere pandemien, navnlig inden for rammerne af Rådets integrerede ordninger for politisk kriserespons (IPCR). Krisen viste imidlertid også, at der er behov for en specifik retlig ramme for sådanne foranstaltninger ved de ydre grænser i tilfælde af fremtidige lignende situationer, og det er en del af Kommissionens forslag om ændring af Schengengrænsekodeksen, som blev vedtaget i december 2021. De omstændigheder, som pandemien har foranlediget, har også påvirket planlægningen og gennemførelsen af Schengenevaluerings- og overvågningsprocessen, navnlig på den fælles visumpolitikens område.

3.3. Fuldførelsen af Schengenområdet

Siden 2011 har Kommissionen været aktiv fortaler for fuldførelsen af Schengenområdet, og opfordrer medlemsstaterne til hurtigt at træffe de nødvendige foranstaltninger for at give de EU-medlemsstater, der endnu ikke er en del af området uden kontrol ved de indre grænser, mulighed for at tilslutte sig. Dette vil øge sikkerheden i EU som helhed.

I løbet af de seneste måneder er der taget vigtige politiske skridt. I december 2021 anerkendte Rådet,³⁰ at Kroatien havde opfyldt de nødvendige betingelser for anvendelse af alle dele af Schengenreglerne. Det er nu op til Rådet at fremlægge et udkast til afgørelse³¹ om ophævelse af kontrollen ved de indre grænser og høre Europa-Parlamentet.

Desuden afventer Rumænien og Bulgarien også Rådets afgørelse, mens de fortsat aktivt anvender Schengenreglerne, navnlig i forbindelse med forvaltningen af de ydre grænser med Ukraine. Kommissionen har siden 2011 bekræftet, at Bulgarien og Rumænien opfylder de nødvendige betingelser for at komme med i Schengensamarbejdet. Begge medlemsstater har i forbindelse med den reviderede Schengenevaluerings- og overvågningsmekanisme afgivet en fælles erklæring³² til Rådet, hvori det understreges, at de forpligter sig til at anvende Schengenreglerne korrekt og bidrage til, at området uden kontrol ved de indre grænser fungerer korrekt. For at underbygge dette tilsagn og styrke den gensidige tillid opfordrede de på frivillig basis et team under Kommissionens koordinering til at vurdere den seneste udvikling, hvad angår anvendelsen af Schengenreglerne siden evalueringerne i 2011 med fokus på forvaltning af de ydre grænser og politisamarbejde. Kommissionen er parat til at koordinere og gennemføre disse frivillige vurderinger. Kommissionen opfordrer endnu en gang Rådet til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at

²⁸ COM(2020) 115 final.

²⁹ Rådets henstilling (EU) 2020/912 af 30. juni 2020 om de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner.

³⁰ Rådets konklusioner om opfyldelse af de nødvendige betingelser for fuld anvendelse af Schengenreglerne i Kroatien.

³¹ Denne afgørelse skal enstemmigt vedtages af de medlemmer, der repræsenterer de medlemsstater, der allerede anvender de relevante bestemmelser og den tiltrædende medlemsstat.

³² KORTFATTET REFERAT AF MØDET I DE FASTE REPRÆSENTANTERS KOMITÉ den 28. februar og den 2. og 4. marts 2022 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf> under punkt 26.

konsolidere Schengenområdet ved at vedtage den afgørelse, der gør det muligt for Bulgarien, Kroatien og Rumænien formelt at blive en del af området³³.

Schengenevalueringsprocessen med henblik på at vurdere beredvilligheden til at blive en del af Schengenområdet er også i gang for Cypren. Den 3. maj 2022 vedtog Europa-Parlamentet med stort flertal, på grundlag af Kommissionens forslag, rapporten om anvendelsen af bestemmelserne i Schengenreglerne på området Schengeninformationssystemet i Cypren. Som et næste skridt forventes Rådet i andet halvår af 2022 at vedtage en afgørelse om anvendelsen af bestemmelserne i Schengenreglerne på området Schengeninformationssystemet i Cypren, som skal følges op af en evaluering af, hvordan systemet fungerer.

4. Prioriteter, der følger af Schengenevalueringerne

Sammen med en solid forvaltning bygger et velfungerende Schengenområde på korrekt og rettidig gennemførelse af Schengenreglerne. Disse regler sikrer, at alle medlemsstater anvender ensartede kriterier for kontrol med ind- og udrejse ved den fælles ydre grænse, udbygger samarbejdet mellem grænsevagter, nationalt politi og retsmyndigheder, anvender passende informationsudvekslingssystemer og gennemfører en fælles tilbagesendelsespolitik. De sikrer harmonisering af betingelserne for indrejse og en fælles visumpolitik for at opretholde et højt niveau af intern sikkerhed og muligheden for at rejse uden at være underlagt kontrol ved de indre grænser. I betragtning af de mange personoplysninger, der behandles, spiller overholdelsen af kravene til databeskyttelse en central rolle. En korrekt gennemførelse af alle disse regler beskytter ikke blot borgernes sikkerhed i et område uden indre grænser, men skaber også synergier mellem de nationale myndigheder.

Finansiell støtte fra EU-fonde (Fonden for Intern Sikkerhed, instrumentet for finansiell støtte til grænseforvaltning og visumpolitik samt Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden) letter også den korrekte gennemførelse af Schengenreglerne. Kommissionen bestræber sig på at sikre, at medlemsstaterne råder over tilstrækkelige ressourcer til at gennemføre disse henstillinger med finansielle konsekvenser som følge af Schengenevalueringerne. Under hensyntagen til tidsplanen for evalueringerne opfordres medlemsstaterne derfor til at afsætte de nødvendige ressourcer i deres nationale programmer, således at de mangler, der er konstateret i evalueringsrapporterne, prioriteres, navnlig i tilfælde af, at der er konstateret alvorlige mangler.

Selv om Schengenevalueringer i de seneste år har vist, at medlemsstaterne generelt gennemfører Schengenreglerne på passende vis, er der stadig nogle mangler og foranstaltninger, der bør behandles som prioriteter. Mangler bør ikke ses isoleret, men i samspil med forskellige områder, der er omfattet af Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen, og deres potentiale til at underminere Schengenområdet som helhed. Nogle af disse mangler er af horisontal karakter på tværs af forskellige politikområder og kan på grund af deres mange konsekvenser få større indvirkning på Schengenområdets funktion.

Under den første evalueringscyklus af Schengenevalueringer (2015-2019) blev der konstateret alvorlige mangler i ti evalueringer på tre områder³⁴ og for perioden 2020-2021 — et andet tilfælde

³³ I overensstemmelse med de respektive tiltrædelsesakter skal Rådet enstemmigt træffe afgørelse efter høring af Europa-Parlamentet.

³⁴ Rapport om Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismens funktionsmåde i henhold til artikel 22 i Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 - Det første flerårige evalueringsprogram (2015-2019) (COM(2020) 779 final) og konsekvensanalysen, der er foretaget i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget om reform af Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen (SWD(2021) 119 final).

inden for et fjerde politikområde³⁵. Disse alvorlige mangler vedrører i nogle tilfælde de mangler, der truer Schengenrådets overordnede funktion, eller som i andre tilfælde udgør en alvorlig risiko for grundlæggende rettigheder. Når der er konstateret alvorlige mangler, overvåges medlemsstaterne nøje for at sikre en hurtig gennemførelse af afhjælpende foranstaltninger, herunder ved at aflægge nye besøg. Den reviderede Schengenevaluering- og overvågningsmekanisme vil medføre et endnu mere solidt overvågningssystem, der fremskynder hele processen, især når der konstateres alvorlige mangler, som der er fastsat en særlig hasteprocedure for.

4.1. Forvaltning af de ydre grænser

De ydre grænser skal beskyttes og forvaltes effektivt, så rettighederne for personer, der søger beskyttelse, respekteres fuldt ud. Gnidningsløs passage af grænserne skal gå hånd i hånd med sikring af et højt sikkerhedsniveau. Effektive og sikkerhedsorienterede grænsekontrolprocedurer baseret på omfattende oplysninger forud for indrejse og forespørgsler for at sikre systematisk kontrol i relevante databaser vedrørende alle personer, der krydser de ydre grænser, er reglen. Medlemsstaterne er også forpligtede til at sikre en omfattende mekanisme til overvågning af de ydre grænser og en effektiv grænseovervågning for at sikre et fuldstændigt situationskendskab og sikre en effektiv respons, herunder redning af liv til søs.

En særlig udfordring er instrumentaliseringen af migranter til politiske formål, hvortil Kommissionen har fremsat særlige forslag i december 2021 som svar på opfordringen fra Det Europæiske Råd: Ændring af Schengengrænsekodeksen, der indeholder en definition af instrumentalisering af migranter³⁶ og et nyt instrument til håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet³⁷. Vedtagelsen af disse forslag forventes at udgøre en solid ramme for tilfælde af instrumentalisering i fremtiden og gøre det unødvendigt at udnytte ad hoc-foranstaltninger i henhold til artikel 78, stk. 3, i TEUF³⁸.

Den integrerede europæiske grænseforvaltning er et fælles ansvar for alle medlemsstater og associerede Schengenlande, EU-institutioner og -agenturer. I den forbindelse spiller den europæiske grænse- og kystvagt en central rolle ved at samle de relevante nationale myndigheder og Frontex. Mangler i forhold til de ydre grænser i et land kan påvirke alle medlemsstater og derefter udgøre en risiko for Schengenrådets funktionsmåde. Medlemsstaternes grænseforvaltning skal derfor integreres med hinanden for at etablere en effektiv og koordineret grænseforvaltning ved EU's ydre grænser.

Schengenevalueringerne har vist, at medlemsstaterne i de seneste år har investeret betydeligt for bedre at beskytte de ydre grænser, hvilket har ført til forbedringer i den anden evalueringscyklus (med start i 2020) og til en tilstrækkelig forvaltning af de ydre grænser generelt. Evalueringerne viste imidlertid, at der var visse mangler, bl.a. at der generelt **ikke er tilstrækkelig strategisk forvaltning og planlægning af nationale kapaciteter** til integreret grænseforvaltning. Dette resulterer i begrænset interinstitutionelt samarbejde, overlappende kompetencer mellem forskellige eksterne grænsemyndigheder og spredt ressourcefordeling. Det drejer sig især om

³⁵ I den første evalueringscyklus konstaterede mekanismen alvorlige mangler i ti evalueringer på tre områder: forvaltning af de ydre grænser (Grækenland, Island, Spanien og Sverige), fælles visumpolitik (Finland og Nederlandene) og Schengeninformationssystemet (Belgien, Frankrig, Spanien og Det Forenede Kongerige). For perioden 2020-2021 konstaterede den alvorlige mangler på området tilbagesendelse for Grækenland.

³⁶ COM(2021) 891.

³⁷ COM(2021) 890.

³⁸ Den 1. december 2021 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse på grundlag af artikel 78, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), som havde til formål at støtte Letland, Litauen og Polen ved at sikre de foranstaltninger og den operationelle støtte, der var en forudsætning for, at de på en velordnet og værdig måde og under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder kunne håndtere modtagelsen af de personer, der blev instrumentaliseret af Belarus.

langsigtet planlægning af **menneskelige ressourcer og uddannelse** samt systematisk anvendelse af informationssystemer til grænsekontrol, herunder **ringe konnektivitet** nogle af de steder, der skal sikre systematisk kontrol i de relevante databaser. Uensartet gennemførelse og kvalitet af risikoanalyser og sårbarhedsvurderinger i medlemsstaterne giver anledning til bekymring.

Hvad angår grænsekontrol (ind- og udrejsekontrol og grænseovervågning), viste Schengenevalueringerne, at medlemsstaternes anvendelse af Schengenreglerne generelt er tilstrækkelig. Schengenevalueringen pegede også på god praksis og innovative aktiviteter blandt medlemsstaterne med henblik på effektiv gennemførelse af Schengenkriterierne. Til trods for de generelt gode fremskridt er der tilbagevendende mangler i forhold til overvågning ved de ydre grænser og mangelfulde grænsekontrolprocedurer ved visse grænseovergange. Grænsekontrol gennemføres i overensstemmelse med en omfattende risikoanalyse i de fleste medlemsstater, men der er dog stadig mangler i den måde, hvorpå nogle medlemsstater gennemfører den europæiske risikoanalysemodel for grænsekontrol³⁹, hvilket resulterer i utilstrækkelig situationsbevidsthed, spredt planlægning af ressourcer og utilstrækkelige operationelle foranstaltninger.

Ved visse grænseovergange foretages der ikke systematisk kontrol, og kontrollen er mangelfuld. Dette skyldes hovedsagelig mangel på menneskelige ressourcer, mangel på passende uddannede grænsevagter og dårlig konnektivitet til databaser, hvilket forhindrer, at der foretages en ensartet og systematisk kontrol i relevante databaser, herunder Schengeninformationssystemet og INTERPOL's database over stjålne og bortkomne rejsedokumenter (SLTD), hvilket fører til væsentlige huller i sikkerheden. Dette kan udgøre en trussel mod den offentlige orden, den interne sikkerhed, folkesundheden eller de internationale forbindelser mellem medlemsstaterne og EU som helhed.

Dette forværres yderligere af den utilstrækkelige gennemførelse og anvendelse af direktivet om transportvirksomheders ansvar⁴⁰ og **direktivet om forhåndsinformation om passagerer**⁴¹ i nogle medlemsstater. For at bekæmpe ulovlig indvandring og sikre en effektiv grænsekontrol er transportvirksomheder, på anmodning af myndigheder, der er ansvarlige for personkontrollen ved de ydre grænser, efter indtjekning nødt til at fremsende oplysninger om de passagerer, de skal befordre til et godkendt grænseovergangssted, som de pågældende passagerer vil benytte med henblik på indrejse på en medlemsstats område. Når dette ikke sker, har grænsevagterne ikke alle de nødvendige oplysninger til rådighed, så de kan foretage en passende grænsekontrol. Ved udgangen af 2022 forventes en revision af direktivet om forhåndsinformation om passagerer⁴² for at lukke hullerne, som også viste sig i evalueringen fra 2020, og sikre betingelserne for en passende gennemførelse.

Flere medlemsstater har et **fragmenteret nationalt situationsbillede**, reduceret sporingskapacitet og begrænset indsatskapacitet, navnlig ved sø- og landgrænser, på grund af manglen på integrerede grænseovervågningssystemer, utilstrækkelig koordinering og samarbejde mellem deres nationale grænsekontrolmyndigheder og den spredte **gennemførelse af det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur)**⁴³, hvilket berører grænsekontrollens kvalitet. Disse mangler kan mindske den operationelle effektivitet i forvaltningen af de ydre grænser og

³⁹ Den fælles integrerede risikoanalysemodel <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>.

⁴⁰ Rådets direktiv 2001/51/EF af 28. juni 2001 om fastsættelse af supplerende bestemmelser til artikel 26 i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen af 14. juni 1985.

⁴¹ Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer.

⁴² Jf. bilag I til Kommissionens arbejdsprogram for 2022 (COM(2021) 645 af 19.10.2021).

⁴³ Det europæiske grænseovervågningssystem (Eurosur) er en ramme for informationsudveksling og samarbejde mellem medlemsstaterne og Frontex med henblik på at forbedre situationskendskabet og øge reaktionskapaciteten ved de ydre grænser.

indsatskapaciteten og dermed bringe Schengenområdet i fare. Dette gælder især ved sø- og landgrænser som følge af de begrænsede kapaciteter og integrerede grænseovervågningssystemer, hvilket berører grænsekontrollens kvalitet. Disse mangler kan mindske den operationelle effektivitet i forvaltningen af de ydre grænser og indsatskapaciteten og dermed bringe Schengenområdet i fare.

Respekten for de grundlæggende rettigheder og navnlig princippet om nonrefoulement er et centralt princip i forvaltningen af EU's ydre grænser. I 2020 begyndte observatører fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder at deltage i Schengenevalueringerne inden for området de ydre grænser. De har bidraget til at identificere mangler og med henstillinger om forbedring. Påstande om krænkelse af de grundlæggende rettigheder ved de ydre grænser giver altid anledning til bekymring. Effektive vurderinger af alle påståede overtrædelser og hurtige og uafhængige undersøgelser, hvor det er relevant, er afgørende for at sikre, at de grundlæggende rettigheder beskyttes ved de ydre grænser. Uafhængige mekanismer til overvågning af grundlæggende rettigheder er en god praksis i denne henseende, som Kommissionen fortsat vil støtte og finansiere. Respekten for de grundlæggende rettigheder er et aspekt, der er omfattet af den nye Schengenevaluering- og overvågningsmekanisme, som vil sikre, at der træffes foranstaltninger til at forebygge og afhjælpe eventuelle mangler.

Tekstboks 5. Prioriteter vedrørende forvaltning af de ydre grænser

- Effektiv gennemførelse af den integrerede europæiske grænseforvaltning
- Øget anvendelse af risikoanalyser af grænsekontrol og fuld integrering af sårbarhedsvurderingen i planlægningen og driften af den europæiske grænse- og kystvagt
- Forbedret kvalitet af grænsekontrollen ved at anvende informationsstyrede procedurer og øget brug af oplysninger forud for indrejse ved at indføre informationssystemer til grænsekontrol, herunder Kommissionens vedtagelse af et forslag om revision af direktivet om forhåndsinformation om passagerer
- Styrkelse af de nationale integrerede grænseovervågningssystemer og samarbejdet mellem agenturer
- Gennemførelse af forsvarlige nationale uddannelsessystemer for grænsekontrol⁴⁴
- Gennemførelse af nationale overvågningsmekanismer for grundlæggende rettigheder.

4.2. Visumpolitik

Schengenområdet kan ikke fungere effektivt uden en fælles visumpolitik. Det er et redskab til at gøre det lettere for rejsende lovligt at indrejse, f.eks. turister og forretningsrejsende, samtidig med at sikkerhedsrisici og risikoen for ulovlig migration til EU forhindres. Visumkodeksen⁴⁵ fastlægger harmoniserede procedurer og betingelser for behandling af visumansøgninger og udstedelse af visum, mens visuminformationssystemet⁴⁶ sikrer, at konsulater, grænsevagter, retshåndhævende myndigheder, immigrationsmyndigheder og andre relevante myndigheder har adgang til oplysninger om visumansøgere.

Rejserestriktionerne i forbindelse med covid-19-pandemien resulterede i et massivt fald i Schengenvisumansøgningerne. Hvor konsulater i medlemsstater, der er medlem af Schengenområdet, før pandemien modtog 16 millioner visumansøgninger i 2018 og 17 millioner i 2019, faldt antallet af ansøgninger til 3 millioner i 2020 og 2,5 millioner i 2021.

⁴⁴ Det fælles grundlæggende uddannelsesprogram til uddannelse af grænse- og kystvagter i EU er det eneste program, der fastlægger de grundlæggende uddannelsesstandarder på operationelt plan for grænsebevogtning i EU's medlemsstater. Kommissionen og Frontex har løbende opfordret medlemsstaterne til at gøre brug af det.

⁴⁵ Forordning (EF) nr. 810/2009 (EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1).

⁴⁶ Forordning (EF) nr. 767/2008 (EUT L 218 af 13.8.2008, s. 60).

Pandemien lagde også hindringer i vejen for gennemførelsen af Schengenevalueringer på dette politikområde, da evalueringerne finder sted på medlemsstaternes konsulater i visumpligtige tredjelande. Der kunne kun gennemføres to evalueringer i 2020 og 2021. Gennemførelsen af handlingsplaner i mange medlemsstater skred imidlertid godt frem i forhold til tidligere evalueringer. Afslutningen af 12 handlingsplaner inden for de seneste to år betyder, at det er lykkedes at afhjælpe et betydeligt antal af de konstaterede mangler.

Medlemsstaterne gennemfører i vid udstrækning den fælles visumpolitik med afgørelser, der generelt er begrundet i, hvorvidt der bør udstedes visum eller gives afslag på en ansøgning om visum. Nogle af de vigtigste problemer er:

- at medlemsstaternes praksis stadig er forskellig med hensyn til at fastslå gyldigheden af et visum eller den dokumentation, der anmodes om, på trods af at reglerne om visas gyldighed er fastsat i visumkodeksen og de retligt bindende harmoniserede lister over bilag, som Kommissionen har vedtaget.
- at utilstrækkelig uddannelse og personalemangel fører til procedurefejl.
- at anvendelsen af eksterne tjenesteydere er udbredt, men overvågningen af deres aktiviteter er utilstrækkelig.
- at anvendelsen af visuminformationssystemet ikke er optimalt på grund af den undertiden utilstrækkelige kvalitet af de i visuminformationssystemet indførte data, det faktum, at de nationale sagsbehandlingssystemer ikke altid er tilpasset arbejdsgangen i forbindelse med visumkodeksen og visuminformationssystemet, manglende tilstrækkelig IT-uddannelse og det begrænsede kendskab til visse funktioner i systemet.

Som led i overvågningen af tidligere evalueringer har Kommissionen gentagne gange opfordret medlemsstaterne til at løse disse problemer, og der er stillet tilstrækkelig finansiel støtte til rådighed inden for rammerne af instrumentet for grænseforvaltning og visa under Fonden for Integreret Grænseforvaltning (2021-2027) til støtte for relevante foranstaltninger.

Den 27. april 2022 fremlagde Kommissionen et forslag om **digitalisering af visumprocedurerne** med henblik på at modernisere og gøre indgivelsen og behandlingen af visumansøgninger mere effektiv og samtidig styrke sikkerheden i Schengenområdet. Samme dag foreslog Kommissionen at afskaffe visumpligten for statsborgere fra Kuwait og Qatar. I de kommende måneder vil den foretage en evaluering af den reviderede visumkodeks, som trådte i kraft i februar 2020. Den vil fortsat nøje overvåge tredjelande, der har fået ophævet visumpligten ved indrejse i EU, navnlig gennem rapporten om mekanismen til suspension af visumfritagelsen⁴⁷, og den vil også fortsætte arbejdet i tæt samarbejde med de berørte medlemsstater og USA med henblik på at skabe fuld gensidighed med hensyn til visumfritagelse for de resterende medlemsstater, navnlig Bulgarien, Cypern og Rumænien. Endvidere følger Kommissionen, i samarbejde med medlemsstaterne, nøje statsborgerskabsprogrammerne for investorer, der gennemføres af visumfri tredjelande, da dem, der nyder godt af disse ordninger, kan få adgang til Schengenområdet uden visum. På Kommissionens forslag besluttede Rådet for nylig midlertidigt at suspendere visumfritagelsen for indehavere af pas udstedt af Vanuatu efter 2015 på grund af de risici, der er forbundet med dets statsborgerskabsprogrammer for investorer⁴⁸. Medlemsstaterne skal fortsat arbejde tæt sammen med EU-LISA og Kommissionen med henblik på at opgradere deres systemer til behandling af

⁴⁷ Kommissionen skal hvert år aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om den fortsatte opfyldelse af visumfritagelseskravene for statsborgere fra de lande, hvis statsborgere fik visumfri adgang for mindre end syv år siden, efter at den har afsluttet en dialog om visumliberalisering med et tilfredsstillende resultat (Republikken Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Republikken Nordmakedonien, Republikken Serbien, Georgien, Republikken Moldova og Ukraine). Den fjerde rapport om mekanismen til suspension af visumfritagelsen blev vedtaget den 4. august 2021 (COM(2021) 602).

⁴⁸ EU 2022/366.

visumansøgninger for at leve op til det opgraderede visuminformationssystem. Schengenevalueringerne på dette politikområde vil blive genoptaget i juni 2022 under hensyntagen til udviklingen i den epidemiologiske situation.

Tekstboks 6. Prioriteter vedrørende visumpolitik

- Hurtige fremskridt med hensyn til forhandlingerne om forslaget om digitalisering af visumprocedurerne
- Hurtige fremskridt med hensyn til forhandlingerne om forslaget om visumfritagelse for statsborgere i Kuwait og Qatar
- Forberedelse af gennemførelsen af det reviderede visuminformationssystem
- Styrkelse af overvågningen af tredjelande, der har opnået adgang til Schengenområdet uden visum
- Styrkelse af overvågningen af ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdstilladelse til investorer, der forvaltes af tredjelande i overensstemmelse med henstilling C/2022/2028⁴⁹.
- Genoptagelse af Schengenevalueringer fra juni 2022.

4.3. Tilbagesendelse af personer uden lovligt ophold

En styrket indsats for at reducere irregulær migration til EU og en bedre beskyttelse af de ydre grænser bør gå hånd i hånd med foranstaltninger til effektiv **tilbagesendelse** af tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på medlemsstaternes område. Hvert år får omkring 400 000 tredjelandstatsborgere ordre til at forlade EU, men kun 140 000 (færre i 2020 som følge af de restriktive foranstaltninger for at inddæmme pandemien) af de pågældende personer vender rent faktisk tilbage til et tredjeland, hvoraf det i ca. 45 % af tilfældene sker som frivillig tilbagevenden. En forbedring af effektiviteten af medlemsstaternes tilbagesendelsessystemer er også et vigtigt aspekt af arbejdet med at etablere et fælles EU-system for tilbagesendelse som fastsat i pagten om migration og asyl, der kombinerer stærkere strukturer inden for EU, navnlig en styrket retlig ramme med det omarbejdede direktiv om tilbagesendelse, med et mere effektivt samarbejde med tredjelande. I overensstemmelse med EU's strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration, der blev vedtaget i april 2021, er man desuden i færd med at udvikle en mere ensartet og koordineret tilgang blandt medlemsstaterne for at frigøre det fulde potentiale for frivillig tilbagevenden og reintegration med det formål at styrke effektivitet og bæredygtighed i det fælles EU-system for tilbagesendelse til gensidig fordel for de tilbagesendte, EU og tredjelandene.

Schengenevalueringerne har vist, at forbedringer på dette område og medlemsstaternes nationale lovgivning og praksis nu er bedre tilpasset kravene i direktivet om tilbagesendelse. Men der er stadig meget, der kan forbedres for at sikre fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder. Der er konstateret alvorlige mangler i én medlemsstat på grund af dårlige fængselsforhold og utilstrækkelige retssikkerhedsgarantier.

Hvad angår tilbagesendelsessystemernes effektivitet, er det ikke alle medlemsstater, der systematisk udsteder afgørelser om tilbagesendelse til tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold. Der er forskellig praksis med hensyn til indrejseforbud, som ikke systematisk udstedes, når tredjelandstatsborgere ikke overholder forpligtelsen til at vende tilbage, hvilket begrænser deres afskrækkende virkning.

At sikre en effektiv håndhævelse af afgørelser om tilbagesendelse er fortsat en udfordring, som også påvirkes af det begrænsede samarbejde om tilbagetagelse af statsborgere fra tredjelande. På trods af disse eksterne udfordringer er der hindringer i de nationale systemer, som kommer frem ved Schengenevalueringerne, hvilket hæmmer effektiviteten af medlemsstaternes tilbagesendelsessystemer. Desuden skal dataindsamling på tilbagesendelsesområdet forbedres for

⁴⁹ C(2022) 724 final.

at muliggøre en bedre politikudformning, gennemførelse og evaluering. De almindeligt forekomne problemer i en række medlemsstater er:

- Begrænsede/utilstrækkelige ressourcer til tilbagesendelse i form af personale og infrastruktur.
- Mangel på eller ineffektiv overvågning af gennemførelsen af afgørelser om tilbagesendelse, herunder gennem IT-systemer for forvaltning af tilbagesendelse.
- Begrænset tilgængelighed og anvendelse af programmer for frivillig tilbagevenden og reintegration (herunder i forbindelse med rådgivning om tilbagevenden).
- Begrænset anvendelse af alternativer til frihedsberøvelse for at forhindre, at personerne forsvinder, og at der ikke er tilstrækkelige særlige faciliteter for frihedsberøvede.

Kommissionen arbejder tæt sammen med medlemsstaterne for at sikre den fulde gennemførelse af reglerne om tilbagesendelse, og at der følges op, hvor det er relevant, herunder ved hjælp af traktatbrudsprocedurer. Der lægges særlig vægt på gennemførelsen af tilbagesendelsesprocedurerne såsom udstedelse af afgørelser om tilbagesendelse og effektiv håndhævelse heraf samt med hensyn til respekten for migranternes rettigheder — navnlig børn og sårbare personer — i alle faser af tilbagesendelsesprocessen.

Den 2. marts 2022 udnævnte Kommissionen den første EU-koordinator for tilbagesendelser. Koordinatoren vil samle de forskellige dele af EU's tilbagesendelsespolitik på grundlag af medlemsstaternes positive erfaringer med at forvalte tilbagesendelser og med at fremme en gnidningsløs og sammenhængende tilbagesendelsesproces. Kommissionen er i færd med at oprette et netværk på højt plan for tilbagesendelse, som vil støtte koordinatoren med henblik på at lette det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne, Kommissionen og Frontex og fungere som et sikkert og tillidsvækkende rum for konstruktiv udveksling og dialog om tilbagesendelsesspørgsmål på højt plan.

Tekstboks 7. Prioriteter vedrørende tilbagesendelsepolitik

- Hurtig vedtagelse af de nye retlige rammer for tilbagesendelse baseret på det omarbejdede direktiv om tilbagesendelse.
- Fremme af frivillig tilbagevenden og reintegration som en integreret del af et fælles EU-system for tilbagesendelse i overensstemmelse med EU's strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration.
- Gøre fuld brug af den operationelle og praktiske støtte, som Frontex kan yde på dette område.

4.4. Politisamarbejde⁵⁰

I et område uden kontrol ved de indre grænser er et solidt **politisamarbejde** mellem medlemsstaterne uundværligt for at sikre sikkerhed og tillid inden for Schengenområdet og navnlig i grænseregioner. I henhold til EU's trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet (EU SOCTA), 2021 Europol, er næsten 70 % af de organiserede kriminelle netværk aktive i mere end tre medlemsstater. Politiet skal kunne samarbejde effektivt, hurtigt og systematisk i hele EU for at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet.

De hidtidige Schengenevalueringer på politisamarbejdsområdet har vist, at selv om medlemsstaterne generelt overholder Schengenreglerne, **er der en række hindringer, der**

⁵⁰ "Politisamarbejde" inddrager alle medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhævende myndigheder inden for forebyggelse, afsløring og efterforskning af strafbare handlinger (artikel 87 i TEUF).

begrænser den praktiske brug af nogle af de redskaber, som medlemsstaterne råder over til deres grænseoverskridende politisamarbejde.

Det grænseoverskridende politisamarbejde, som er fastsat i forslaget til Rådets henstilling om operationelt politisamarbejde, kompliceres yderligere af, at der i mange medlemsstater findes forskellige polititjenester, f.eks. militærpoliti, civilt politi, nationalt, regionalt eller lokalt politi. Det er afgørende, at hver medlemsstat tilrettelægger sin interne koordination på en sådan måde, at alle relevante tjenester kan deltage i det grænseoverskridende og internationale politisamarbejde. Med henblik herpå har næsten alle medlemsstater udpeget én tjeneste som et **centralt kontaktpunkt**⁵¹, der er kompetent myndighed for alt grænseoverskridende operativt retshåndhævelsessamarbejde og informationsudveksling. Centrale kontaktpunkter, som er hjørnestene i grænseoverskridende retshåndhævelsessamarbejde og operativ informationsudveksling, lider under manglende integration og skræddersyet uddannelse af personalet, hvilket begrænser fordelene ved den kraftige stigning i informationsudvekslingen i de seneste år.

Et effektivt grænseoverskridende samarbejde kræver interoperable kommunikationsmidler og mobil adgang til relevante databaser i overensstemmelse med de fornødne garantier. De tekniske systemer, der anvendes nationalt, bør være tilgængelige for sikker grænseoverskridende informationsudveksling, herunder sikker mail samt radiokommunikationssystemer, navnlig i tilfælde af forfølgelse. Som følge af manglen på tilstrækkelige tekniske redskaber benytter politiet i de fleste medlemsstater ikkesikrede radiokommunikationsværktøjer eller mobiltelefoner til at kontakte deres respektive afsendere med henblik på baggrundstjek. Dette indebærer en risiko for kommunikationssvigt (ofte i bjergområder) og misforståelser (f.eks. i forbindelse med translitterationsspørgsmål). De samme risici opstår, hvis der ikke er tilstrækkelig mobil adgang til databaser for politifolk på stedet. Når politiet kontrollerer en person under en fælles patruljering eller under målrettede fælles aktioner i grænseområder, skal de have øjeblikkelig og tilstrækkelig adgang til deres nationale og internationale databaser, som de har adgang til i henhold til national ret. Hvis de tilgængelige oplysninger eller foranstaltninger, der skal træffes, ikke vises korrekt, vil eftersøgte kriminelle f.eks. kunne passere gennem flere lande uden at blive opdaget. Ud over politifolk på stedet har efterforskerne også brug for mere direkte adgang til relevante internationale databaser. Eftersom de fleste kriminelle opererer på tværs af grænserne, er en tidlig opdagelse af internationale forbindelser afgørende for en vellykket kriminaletforsknings.

Endelig er der i hele EU stor forskel på, i hvilket omfang grænseoverskridende operative politiaktioner (f.eks. forfølgelse eller grænseoverskridende overvågning) lettes. Selv om nogle lande i vid udstrækning giver mulighed for gensidig adgang til hinandens retshåndhævelsesdatabaser (herunder told- og grænsekontrolmyndigheder), pålægger andre for snævre geografiske eller tidsmæssige begrænsninger for forfølgelse eller tillader ikke udenlandsk politi at pågribe mistænkte på deres område under forfølgelse.

Konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen (SGK)⁵² om grundlæggende principper for politisamarbejde og den svenske rammeafgørelse 2006/960/RIA om forenkling af udvekslingen af oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder udgør begge en del af Schengenreglerne. Konventionens bestemmelser giver parterne en betydelig fleksibilitet i den måde, hvorpå de vælger at gennemføre den. I praksis anvendes bilaterale eller multilaterale aftaler systematisk til at

⁵¹ Ved "centralt kontaktpunkt" forstås den nationale centrale instans, der er blevet pålagt at varetage det internationale politisamarbejde, jf. artikel 39, stk. 3, i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen.

⁵² Artikel 39-47 i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen.

videreudvikle denne fælles reference⁵³. Der er i øjeblikket omkring 60 sådanne aftaler mellem EU's medlemsstater.

En stor udfordring for politisamarbejdet er, at de lovgivningsmæssige rammer er fragmenterede og giver medlemsstaterne stor fleksibilitet i den måde, de vælger at gennemføre den på. Formålet med forslagene til politisamarbejde⁵⁴ er at tage dette op og styrke politisamarbejdet ved at fastlægge tydelige kanaler og klare tidsrammer for udveksling af oplysninger og give Europol en stærkere rolle. Kommissionen glæder sig over de fremskridt, Rådet har gjort, som sigter mod at anlægge en generel tilgang til direktivet og forordningen i juni 2022 samt godkende henstillingen om operationelt politisamarbejde. Treparts møder vedrørende disse forslag vil derfor stadig kunne indledes i år med de deraf følgende vedtagelser, der forventes inden udgangen af 2023.

Det er vigtigt at fortsætte med at udvikle redskaber, som politimyndighederne kan benytte. Anvendelse og udveksling af forhåndsinformation om passagerer kombineret med passagerlisteoplysninger har allerede givet konkrete resultater i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme og grov kriminalitet. Et nyt lovgivningsinitiativ er under udarbejdelse med henblik på at forbedre anvendelsen af forhåndsinformation om passagerer, også til retshåndhævelsesformål, ved at øge retssikkerheden og udfylde de huller, som viste sig i evalueringen af direktivet om forhåndsinformation om passagerer⁵⁵ fra 2020, samtidig med at der træffes de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger. Det er planlagt til fremlæggelse ved udgangen af 2022.

Tekstboks 8. Prioriteter vedrørende politisamarbejde

- Hurtig vedtagelse af forslagene til politisamarbejde og gennemførelse af henstillingen om operationelt politisamarbejde forventes vedtaget af Rådet i juni.
- Kommissionens vedtagelse af et forslag til en ny lovgivningsmæssig foranstaltning om forhåndsinformation om passagerer og styrkelse af anvendelsen heraf til retshåndhævelsesformål inden udgangen af 2022.
- Yderligere integration af internationale samarbejdskanaler, forbedring af sagsstyringssystemerne og automatisering af centrale kontaktpunkters processer.
- Effektiv og direkte onlineadgang til nationale databaser, EU-databaser og internationale databaser til retshåndhævelse for de centrale kontaktpunkters personale, efterforskere og politifolk på stedet, i det omfang det er nødvendigt for at løse deres opgaver.
- Effektiv mobil adgang til (inter) nationale databaser for politifolk på stedet, navnlig i grænseregioner.
- Interoperabilitet mellem radiokommunikationsværktøjer.

4.5. Schengeninformationssystemet

Schengeninformationssystemet (SIS) er den vigtigste kompensationsforanstaltning til ophævelse af kontrollen ved de indre grænser, da den yder afgørende støtte til migrations- og sikkerhedspolitikken i hele Schengenområdet og ved dets ydre grænser.

Schengeninformationssystemets betydning for sikkerheden og grænseforvaltningen i Europa bliver ved med at vokse. Selv om anvendelsen af systemet var påvirket af covid-19-krisen som følge af den dermed forbundne nedsatte rejseaktivitet og nedgang i grænsekontrollen på det tidspunkt, er brugen af SIS i Europa nu støt stigende og nåede ved udgangen af 2021 op på næsten

⁵³ Artikel 39, stk. 5, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen.

⁵⁴ De omfatter et forslag til Rådets henstilling om operationelt politisamarbejde (COM(2021) 780 final), forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder (COM(2021) 782 final) og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om elektronisk udveksling af data med henblik på politisamarbejde (COM(2021) 784 final).

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=DA>.

90 millioner indberetninger⁵⁶ fra medlemsstaterne i Schengeninformationssystemet⁵⁷. Inden december 2019, lige inden pandemien startede, nåede antallet af søgninger i Schengeninformationssystemet op på 6,6 milliarder, og der blev opnået et rekordniveau på 283 713 hits⁵⁸ (mere end en fordobling fra 128 598 hits i 2014). I 2021 blev der foretaget mere end 7 milliarder søgninger i SIS⁵⁹ og registreret 222 967 hits, hvilket bidrog til at løse dette antal sager i de europæiske lande, der anvender systemet.

På grundlag af de gennemførte Schengenevalueringer kan det konkluderes, at **medlemsstaterne generelt har gennemført og anvendt Schengeninformationssystemet effektivt og på en ensartet måde**. Selv om der i nogle medlemsstater er konstateret alvorlige mangler i gennemførelsen af Schengeninformationssystemet, har disse lande omgående og aktivt arbejdet på at afhjælpe manglerne.

Der blev konstateret visse **tilbagevendende mangler** i forbindelse med evalueringerne:

- Medlemsstaterne indsætter ikke alle relevante oplysninger i Schengeninformationssystemet. F.eks. er fingeraftryk og fotografier ikke altid vedlagt, selv om disse data foreligger på landeniveau. I nogle tilfælde skyldes det manglen på tekniske redskaber eller obligatoriske procedurer på landeniveau, som kræver, at de myndigheder, der foretager indberetningen, tilføjer disse data, når de er til rådighed.
- Ikke alle oplysninger i Schengeninformationssystemet (f.eks. foto af en person) kan ses af slutbrugerne, dvs. politiet, grænsevagter og andre brugere, når de konsulterer systemet. Det gør det vanskeligt at identificere den person, der er genstand for en indberetning korrekt og træffe passende foranstaltninger.
- I nogle medlemsstater er der ikke sket fremskridt med hensyn til anvendelsen af nye værktøjer, f.eks. søgefunktionen til fingeraftrykssøgning i SIS. Dette har betydelige konsekvenser, hvilket fører til huller i sikkerheden.
- "SIRENE-kontorerne", de administrative strukturer, der tager sig af udveksling af oplysninger som supplement til indberetninger i Schengeninformationssystemet, er centrale elementer i driften af Schengeninformationssystemet, men de råder ikke altid over tilstrækkeligt personale og tekniske ressourcer, herunder automatiserede og integrerede workflowværktøjer, der giver dem mulighed for at udveksle disse oplysninger effektivt.
- Begrænset styrkelse af de menneskelige og tekniske ressourcer i SIRENE-kontorerne medfører ofte, at disse strukturer når til deres kapacitetsgrænse. Kvaliteten og hastigheden af udvekslingen af oplysninger og det operationelle samarbejde mellem kontorer er afgørende for opfølgningen på hits for f.eks. at sikre beskyttelse af savnede og sårbare personer.
- Nogle medlemsstater samkørte ikke deres systemer til automatisk nummerpladegenkendelse med Schengeninformationssystemet, hvilket begrænser den generelle sikkerhed inden for Schengenområdet og ved de ydre grænser.

Tekstboks 9. Prioriteter vedrørende Schengeninformationssystemet

- Hurtig gennemførelse af det nye Schengeninformationssystem snarest muligt, hvilket omfatter nye indberetningskategorier og indførelse af nye funktionaliteter, der vil gøre Schengeninformationssystemet mere effektivt.

⁵⁶ Ved "indberetning" forstås et sæt oplysninger, der er indlæst i SIS, således at de kompetente myndigheder kan identificere en person eller en genstand med henblik på at træffe en bestemt foranstaltning.

⁵⁷ Dette er en stigning på næsten 20 millioner flere indberetninger sammenholdt med data fra for fire år siden (71 millioner i december 2016).

⁵⁸ Ved "hit" forstås ethvert match, som opfylder følgende kriterier: a) det er blevet bekræftet af: i) slutbrugeren eller ii) den kompetente myndighed i overensstemmelse med nationale procedurer, hvor det pågældende match var baseret på en sammenligning af biometriske data, og b) der kræves yderligere foranstaltninger.

⁵⁹ Der blev foretaget 6,6 milliarder søgninger i SIS i 2019 og 7 milliarder søgninger i 2021.

- Forøgelse af personalet på medlemsstaternes SIRENE-kontorer og flere ressourcer hertil kombineret med en automatisering af workflowet for at kunne behandle det store antal indkommende hits og sikre kvaliteten og hastigheden af udvekslingen af oplysninger og samarbejdet.
- Fuld udnyttelse af Schengeninformationssystemets søgefunktion til fingeraftrykssøgning.

4.6. Databeskyttelse

En yderligere vigtig del af Schengenreglerne er reglerne om beskyttelse af personoplysninger. I de specifikke EU-retlige bestemmelser om beskyttelse af personoplysninger i Schengeninformationssystemet og visuminformationssystemet og fremover i de nye informationssystemer (ind- og udrejsesystemet, det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse samt interoperabilitet), bestemmelserne i den generelle forordning om databeskyttelse⁶⁰, hvortil der henvises i de EU-retlige regler for disse systemer, samt direktivet om databeskyttelse på retshåndhævelsesområdet⁶¹, findes de vigtigste lovkrav på dette område.

Evalueringer af, hvordan medlemsstaterne gennemfører og anvender Schengenreglerne, navnlig i forhold til SIS og VIS på baggrund af databeskyttelseskravene, er en væsentlig garanti.

Selv om der ikke blev konstateret alvorlige mangler i forbindelse med Schengenevalueringen, og det i individuelle tilfælde skal vurderes fra sag til sag, om de gældende EU-retsakter overholdes, er der stadig flere **tilbagevendende problemer**, der skal løses:

- Nogle nationale databeskyttelsesmyndigheder mangler tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer, hvilket hæmmer deres muligheder for at udføre alle deres opgaver vedrørende Schengeninformationssystemet og visuminformationssystemet.
- Nogle af databeskyttelsesmyndighederne risikerer at blive udsat for udefrakommende indflydelse på deres arbejde, hvilket vil kunne påvirke deres uafhængighed.
- Ikke alle databeskyttelsesmyndigheder har fået effektive korrigerende beføjelser over for de retshåndhævende myndigheder.
- I nogle medlemsstater blev det anset for nødvendigt at foretage hyppigere og mere omfattende inspektioner af databeskyttelsesmyndighederne, for at de kan udføre deres opgave med at overvåge lovligheden af behandlingen af oplysninger i Schengeninformationssystemet og visuminformationssystemet.
- Ofte har databeskyttelsesmyndighederne ikke opfyldt kravet om mindst hver fjerde år at foretage revisioner af behandlingen af data i Schengeninformationssystemet og i visuminformationssystemet.
- Der er også ofte behov for forbedringer med hensyn til oplysninger om de registreredes rettigheder i forbindelse med Schengeninformationssystemet og visuminformationssystemet samt proceduren for anvendelse af disse rettigheder.
- Perioden for opbevaring af logfiler over forespørgslerne i informationssystemet er i nogle tilfælde stadig ikke i overensstemmelse med Schengenreglerne.
- Ofte er der ingen proaktiv egenkontrol af de dataansvarliges overholdelse af reglerne om databeskyttelse, herunder ingen regelmæssig kontrol af logfiler.
- Endelig tilbydes der ikke altid regelmæssig og løbende uddannelse vedrørende databeskyttelse og datasikkerhed til alle medarbejdere, der har adgang til informationssystemerne.

⁶⁰ Forordning (EU) 2016/679 (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1).

⁶¹ Direktiv (EU) 2016/680 (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 89).

Tekstboks 10. Prioriteter vedrørende databeskyttelse

- Medlemsstaterne bør stille tilstrækkelige ressourcer til rådighed for databeskyttelsesmyndighederne, så de kan udføre alle deres opgaver vedrørende Schengeninformationssystemet og visuminformationssystemet.
- Databeskyttelsesmyndighederne bør sikre, at der mindst hvert fjerde år foretages revisioner af behandlingen af data i Schengeninformationssystemet og visuminformationssystemet.
- De kompetente myndigheder i Schengeninformationssystemet og visuminformationssystemet bør følge op på henstillingerne, navnlig i forbindelse med egenkontrol og uddannelse.
- Under gennemførelsen af de nye informationssystemer til grænsekontrol (ind- og udrejsesystemet, det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse samt interoperabilitet) skal alle ansvarlige enheder fuldt ud tage princippet om indbygget databeskyttelse til sig. Det bør sikres, at kravene til databeskyttelse er fuldt integrerede og vil blive respekteret fra starten af anvendelsen af disse systemer.

5. De næste skridt

Selv om vi i dag er bedre rustet til at reagere på de nuværende og fremtidige udfordringer, står og falder enhver lovgivning eller ramme med dens effektive og rettidige gennemførelse.

Det bekræftes i Schengenevalueringerne, der er blevet gennemført i de seneste år, at medlemsstaterne gennemfører Schengenreglerne på tilfredsstillende vis på de forskellige politikområder, og at mekanismen har haft den ønskede og tilsigtede virkning. Der er dog konstateret mangler og huller, og der er stadig behov for fremskridt på nogle områder. Denne rapport kortlægger de vigtigste prioriterede områder, hvor der skal ske øjeblikkelig forbedringer, og det understreges, at det er nødvendigt med en hurtig og hensigtsmæssig indførelse af alle de redskaber, der er til rådighed.

Med Schengencyklussen er Schengenområdet nu **stærkere og har en solid forvaltning**, som sikrer, at den politiske styring af lovgivningen gennemføres på passende vis og overvåges regelmæssigt. Efter den første fase af gennemførelsen af cyklussen er det nødvendigt at fortsætte med at sikre en fælles indsats og fælles ejerskab i medlemsstaterne, EU-institutionerne og agenturerne på vejen mod den næste årlige cyklus i 2023.

Det er vigtigt fortsat at arbejde hen imod en fuldt ud **effektiv integreret europæisk grænseforvaltning** og samle alle relevante aktører på både europæisk og nationalt plan. I et område uden kontrol ved de indre grænser er et solidt **politisamarbejde** mellem medlemsstaterne samt en effektiv gennemførelse af de store informationssystemer, navnlig **Schengeninformationssystemet**, samt effektive **tilbagesendelses-** og **fælles visumpolitikker**, uundværlige.

Det er desuden afgørende ikke at miste fokus på at sikre fuld gennemførelse af den nye IT-arkitektur inden udgangen af 2023. EU har udformet et af verdens mest **teknologisk avancerede** grænseforvaltningssystemer, og det er nødvendigt at gennemføre dette ambitiøse projekt rettidigt.

Tilvejebringelse af tilstrækkelige ressourcer og uddannelse til dem, der gennemfører og håndhæver Schengenreglerne, er afgørende for at sikre, at vores retlige forpligtelser gennemføres effektivt i praksis. I den forbindelse spiller EU-agenturerne en central rolle, og det er vigtigt at sikre, at deres mandater anvendes fuldt ud.

Endelig er en hurtig og effektiv gennemførelse af **de henstillinger**, der er indkredset i Schengenevalueringerne, afgørende.

Øget politisk ejerskab baseret på dialog og regelmæssig overvågning vil sikre, at prioriteterne for Schengenområdet bliver gennemført. Derfor opfordrer Kommissionen

medlemsstaterne og EU-agenturerne til at tage de nødvendige skridt til at opfylde disse prioriteter og træffe de nødvendige opfølgende foranstaltninger.

I den forbindelse opfordrer Kommissionen Schengenrådet til i juni at godkende de centrale elementer i den nye Schengenforvaltningsmodel og prioriteterne for 2022-2023 som beskrevet i denne rapport. Kommissionen vil nøje følge denne proces, både på politisk og teknisk plan, og den vil aflægge rapport om de opnåede fremskridt og opfølgende foranstaltninger ved afslutningen af den årlige cyklus.