



Europeiska  
unionens råd

Bryssel 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

## FÖLJENOT

---

från: Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av  
Martine DEPREZ, direktör

inkom den: 24 maj 2022

till: Rådets generalsekretariat

---

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

---

Ärende: MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL  
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA RÅDET, RÅDET,  
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH  
REGIONKOMMITTÉN Rapport om Schengenläget 2022

---

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 301 final.

---

Bilaga: COM(2022) 301 final



EUROPEISKA  
KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.5.2022  
COM(2022) 301 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN  
TILL EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA  
EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

**Rapport om Schengenläget 2022**

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,  
EUROPEISKA RÅDET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA  
KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

**Rapport om Schengenläget 2022**

*Schengenområdet utan kontroller vid de inre gränserna (Schengenområdet) är en historisk landvinning för den europeiska integrationen. Sedan grunden lades 1985 har det förändrat vardagen för miljontals människor. Schengenprojektet har rivit ned hinder, fört människor närmare varandra och stärkt de europeiska ekonomierna. Den snabba cirkulationen av människor, varor och tjänster inom EU främjar EU:s konkurrenskraft och skapar arbetstillfällen och tillväxt.*

*Schengenområdet har också förenat vår världsdel genom att upprätta ett område utan gränser för alla européer. Det har ett överväldigande stöd<sup>1</sup>. För en hel generation européer är in- och utresekontroller vid EU:s inre gränser knappast tänkbara. Tack vare Schengensamarbetet kan medborgarna resa smidigt mellan medlemsstaterna för att upptäcka, studera eller arbeta. Dessutom skulle kostnaden av att inte ha Schengensamarbetet vara ytterst hög<sup>2</sup>, vilket covid-19-pandemin nyligen med all önskvärd tydlighet visade.*

*Flera kriser under de senaste åren har faktiskt visat att denna landvinning inte kan tas för given. Schengenområdet ställdes 2015 inför en första stor prövning genom migrationskrisen och en rad allvarliga hot mot säkerheten. På senare tid har det uppstått nya utmaningar i och med pandemin och det stora antalet flyktingar från kriget i Ukraina.*

*Tack vare EU:s och medlemsstaternas beslutsamhet och de framsteg som gjorts under de senaste åren har Schengensamarbetet visat sig vara motståndskraftigt och stärkts av utmaningarna. Trots utmaningarna fungerar generellt sett Schengensamarbetet väl. Detta bekräftas av de regelbundna Schengenutvärderingarna, som endast har pekat på ett fåtal systembrister, samt av andra verktyg för bedömning av Schengenområdets funktion och medlemsstaternas nationella gränskontrollkapacitet.*

*Under de senaste åren har Schengensystemet satts på prov av olika kriser, som har lett till politiska diskussioner om vissa Schengenfrågor. Det har blivit tydligare än någonsin att Schengensamarbetet inte kan tas för givet. Alla utmaningar på senare tid har lyft fram behovet av att vidta beslutsamma åtgärder för att förbättra styrningen av Schengenområdet så att det fungerar väl. I november 2020 startade kommissionen det årliga Schengenforumet som ett första steg mot att främja en politisk debatt där alla kan delta för att bygga upp ett starkare Schengenområde som bygger på ömsesidigt förtroende. De politiska diskussionerna på hög nivå bekräftade behovet av en starkare styrning av Schengen, vilket upprepades vid det andra Schengenforumet i maj 2021.*

*I detta sammanhang har kommissionen utvecklat en ny styrningsmodell för Schengenområdet i form av en "Schengencykel" med en regelbunden "hälsokontroll" av Schengenläget. Efter diskussioner i rådet (rättsliga och inrikes frågor) i Lille har dessa idéer börjat förverkligas genom att det första Schengenrådet hölls den 3 mars 2022. Det gemensamma Schengenprojektet behöver ett gemensamt svar på nuvarande och framtida utmaningar samt medlemsstaternas, EU-institutionernas och de berörda byråernas engagemang. Den nya förordningen om en reform av utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket ska ytterligare bidra till detta mål genom att snabbt identifiera brister och effektiva uppföljningsförfaranden.*

---

<sup>1</sup> Eurobarometer vintern 2021/2022.

<sup>2</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS\\_STU%282016%29581383\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf).

*Denna förstärkta styrning är avgörande för uppföljningen av den ambitiösa Schengenagendan i **den Schengenstrategi som kommissionen lade fram i juni 2021**. Det är nödvändigt att snarast anta den förstärkta rättsliga ramen och genomföra den för att göra Schengenområdet starkare och mer motståndskraftigt.*

*I denna rapport om Schengenläget identifieras de viktigaste delarna i den nya styrningsmodellen för Schengenområdet, utvärderas genomförandet av Schengenstrategin, både som helhet och i dess enskilda delar, och fastställs prioriteringarna för Schengenområdet 2022/2023. Genom rapporten uppfyller kommissionen också sin rättsliga skyldighet<sup>3</sup> att rapportera om situationen i fråga om avsaknaden av gränskontroller vid de inre gränserna, Schengenutvärderingarnas resultat och genomförandet av rekommendationerna. Rapporten fungerar som en modell för framtiden: som det första steget i den årliga Schengencykeln bör varje framtida rapport om Schengenläget innebära början på en årlig rapportering där Schengenläget presenteras, prioriteringar för det kommande året fastställs och diskussioner om framstegen förs i slutet av året. Rapporten om Schengenläget bör ligga till grund för ökad politisk dialog, övervakning och kontroll av efterlevnaden av Schengenregelverket.*

## **1. Förstärka styrningen av Schengenområdet**

Ett område som är beroende av ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna och i slutändan av ett korrekt och effektivt genomförande av den rättsliga ramen måste ha en stark och strukturerad styrning. Efter diskussioner vid det första<sup>4</sup> och andra<sup>5</sup> Schengenforumet<sup>6</sup> och för att verkligen stärka Schengensamarbetet på lång sikt har en ny modell för Schengenstyrning införts. Vid det första Schengenrådet i mars 2022 bekräftade medlemsstaterna på nytt detta behov och godkände den **Schengencykel** som kommissionen lagt fram. Denna cykel innebär en regelbunden ”hälsokontroll” av Schengenläget, som gör det möjligt att tidigt upptäcka problem så att ett gemensamt ansvar kan säkerställas och lämpliga åtgärder främjas.

**Utgångspunkten för den årliga Schengencykeln är den årliga rapporten om Schengenläget**, genom vilken kommissionen inleder styrningsprocessen genom att ringa in de viktigaste utmaningarna för Schengenområdet och prioriterade åtgärder på både nationell och europeisk nivå. Som en del av Schengencykeln ska kommissionen regelbundet presentera en Schengenbarometer som ger en uppfattning om det aktuella Schengenläget<sup>7</sup>.

Institutionernas diskussioner i **Schengenforumet** och de politiska överläggningarna i **Schengenrådet**<sup>8</sup> i juni kommer att ge den politiska drivkraft som krävs i de centrala strategiska frågorna. För att genomföra de prioriterade åtgärderna måste alla vara engagerade.

---

<sup>3</sup> Denna rapport är ett svar på kommissionens rättsliga rapporteringsskyldighet i enlighet med artikel 20 i rådets förordning (EU) nr 1053/2013 om inrättande av en utvärderings- och övervakningsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket samt artikel 33 i kodexen om Schengengränserna, dvs. förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer. Syftet är också att anknyta till andra liknande rapporter som hittills har lagts fram om olika aspekter av Schengenläget, meddelandet *Att återvända till Schengen*, de regelbundna rapporterna om genomförandet av den europeiska migrationsagendan, rapporterna om migration och asyl, rapporten om systematiska kontroller, interoperabilitetsrapporter och lägesrapporten om säkerhetsunionen.

<sup>4</sup> Den 30 november 2020.

<sup>5</sup> Den 17 maj 2021.

<sup>6</sup> Kommissionen inrättade Schengenforumet för att stimulera ett mer konkret samarbete och ömsesidigt förtroende i syfte att ge politisk drivkraft genom att utvärdera de resultat som uppnåtts och de hinder man stött på samt fastställa Schengensamarbetets framtida riktning.

<sup>7</sup> Kommissionen presenterade en Schengenbarometer vid det första Schengenrådet i mars 2022.

<sup>8</sup> Schengenrådet är ett initiativ av Frankrikes EU-ordförandeskap inom ramen för rådet (rättsliga och inrikes frågor). Det är utformat som en gemensam kommitté (dvs. även med de Schengenassocierade länderna Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein) och har till uppgift att på hög politisk nivå diskutera Schengenfrågor med alla berörda aktörer, särskilt byråerna.

Styrningsmodellen ger en ram för tillräcklig uppföljning, med regelbundna diskussioner om gemensamma utmaningar, samordnade lösningar och utbyte av bästa praxis för att bana väg för ett effektivt och snabbt genomförande av de åtgärder som krävs. Under de sista faserna i slutet av året ska det föras diskussioner om hur de viktigaste utmaningarna har hanterats, med vägledning för insatser som utförs av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex). Detta kommer att bidra till ett starkare politiskt engagemang för den gemensamma europeiska styrningen av Schengenområdet och fastställa nödvändiga åtgärder för nästa årliga cykel.

Den nya **utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket**, som kommissionen föreslog i juni 2021 och som nyligen antogs av rådet, kommer att vara avgörande i denna nya styrningsmodell. Den kommer att vara avgörande för att identifiera de utmaningar som medlemsstaterna står inför och för att se till att avhjälpande åtgärder vidtas snabbt. Detta bidrar till att eventuella problem med genomförandet, särskilt fall av allvarliga brister, inte leder till spridningseffekter i hela Schengenområdet. Ett snabbt genomförande av denna reform kommer att garantera att Schengenområdet har ett mer effektivt, strategiskt och flexibelt instrument för att hantera nya utmaningar, reagera på förändrade förhållanden och anpassa sig till nya omständigheter. Kommissionen vidtar redan nödvändiga åtgärder för att se till att mekanismen kan börja tillämpas effektivt och enligt tidsplanen.

Kommissionens **Schengensamordnare** kommer att styra och samordna Schengencykeln i samförstånd med medlemsstaterna.



9

<sup>9</sup> Från och med 2023 kommer Schengencykeln att inledas i februari genom antagandet av rapporten om Schengenläget.

## **Ruta 1. Första Schengencykeln – Prioriteringar för 2022/2023**

De viktigaste prioriterade åtgärderna för Schengenområdet är att

1. stärka förvaltningen av de **yttre gränserna**,
2. se till att **kontroller vid de inre gränserna** används som en **sista utväg** under en begränsad period och vid behov åtföljs av begränsningsåtgärder,
3. stärka den inre **säkerheten** genom förstärkt polissamarbete inom EU.

För att uppnå dessa mål är det nödvändigt att snabbt genomföra följande prioriterade åtgärder:

- Anta och genomföra den fleråriga strategiska policyn för **europaisk integrerad gränsförvaltning**.
- Systematiskt kontrollera alla resenärer vid de yttre gränserna.
- Implementera den **nya it-strukturen** och **interoperabiliteten för gränsförvaltning** i tid senast 2023.
- Tillämpa den nya **utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket**.
- Säkerställa fullständigt genomförande av **Frontex** och **Europols** mandat.
- Förbättra de nationella systemen för återvändande.
- Till fullo utnyttja tillgängliga verktyg för **gränsöverskridande polissamarbete**.
- Upphäva alla långvariga **kontroller vid de inre gränserna**.

En annan viktig prioritering för att förbättra lagstiftningsramen är att snabbt anta de förslag som kommissionen lagt fram, bland annat

- ändringen av **kodexen om Schengengränserna**,
- förslagen om **polissamarbete**,
- förslaget om **screening**.

## **2. Framsteg inom ramen för Schengenstrategin**

I Schengenstrategin fastställde kommissionen åtgärder för att Schengenområdet ska fungera väl. Sedan strategin antogs i juni 2021 har kommissionen infriat sitt löfte och sett till att de verktyg som krävs snabbt läggs fram. De tre pelare som Schengenområdet bygger på, dvs. en **effektiv förvaltning av de yttre gränserna**, **åtgärder som kompenserar för avsaknaden av kontroller vid de inre gränserna** och **en stark styrning**, har alla stärkts och försetts med uppdaterade verktyg för att de på ett ändamålsenligt sätt ska kunna hantera nya omständigheter. Det är nu dags att förverkliga de kvarvarande förslagen och åtagandena genom medlemsstaternas och andra berörda parter engagemang, vilket är nödvändigt för att säkerställa ett gemensamt ansvar.

Genomförandet av ett av världens mest tekniskt avancerade gränsförvaltningssystem förblir en viktig prioritering. Under det senaste året har medlemsstaterna, eu-LISA<sup>10</sup> och kommissionen ytterligare intensifierat arbetet med att implementera den **nya it-strukturen och interoperabiliteten** enligt de överenskomna tidsplanerna. Nu är det ytterst viktigt att se till att alla berörda parter vidtar nödvändiga åtgärder inom ramen för sitt ansvar för att undvika nya förseningar som skulle äventyra den övergripande tidsplanen<sup>11</sup>, dvs. att hela den nya arkitekturen och interoperabiliteten ska vara införd före slutet av 2023. Försenade leveranser, dåligt utrustade gränsövergångsställen och kvalitetsproblem kan få en dominoeffekt på andra system och funktioner.

<sup>10</sup> Eu-LISA är Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa.

<sup>11</sup> Enligt planerna ska uppgraderingen av Schengens informationssystem (SIS) tas i drift i september 2022. Kommissionen kommer att anta ett beslut med det exakta datumet för fullständig tillämpning av de nya förordningarna när kraven är uppfyllda (artikel 66 i förordning (EU) 2018/1861 och artikel 79 i förordning (EU) 2018/1862). Idrifttagandet av in- och utresesystemet sköts upp till november 2022. EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) ska tas i drift i maj 2023.

Viktiga åtgärder har vidtagits för att modernisera och effektivisera inlämnandet och behandlingen av viseringsansökningar samtidigt som säkerheten i Schengenområdet stärks. Digital dokumentation är både effektivare och säkrare. Den 27 april 2022 lade kommissionen fram ett förslag om **digitalisering av viseringsförfaranden**.

I december 2021 antog kommissionen en rad förslag om Schengen- och polissamarbete. Förslaget om en översyn av **kodeksen om Schengengränserna**<sup>12</sup> syftar till att öka tydligheten när det gäller bestämmelserna om återinförande av inre gränskontroller och användning av alternativa åtgärder. Det föreslås också att gemensamma verktyg införs för att på ett effektivare sätt förvalta de yttre gränserna i krissituationer, till exempel vid en folkhälsokris eller i en situation där migranter instrumentaliserats för politiska ändamål.

Dessa åtgärder kompletteras med lagstiftningsförslag för att stärka EU:s inre säkerhet i linje med strategin för EU:s säkerhetsunion. **Förslagen om polissamarbete**<sup>13</sup> kommer att utgöra en enhetlig rättslig EU-ram för att säkerställa att brottsbekämpande myndigheter har lämplig tillgång till andra medlemsstaters information för att bekämpa brottslighet och terrorism. Ett effektivt och smidigt polissamarbete gör det enklare att förebygga, upptäcka och utreda brott i EU och främja säkerheten för alla som bor och rör sig inom Schengenområdet. De gemensamma standarderna för gemensam patrullering kommer att underlätta samarbetet mellan poliser som deltar och agerar på andra EU-länders territorium, och även främja en gemensam poliskultur. Snabba framsteg med överenskommelsen om standarderna kommer att bidra till att Schengenområdet fungerar väl. Förhandlingarna beräknas vara klara 2023.

För att öka säkerheten i ett område utan inre gränskontroller krävs säkra yttre gränser. Sedan 2017 har medlemsstaterna och de Schengenassocierade länderna varit skyldiga att **systematiskt kontrollera alla personer som passerar EU:s yttre gränser mot relevanta databaser**<sup>14</sup>, inbegripet personer som har rätt till fri rörlighet. Syftet med denna åtgärd var att stärka EU:s inre säkerhet efter att det stod klart att EU-medborgare fanns bland de utländska terroriststridande som återvände till EU. I rapporten till Europaparlamentet och rådet analyseras genomförandet och effekterna av dessa systematiska kontroller. Det konstateras att de systematiska databaskontrollerna av personer som har rätt till fri rörlighet enligt EU-lagstiftningen har täppt till en viktig lucka i lagstiftningen, trots att det är svårt för medlemsstaterna att genomföra dessa regler. Kommissionen ska ta itu med dessa svårigheter och stödja medlemsstaterna genom icke-bindande lagstiftning, särskilt den kommande översynen av den praktiska handledningen för gränsbevakningspersonal<sup>15</sup>, som används av medlemsstaternas behöriga myndigheter i samband med in- och utresekontroller.

#### **Ruta 2. Den europeiska gräns- och kustbevakningen – viktiga framsteg**

- Viktiga framsteg har gjorts för att genomföra 2019 års förordning om den europeiska gräns- och kustbevakningen<sup>16</sup>.

<sup>12</sup> Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodeks om gränspassage för personer, COM(2021) 891, 14.12.2021.

<sup>13</sup> De omfattar ett förslag till rådets rekommendation om operativt polissamarbete (COM/2021/780 final), ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter (COM/2021/782 final) och ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om automatiskt utbyte av uppgifter för polissamarbete (COM/2021/784 final).

<sup>14</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/458 av den 15 mars 2017 om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller stärkandet av kontroller mot relevanta databaser vid de yttre gränserna, EUT L 74, 18.3.2017, s. 1.

<sup>15</sup> C(2019) 7131 final, 8.10.2019.

<sup>16</sup> 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.

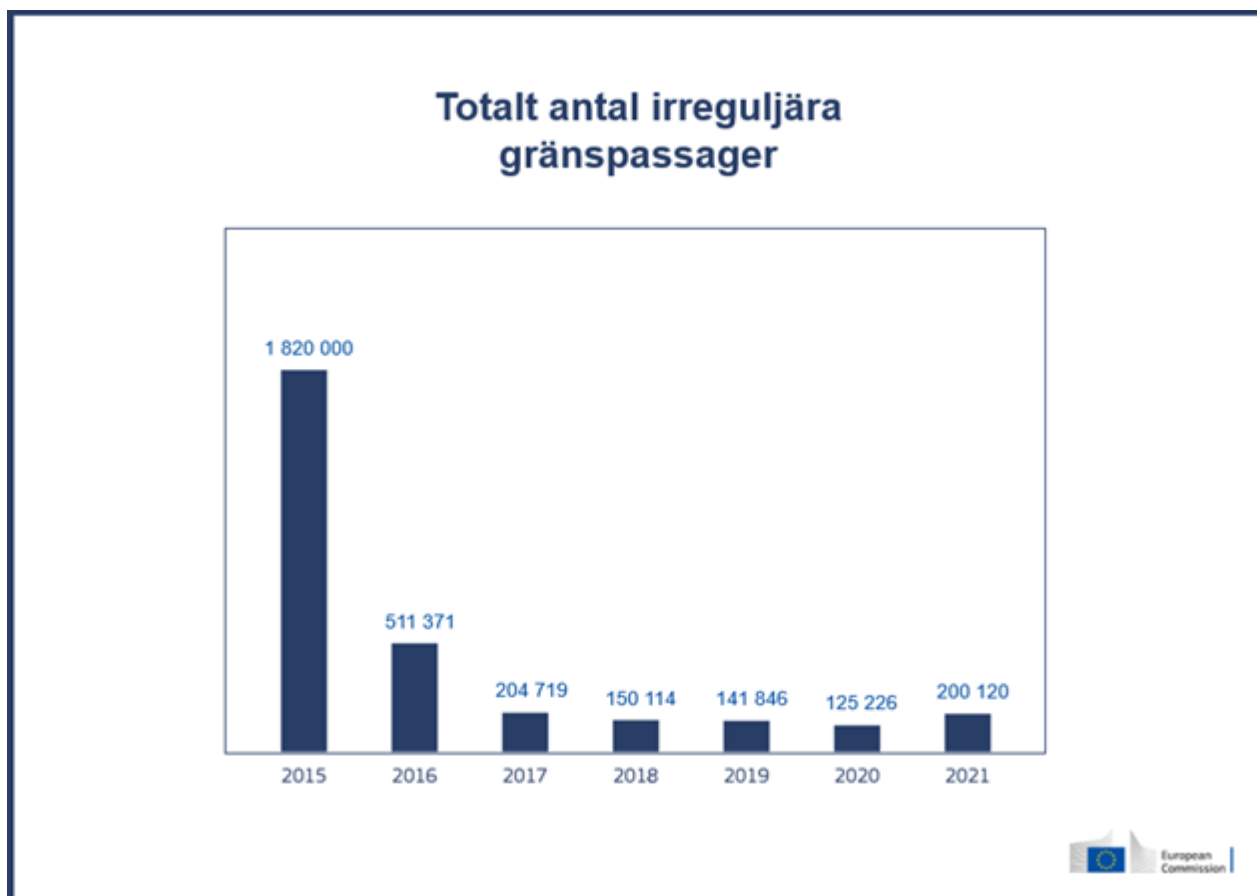
- Från och med den 1 januari 2021 hjälper Frontex medlemsstaterna med skyddet av de yttre gränserna och återvändanden genom den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka. Den stående styrkan består nu av mer än 6 000 tjänstemän, och den kommer att nå sin fulla kapacitet på 10 000 tjänstemän senast 2027. För närvarande sätter Frontex varje dag in i genomsnitt 2 000 tjänstemän vid de yttre land-, sjö- och luftgränserna och till stöd för återvändande.
- En ny strategisk policycykel ska garantera en ändamålsenlig och konsekvent användning av den europeiska gräns- och kustbevakningen, som sammanför mer än 120 000 gräns- och kustbevakningstjänstemän och återvändandeexperter från medlemsstaterna och Frontex. Denna ram kommer att koppla samman olika politikområden och verktyg och täppa till kryphål mellan gränsskydd, säkerhet, återvändande och migration, samtidigt som skyddet av de grundläggande rättigheterna garanteras.
- Efter det samråd med Europaparlamentet och rådet som inleds i dag planerar kommissionen att senast i slutet av 2022 anta den första fleråriga strategiska policyn för europeisk integrerad gränsförvaltning, som ska genomföras och kompletteras med de strategier som antas av Frontex och nationella myndigheter.
- Ytterligare strategisk styrning kommer att tillhandahållas vid ett möte på hög nivå i byråns styrelse. Schengenrådets möten ger också möjlighet att en gång om året på politisk nivå diskutera frågor som rör den europeiska gräns- och kustbevakningens, inbegripet Frontex, genomförande av den europeiska integrerade gränsförvaltningen.
- Den 21 december 2021 antog kommissionen också en modell för samarbetsavtal som Frontex ska använda när den samarbetar med tredjeländer och en mall för statusavtal för att reglera utplaceringen av enheter från den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka i tredjeländer.
- På återvändandeområdet har Frontex också gjort betydande framsteg när det gäller att utveckla sin kapacitet att stödja medlemsstaterna vid återvändande och återanpassning. I synnerhet tillträdde en biträdande generaldirektör för återvändande och insatser i februari 2022, som leder en ny återvändandeenhet.
- Medlemsstaterna ges ökat stöd på området frivilligt återvändande och Frontex gemensamma återanpassningstjänster infördes för att ge medlemsstaterna återanpassningsstöd från och med april 2022.
- Frontex har börjat genomföra återvändandeinsatser på eget initiativ, med en första framgångsrik flygning till Albanien i januari 2022.
- Byrån har genomgått betydande strukturförändringar, och tre biträdande verkställande direktörer tillträdde i november 2021, januari 2022 respektive februari 2022.
- Alla de viktigaste byggstenarna i ett fullt fungerande övervakningssystem har införts för att säkerställa att Frontex verksamhet överensstämmer med de grundläggande rättigheterna. I synnerhet tillträdde ett nytt ombud för grundläggande rättigheter och ett biträdande ombud för grundläggande rättigheter i juni 2021 respektive mars 2022. Deras arbete stöds av 20 övervakare av de grundläggande rättigheterna, och deras antal kommer att öka till 46 övervakare i slutet av sommaren.
- Genom att stödja medlemsstaterna i förvaltningen av EU:s gemensamma yttre gränser fullgör Frontex en ytterst viktig uppgift. För att säkerställa att byråns verksamhet inte blir lidande ska kommissionen snabbt gå vidare med processen för att rekrytera en ny verkställande direktör.
- Frontex styrelse kommer att ytterligare stärka tillsynen av byråns interna förvaltning och dess verksamhet. Med tanke på det utökade mandatet och de avsevärt ökade resurserna bör byrån samtidigt säkerställa sin fullständiga ansvarsskyldighet gentemot EU-institutionerna. I upptakten till den kommande utvärderingen av byråns verksamhet ska kommissionen inleda en dialog med Europaparlamentet och rådet om byråns styrning.

### **3. Läget i Schengenområdet**

#### **3.1. Situationen vid de yttre gränserna**

Hundratals miljoner människor passerar EU:s yttre gränser varje år, vilket gör EU till den mest välkommande destinationen i världen. I dag kan cirka 1,3 miljarder människor från omkring 60 länder i hela världen resa utan visering till EU.

Även om de allra flesta tredjelandsmedborgare anländer till EU på ett godkänt sätt är irreguljär migration fortfarande en utmaning. Under 2021 rapporterade Frontex 200 000 irreguljära gränspassager. Under det året var de irreguljära inresorna till Litauen, Polen och Lettland mer än tio gånger fler än under 2020, på grund av att migranterna **instrumentaliserades** för politiska ändamål av den belarusiska regimen. Men tack vare EU:s beslutsamma åtgärder har situationen nu stabiliserats och antalet inresor från Belarus har minskat avsevärt.



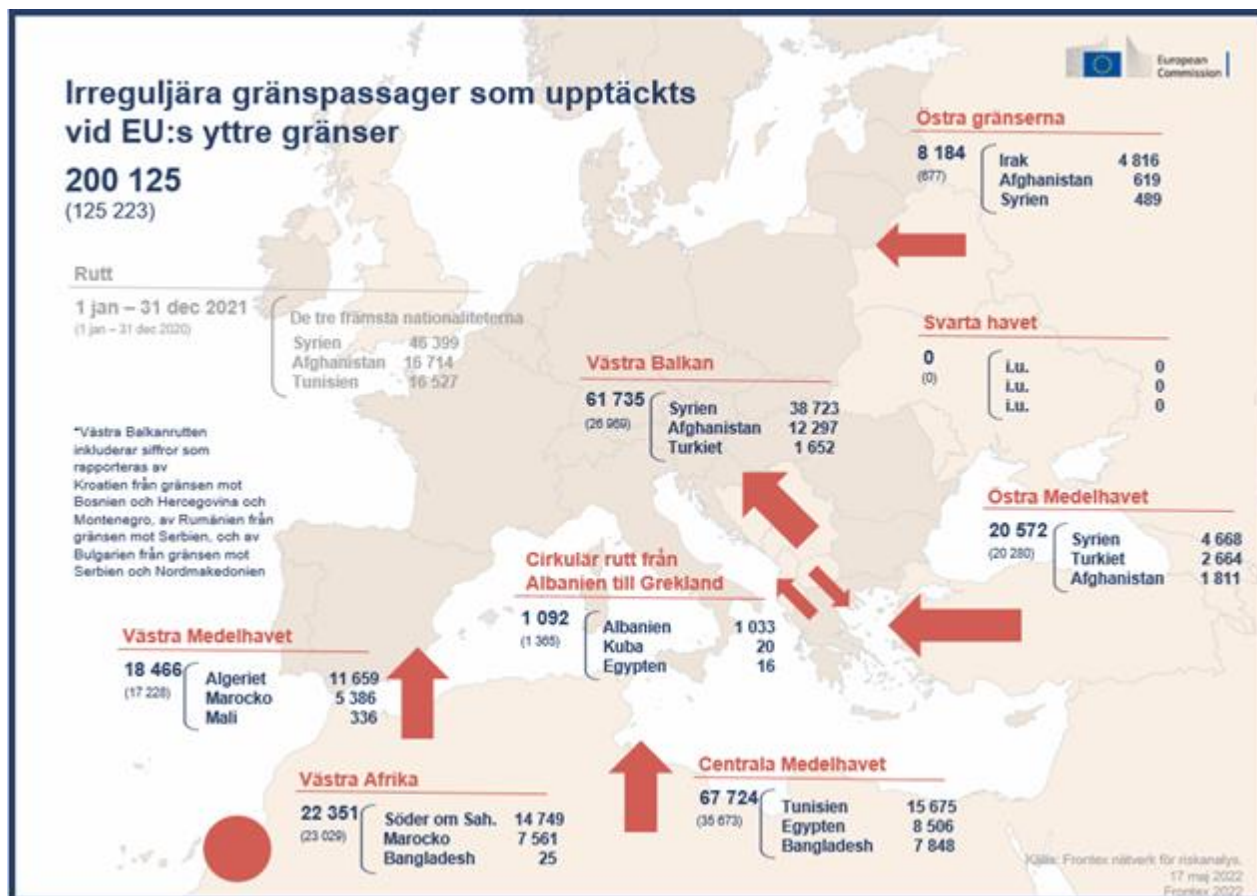
När det gäller trender var den **centrala Medelhavsrutten, med Italien som huvudsakligt destinationsland**, återigen den mest använda migrationsvägen för irreguljär migration till EU 2021 (34 % av de rapporterade irreguljära gränspassagera). Denna trend fortsatte 2022: fram till den 8 maj 2022 hade nästan 11 800 inresor rapporterats på denna rutt, en minskning med 7,6 % jämfört med samma period förra året. Det totala antalet irreguljära gränspassager 2022 var den 8 maj 11 797 till Italien och endast 1 till Malta. Antalet inresor till Spanien via den **västra Medelhavsrutten** och den **västafrikanska** rutten fortsatte också att vara högt: fram till den 8 maj 2022 hade 10 475 irreguljära gränspassager registrerats, 32 % mer än under samma period 2021. Medan inresorna till det spanska fastlandet minskade 2022 jämfört med samma period 2021 har inresorna till Kanarieöarna ökat betydligt (53 %).

Medan migrationstrycket fortsatte att minska i **Grekland** ökade inresorna till **Cypern** markant (med 123 %) under 2021 jämfört med 2020. Fram till den 8 maj hade 3 031 inresor till Grekland (en ökning med 24 % jämfört med samma period 2021) och 6 755 inresor till Cypern (en ökning med 142 %) rapporterats under 2022.

Trycket ökade också på **västra Balkanrouten**, där 19 029 irreguljära gränspassager rapporterades under de första tre månaderna 2022, en ökning med 125 % jämfört med samma period föregående år.

De irreguljära inresorna från **Afghanistan** har ökat sedan talibanernas maktövertagande i augusti 2021, men ligger kvar på måttliga nivåer.

Enligt Europol<sup>17</sup> tar sig mer än 90 % av de irreguljära migranterna till EU med hjälp av smugglare, antingen för en del av eller hela resan. Två tredjedelar av dem uppfyller inte kraven för att beviljas internationellt skydd i första instans och kommer till slut att behöva återvända.



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

### Ruta 3. Rysslands aggression mot Ukraina – den största europeiska tvångsförflyttningen av människor sedan andra världskriget och EU:s omedelbara reaktion

Sedan Rysslands militära invasion av Ukraina inleddes har omkring 6 miljoner människor tagit sig till EU från Ukraina och Moldavien, varav 200 000 är icke-ukrainska tredjelandsmedborgare. Ukrainare med biometriska pass behöver inte visering och ansluter sig ofta till sina familjer och vänner i olika medlemsstater.

EU har effektivt hanterat de enorma konsekvenserna genom åtgärder både inom och utanför Schengenregelverket:

- Med tanke på den exceptionella situationen vid unionens gränser mot Ukraina lade kommissionen fram operativa riktlinjer<sup>18</sup> för att hjälpa medlemsstaternas gränsbevakningstjänstemän att hantera inresor över **gränserna på ett effektivt sätt**, utan att göra avkall på säkerheten.
- På förslag av kommissionen antog rådet den 4 mars 2022 för första gången enhälligt ett genomförandebeslut<sup>19</sup> om införande av tillfälligt skydd<sup>20</sup> på grund av en massiv tillströmning av personer som flyr från Ukraina till följd av kriget.
- Verksamheten inom EU-nätverket för beredskap och krishantering på migrationsområdet (*Blueprint Network*)<sup>21</sup> har intensifierats för att säkerställa ett kontinuerligt informationsutbyte och ett samordnat svar på de utmaningar som sådana händelser ger upphov till.
- Kommissionen inrättade också **solidaritetsplattformen**, där medlemsstater och Schengenassocierade länder, EU-organ och internationella organisationer samordnar stödet till människor som flyr från kriget i Ukraina och till mottagarländerna med deltagande av Ukraina och Moldavien.
- Vid det extra mötet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 28 mars lade kommissionen fram en handlingsplan på tio punkter<sup>22</sup>, som man enades om i förväg med det franska ordförandeskapet, för att främja en starkare europeisk samordning när det gäller att välkomna människor som flyr från kriget mot Ukraina.
- **EU-byråer** gav snabbt konkret stöd:
  - **Frontex** satte omedelbart in ytterligare personal vid gränserna mellan EU och Ukraina inom ramen för den redan befintliga gemensamma insatsen Terra<sup>23</sup> och även på begäran av medlemsstaterna. Den 27 april 2022 var 297 tjänstemän ur den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka utplacerade vid EU:s yttre gränser i öster (bl.a. mot Ukraina, Moldavien, Ryssland och Belarus). Frontex hjälpte också 718 tredjelandsmedborgare som flydde från kriget att återvända säkert till sina ursprungsländer.
  - Frontex stöder aktivt de moldoviska myndigheternas insatser på plats för att ta itu med de dubbla utmaningarna att reglera inflödet och det påföljande utflödet av hundratusentals flyktingar som flyr från kriget i Ukraina. Efter att ett statusavtal på rekordtid ingåtts med Moldavien är 70 tjänstemän ur den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka sedan den 27 april utplacerade i Moldavien.
  - **Europols** experter och gästande tjänstemän som utstationerats vid EU:s yttre gränser hjälper medlemsstaterna, förstärker sekundära säkerhetskontroller samt analyserar uppgifter ur

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

<sup>19</sup> Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs.

<sup>20</sup> Tillfälligt skydd ger människor som flyr från kriget rätt till uppehållstillstånd, tillgång till lämplig inkvartering, till arbetsmarknaden, sjukvård, social välfärd, utbildning och möjligheter för familjer att återförenas under vissa omständigheter, utan att det påverkar rätten att få tillgång till asylförfarandet.

<sup>21</sup> Kommissionens rekommendation (EU) 2020/1366 av den 23 september 2020 om en EU-mekanism för beredskap och hantering av kriser med anknytning till migration (beredskaps- och krisplan för migration).

<sup>22</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en).

<sup>23</sup> Frontex gemensamma insats Terra 2022 omfattar 62 gränsövergångsställen i tolv EU-medlemsstater. Sammanlagt hjälper mer än 450 tjänstemän i den stående styrkan från 28 EU- och Schengenländer de nationella myndigheterna med gränsförvaltningen. Syftet med insatsen är att stärka gränskontrollen vid EU:s landgränser, hjälpa länder att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och stärka EU:s inre säkerhet.

kriminalregister för att kunna stödja utredningar och ta fram en fullständig kriminalunderrättelsebild och konsoliderad dataanalys.

- **Byrån för grundläggande rättigheter** besökte alla medlemsstater som gränsar till Ukraina och Moldavien och observerade och analyserade situationen med avseende på de grundläggande rättigheterna vid gränsövergångsställen och registrerings-/mottagningscentrum.
- På kommissionens förslag antog rådet ett **partiellt upphävande av viseringslättnaderna mellan EU och Ryssland** från och med den 25 februari 2022.

På det hela taget har själva existensen av ett gränslöst Schengenområde gett EU en unik möjlighet att på ett sammanhållet sätt bemöta utmaningarna och både erbjuda en möjlighet för dem som flyr att åtnjuta skydd i det land som är bäst lämpat för dem och underlätta solidaritetserbjudanden och överföringar från medlemsstaterna i frontlinjen till andra medlemsstater.

### 3.2. Situationen vid de inre gränserna

Sedan september 2015 har in- och utresekontroller vid de inre gränserna återinförts mer än 280 gånger. Det finns tre huvudskäl till att medlemsstaterna har meddelat kommissionen att gränskontroller tillfälligt återinförs i Schengenområdet: 1) de som återinfördes i samband med 2015 års flyktingkris på grund av sekundära förflyttningar, 2) de som återinfördes för att bekämpa terrorism, och 3) de som infördes för att begränsa spridningen av covid-19.

Under årens lopp har kommissionen fört en nära politisk och teknisk dialog med de medlemsstater som har långvariga kontroller vid de inre gränserna i syfte att förstå situationen och undersöka om det finns alternativ. Under 2017 föreslog kommissionen att de tillämpliga reglerna skulle ändras på grundval av kommissionens rekommendationer<sup>24</sup>, som antogs samma år, för att göra det möjligt att upphäva de långvariga kontrollerna vid de inre gränserna. Förslaget fick dock inte tillräckligt stöd i rådet. Mot bakgrund av dessa diskussioner och på grundval av samråd med medlemsstaterna och berörda parter<sup>25</sup> lade kommissionen i december 2021 fram nya ändringar av kodexen om Schengengränserna som ersätter dess tidigare förslag. De föreslagna riktade ändringarna bygger på lärdomarna och erfarenheterna från covid-19-pandemin, och tar itu med medlemsstaternas farhågor samtidigt som Schengenområdet bevaras, vilket innebär att kontroller vid de inre gränserna bör förbli en sista utväg.

I sitt avgörande i de förenade målen C-368/20 och C-369/20<sup>26</sup> nyligen betonade domstolen att möjligheten att återinföra inre gränskontroll som en undantagsåtgärd måste tolkas strikt<sup>27</sup>. Kommissionen och rådet har inlett diskussioner med medlemsstaterna om domens konsekvenser. Mot bakgrund av domen omprövar dessutom kommissionen de senaste underrättelserna om kontroller vid de inre gränserna.

<sup>24</sup> Kommissionens rekommendation (EU) 2017/820 av den 12 maj 2017 om proportionella poliskontroller och polissamarbete i Schengenområdet, C(2017) 3349, EUT L 122, 13.5.2017, s. 79, och kommissionens rekommendation (EU) 2017/1804 av den 3 oktober 2017 om genomförandet av bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna avseende tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna i Schengenområdet, C(2017) 6560, EUT L 259, 7.10.2017, s. 25.

<sup>25</sup> Som beskrivs i bilaga 2 till den konsekvensbedömning som åtföljer förslag COM(2021) 891 ägde ett samråd med berörda parter rum mellan november 2020 och februari 2021, vilket främst omfattade utvalda berörda parter genom Schengenforumet och tematiska workshoppar uppdelade enligt ämne och berörda parter. Det omfattade medlemsstaterna, Europaparlamentet, transportörer och icke-statliga organisationer.

<sup>26</sup> Domen avser frågan om det är lagligt att förlänga kontrollerna vid de inre gränserna utöver de tidsfrister som fastställs i kodexen om Schengengränserna, och innehåller viktiga förtydliganden i detta avseende.

<sup>27</sup> Se punkt 69 i dom C-368/20.

#### **Ruta 4. Effekterna av covid-19**

Covid-19-pandemin har belyst behovet av en stabil ram för samordning och beslutsfattande vid de yttre gränserna och inom Schengenområdet i krissituationer. I början av pandemin återinförde de flesta medlemsstater inre gränskontroller, något som började samordnas först senare, vilket ibland äventyrade den inre marknadens funktion. Kommissionen uppmanade därför rådet att fatta ett samordnat beslut<sup>28</sup> om reserestriktioner för icke nödvändiga resor från tredjeländer till Schengenområdet. Denna uppmaning följdes av alla EU:s medlemsstater (med undantag av Irland) och alla Schengenassocierade länder och togs senare med i en rekommendation från rådet<sup>29</sup>. Medlemsstaterna har dock tillämpat denna rekommendation på mycket olika sätt, vilket äventyrar Schengenrådets övergripande funktion. De tillfälliga samordningsåtgärder som kommissionen vidtagit under de senaste två åren gjorde att krisen kunde hanteras på ett mer ordnat sätt. För att hantera pandemin på ett effektivt sätt, särskilt inom ramen för rådets integrerade politiska krishantering (IPCR), har kommissionen i samarbete med medlemsstaterna dessutom identifierat deras behov. Krisen avslöjade dock också behovet av en särskild rättslig ram för sådana åtgärder vid de yttre gränserna i liknande situationer i framtiden. Detta är en del av kommissionens förslag till ändring av kodexen om Schengen gränserna, som antogs i december 2021. Pandemin har också påverkat planeringen och genomförandet av utvärderings- och övervakningsprocessen för Schengenregelverket, särskilt när det gäller den gemensamma viseringspolitiken.

### **3.3. Slutförande av Schengenområdet**

Sedan 2011 har kommissionen aktivt förespråkat ett slutförande av Schengenområdet och uppmanat medlemsstaterna att snabbt vidta nödvändiga åtgärder för att göra det möjligt för EU-medlemsstater som ännu inte ingår helt i området utan kontroller vid de inre gränserna att ansluta sig. Detta kommer att öka säkerheten i EU som helhet.

Under de senaste månaderna har viktiga politiska steg tagits. I december 2021 erkände rådet<sup>30</sup> att Kroatien hade uppfyllt de nödvändiga villkoren för att alla delar av Schengenregelverket ska kunna tillämpas. Det är nu upp till rådet att lägga fram ett förslag till beslut<sup>31</sup> om upphävande av kontrollerna vid de inre gränserna och att höra Europaparlamentet.

Rumänien och Bulgarien väntar också på rådets beslut, samtidigt som de fortsätter att aktivt tillämpa Schengenregelverket, särskilt när det gäller förvaltningen av de yttre gränserna mot Ukraina. Kommissionen har sedan 2011 bekräftat att Bulgarien och Rumänien uppfyller de nödvändiga villkoren för att ansluta sig till Schengen. Inom ramen för den reformerade utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket gjorde båda medlemsstaterna en gemensam förklaring<sup>32</sup> till rådet där de betonade sitt åtagande att tillämpa Schengenregelverket korrekt och bidra till att området utan inre gränskontroller fungerar väl. För att bekräfta detta löfte och stärka det ömsesidiga förtroendet uppmanade de frivilligt en grupp som samordnas av kommissionen att bedöma tillämpningen av den nyaste utvecklingen av Schengenregelverket sedan utvärderingarna 2011, med fokus på förvaltning av de yttre gränserna och polissamarbete. Kommissionen är redo att samordna och genomföra dessa frivilliga bedömningar. Kommissionen uppmanar återigen rådet att vidta nödvändiga åtgärder för att

<sup>28</sup> COM(2020) 115 final.

<sup>29</sup> Rådets rekommendation (EU) 2020/912 av den 30 juni 2020 om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU och ett eventuellt avskaffande av dessa restriktioner.

<sup>30</sup> Rådets slutsatser om uppfyllandet av de nödvändiga villkoren för en fullständig tillämpning av Schengenregelverket i Kroatien.

<sup>31</sup> Detta beslut måste antas enhälligt av de ledamöter som företräder de medlemsstater som redan tillämpar de relevanta bestämmelserna samt av den anslutande medlemsstaten.

<sup>32</sup> SAMMANFATTNING, STÅNDIGA REPRESENTANTERNAS KOMMITTÉ, 28 februari, 2 och 4 mars 2022: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf>, punkt 26.

konsolidera Schengenområdet genom att anta ett beslut som gör det möjligt för Bulgarien, Kroatien och Rumänien att formellt bli en del av det<sup>33</sup>.

Det pågår även en utvärderingsprocess för att bedöma om Cypern är redo att ansluta sig till Schengenområdet. På grundval av kommissionens förslag antog Europaparlamentet den 3 maj 2022 med stor majoritet ett betänkande om tillämpningen av Schengenregelverkets bestämmelser om Schengens informationssystem i Cypern. Som ett nästa steg förväntas rådet under andra halvåret 2022 anta ett beslut om tillämpningen av Schengenregelverkets bestämmelser om Schengens informationssystem i Cypern, vilket ska följas av en utvärdering av driften av systemet.

#### **4. Prioriteringar som följer av Schengenuvärderingarna**

Vid sidan av en stark styrning är ett välfungerande Schengenområde beroende av ett korrekt och snabbt genomförande av Schengenregelverket. Dessa regler säkerställer att alla medlemsstater tillämpar enhetliga kriterier för in- och utresekontroller vid den gemensamma yttre gränsen, bygger upp ett samarbete mellan gränsbevakningstjänstemän, nationella polismyndigheter och rättsliga myndigheter, använder lämpliga system för informationsutbyte och genomför en gemensam återvändandepolitik. De säkerställer harmoniserade villkor för inresa och en gemensam viseringspolitik för att upprätthålla en hög inre säkerhet och möjligheten att resa utan att bli kontrollerad vid de inre gränserna. Med tanke på den stora mängd personuppgifter som behandlas spelar respekten för dataskyddskraven en viktig roll. Ett korrekt genomförande av alla dessa regler garanterar inte bara medborgarnas säkerhet i ett område utan inre gränser, utan skapar också synergieffekter mellan nationella myndigheter.

Ekonomiskt stöd inom ramen för EU-finansiering (Fonden för inre säkerhet, instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik samt Asyl-, migrations- och integrationsfonden) underlättar också ett korrekt genomförande av Schengenregelverket. Kommissionen försöker se till att medlemsstaterna har tillräckliga resurser för att genomföra de rekommendationer från Schengenuvärderingarna som har ekonomiska konsekvenser. Med hänsyn till tidsplanen för utvärderingarna uppmanas medlemsstaterna därför att avsätta nödvändiga resurser inom ramen för sina nationella program så att de brister som identifierats i utvärderingsrapporterna prioriteras, särskilt allvarliga brister.

Även om Schengenuvärderingarna under de senaste åren har visat att medlemsstaterna generellt sett tillämpar Schengenregelverket på ett tillfredsställande sätt, finns det fortfarande vissa viktiga brister och åtgärder som måste åtgärdas som prioriteringar. Brister bör inte betraktas som enskilda företeelser utan sett till deras samspel med olika områden som omfattas av utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket och sett till hur de eventuellt kan undergräva Schengenområdet. Vissa av dessa brister är av övergripande karaktär inom olika politikområden och kan, på grund av sina många konsekvenser, ha en större inverkan på Schengenrådets funktion.

Under Schengenuvärderingarnas första utvärderingscykel (2015–2019) konstaterades allvarliga brister i tio utvärderingar på tre områden<sup>34</sup> och för perioden 2020–2021 – ytterligare ett fall på ett

---

<sup>33</sup> I enlighet med vad som krävs i respektive anslutningsakt ska rådet med enhällighet fatta sitt beslut efter att ha hört Europaparlamentet.

<sup>34</sup> Rapport om funktionssättet för utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket i enlighet med artikel 22 i rådets förordning (EU) nr 1053/2013 – Första årliga utvärderingsprogrammet (2015–2019) (COM (2020) 779 final) samt den konsekvensbedömning som genomförts vid utarbetandet av förslaget till reform av utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket (SWD/2021/119 final).

fjärde politikområde<sup>35</sup>. Dessa allvarliga brister äventyrar i vissa fall Schengenområdets övergripande funktion eller utgör i andra fall en allvarlig risk för de grundläggande rättigheterna. När allvarliga brister har konstaterats övervakas medlemsstaterna noga för att säkerställa att avhjälpande åtgärder vidtas snabbt, bland annat genom återbesök. Den reformerade utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket kommer att leda till ett ännu starkare övervakningssystem som påskyndar hela processen, särskilt när allvarliga brister upptäcks, för vilka ett särskilt påskyndat förfarande föreskrivs.

#### 4.1. Förvaltning av de yttre gränserna

De yttre gränserna måste skyddas och förvaltas effektivt, samtidigt som det säkerställs att rättigheterna för de personer som söker skydd respekteras fullt ut. Smidiga gränspassager måste gå hand i hand med en hög säkerhetsnivå. Effektiva och säkerhetsinriktade in- och utresekontroller, baserade på detaljerad information före ankomst och sökningar i relevanta databaser för att systematiskt kontrollera alla personer som passerar de yttre gränserna, är regel. Medlemsstaterna är också skyldiga att ha en heltäckande mekanism för övervakning av de yttre gränserna och effektiv gränsövervakning för att säkerställa fullständig situationsmedvetenhet och för att kunna vidta lämpliga åtgärder, bl.a. rädda liv till sjöss.

En särskild utmaning är instrumentaliseringen av migranter för politiska ändamål, för vilken kommissionen lade fram särskilda förslag i december 2021, som svar på Europeiska rådets uppmaning: ändringen av kodexen om Schengengränserna med en definition av instrumentalisering av migration<sup>36</sup> och ett nytt instrument för att ta itu med instrumentalisering på migrations- och asylområdet<sup>37</sup>. Antagandet av dessa förslag förväntas ge en stabil ram för framtida fall av instrumentalisering och göra det onödigt att använda sig av provisoriska åtgärder enligt artikel 78.3 i EUF-fördraget<sup>38</sup>.

**Europeisk integrerad gränsförvaltning** är ett delat ansvar för alla medlemsstater och Schengenassocierade länder samt för unionens institutioner och byråer. I detta sammanhang är den europeiska gräns- och kustbevakningen avgörande, eftersom den sammanför berörda nationella myndigheter och Frontex. Bristande förvaltning av de yttre gränserna i ett land kan påverka alla medlemsstater och följaktligen äventyra Schengenområdets funktionssätt. Därför måste olika medlemsstaters gränsförvaltning integreras så att gränsförvaltningen vid EU:s yttre gränser blir ändamålsenlig, effektiv och samordnad.

**Schengenutvärderingarna har visat** att medlemsstaterna under de senaste åren har investerat betydligt för att bättre skydda de yttre gränserna, vilket har lett till att förbättringar påvisats under den andra utvärderingscykeln (från och med 2020) och till en tillräcklig förvaltning av de yttre gränserna i allmänhet. I utvärderingarna identifierades dock vissa brister, varav en är att det i allmänhet **saknas tillräcklig strategisk styrning och planering av den nationella kapaciteten** för integrerad gränsförvaltning. Detta leder till minskat interinstitutionellt samarbete, överlappande befogenheter mellan olika myndigheter vid de yttre gränserna och utspridd resurstilldelning. Detta gäller i synnerhet den långsiktiga planeringen av **mänskliga resurser och utbildning** samt den systematiska användningen av informationssystem för gränskontroll,

---

<sup>35</sup> Under den första utvärderingscykeln identifierade mekanismen allvarliga brister i tio utvärderingar på tre områden: förvaltning av de yttre gränserna (Grekland, Island, Spanien och Sverige), gemensam viseringspolitik (Finland och Nederländerna) och Schengens informationssystem (Belgien, Frankrike, Spanien och Förenade kungariket). För perioden 2020–2021 konstaterades allvarliga brister på återvändandeområdet för Grekland.

<sup>36</sup> COM(2021) 891 final.

<sup>37</sup> COM(2021) 890 final.

<sup>38</sup> Den 1 december 2021 antog kommissionen ett förslag till rådets beslut grundat på artikel 78.3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) som syftade till att stödja Lettland, Litauen och Polen genom att föreskriva de åtgärder och det operativa stöd som krävs för att på ett ordnat och värdigt sätt, med full respekt för grundläggande rättigheter, hantera ankomsten av personer som instrumentaliseras av Belarus.

däribland en **låg konnektivitet** på vissa platser för systematiska kontroller i de relevanta databaserna. Att medlemsstaternas riskanalyser och sårbarhetsbedömningar utförs på olika sätt och är av skiftande kvalitet är ett problem.

**När det gäller gränskontroll (in- och utresekontroller och gränsövervakning)** visade Schengenutvärderingarna att medlemsstaternas tillämpning av Schengenregelverket i allmänhet är tillräcklig. I Schengenutvärderingen framhölls också god praxis och innovativ verksamhet i medlemsstaterna för att genomföra Schengenkriterierna på ett effektivt sätt. Trots de allmänt goda framstegen finns det återkommande brister i övervakningen av de yttre gränserna och bristfälliga förfaranden för in- och utresekontroll vid vissa gränsövergångsställen. I de flesta medlemsstater genomförs gränskontrollen i enlighet med en övergripande riskanalys. Det finns dock fortfarande brister i hur vissa medlemsstater genomför den europeiska riskanalysmodellen för gränskontroll<sup>39</sup>, vilket leder till otillräcklig situationsmedvetenhet, utspridd resurstilldelning och otillräckliga operativa åtgärder.

In- och utresekontrollerna vid vissa gränsövergångsställen utförs inte systematiskt och håller inte måttet. Detta är huvudsakligen kopplat till otillräckliga personalresurser, brist på välutbildade gränsbevakningstjänstemän samt dålig anslutning till databaser, vilket förhindrar att kontroller i relevanta databaser, däribland Schengens informationssystem och Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar (SLTD), utförs på ett enhetligt och systematiskt sätt, vilket leder till betydande säkerhetsbrister. Detta skulle kunna utgöra ett hot mot den allmänna ordningen, den inre säkerheten, folkhälsan eller de internationella förbindelserna i någon av medlemsstaterna och EU som helhet.

Detta förvärras ytterligare av att direktiven om transportörens ansvar<sup>40</sup> och **förhandsinformation om passagerare**<sup>41</sup> genomförs och tillämpas på ett otillräckligt sätt i vissa medlemsstater. För att bekämpa irreguljär invandring och säkerställa effektiva gränskontroller måste lufttrafikföretagen, på begäran av de myndigheter som ansvarar för personkontrollen vid de yttre gränserna, senast vid slutet av incheckningen översända information om de passagerare som de kommer att befördra till ett godkänt gränsövergångsställe genom vilket dessa personer kommer att resa in på en medlemsstats territorium. Om detta inte sker har gränskontrolltjänstemännen inte tillgång till all den information som krävs för att utföra tillräckliga gränskontroller. En översyn av direktivet om förhandsinformation om passagerare planeras till slutet av 2022<sup>42</sup> för att täppa till luckor som också framkom i 2020 års utvärdering och skapa förutsättningar för ett tillräckligt genomförande.

Flera medlemsstater har en **fragmenterad nationell lägesbild**, liten detekteringskapacitet och begränsad insatskapacitet, särskilt vid sjö- och landgränser, på grund av bristen på integrerade gränsövervakningssystem, otillräcklig samordning och samarbete mellan de nationella gränskontrollmyndigheterna samt utspritt **genomförande av det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur)**<sup>43</sup>, vilket påverkar gränskontrollens kvalitet. Dessa brister skulle kunna minska den operativa effektiviteten i förvaltningen av de yttre gränserna och insatskapaciteten och därmed äventyra Schengenområdet. Detta gäller särskilt vid sjö- och landgränser, eftersom kapaciteten och de integrerade gränsövervakningssystemen inte räcker till

---

<sup>39</sup> Den gemensamma integrerade modellen för riskanalys: <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>.

<sup>40</sup> Rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.

<sup>41</sup> Rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare.

<sup>42</sup> Se bilaga I till kommissionens arbetsprogram 2022, COM (2021) 645, 19.10.2021.

<sup>43</sup> Det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur) är en ram för informationsutbyte och samarbete mellan medlemsstaterna och Frontex som ska förbättra situationsmedvetenheten och öka insatsförmågan vid de yttre gränserna.

där, vilket påverkar gränskontrollens kvalitet. Dessa brister skulle kunna minska den operativa effektiviteten i förvaltningen av de yttre gränserna och insatskapaciteten och därmed äventyra Schengenområdet.

Respekten för de grundläggande rättigheterna och särskilt principen om *non-refoulement* är en nyckelprincip i förvaltningen av EU:s yttre gränser. Under 2020 började observatörer från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter delta i Schengenuvärderingarna av förvaltningen av de yttre gränserna. De har bidragit till att upptäcka brister och rekommendera förbättringar. Påståenden om kränkningar av de grundläggande rättigheterna vid de yttre gränserna ger alltid anledning till oro. Det krävs ändamålsenliga bedömningar av alla påstådda överträdelser och snabba och oberoende utredningar, i förekommande fall, för att skydda de grundläggande rättigheterna vid de yttre gränserna. Oberoende övervakningsmekanismer för grundläggande rättigheter är en god praxis i detta avseende, som kommissionen kommer att fortsätta att stödja och finansiera. Respekten för de grundläggande rättigheterna är en aspekt som omfattas av den nya utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket, som kommer att säkerställa att åtgärder vidtas för att förhindra och åtgärda eventuella brister.

#### **Ruta 5. Prioriteringar för den europeiska förvaltningen av de yttre gränserna**

- Effektivt genomföra den europeiska integrerade gränsförvaltningen.
- Öka användningen av riskanalys vid gränskontroll och till fullo integrera resultaten av sårbarhetsbedömningar i den europeiska gräns- och kustbevakningens planering och verksamhet.
- Förbättra in- och utresekontrollerna genom att tillämpa informationsstyrda förfaranden och öka användningen av information före ankomst genom att införa informationssystem för gränskontroll, inbegripet kommissionens antagande av ett förslag till översyn av direktivet om förhandsinformation om passagerare.
- Stärka nationella integrerade gränsövervakningssystem och samarbetet mellan organ.
- Genomföra fullgoda nationella utbildningssystem för gränskontroll<sup>44</sup>.
- Genomföra nationella övervakningsmekanismer för grundläggande rättigheter.

## **4.2. Viseringspolitik**

Schengenområdet kan inte fungera effektivt utan en gemensam viseringspolitik. Det är ett sätt att underlätta inresa för lagliga besökare, såsom turister och personer som reser i tjänsten, och samtidigt förebygga säkerhetsrisker och risken för irreguljär migration till EU. I viseringskodexen<sup>45</sup> fastställs harmoniserade förfaranden och villkor för handläggning av viseringsansökningar och utfärdande av viseringar, medan Informationssystemet för viseringar<sup>46</sup> säkerställer att konsulat, gränsbevakningstjänstemän, brottsbekämpande myndigheter, invandringsmyndigheter och andra berörda myndigheter har tillgång till uppgifter om viseringssökande.

Reserestriktionerna i samband med covid-19-pandemin ledde till en enorm minskning av antalet ansökningar om Schengenvisering. Före pandemin mottog konsulaten i de stater som deltar i Schengenområdet 16 miljoner viseringsansökningar 2018 och 17 miljoner 2019, något som minskade till 3 miljoner 2020 och 2,5 miljoner 2021.

Pandemin begränsade också Schengenuvärderingarna på detta politikområde, eftersom utvärderingarna äger rum vid medlemsstaternas konsulat i viseringsskyldiga tredjeländer. Endast

<sup>44</sup> Den gemensamma läroplanen för grundläggande utbildning i gräns- och kustbevakning i EU är den enda läroplanen för gränsbevakningens operativa nivå i EU:s medlemsstater. Kommissionen och Frontex har kontinuerligt uppmanat medlemsstaterna att använda sig av den.

<sup>45</sup> Förordning (EG) nr 810/2009 (EUT L 243, 15.9.2009, s. 1).

<sup>46</sup> Förordning (EG) nr 767/2008 (EUT L 218, 13.8.2008, s. 60).

två utvärderingar kunde genomföras under 2020 och 2021. Många medlemsstater har dock gjort goda framsteg med genomförandet av sina handlingsplaner med anledning av tidigare utvärderingar. Att tolv handlingsplaner har slutförts under de senaste två åren innebär att många konstaterade brister har åtgärdats.

Medlemsstaterna genomför i stor utsträckning den gemensamma viseringspolitiken på lämpligt sätt med beslut som på det hela taget är väl motiverade när det gäller huruvida viseringar bör utfärdas eller avslås. Några av de viktigaste problemen:

- Medlemsstaterna tillämpar fortfarande olika praxis vid fastställande av viseringars giltighet eller de styrkande handlingar som ska begäras, trots reglerna om viseringars giltighet i viseringskodexen och de rättsligt bindande harmoniserade förteckningar över styrkande handlingar som kommissionen har antagit.
- Otillräcklig utbildning och personalbrist som leder till att fel begås.
- Externa tjänsteleverantörer anlitas ofta, men övervakningen av deras verksamhet är otillräcklig.
- Användningen av Informationssystemet för viseringar är inte optimal på grund av uppgifternas ibland bristande kvalitet, det faktum att de nationella ärendehanteringssystemen inte alltid är anpassade till viseringskodexen och Informationssystemets arbetsflöde, avsaknaden av lämplig it-utbildning och bristen på kunskap om vissa funktioner i och fördelar med systemet.

Som en del av övervakningen av tidigare utvärderingar har kommissionen upprepade gånger uppmanat medlemsstaterna att ta itu med dessa frågor, och tillräckligt ekonomiskt stöd har gjorts tillgängligt för relevanta åtgärder inom ramen för instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik inom Fonden för integrerad gränsförvaltning (2021–2027).

Den 27 april 2022 lade kommissionen fram ett förslag om **digitalisering av viseringsförfaranden** för att modernisera och effektivisera inlämnandet och behandlingen av viseringsansökningar samtidigt som säkerheten i Schengenområdet stärks. Samma dag föreslog kommissionen att viseringskravet för Kuwaits och Qatars medborgare skulle avskaffas. Under de kommande månaderna ska kommissionen utvärdera den reviderade viseringskodex som trädde i kraft i februari 2020. Den kommer att fortsätta att noga övervaka tredjeländer som har beviljats viseringsfritt tillträde till EU, särskilt genom rapporten inom ramen för upphävandemekanismen för viseringar<sup>47</sup>, och den kommer också att fortsätta att samarbeta nära med de berörda medlemsstaterna och Förenta staterna för att uppnå full ömsesidighet i fråga om viseringsundantag för de återstående medlemsstaterna, nämligen Bulgarien, Cypern och Rumänien. I samordning med medlemsstaterna följer kommissionen dessutom nära program för medborgarskap för investerare i viseringsfria tredjeländer, eftersom de som omfattas av dessa system kan få fritt tillträde till Schengenområdet. På förslag av kommissionen beslutade rådet nyligen att tillfälligt upphäva undantaget från viseringsskyldigheten för innehavare av pass som utfärdats av Vanuatu efter 2015, på grund av risker kopplade till dess program för medborgarskap för investerare<sup>48</sup>. Medlemsstaterna måste fortsätta sitt nära samarbete med eu-LISA och kommissionen för att uppgradera sina it-system för viseringsbehandling i linje med uppgraderingen av

---

<sup>47</sup> Kommissionen måste årligen rapportera till Europaparlamentet och rådet om att de länder vars medborgare fick viseringsfritt tillträde för mindre än sju år sedan, efter det att en dialog om viseringsliberalisering framgångsrikt hade slutförts (Republiken Albanien, Bosnien och Hercegovina, Montenegro, Republiken Nordmakedonien, Republiken Serbien, Georgien, Republiken Moldavien, Ukraina), fortfarande uppfyller kraven för undantag från viseringsskyldigheten. Den fjärde rapporten inom ramen för upphävandemekanismen för viseringar antogs den 4 augusti 2021 (COM (2021) 602).

<sup>48</sup> EU 2022/366.

Informationssystemet för viseringar. Schengenutvärderingarna på detta politikområde kommer att återupptas i juni 2022 med vederbörlig hänsyn till den epidemiologiska situationen.

#### **Ruta 6. Prioriteringar för viseringspolitiken**

- Snabba framsteg i förhandlingarna om förslaget om digitalisering av viseringsförfaranden.
- Snabba framsteg i förhandlingarna om förslaget om undantag från viseringskravet för Kuwait och Qatar.
- Förberedelse av implementeringen av det reviderade Informationssystemet för viseringar.
- Ökad övervakning av tredjeländer som har fått viseringsfritt tillträde till EU.
- Ökad övervakning av tredjeländers system för medborgarskap för investerare och system för uppehållstillstånd för investerare i enlighet med rekommendation C(2022)2028<sup>49</sup>.
- Återupptagande av Schengenutvärderingarna från juni 2022.

### **4.3. Återsändande av personer utan laglig rätt att stanna kvar**

Ökade insatser för att minska den irreguljära migrationen till EU och bättre skydda de yttre gränserna bör gå hand i hand med åtgärder för att faktiskt **återsända** tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på medlemsstaternas territorium. Varje år beordras omkring 400 000 tredjelandsmedborgare att lämna medlemsstaterna, men endast 140 000 (färre under 2020 även på grund av de restriktiva åtgärderna för att begränsa pandemin) av de berörda personerna återvänder faktiskt till ett tredjeland, varav cirka 45 % är frivilliga återvändanden. Att förbättra ändamålsenligheten hos medlemsstaternas återvändandesystem är också en viktig aspekt av arbetet med att upprätta ett gemensamt EU-system för återvändande enligt vad som fastställs i migrations- och asylpakten och kombinera starkare strukturer inom EU, särskilt en förstärkt rättslig ram genom det omarbetade återvändandedirektivet, med ett effektivare samarbete med tredjeländer. I linje med EU:s strategi för frivilligt återvändande och återanpassning, som antogs i april 2021, utvecklas dessutom en mer enhetlig och samordnad strategi bland medlemsstaterna för att frigöra den fulla potentialen för frivilligt återvändande och återanpassning i syfte att öka effektiviteten och hållbarheten i det gemensamma EU-systemet för återvändande, till ömsesidig nytta för de återvändande, EU och tredjeländerna.

Schengenutvärderingarna har pekat på förbättringar på detta område och medlemsstaternas nationella lagstiftning och praxis är nu bättre anpassade till återvändandedirektivets krav. Det finns dock fortfarande utrymme för förbättringar för att de grundläggande rättigheterna till fullo ska respekteras. Allvarliga brister har konstaterats i en medlemsstat på grund av otillräckliga förvarsförhållanden och otillräckliga rättssäkerhetsgarantier.

När det gäller återvändandesystemens ändamålsenlighet utfärdar dessutom inte alla medlemsstater systematiskt beslut om återvändande till tredjelandsmedborgare som inte har någon laglig rätt att stanna kvar. Praxis varierar när det gäller inreseförbud, som inte utfärdas automatiskt när tredjelandsmedborgare inte fullgör skyldigheten att återvända, vilket begränsar deras avskräckande verkan.

**Det är fortfarande svårt att faktiskt verkställa beslut om återvändande**, även på grund av det begränsade samarbetet när det gäller tredjeländers återtagande. Oaktat dessa externa utmaningar har Schengenutvärderingarna pekat på hinder inom de nationella systemen som gör att medlemsstaternas återvändandesystem inte är så ändamålsenliga. Dessutom måste insamlingen av uppgifter på återvändandeområdet förbättras för att möjliggöra bättre beslutsfattande, genomförande och utvärdering. Huvudproblemen i en rad medlemsstater:

---

<sup>49</sup> C(2022) 724 final.

- Begränsade/otillräckliga resurser avsedda för återvändande, i fråga om personal och infrastruktur.
- Bristande eller ineffektiv övervakning av hur beslut om återvändande genomförs, bland annat genom it-system för hantering av återvändandeärenden.
- Begränsad tillgång till och användning av program för frivilligt återvändande och återanpassning (även i samband med återvändanderådgivning).
- Begränsad användning av alternativ till förvar för att förhindra avvikande och brist på tillräcklig specialiserad förvarskapacitet.

Kommissionen samarbetar nära med medlemsstaterna för att säkerställa ett fullständigt genomförande av återvändanderegler och vid behov följa upp detta, bland annat genom överträdelseförfaranden. Särskild tonvikt läggs på genomförandet av återvändandeförfarandena, som att utfärda beslut om återvändande och faktiskt verkställa dem, samt på respekten för migranternas rättigheter – särskilt barns och sårbara personers rättigheter – under alla steg i återvändandeprocessen.

Den 2 mars 2022 utnämnde kommissionen EU:s första återvändandesamordnare. Samordnaren ska samordna de olika delarna av EU:s återvändandepolitik med utgångspunkt i medlemsstaternas positiva erfarenheter av att hantera återvändanden och underlätta ett smidigt och sammanlänkat genomförande av återvändandeprocessen. Kommissionen håller på att upprätta ett högnivånätverk för återvändande som kommer att hjälpa återvändandesamordnaren att främja det praktiska samarbetet mellan medlemsstaterna, kommissionen och Frontex och fungera som ett tillförlitligt utrymme för konstruktivt utbyte och dialog om återvändandefrågor på hög nivå.

#### Ruta 7. Prioriteringar för återvändandepolitiken

- Snabbt antagande av den förnyade rättsliga ramen för återvändande på grundval av det omarbetade återvändandedirektivet.
- Främjande av frivilligt återvändande och återanpassning som en integrerad del av ett gemensamt EU-system för återvändande, i linje med EU:s strategi för frivilligt återvändande och återanpassning.
- Fullständigt utnyttjande av det operativa och praktiska stöd som Frontex kan ge på detta område.

#### 4.4. Polissamarbete<sup>50</sup>

I ett område utan kontroller vid de inre gränserna krävs ett stabilt **polissamarbete** mellan medlemsstaterna för att garantera säkerhet och förtroende inom Schengenområdet, särskilt i gränsregioner. Enligt 2021 års hotbilda-bedomning avseende grov och organiserad brottslighet (EU Socta), som offentliggjordes av Europol, är nästan 70 % av de organiserade kriminella nätverken verksamma i mer än tre medlemsstater. Poliserna måste kunna samarbeta effektivt, snabbt och systematiskt i hela EU för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

De Schengenutvärderingar som hittills genomförts på området polissamarbete har visat att även om medlemsstaterna i allmänhet rättsligt följer Schengenregelverket finns det **ett antal hinder för den praktiska användningen av vissa av de gränsöverskridande verktygen för polissamarbete**.

<sup>50</sup> *Polissamarbete* omfattar alla behöriga myndigheter i medlemsstaterna, inbegripet polisen, tullen och andra brottsbekämpande organ som är specialiserade på att förebygga, upptäcka och utreda brott (artikel 87 i EUF-fördraget).

Det gränsöverskridande polissamarbetet, som beskrivs i förslaget till rådets rekommendation om operativt polissamarbete, försvåras av att olika polisorgan, t.ex. polis med militär status, polis med civil status samt nationell, regional eller lokal polis existerar sida vid sida i många medlemsstater. Det är viktigt att varje medlemsstat organiserar sin interna samordning på ett sådant sätt att alla berörda myndigheter kan delta i gränsöverskridande och internationellt polissamarbete. I detta syfte har nästan alla medlemsstater utsett en tjänst till **gemensam kontaktpunkt**<sup>51</sup>, som är behörig för allt gränsöverskridande och internationellt operativt samarbete och informationsutbyte inom brottsbekämpning. De gemensamma kontaktpunkterna, som är hörnstenar i det gränsöverskridande brottsbekämpningssamarbetet och det operativa informationsutbytet, är dåligt integrerade och saknar skraddarsydd utbildning för personalen, vilket begränsar fördelarna med de senaste årens kraftiga ökning av informationsutbytet.

Ett effektivt gränsöverskridande samarbete kräver interoperabla kommunikationsmedel och mobil åtkomst till relevanta databaser i enlighet med nödvändiga skyddsåtgärder. Tekniska system som används nationellt bör finnas tillgängliga för ett säkert gränsöverskridande informationsutbyte, däribland säker e-post och radiokommunikationssystem, särskilt vid gränsöverskridande förföljande. Till följd av bristen på lämpliga tekniska hjälpmedel använder de flesta av medlemsstaternas poliser osäkra radiokommunikationssystem eller mobiltelefoner för att kontakta sin respektive ledningscentral för bakgrundskontroller. Detta medför risk för kommunikationsfel (ofta i bergsområden) och missförstånd (t.ex. vid transkriptionsproblem). Samma risker uppstår vid otillräcklig mobil åtkomst till databaser för poliser på fältet. När poliser kontrollerar en person vid gemensam patrullering eller riktade gemensamma åtgärder i gränssområdena måste de ha omedelbar och tillräcklig tillgång till de nationella och internationella databaser som de har åtkomst till enligt nationell lagstiftning. Om den tillgängliga information eller de åtgärder som ska vidtas inte visas korrekt kan till exempel efterlysta brottslingar passera oupptäckta genom flera länder. Även utredarna behöver mer direkt åtkomst till relevanta internationella databaser. De flesta brottslingar är verksamma över gränserna, så en tidig upptäckt av internationella kopplingar är avgörande för en framgångsrik brottsutredning.

Slutligen varierar det avsevärt i vilken utsträckning **gränsöverskridande operativ polisverksamhet** (såsom gränsöverskridande förföljande eller gränsöverskridande övervakning) främjas. Vissa länder ger i stor utsträckning ömsesidig tillgång till varandras databaser för brottsbekämpning (däribland tullens och gränsbevakningens databaser), medan andra har alltför snäva geografiska eller tidsmässiga begränsningar för gränsöverskridande förföljande eller tillåter inte utländska poliser att gripa misstänkta på sitt territorium vid gränsöverskridande förföljande.

Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet<sup>52</sup>, som innehåller grundläggande principer för polissamarbete, och det svenska rambeslutet 2006/960/RIF om förenklat informationsutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna, utgör båda en del av Schengenregelverket. Konventionens bestämmelser ger statliga parter stor handlingsfrihet när det gäller hur samarbetet genomförs. I praktiken används bilaterala eller multilaterala överenskommelser systematiskt för att vidareutveckla denna gemensamma baslinje<sup>53</sup>. Det finns för närvarande omkring 60 sådana överenskommelser mellan EU:s medlemsstater.

En stor utmaning inom polissamarbetet är att den rättsliga ramen är splittrad och ger medlemsstaterna stor handlingsfrihet när det gäller hur samarbetet genomförs. Förslagen om

---

<sup>51</sup> En gemensam kontaktpunkt är det nationella centrala organ som ansvarar för det internationella polissamarbete som avses i artikel 39.3 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet.

<sup>52</sup> Artiklarna 39–47 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet.

<sup>53</sup> Artikel 39.5 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet.

polissamarbete<sup>54</sup> syftar till att ta itu med detta och stärka polissamarbetet genom att tillhandahålla tydliga kanaler och tidsramar för informationsutbyte och ge Europol en starkare roll. Kommissionen välkomnar rådets framsteg i riktning mot att anta en allmän riktlinje för direktivet och förordningen i juni 2022 samt godkänna rekommendationen om operativt polissamarbete. Trepartsmöten för dessa förslag skulle därför fortfarande kunna inledas i år, vilket innebär att de skulle kunna antas före slutet av 2023.

Det är viktigt att polismyndigheternas verktyg fortsätter att utvecklas. Användningen och utbytet av förhandsinformation om passagerare i kombination med passageraruppgifter har redan gett konkreta resultat i kampen mot terrorism och grov brottslighet. Ett nytt lagstiftningsinitiativ håller på att utarbetas för att förbättra användningen av förhandsinformation om passagerare även för brottsbekämpande ändamål genom att öka rättssäkerheten och täppa till luckor som framkom vid 2020 års utvärdering av direktivet om förhandsinformation om passagerare<sup>55</sup>, samtidigt som nödvändiga skyddsåtgärder föreskrivs. Det ska läggas fram i slutet av 2022.

#### **Ruta 8. Prioriteringar för polissamarbetet**

- Snabbt antagande av förslagen om polissamarbete och genomförande av den rekommendation om operativt polissamarbete som rådet förväntas anta i juni.
- Kommissionens antagande i slutet av 2022 av ett förslag till en ny lagstiftningsåtgärd om förhandsinformation om passagerare som stärker dess användning för brottsbekämpande ändamål.
- Ytterligare integrering av internationella samarbetskanaler, förbättring av ärendehanteringssystemen och automatisering av processer i de gemensamma kontaktpunkterna.
- Effektiv och direkt onlineåtkomst till nationella databaser, EU-databaser och internationella databaser för brottsbekämpning för personalen vid de gemensamma kontaktpunkterna, utredare och poliser på fältet i den mån detta är nödvändigt för deras arbetsuppgifter.
- Effektiv mobil åtkomst till (inter)nationella databaser för poliser på fältet, särskilt i gränsregioner.
- Driftskompatibilitet mellan radiokommunikationssystem.

#### **4.5. Schengens informationssystem**

Schengens informationssystem (SIS) är den viktigaste kompensationsåtgärden för avskaffandet av kontroller vid de inre gränserna, eftersom det utgör ett viktigt stöd för migrations- och säkerhetspolitiken över hela Schengenområdet och vid dess yttre gränser.

Systemet blir allt viktigare för säkerheten och gränsförvaltningen i Europa. Även om användningen av systemet påverkades av covid-19-krisen, på grund av det minskade antalet resor och in- och utresekontroller, ökar medlemsstaternas användning av systemet nu stadigt i Europa och nådde en topp på nästan 90 miljoner registreringar<sup>56</sup> i Schengens informationssystem vid slutet av 2021<sup>57</sup>. Fram till december 2019, precis innan pandemin inleddes, hade det gjorts rekordmånga sökningar i Schengens informationssystem, 6,6 miljarder, och antalet träffar, 283 713<sup>58</sup>, var rekordstort (det mer än fördubblades från 128 598 träffar 2014). Under 2021

<sup>54</sup> De omfattar ett förslag till rådets rekommendation om operativt polissamarbete (COM/2021/780 final), ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter (COM/2021/782 final) och ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om automatiskt utbyte av uppgifter för polissamarbete (COM/2021/784 final).

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

<sup>56</sup> Med *registrering* avses en uppsättning uppgifter som förts in i SIS och med hjälp av vilka de behöriga myndigheterna kan identifiera en person eller ett föremål med avseende på en specifik åtgärd som ska vidtas.

<sup>57</sup> Detta är en ökning med nästan 20 miljoner ytterligare registreringar jämfört med antalet för fyra år sedan (71 miljoner i december 2016).

<sup>58</sup> Med *träff* avses en matchning som uppfyller följande kriterier: a) den har bekräftats av i) slutanvändaren, eller ii) den behöriga myndigheten i enlighet med nationella förfaranden, om den berörda matchningen grundades på en jämförelse av biometriska uppgifter, och b) ytterligare åtgärder begärs.

genomfördes mer än 7 miljarder sökningar i systemet<sup>59</sup>, med 222 967 träffar, vilket bidrog till att lösa detta antal fall i de europeiska länder som använder systemet.

Utifrån de hittillsvarande Schengenutvärderingarna kan det konstateras att **medlemsstaterna i regel har implementerat och använt Schengens informationssystem på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt**. I vissa medlemsstater konstaterades allvarliga brister i implementeringen av Schengens informationssystem, men dessa länder har enträget och aktivt strävat efter att avhjälpa bristerna.

Utvärderingarna avslöjade vissa **återkommande brister**:

- Medlemsstaterna för inte in all relevant information i Schengens informationssystem. Till exempel bifogas inte alltid fingeravtryck och fotografier, även om dessa uppgifter finns tillgängliga på landsnivå. I vissa fall beror detta på brist på tekniska hjälpmedel eller obligatoriska förfaranden på landsnivå som kräver att de myndigheter som gör registreringen lägger till dessa uppgifter när de finns tillgängliga.
- Alla uppgifter som finns tillgängliga i Schengens informationssystem (till exempel tillgängliga fotografier av en person) visas inte för slutanvändarna, dvs. poliser, gränsbevakningstjänstemän och andra användare. Detta gör det svårt att korrekt identifiera den person som är föremål för en registrering och vidta lämpliga åtgärder.
- I vissa medlemsstater går det trögt att börja använda nya hjälpmedel, såsom sökfunktionen för fingeravtryck i Schengens informationssystem. Detta får viktiga konsekvenser, vilket leder till säkerhetsluckor.
- Sirenekontoren, de administrativa enheter som hanterar utbytet av tilläggsinformation med anledning av registreringar i Schengens informationssystem, är centrala för driften av Schengens informationssystem men har inte alltid tillräckliga mänskliga och tekniska resurser, inklusive verktyg för automatiserat och integrerat arbetsflöde, för att utbyta denna information på ett effektivt sätt.
- Begränsad förstärkning av Sirenekontorens mänskliga och tekniska resurser leder ofta till att de når gränsen för sin kapacitet. Vid uppföljningen av träffar är det avgörande att informationsutbytet och det operativa samarbetet mellan kontoren är av hög kvalitet och går snabbt, så att exempelvis försvunna och sårbara personer kan skyddas.
- Vissa medlemsstater har inte anslutit sina system för automatisk avläsning av registreringsskyltar till Schengens informationssystem, vilket begränsar den allmänna säkerheten inom Schengenområdet och vid de yttre gränserna.

#### **Ruta 9. Prioriteringar för Schengens informationssystem**

- Snabbt genomförande av uppgraderingen av Schengens informationssystem så snart som möjligt, vilket kommer att omfatta nya typer av registreringar och nya funktioner som ytterligare förbättrar Schengens informationssystem.
- Ökning av de mänskliga och tekniska resurserna på medlemsstaternas Sirenekontor genom automatisering av arbetsflödet för att behandla det stora antalet inkommande träffar och säkerställa informationsutbytet och samarbetets kvalitet och snabbhet.
- Fullständig användning av sökfunktionen för fingeravtryck i Schengens informationssystem.

#### **4.6. Dataskydd**

En annan viktig del av Schengenregelverket är bestämmelserna om skydd av personuppgifter. De särskilda bestämmelserna om skydd av personuppgifter i Schengens informationssystem och i Informationssystemet för viseringar och, i framtiden, i de nya informationssystemen (in- och

<sup>59</sup> Det gjordes 6,6 miljarder sökningar i SIS 2019 och 7,0 miljarder sökningar 2021.

utresesystemet, Etias, interoperabilitet), de bestämmelser i den allmänna dataskyddsförordningen<sup>60</sup> som dessa systems regelverk hänvisar till och dataskyddsdirektivet för brottsbekämpning<sup>61</sup> är de viktigaste tillämpliga lagstiftningskraven på detta område.

Det är en viktig skyddsåtgärd att bedöma hur medlemsstaterna genomför och tillämpar Schengenregelverket mot bakgrund av dataskyddskraven, framför allt med avseende på Schengens informationssystem och Informationssystemet för viseringar.

Även om inga allvarliga brister konstaterades vid Schengenutvärderingen och efterlevnaden av tillämpliga EU-rättsakter måste bedömas från fall till fall finns det fortfarande flera **återkommande problem** som måste åtgärdas:

- Vissa nationella dataskyddsmyndigheter saknar tillräckliga mänskliga och ekonomiska resurser, vilket gör det svårt för dem att utföra alla sina uppgifter i samband med Schengens informationssystem och Informationssystemet för viseringar.
- Vissa dataskyddsmyndigheter riskerar att utsättas för yttre påverkan som kan ha inflytande på deras oberoende.
- Alla dataskyddsmyndigheter har inte fått verkliga korrigerande befogenheter gentemot de brottsbekämpande myndigheterna.
- Vissa medlemsstater ansågs behöva mer frekventa och omfattande inspektioner från dataskyddsmyndigheternas sida för att de ska kunna fullgöra sin uppgift att övervaka lagligheten i behandlingen av uppgifterna i Schengens informationssystem och Informationssystemet för viseringar.
- Dataskyddsmyndigheterna har ofta inte uppfyllt kravet på granskning av behandlingen av uppgifter i Schengens informationssystem och Informationssystemet för viseringar minst vart fjärde år.
- Ofta krävs också förbättrad information om registrerades rättigheter i samband med Schengens informationssystem och Informationssystemet för viseringar och hur dessa rättigheter utnyttjas.
- Lagringsperioden för loggar över sökningar i informationssystemen är fortfarande inte i linje med Schengenregelverket i vissa fall.
- Ofta gör inte de personuppgiftsansvariga någon proaktiv egenkontroll av dataskyddet, och granskar inte heller regelbundet loggarna.
- Slutligen saknas ofta regelbunden och kontinuerlig utbildning i dataskydd och datasäkerhet för all den operativa personal som har tillgång till informationssystemen.

#### **Ruta 10. Prioriteringar för dataskydd**

- Medlemsstaterna bör ge dataskyddsmyndigheterna tillräckliga resurser för alla deras uppgifter i samband med Schengens informationssystem och Informationssystemet för viseringar.
- Dataskyddsmyndigheterna bör säkerställa att revisionerna av behandlingen av uppgifter i Schengens informationssystem och Informationssystemet för viseringar genomförs minst vart fjärde år.
- De myndigheter som ansvarar för Schengens informationssystem och Informationssystemet för viseringar bör följa upp rekommendationerna, särskilt när det gäller egenrevision och utbildning.
- I samband med implementeringen av de nya informationssystemen för gränskontroll (in- och utresesystemet, Etias, interoperabilitet) ska alla ansvariga enheter använda inbyggt integritetsskydd. Det bör säkerställas att dataskyddskraven är fullständigt integrerade och kommer att respekteras när dessa system börjar användas.

<sup>60</sup> Förordning (EU) 2016/679, EUT L 119, 4.5.2016, s. 1.

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

## 5. Vad händer nu?

Även om vi i dag är bättre rustade att möta nuvarande och framtida utmaningar är all lagstiftning eller alla ramar beroende av att de faktiskt genomförs i rätt tid.

De senaste årens Schengenuvärderingar har bekräftat att medlemsstaterna tillämpar Schengenregelverket på ett tillfredsställande sätt på de olika politikområdena och att mekanismen har uppnått den önskade och avsedda effekten. Brister har dock identifierats och det krävs fortfarande framsteg på vissa områden. I denna rapport identifieras de viktigaste prioriterade områden som kräver omedelbara förbättringar. Det betonas också att det krävs ett snabbt och tillräckligt genomförande av alla tillgängliga verktyg.

Med Schengencykeln har Schengenområdet nu en **förstärkt och stabil styrning** för att lagstiftningen ska kunna genomföras ordentligt och regelbundet övervakas. Efter de första stegen i genomförandet av cykeln måste fortsätta gemensamma insatser och gemensamt ansvar för processen garanteras bland medlemsstater, EU:s institutioner och byråer med tanke på nästa årliga cykel 2023.

Det är viktigt att fortsätta sträva efter att fullständigt **förverkliga europeisk integrerad gränsförvaltning** som sammanför alla berörda aktörer på både europeisk och nationell nivå. I ett område utan kontroller vid de inre gränserna krävs ett stabilt **polissamarbete** mellan medlemsstaterna, jämte ett faktiskt genomförande av de stora informationssystemen, särskilt **Schengens informationssystem**, och en ändamålsenlig **återvändande- och viseringspolitik**.

Dessutom är det viktigt att fullständigt implementera den nya it-arkitekturen före slutet av 2023. EU har utformat ett av världens mest **tekniskt avancerade** gränsförvaltningssystem och vi måste genomföra detta ambitiösa projekt i tid.

Det är avgörande att ge dem som genomför och tillämpar Schengenregelverket **tillräckliga resurser och utbildning**, så att våra rättsliga åtaganden verkligen genomförs i praktiken. I detta sammanhang är EU:s organ centrala och det är viktigt att se till att deras mandat utnyttjas fullt ut.

Slutligen är ett snabbt och ändamålsenligt genomförande av Schengenuvärderingarnas **rekommendationer** avgörande.

**Ökat politiskt egenansvar på grundval av dialog och regelbunden övervakning säkerställer att prioriteringarna för Schengenområdet genomförs. Därför uppmanar kommissionen medlemsstaterna och EU-organen att vidta nödvändiga åtgärder för att genomföra dessa prioriteringar och vidta nödvändiga uppföljningsåtgärder.**

**I detta avseende uppmanar kommissionen Schengenrådet i juni att stödja de centrala delarna i den nya styrningsmodellen för Schengen och de prioriteringar för 2022–2023 som anges i denna rapport. Kommissionen kommer att nära följa denna process både på politisk och teknisk nivå, och kommer att rapportera om framsteg och uppföljningsåtgärder i slutet av den årliga cykeln.**