

Bryssel den 25.11.2020
COM(2020) 779 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

**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)**

{SWD(2020) 327 final}

1. INLEDNING

Den 14 juni 1985 undertecknade Frankrike, Tyskland och de tre Beneluxstaterna Schengenavtalet, som innebar att kontrollerna vid de inre gränserna avskaffades mellan dessa medlemsstater. I dag, 35 år senare, är Schengenområdet en av de allra främsta landvinningarna för Europeiska unionen (EU). Det har ökat den fria rörligheten genom att 400 miljoner EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som lagligen vistas på territoriet samt varor och tjänster får röra sig¹ utan att bli föremål för kontroll vid de inre gränserna. Detta medför avsevärda sociala och ekonomiska fördelar² för våra samhällen.

Ett välfungerande Schengenområde förutsätter att Schengenregelverket genomförs på korrekt och effektivt sätt samt att det finns ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. Det kräver en modern, enhetlig och mycket effektiv förvaltning av de yttre gränserna och en rad kompensationsåtgärder (t.ex. ett effektivt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter, en ändamålsenlig viserings- och återvändandepolitik och ett omfattande informationssystem för Schengenområdet (nedan kallat *Schengens informationssystem* eller *SIS*), i syfte att värna medborgarnas säkerhet, minska risken för olaglig rörlighet mellan medlemsstater och förbättra synergier mellan nationella myndigheter.

Det är avgörande med ett robust övervakningssystem för att kontrollera att länderna genomför Schengenregelverket och att föreslå förbättringar i genomförandet av detta. Därför inrättade de avtalsslutande parterna en ständig kommitté 1998, inom ramen för Schengenkonventionen, som fick mandat att identifiera brister i genomförandet av Schengenkonventionen och föreslå lösningar³. Till följd av att Schengenkonventionen införlivades i EU:s rättsliga ram tog rådet över samordningsfunktionen, och utvärderingar gjordes med regelbundna mellanrum av grupper av medlemsstatsexperter tillsammans med en företrädare för rådet och en observatör från kommissionen⁴.

Ansvar för samordningen och den allmänna organisationen av arbetet överläts till kommissionen 2015, inom ramen för den nya ”utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket”⁵. Mekanismen förblir dock ett gemensamt ansvar, där kommissionen genomför utvärderingar tillsammans med experter från medlemsstaterna. Denna expertbedömningsdel är avgörande för Schengenutvärderingar eftersom det ökar ansvarigheten, erkännandet av resultaten och förtroendet. Rådet ansvarar för att utfärda rekommendationer till de utvärderade staterna, på förslag från kommissionen, om hur eventuella brister som konstaterats under utvärderingarna ska avhjälpas.

¹ Förutom medlemsstater innefattar Schengenområdet även Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein (så kallade *Schengenassocierade länder*). Irland ingår inte i Schengenområdet men kommer att tillämpa vissa delar av Schengenregelverket från och med den 1 januari 2021. Förenade kungariket ingick inte heller i Schengenområdet men tillämpar vissa delar av Schengenregelverket. Bulgarien, Kroatien, Cypern och Rumänien omfattas av Schengenregelverket, men kontrollerna vid de inre gränserna har ännu inte avskaffats gentemot dessa medlemsstater. Med ”medlemsstater” avses i denna rapport alla dessa länder.

² Under 2016 uppskattades det att det fullständiga återinförandet av kontroller vid de inre gränserna skulle medföra direkta kostnader på mellan 5 och 18 miljarder euro per år, COM(2016) 120 final.

³ Verkställande kommitténs beslut av den 16 september 1998 om inrättande av Ständiga kommittén för genomförande av Schengenkonventionen (SCH/ Com-ex (98) 26 slutlig), EGT L 239, 22.9.2000, s 138.

⁴ Se rådets slutsatser av den 5 december 2014 om erfarenheter av Schengenutvärdering inom rådet samt rådets framtida roll och ansvarsområden inom ramen för den nya mekanismen.

⁵ Rådets förordning (EU) nr 1053/2013, EUT L 295, 6.11.2013, s. 27 (förordningen om arbetsgruppen för Schengenutvärdering), som trädde i kraft 2015.

Mekanismen är mer relevant än någonsin. Schengenområdet har utsatts för ett ständigt tryck sedan 2015, och vi står i dag inför en annan verklighet än när Schengenområdet skapades. Instabiliteten i Europas grannskap och utanför detta, följderna av de mycket exceptionella omständigheterna i samband med flyktingkrisen 2015, covid-19-krisen och terroris hotet kräver eftertanke och uppföljning.

Ett välfungerande Schengenområde innebär bland annat att det måste finnas ett fullt ändamålsenligt verktyg för att utvärdera dess funktionssätt och säkerställa att förbättringar genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Alla berörda medlemsstater har nu utvärderats inom ramen för den nya mekanismen i linje med det första fleråriga utvärderingsprogrammet. I enlighet med rapporteringsskyldigheterna i förordningen om arbetsgruppen för Schengenutvärdering⁶ ges i denna rapport en lägesbeskrivning när det gäller genomförandet av Schengenregelverket, baserat på resultaten av utvärderingarna och de genomförda rekommendationerna. Rapporten ligger även till grund för nödvändiga reflexioner kring översynen av mekanismen, för att säkerställa att den kan nå sin fullständiga potential som ett verktyg för att utvärdera Schengenområdets funktionssätt och säkerställa att förbättringar genomförs på ett ändamålsenligt sätt.

En av de lärdomar som tidigare dragits är att inrättandet och bevarandet av Schengenområdet kräver dagliga gemensamma ansträngningar från alla medlemsstater och EU-institutioner, för att alla EU-medborgare ska kunna dra full nytta av området med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser. Kommissionen har inrättat Schengenforumet just för att uppmuntra ett konkret samarbete i Schengenrelaterade frågor mellan alla involverade aktörer och återskapa förtroendet. Syftet med denna rapport är att utgöra det nödvändiga underlaget till diskussionerna vid det första Schengenforumet den 30 november, genom att ge en lägesbeskrivning av genomförandet av Schengenregelverket och om hur utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket fungerar.

2. UTVÄRDERINGSPROCESSEN FÖR SCHENGENREGELVERKET

2.1. Utvärderingsprocessen för Schengenregelverket

Schengenregelverket innehåller en omfattande uppsättning bestämmelser som utvecklas i snabb takt samt kompensationsåtgärder för att uppväga avsaknaden av kontroller vid de inre gränserna. Genom utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket kontrolleras genomförandet av Schengenregelverket i de länder där det tillämpas delvis eller fullt ut⁷. Dessutom bedöms kapaciteten i de länder som ännu inte har avskaffat kontrollerna vid de inre gränserna helt och hållet för att genomföra Schengenregelverket fullt ut⁸. Genom utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket bedöms framför allt genomförandet av åtgärder inom områdena för yttre gränser, återvändande, viseringspolitik, polissamarbete, Schengens informationssystem, uppgiftsskydd och avsaknaden av gränskontroller vid de inre gränserna.

Kommissionen genomför utvärderingar i en femårig cykel som följer fleråriga och årliga program, tillsammans med experter från **medlemsstater och EU-byråer** som deltar som

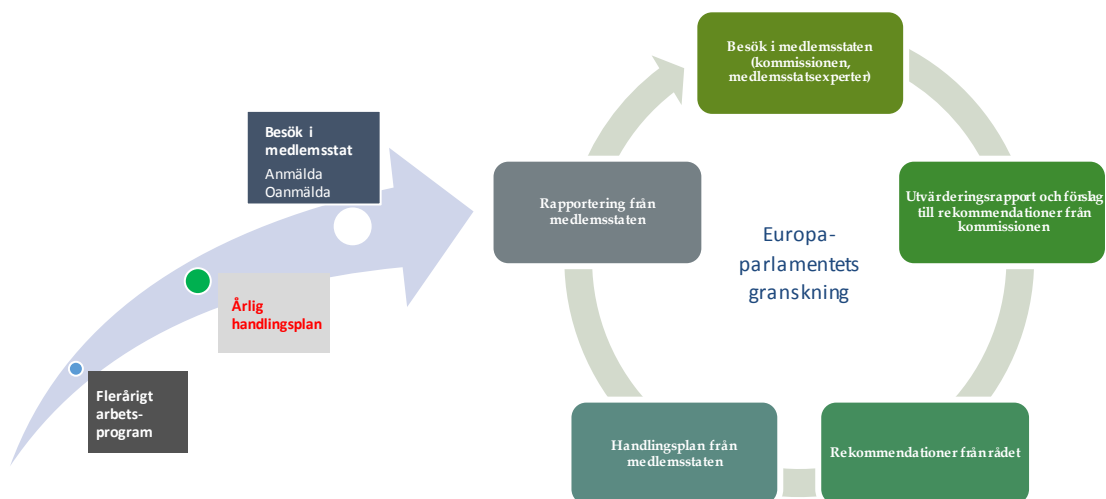
⁶ Artiklarna 20 och 22 i förordningen om arbetsgruppen för Schengenutvärdering.

⁷ Artikel 1 i förordningen om arbetsgruppen för Schengenutvärdering.

⁸ Detta gäller Cypern och Kroatien. Såsom anges i skäl 28 i förordningen om arbetsgruppen för Schengenutvärdering har utvärderingen för Bulgarien och Rumänien redan slutförts enligt artikel 4.2 i 2005 års anslutningsakt, och ingen utvärdering kommer att göras enligt artikel 1 b i nämnda förordningen.

observatörer. Varje land utvärderas åtminstone en gång vart femte år. Om behov finns kan ytterligare *ad hoc*-utvärderingar i form av *oanmälda* kontroller eller *återbesök* anordnas. *Tematiska utvärderingar* är ett annat verktyg för att bedöma hur särskilda delar av Schengenregelverket genomförts i flera länder på samma gång. Den femåriga utvärderingsprocessen illustreras i figuren nedan.

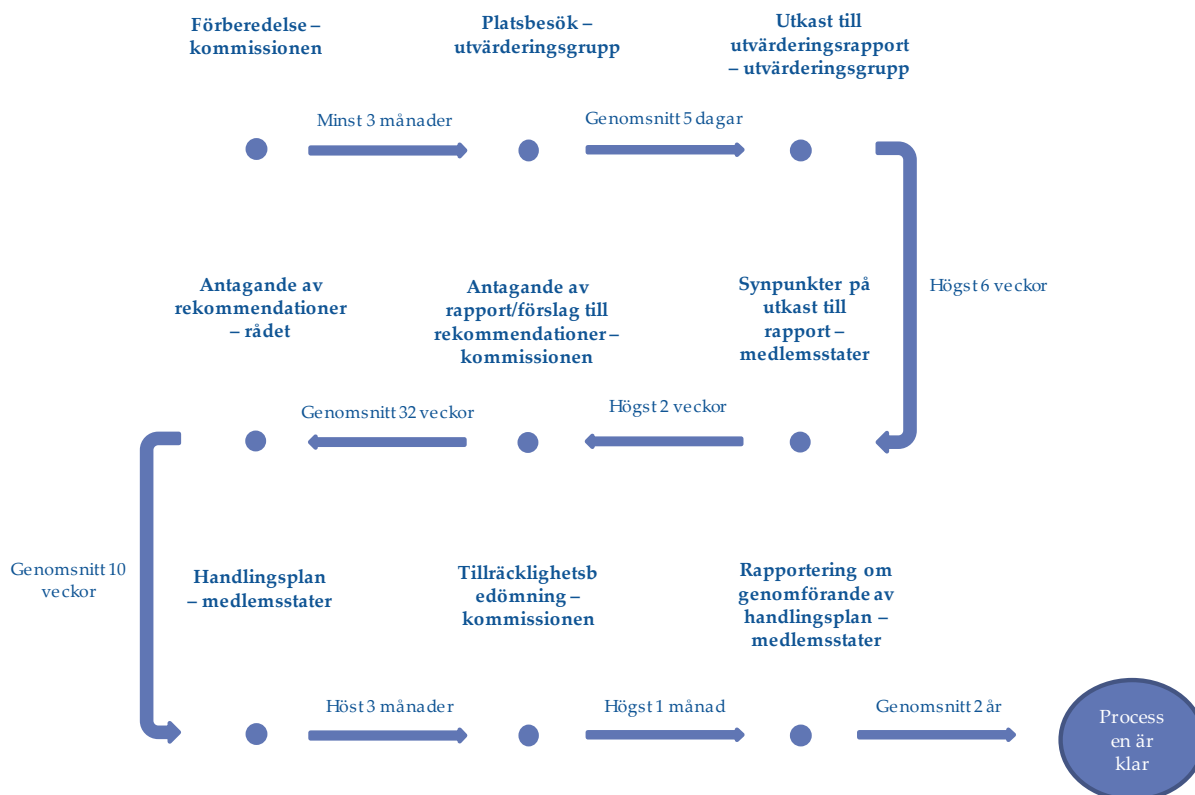
Utvärderingscykel (5 år)



Utvärderingsrapporterna presenteras för Schengenkommittén (där alla medlemsstater finns representerade) och antas av kommissionen, efter ett positivt yttrande från kommittén⁹. Rådet antar rekommendationerna, på förslag av kommissionen för att avhjälpa eventuella brister som konstaterats i utvärderingsrapporterna, vilket avslutar utvärderingens **första fas**. Det berörda landet måste, som en uppföljande åtgärd, inge en handlingsplan med de avhjäljande åtgärderna för att genomföra rådets rekommendationer. Kommissionen bedömer handlingsplanerna i samarbete med berörda utvärderingsexperter. Det utvärderade landet måste rapportera om sina framsteg var tredje månad. När alla avhjäljande åtgärder har vidtagits avslutar kommissionen utvärderingen, vilket avslutar den **andra fasen**.

⁹ Förordning (EU) nr 182/2011, EUT L 55, 28.2.2011, s. 13.

Utvärderingsmekanismen för Schengenregelverket – steg



Kommissionen måste underrätta rådet omgående och kortare tidsfrister för uppföljning föreskrivs när *allvarliga brister* konstaterats i utvärderingsrapporten. De utvärderade länderna måste inge handlingsplanen inom en månad från rådets rekommendation. Kommissionen kan överväga att göra ett *återbesök* för att kontrollera genomförandet av de åtgärder som vidtagits mot de konstaterade bristerna. Om det konstateras i en utvärderingsrapport att det utvärderade landet allvarligt underlåter att fullgöra sina skyldigheter och kommissionen under sin övervakning anser att situationen kvarstår, får kommissionen utlösa det förfarande som föreskrivs i artikel 29 i kodexen om Schengengränserna, vilket i slutändan skulle kunna leda till rekommendationer om återinförda kontroller vid de inre gränserna, förutsatt att alla villkor för detta är uppfyllda.

2.2. Det första fleråriga utvärderingsprogrammet

Mellan 2015 och 2019 gjordes **över 200 utvärderingsbesök**¹⁰ både inom Schengenområdet¹¹ och i 27 tredjeländer¹². I det sistnämnda fallet gjordes de för att kontrollera genomförandet av

¹⁰ Vid fyra tillfällen baserades utvärderingarna på fristående frågeformulär och inte på frågeformulär och platsbesök, nämligen utvärderingen av Liechtenstein inom området för återvändande (2015), Malta när det gäller SIS (2016), Kroatien i fråga om efterlevnaden av vapenlagstiftningen (2016) och straffrättsligt samarbete (2017). Utvärderingarna inom området för yttre gränser krävde i de flesta fall mer än ett platsbesök.

¹¹ Genom mekanismen bedömdes inte bara de 26 staterna i Schengenområdet utan även Kroatiens beredskap att tillämpa Schengenregelverket fullt ut. Utvärderingen av Cypern inleddes 2019 och pågår fortfarande. Irland och Förenade kungariket utvärderades inom områdena för uppgiftsskydd respektive SIS.

¹² Utvärderingar inom området för den gemensamma viseringspolitiken görs vanligtvis i tredjeländer, eftersom ansökningar om Schengenvisering i regel handläggs vid medlemsstaternas konsulat i utlandet.

viseringspolitiken. Det gjordes 29 *oanmälda besök* och 8 *återbesök* i 15 länder på alla de viktigaste politikområdena, med undantag för uppgiftsskydd och polissamarbete. Två *tematiska utvärderingar* gjordes under 2015 respektive mellan 2019 och 2020 i fråga om det lokala Schengensamarbetet inom området för viseringspolitik och de nationella strategierna för integrerad gränsförvaltning.

Kommissionen har antagit **198 utvärderingsrapporter** och rådet har avgett mer än **4 500 rekommendationer** till medlemsstaterna på grundval av dessa utvärderingsbesök. Hittills har dock endast 45 utvärderingar avslutats, och det återstår att anta en rad utvärderingsrapporter och rekommendationer avseende de utvärderingar som gjordes 2019.

Under dessa första fem år har stark tonvikt lagts på att utveckla arbetsmetoder som förbättrar utvärderingarnas kvalitet, ändamålsenlighet och samstämmighet. Största fokus sattes på att vidareutveckla den **skraddarsydda utbildning** som redan finns sedan tidigare utvärderingssystem, med tanke på de nationella experternas centrala funktion. Eftersom experter deltar i utvärderingsgrupperna finns det i dagsläget utbildning för dem som erbjuds av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) och Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol), med stöd från utbildare från kommissionen och Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA). Den innefattar särskilda moduler om yttre gränser, återvändande, polissamarbete och Schengens informationssystem. Dessutom har standardiserade **checklistor** tagits fram för att säkerställa en enhetlig bedömning.

EU-byråer¹³ bidrog avsevärt till processen genom att anordna utbildningar, tillhandahålla riskanalyser som underlag till framtagandet av de årliga programmen för Schengenutvärderingarna och delta i utvärderingarna som observatörer. Ytterligare ett verktyg för kvalitetskontroll antogs 2016 inom området för förvaltning av de yttre gränserna, i och med genomförandet av sårbarhetsanalyser i enlighet med förordningen om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex)¹⁴. Dessa årliga sårbarhetsanalyser som Frontex genomför kompletterar utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket genom att ge en ögonblicksbild av ländernas operativa kapacitet att förvalta de yttre gränserna. De beaktas när ett visst land utvärderas.

Genomförandet av rekommendationerna främjades genom **ekonomiskt stöd** från Fonden för inre säkerhet samt asyl-, migrations- och integrationsfonden. Medlemsstaterna uppmuntrades att (om)fördela medel inom sina nationella program för att prioritera åtgärder som avhjälpur de brister som konstaterats i utvärderingsrapporterna¹⁵.

3. LÄGESBESKRIVNING AV GENOMFÖRANDET AV SCHENGENREGELVERKET

3.1. Viktigaste resultat och framsteg som gjorts under det första fleråriga utvärderingsprogrammet

Utifrån resultaten av de utvärderingar som gjorts de senaste fem åren kan man konstatera att **medlemsstaterna på det hela taget följer de grundläggande bestämmelserna i**

¹³ De deltagande byråerna är i dagsläget Frontex (förvaltning av de yttre gränserna, visering och återvändande), Europol och Cepol (polissamarbete och SIS), eu-Lisa (SIS) och FRA (återvändande). Europeiska datatillsynsmannen (EDPS) är inte någon byrå och deltar därför som observatör.

¹⁴ EUT L 251, 16.9.2016, s. 1.

¹⁵ Se artikel 12 i förordning (EU) nr 515/2014, EUT L 150, 20.5.2014, s. 143.

Schengenregelverket på alla de utvärderade politikområdena. **Utvärderingarna visade dock att det finns vissa återkommande brister i medlemsstaterna och att det även tillämpas olika metoder** i dessa, eftersom de inte har genomfört Schengenregelverket på ett enhetligt sätt. Dessa skillnader underminerar harmoniseringen och enhetligheten och **skulle i slutändan kunna påverka Schengenområdets goda funktionssätt.**

Utvärderingarna innebär att man kunde identifiera och avhjälpa många återkommande brister. Flera medlemsstater har intagit en positiv och proaktiv hållning för att avhjälpa de brister som konstaterats under utvärderingarna. Medlemsstaterna började i vissa fall arbeta med avhjälpanande åtgärder även innan rådet hade antagit sina rekommendationer. Vid återbesöken visade det sig att medlemsstaterna, i fall där ”allvarliga brister” hade konstaterats i rapporten, har vidtagit skyndsamma åtgärder för att avhjälpa de allvarligaste bristerna. Detta bekräftar att det är avgörande med en noggrann övervakning av medlemsstaternas skyldigheter och ansvarsområden samt snabba åtgärder från medlemsstaternas sida för att Schengenregelverket ska genomföras på korrekt och ändamålsenligt sätt.

Återkommande brister och områden där förbättringar kan göras

- Införlivande, genomförande och tillämpning på ett ofullständigt eller oförenligt sätt av det tillämpliga Schengenregelverket.
- Brist på personal och otillräcklig behörighet och/eller utbildning.
- Skiljaktiga och oförenliga nationella metoder på grund av ett inkonsekvent genomförande av Schengenregelverket.
- Splittrade förvaltningsstrukturer med otillräcklig samordning mellan och integrering av de olika myndigheterna.
- Praktiska, tekniska och lagstiftningsmässiga hinder för att samarbeta inom Schengenområdet.

Resultaten av utvärderingarna har tjänat som **grund för att stärka EU-politiken** de senaste åren, genom att utgöra ett **väsentligt bidrag till vidareutvecklingen av Schengenregelverket** och för att säkerställa att det genomförs på ett mer korrekt och harmoniserat sätt. Resultaten har bidragit till utarbetandet av kommissionens rekommendation av den 7 mars 2017 om effektivare återvändanden¹⁶ och utgjorde underlag till det omarbetade återvändandedirektivet och översynen av handboken om återvändande¹⁷. De användes i stor utsträckning för lagstiftningsförslag på det viseringspolitiska området och för att förbättra handledningen om viseringskodexen. De var oumbärliga för att förbättra den rättsliga ramen för Schengens informationssystem och för att ändra kodexen om Schengengränserna genom införande av kravet på systematiska kontroller. Utfallet av den tematiska utvärderingen av medlemsstaternas nationella strategier för integrerad gränsförvaltning kommer dessutom att främja inrättandet av den fleråriga cykeln för den europeiska integrerade gränsförvaltningen, i syfte att konsolidera gränsförvaltningsstrategin på nationell nivå och EU-nivå.

3.2. Specifika resultat per politikområde

3.2.1. Förvaltning av de yttre gränserna

Ett välfungerande område utan kontroller vid de inre gränserna kräver en gemensam, enhetlig och mycket effektiv förvaltning av de yttre gränserna. Bristande förvaltning av de yttre

¹⁶ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/432, EUT L 66, 11.3.2017, s. 15.

¹⁷ C(2017) 6505.

gränserna i ett land kan påverka alla medlemsstater och följaktligen äventyra Schengenområdets funktionssätt. Att utvärdera förvaltningen av de yttre gränserna är därför en avgörande del av utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket.

Huvudrättsakten på detta område är kodexen för Schengengränserna¹⁸. Till följd av de utmaningar som EU stått inför har ytterligare initiativ presenterats de senaste fem åren för att stärka denna lagstiftningsram. Till dessa hör systematiska kontroller av EU-medborgare mot relevanta databaser vid de yttre gränserna¹⁹, antagandet av en ny Frontexförordning 2016²⁰ och den efterföljande översynen av denna 2019 tillsammans med införlivandet av förordningen om ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur)²¹ samt det successiva framtagandet av ett integrerat system för förvaltning av EU:s yttre gränser (den europeiska integrerade gränsförvaltningen).

Utvärderingar av förvaltningen av de yttre gränserna omfattar följande huvuddelar: kontroller vid de yttre gränserna till havs samt vid flygplatser och gränsövergångsställen till lands, övervakning av de yttre gränserna, nationella strategier och koncept för europeisk integrerad gränsförvaltning, riskanalys, samarbete mellan organ och länder, en nationell mekanism för kvalitetskontroll, kapacitet för förvaltning av de yttre gränserna (personal och utrustning) samt infrastruktur.

Enligt artiklarna 21 och 29 i kodexen om Schengengränserna kan kontroller vid de inre gränserna återinföras om ihållande allvarliga brister avseende kontrollen av de yttre gränserna konstateras i en Schengenutvärderingsrapport. Bestämmelserna har tillämpats en gång under det första fleråriga utvärderingsprogrammet. Under ett oanmält besök i en medlemsstat²² under hösten 2015 konstaterades allvarliga brister i förvaltningen av de yttre gränserna, vilka ansågs äventyra områdets övergripande funktionssätt utan kontroller vid de inre gränserna²³. Fem medlemsstater återinförde som följd därav gemensamma kontroller vid de inre gränserna²⁴. Rådet antog rekommendationer om nödvändiga åtgärder för de berörda medlemsstaterna, som inkom med en handlingsplan och framstegsrapporter såsom krävs i förordningen om arbetsgruppen för Schengenutvärdering²⁵. Det framgick redan av den utvärdering som gjordes 2016 att de allvarliga bristerna hade avhjälpats.

Utifrån de 42 utvärderingar som gjorts med avseende på förvaltningen av de yttre gränserna kan det konstateras att **medlemsstaterna till stor del genomför kodexen om Schengengränserna på lämpligt sätt och förvaltar de yttre gränserna i enlighet med regelverket**. Avgörande framsteg har också gjorts med att harmonisera medlemsstaternas strategier för förvaltningen av de yttre gränserna, genom det successiva införandet av ett

¹⁸ Förordning (EU) 2016/399, EUT L 77, 23.3.2016, s. 1, i dess ändrade lydelse.

¹⁹ Förordning (EU) 2017/458, EUT L 74, 18.3.2017, s. 1, om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller stärkandet av kontroller mot relevanta databaser vid de yttre gränserna. Genom denna infördes systematiska kontroller av resehandlingar tillhörande personer som åtnjuter rätten till fri rörlighet enligt EU-rätten mot relevanta databaser.

²⁰ Förordning (EU) 2016/1624, EUT L 251, 16.9.2016, s. 1. Förordningen upphävdes 2019 genom förordning (EU) 2019/1896, EUT L 295, 14.11.2019, s. 1.

²¹ Förordning (EU) nr 1052/2013, EUT L 295, 6.11.2013, s. 11.

²² Grekland.

²³ COM(2016) 120 final.

²⁴ Rådets genomförandebeslut (EU) 2016/1989, EUT L 306, 15.11.2016, s. 13.

²⁵ COM(2017) 570 final.

integrerat gränsförvaltningssystem. Allvarliga brister konstaterades i fyra medlemsstater²⁶, men länderna vidtog omedelbart de åtgärder som krävdes för att avhjälpa de allra största bristerna. Ingen medlemsstat har i dagsläget några brister på detta område, men i ett fåtal länder kvarstår särskilda utmaningar som fortfarande måste antas omgående. Trots dessa positiva inslag garanterar medlemsstaternas förvaltning av de yttre gränserna fortfarande inte någon enhetlig kontroll vid EU:s yttre gränser, med tanke på de olika metoder och tillvägagångssätt som används på ett antal områden vid förvaltning av de yttre gränserna.

Vissa **återkommande brister** har konstaterats i detta avseende. Den *strategiska planeringen* för den integrerade gränsförvaltningen brister i flera medlemsstater, vilket medför ett mindre interinstitutionellt samarbete, överlappande befogenheter mellan olika myndigheter vid de yttre gränserna och en spridd resursfördelning. Dessa brister skulle kunna leda till att den operativa effektiviteten i förvaltningen av de yttre gränserna och insatskapaciteten minskar. Medlemsstaterna gör fortfarande olika slags *riskanalyser*, som är ett av de viktigaste administrativa verktygen för förvaltning av de yttre gränserna. Inte alla medlemsstater gör en omfattande riskanalys utifrån den befintliga harmoniserade gemensamma integrerade modellen för riskanalys (CIRAM). Denna modell säkerställer att alla medlemsstater tar fram enhetliga riskanalysprodukter av hög standard för förvaltning av de yttre gränserna och återvändandeändamål.

Den övergripande kvaliteten på kontrollerna vid de yttre gränserna är god men varierar fortfarande i och mellan medlemsstater. De flesta länder står inför utmaningar när det gäller resurser, utbildning och operativ planering för att säkerställa enhetliga och systematiska kontroller vid samtliga gränsövergångsställen och en effektiv övervakning av de yttre gränserna. Trots dessa utmaningar har dock flertalet medlemsstater lyckats upprätthålla den övergripande kvaliteten på kontrollen vid de yttre gränserna. Den information före ankomst som genereras genom tillämpning av flera informationssystem och riskanalysresultaten införlivas inte på effektivt sätt i förfaranden för kontroll vid de yttre gränserna. Utvärderingarna har även visat att det finns återkommande brister i *övervakningen av de yttre gränserna och situationsmedvetenheten*. I några medlemsstater täcker inte övervakningssystemen hela den yttre gränsen, och det finns ett begränsat informationsutbyte mellan de berörda myndigheterna vid de yttre gränserna och ett begränsat genomförande av Eurosurförordningen²⁷. Påståenden om att *de grundläggande rättigheterna kränks* i vissa länder är oroväckande och kräver noggrann övervakning.

Många av de konstaterade bristerna har avhjälppts med framgång de fem senaste åren, och kommissionen har uppmuntrat användning av poliskontroller eller samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter inom Schengenområdet, som ett effektivt alternativ till kontroller vid de inre gränserna²⁸. Trots detta och trots detta framsteg har medlemsstaterna upprepade gånger återinfört kontroller vid de inre gränserna med tillämpning av artiklarna 25 och 28 i kodexen om Schengengränserna. Enligt dessa får kontroller vid de inre gränserna återinföras omedelbart om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Schengenområdet har på senare tid utsatts för en ny prövning i och med covid-19-pandemins utbrott. Mot denna bakgrund ingrep kommissionen för att ge ett samordnat svar på krisen tillsammans med medlemsstaterna. Detta innefattade bland annat att

²⁶ Bortsett från Grekland konstaterades allvarliga brister i förvaltningen av de yttre gränserna i de utvärderingar som gjordes av Spanien, Sverige och Island 2017. Återbesök gjordes i Sverige och Island 2019.

²⁷ Förordning (EU) nr 1052/2013, EUT L 295, 6.11.2013, s. 11.

²⁸ C(2017) 3349.

anordna videokonferenser med inrikesministrar och sammanträden inom covid-19-informationsgruppen – inrikes frågor, att offentliggöra riktlinjer²⁹ om gränsförvaltningsåtgärder, gröna körfält och underlättande för gränsarbetare samt att lägga fram ett förslag till rådets rekommendation om tillfälliga restriktioner för icke nödvändiga resor till EU från tredjeländer³⁰. Dessa nyliga händelser har åter bekräftat vikten av ett mer resilient och effektivt Schengenområde, som även bör innefatta en mer ändamålsenlig styrning.

3.2.2. Den gemensamma viseringspolitiken

Den gemensamma viseringspolitiken är till sin natur förknippad med förvaltningen av de yttre gränserna och har två huvudsyften: För det första innebär den att medlemsstaterna kan göra en noggrann migrations- och säkerhetsbedömning av tredjelandsmedborgare som måste ha en visering för att resa till Schengenområdet för korta vistelser (i högst 90 dagar under en 180-dagarsperiod). För det andra medför den även rättsliga garantier för de sökande att säkerställa ett effektivt och rättvist viseringsförfarande, i syfte att underlätta lagligt resande och kontakter mellan människor.

De främsta rättsakterna på detta politikområde är viseringskodexen³¹, som innehåller gemensamma och harmoniserade bestämmelser om viseringsprocessen, förordningen om informationssystemet för viseringar (VIS)³² och förordning (EU) 2018/1806 om viseringar³³.

Utifrån de 29 utvärderingar som har gjorts av den gemensamma viseringspolitiken kan det konstateras att **medlemsstaterna till stor del genomför den gemensamma viseringspolitiken väl med på det hela taget välgrundade beslut om huruvida viseringar bör utfärdas eller nekas**.

Allvarliga brister konstaterades dock nyligen i två medlemsstater³⁴. Medlemsstaternas praxis för att utfärda viseringar skiljer sig dessutom fortfarande åt i flera avseenden, trots ett gemensamt regelverk. Ibland betraktar konsulär personal fortfarande Schengenviseringar som ”nationella” viseringar. Bilden av Schengen som en gemensam resezon försvagas genom konkurrens mellan stater när det gäller ”attraktiva marknader” och ”viseringsshopping”.

Återkommande brister har konstaterats i detta avseende. Medlemsstaterna tillämpar fortfarande olika praxis vid fastställande av *viseringars giltighet* eller de *styrkande handlingar* som ska begäras, trots att kommissionen har antagit harmoniserade förteckningar som är rättsligt bindande. *Prövningen av ansökningar* har inte visat sig vara tillräckligt grundlig i samtliga fall, särskilt vid centraliserat beslutsfattande. Bristfällig *personalutbildning* och *personalbrist* har konstaterats vid många konsulat, och detta har på vissa platser medfört att konsulaten inte kan respektera de tidsfrister som fastställs i viseringskodexen. *Externa tjänsteleverantörer* används i hög grad, men deras verksamhet har inte alltid övervakats på lämpligt sätt, och avtal och praxis har inte alltid varit i linje med de rättsliga kraven. En annan återkommande brist var den systematiska insamlingen av *fingeravtryck* även om de sökande har lämnat fingeravtryck de fem föregående åren. Dessutom har den *information som ges till*

²⁹ C(2020) 1753.

³⁰ COM(2020) 115 final.

³¹ Förordning (EG) nr 810/2009, EUT L 243, 15.9.2009, s. 1.

³² Förordning (EG) nr 767/2008, EUT L 218, 13.8.2008, s. 60.

³³ EUT L 303, 28.11.2018, s. 39.

³⁴ Allvarliga brister påvisades under utvärderingen av Finland 2018 och den oanmälda utvärderingen av Nederländerna 2019.

allmänheten om villkor och förfaranden konstaterats vara ofullständig eller förlegad i vissa fall.

Införandet av *Informationssystemet för viseringar (VIS)* – en databas som främjar utbyte av uppgifter om viseringsansökningar – är ett viktigt framsteg för viseringsförfarandet. Systemets fulla potential undergrävs dock av den ibland bristande kvaliteten på de uppgifter som förs in i VIS, det faktum att de nationella ärendehanteringssystemen inte alltid är anpassade till viseringskodexen och arbetsflödet i VIS, avsaknaden av lämplig it-utbildning och bristen på kunskap om vissa funktioner i systemet.

Ett betydande antal av de konstaterade bristerna har avhjälpats med framgång de fem senaste åren. De ändringar av viseringskodexen som trädde i kraft 2020³⁵ syftar dessutom till att ta itu med flera av dessa problem och att stärka det harmoniserade genomförandet av den gemensamma viseringspolitiken genom att tillhandahålla snabbare och tydligare förfaranden för lagliga resenärer³⁶.

3.2.3. Återvändande

Ett rättvist och effektivt system för att avvisa tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna är en nödvändig del av ett välfungerande europeiskt asyl- och migrationshanteringssystem.

Återvändandedirektivet³⁷ är den **främsta rättsakten** om återvändande, och i det fastställs de gemensamma standarderna och förfaranden för att på ett ändamålsenligt och rättvist sätt avvisa tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. Direktivet lämnar betydande utrymme för medlemsstaterna i fråga om de konkreta åtgärder som ska vidtas på nationell nivå för att genomföra direktivet, vilket resulterar i olika system och strategier i medlemsstaterna.

Återvändandedirektivet är ett ”sammansatt instrument” eftersom det tillämpas både på fall när en tredjelandsmedborgare vistas på en medlemsstats territorium och inte uppfyller eller inte längre uppfyller villkoren för inresa enligt kodexen om Schengengränserna och på fall där andra villkor för att resa in i, vistas eller vara bosatt i den medlemsstaten inte är uppfyllda. Återvändandedirektivet innebär en utveckling av bestämmelserna i Schengenregelverket i den mån som det ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som inte uppfyller eller inte längre uppfyller villkoren för inresa i enlighet med kodexen om Schengengränserna³⁸.

Av denna anledning infördes utvärderingar inom området för återvändande genom den nya utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket, för att säkerställa att medlemsstaterna genomför återvändandedirektivets bestämmelser på korrekt sätt³⁹.

³⁵ Förordning (EU) 2019/1155, EUT L 188, 12.7.2019, s. 25.

³⁶ Framför allt genom att göra det möjligt att lämna in ansökningar upp till sex månader och senast 15 dagar före avresa, göra det möjligt att fylla i och underteckna ansökningsformuläret elektroniskt och införa en harmoniserad strategi för att utfärda viseringar för flera inresor till personer som reser regelbundet och har en positiv viseringshistorik, med en gradvis utökning av perioden från ett till fem år.

³⁷ Direktiv 2008/115/EG, EUT L 348, 24.12.2008, s. 98.

³⁸ Se skälen 25–30.

³⁹ Alla medlemsstaterna omfattas av återvändandedirektivet, med undantag för Irland i enlighet med protokoll 19 om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar och protokoll 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, som bifogas fördragen. I den omfattning som direktivet ska tillämpas på tredjelandsmedborgare som inte eller inte längre uppfyller villkoren för inresa i enlighet med kodexen om Schengengränserna deltar

Utifrån de 31 utvärderingar som gjorts i fråga om återvändande kan det konstateras att **medlemsstaternas återvändandesystem generellt sett är förenliga med återvändandedirektivet**. Inga allvarliga brister har konstaterats. I vissa länder kvarstår dock praktiska och normativa hinder som inverkar negativt på verkställandet av återvändanden. Utvärderingarna har dessutom påvisat särskilda brister och strukturella svagheter i återvändandesystemen i de utvärderade medlemsstater som har stått inför stora utmaningar på grund av de många tredjelandsmedborgare som reser in och vistas olagligt i dem.

Ett antal **återkommande brister** har konstaterats. Ett stort problem är den *allmänna bristen på tillförlitlig statistisk information om återvändanderelaterad verksamhet*, vilket gör det svårare att bedöma ändamålsenligheten i de nationella återvändandesystemen. Ändringen av förordningen om migrationsstatistik⁴⁰ och idrifttagandet av Schengens informationssystem för återvändande⁴¹ kommer att bidra till åtgärdandet av detta problem.

Det finns även olika strategier för utfärdande av *beslut om återvändande*. Inte alla medlemsstater utfärdar systematiskt beslut om återvändande för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, efter ett beslut om avslag på asylansökningarna. Det framgår dessutom inte tydligt av vissa beslut om återvändande att tredjelandsmedborgaren inte bara bör lämna medlemsstaten i fråga utan EU och Schengenområdet. Denna tvetydighet leder till eventuell olaglig rörlighet från en medlemsstat till en annan. Liknande skiljaktiga metoder finns när det gäller *inreseförbud* som inte utfärdas automatiskt när tredjelandsmedborgare inte fullgör skyldigheten att återvända inom tidsfristen för frivillig avresa, såsom krävs i återvändandedirektivet.

När det gäller *stöd vid självmant återvändande* visade utvärderingarna att det finns utrymme att förbättra stödet till irreguljära migranter som är villiga att återvända frivilligt, särskilt genom att säkerställa att programmen för bistånd vid frivilligt återvändande och återanpassning har en större räckvidd (dvs. inte enbart avser avvisade asylsökande eller tredjelandsmedborgare som har förlorat sin rätt att vistas i EU).

Flera medlemsstater vidtar inte tillräckliga åtgärder för att säkerställa att *beslut om återvändande verkställs*. Vissa länder har ingen mekanism för att säkerställa en systematisk uppföljning av återvändandeinsatser eller en mekanism som är olämplig för ändamålet. Ofta saknas åtgärder för att systematiskt lokalisera återvändande personer för att förhindra att de avviker och säkerställa att besluten följs. Ändamålsenliga övervakningssystem för påtvingat återvändande har inte inrättats i alla medlemsstater.

Strategin när det gäller *ensamkommande barn* skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Att fastställa hållbara lösningar och undersöka alla alternativ som står till buds, inbegripet återvändande till ursprungslandet och familjeåterförening i ett tredjeland, är en väsentlig del i fastställandet av barnets bästa, vilket dock inte alla medlemsstater gör. Detta resulterar i att "återvändande" inte bedöms vara en möjlighet när man gör den individuella bedömningen av barnets bästa.

Flera problem har konstaterats när det gäller *förvar*. Tillgången till och användningen av effektiva alternativ till förvar skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. Bristande förvarskapacitet

Danmark i detta i kraft av artikel 4 i protokoll 22 som bifogas fördragen. Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein omfattas av direktivet på grund av de respektive avtal som associerar dem till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket.

⁴⁰ Förordning (EU) 2020/851, EUT L 198, 22.6.2020, s. 1, om ändring av förordning (EG) nr 862/2007, EUT L 199, 31.7.2007, s. 23.

⁴¹ Förordning (EU) 2018/1860, EUT L 312, 7.12.2018, s. 1.

och det faktum att vissa medlemsstater inte utnyttjar alla de möjligheter som direktivet ger i fråga om förvarets längd bidrar till en ökad risk för avvikande, vilket påverkar återvändandesystemets ändamålsenlighet. Att säkerställa lämpliga materiella villkor vid förvarsenheter är återkommande problem som bland annat innebär att det saknas adekvat skydd för de intagnas privatliv och att förvarsenheterna präglas av en fängelsemiljö som inte fullt återspeglar frihetsberövandets administrativa karaktär.

Det har tagit lång tid att genomföra rekommendationerna. Under 2018 ingav kommissionen ett förslag till ett omarbetat återvändandedirektiv⁴², som består av **riktade ändringar för att göra EU:s återvändandepolitik så ändamålsenlig som möjligt** och samtidigt värna irreguljära migranternas grundläggande rättigheter och säkerställa respekt för principen om *non-refoulement*. Den föreslagna omarbetningen bygger på den information som insamlats under utvärderingarna och avhjälpes flera av de brister som nämnts tidigare, till exempel införandet av en skyldighet för medlemsstaterna att inrätta program för bistånd vid frivilligt återvändande och upprättandet av en gemensam förteckning över objektiva kriterier för att fastställa om det föreligger risk för avvikande. Det ändrade förslaget till förordning om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd⁴³ innehåller dessutom krav på att ett beslut om återvändande ska utfärdas omedelbart för en asylsökande som har fått avslag på sin ansökan⁴⁴.

3.2.4. Polissamarbete

Genom 1990 års Schengenkonvention infördes bestämmelser om ökat samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaternas polisstyrkor som en kompensationsåtgärd för avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna. Bestämmelserna omfattar samarbete för att förhindra och upptäcka brott: operativt samarbete, t.ex. möjlighet till utökad övervakning eller fortsatt förföljande av brottslingar över de inre gränserna (så kallat förföljande över gräns) och informationsutbyte för att förhindra och motverka brott eller hot mot den allmänna ordningen och säkerheten.

Lagstiftningsramen för polissamarbete inom Schengenområdet är fortfarande mer splittrad än andra delar av Schengenregelverket och ger parterna stor frihet att välja hur de ska genomföra den. En stor del av samarbetsramen baseras på icke-bindande dokument från rådet, till exempel god praxis ("Schengenkatalogen") och riktlinjer. Huvudbestämmelserna i Schengenkonventionen genomförs dessutom främst genom bilaterala eller multilaterala överenskommelser som medlemsstaterna har ingått. EU-ramen om informationsutbyte och åtkomst till uppgifter för brottsbekämpande ändamål har utvecklats kontinuerligt sedan 1990. En del av den tillhör formellt inte Schengenregelverket men har nära koppling till det. Under utvärderingarna beaktas därför även genomförandet av Prümbesluten, Europolförordningen och andra rättsliga instrument som inte ingår i Schengenregelverket. Detta bidrar till bedömningen av hur medlemsstaterna uppfyller de allmänna kraven om informationsutbyte i Schengenkonventionen.

Utifrån de 27 utvärderingar som har gjorts med avseende på polissamarbetet kan det konstateras att **medlemsstaterna generellt sett följer Schengenregelverket inom området för polissamarbete**. Inga allvarliga brister har konstaterats och endast ett fåtal fall med bristande efterlevnad har upptäckts, främst inom området för informationsutbyte och särskilt åtkomsten till VIS för brottsbekämpande ändamål.

⁴² COM(2018) 634 final.

⁴³ COM(2020) 611 final.

⁴⁴ Se skäl 31a och artikel 35a.

Det finns dock ett antal **återkommande brister** som gör att en del av de befintliga verktygen för polissamarbete och informationsutbyte inte kan nå sin fulla potential. Det konstaterades att förbättringar framför allt krävs för att *stärka det brottsbekämpande informationsutbytet*, särskilt med avseende på de enda kontaktpunkternas⁴⁵ funktion i medlemsstaterna och den mobila tillgången till gatupolisernas polisdatabaser. Andra viktiga områden där förbättring krävs var framtagandet och utbytet av *strategiska hotbilda-bedömningar avseende brottsligheten och riskanalyser* för att möjliggöra ett bättre gemensamt svar på den gränsöverskridande brottsligheten och en översyn av *de bilaterala eller multilaterala avtal* som medlemsstaterna har ingått för att öka och främja möjligheterna till operativt samarbete över gränserna (framför allt gränsöverskridande övervakning och förföljande över gräns).

3.2.5. Schengens informationssystem (SIS)

SIS är en central kompensationsåtgärd för avskaffandet av kontroller vid de inre gränserna, eftersom det utgör ett viktigt stöd för säkerhetspolisen i hela Schengenområdet. SIS är ett omfattande it-system som utfärdar registreringar om personer eller föremål som är intressanta av säkerhetsskäl. Det främjar även kontroller vid de yttre gränserna samt brottsbekämpande och rättsligt samarbete i hela Europa.

Dess tillämpningsområde fastställs i tre **rättsliga instrument** om gränskontrollssamarbete, brottsbekämpande samarbete och samarbete i fråga om registrering av motorfordon⁴⁶. Andra generationen av SIS (SIS II) togs i drift den 9 april 2013 i 28 medlemsstater, och i dagsläget finns 30 anslutna medlemsstater⁴⁷. Europaparlamentet och rådet antog den 28 november 2018 tre nya förordningar som kommer att innebära en ytterligare utökning av tillämpningsområdet och funktionerna för SIS, som ska genomföras i tre faser till 2021. Varje medlemsstat som använder SIS ansvarar för att inrätta, driva och underhålla sitt nationella system och utse sitt nationella Sirenekontor⁴⁸, som säkerställer utbyte av all kompletterande information med anknytning till SIS-registreringar. Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-Lisa) ansvarar för den operativa förvaltningen av det centrala systemet och kommunikationsinfrastrukturen.

Utifrån de 32 utvärderingar som har gjorts med avseende på SIS kan det konstateras att **medlemsstaterna i regel har genomfört och använt SIS på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt**. I fyra medlemsstater konstaterades allvarliga brister i genomförandet av SIS⁴⁹, men dessa länder har aktivt arbetat med att avhjälpa bristerna. Situationen har dock inte förbättrats i ett av fallen.

⁴⁵ De enda kontaktpunkterna är den nationella samservicen för internationellt brottsbekämpande samarbete: Det finns ett telefonnummer och en e-postadress för alla begäranden om internationellt brottsbekämpande samarbete som hanteras på nationell nivå. De olika nationella kontoren eller kontaktpunkterna för de olika samarbetskanalerna sammanförs med företrädare för alla nationella brottsbekämpande organ under en och samma förvaltningsstruktur. Referensdokument: riktlinjerna om en gemensam kontaktpunkt (rådets dokument 10492/14 av den 13 juni 2014).

⁴⁶ Förordning (EG) nr 1987/2006, EUT L 381, 28.12.2006, s. 4; rådets beslut 2007/533/RIF, EUT L 205, 7.8.2007, s. 63 och förordning (EG) nr 1986/2006, EUT L 381, 28.12.2006, s. 1.

⁴⁷ Utöver de 26 länderna i Schengenområdet är Bulgarien, Rumänien, Förenade kungariket och Kroatien anslutna till SIS. De två sistnämnda länderna omfattas dock fortfarande av vissa restriktioner när det gäller användningen av Schengenövergripande SIS-registreringar i syfte att neka inresa till eller vistelse i Schengenområdet.

⁴⁸ Sirene står för ”Begäran om kompletterande uppgifter vid det nationella gränsövergångsstället”.

⁴⁹ Allvarliga brister framkom i utvärderingarna av Belgien 2015, Frankrike och Spanien 2016 samt Förenade kungariket 2017. Återbesök gjordes i Belgien 2016 och i Frankrike 2019. Man anser att Belgien, Frankrike och Spanien har avhjälpt alla allvarliga brister.

Under utvärderingarna framkom vissa **återkommande brister**, till exempel avsaknad av *tekniska verktyg eller obligatoriska förfaranden* på landsnivå för att ladda upp fingeravtryck och bilder för SIS-registreringar även i fall där länderna har tillgång till sådana. En annan återkommande upptäckt rörde några av de funktioner som infördes 2013 genom SIS II, framför allt att inte all den information som finns med i SIS-registreringarna *visas för slutanvändarna*. Det framkom även att det ökade utbytet av kompletterande information till följd av den omfattande användningen av systemet ofta innebär att *Sirenekontoren* når taket för sin kapacitet. Sirenekontoren har inte alltid tillräckligt med personal och tekniska resurser, inbegripet automatiserade och integrerade arbetsflödesverktyg, för att kunna utbyta sådan information på ett ändamålsenligt sätt. **Ett betydande antal av de konstaterade bristerna har avhjälpits med framgång de fem senaste åren.**

3.2.6. Uppgiftsskydd

En annan viktig del av Schengenregelverket är bestämmelserna om skydd av personuppgifter. Under 2016 gjordes en betydande reform av EU:s dataskyddslagstiftning för att stärka medborgarnas rättigheter i den digitala tidsåldern. Den allmänna dataskyddsförordningen⁵⁰ och direktivet om uppgiftsskydd vid brottsbekämpning⁵¹ är de **viktigaste lagstiftningsakterna** på detta område, tillsammans med de särskilda dataskyddsbestämmelserna i regelverken för SIS och VIS.

I dessa utvärderingar bedömer man hur medlemsstaterna genomför och tillämpar Schengenregelverket, framför allt med avseende på SIS och VIS mot bakgrund av dataskyddskraven. Man bedömer även dataskyddsmyndigheternas roll när det gäller att övervaka de myndigheter som förvaltar och använder SIS och VIS.

Utifrån de 29 utvärderingar som har gjorts i fråga om uppgiftsskydd kan det konstateras att **medlemsstaterna i regel genomför och tillämpar de relevanta bestämmelserna om SIS och VIS i enlighet med dataskyddskraven**. Inga allvarliga brister konstaterades, men det finns fortfarande ett antal återkommande problem som måste åtgärdas/håller på att åtgärdas.

De utvärderingar som gjordes efter maj 2018 (tillämpningsdatumet för den nya dataskyddsramen) påvisade dröjsmål i vissa länder med genomförandet av den allmänna dataskyddsförordningen och/eller införlivandet av direktivet om uppgiftsskydd vid brottsbekämpning i den nationella rätten samt antagandet av nationell SIS- och VIS-relaterad lagstiftning i enlighet med detta.

I vissa medlemsstater finns brister när det gäller dataskyddsmyndigheternas fullständiga *oberoende*, vilket innebär att regeringen direkt eller indirekt påverkar datatillsynsmyndigheternas arbete. Några av dessa problem har lösts under uppföljningen av Schengenutvärderingarna och under reformen av den nationella dataskyddslagstiftningen för att genomföra den allmänna dataskyddsförordningen och införliva direktivet om uppgiftsskydd vid brottsbekämpning. Vissa dataskyddsmyndigheter har dessutom inte tillräckligt med mänskliga och ekonomiska *resurser* för att genomföra alla sina SIS- och VIS-relaterade uppgifter.

Några medlemsstater ansågs behöva mer frekventa och omfattande *inspektioner* från dataskyddsmyndigheternas sida för att fullgöra sin uppgift att övervaka lagligheten i behandlingen av SIS II- och VIS-relaterade uppgifter. I vissa fall har tidsfristerna inte hållits för att genomföra den första granskningen av behandlingen av uppgifter i SIS och VIS.

⁵⁰ Förordning (EU) 2016/679, EUT L 119, 4.5.2016, s. 1.

⁵¹ Direktiv (EU) 2016/680, EUT L 119, 4.5.2016, s. 89.

När det gäller *registrerade rättigheter* med avseende på SIS och VIS konstaterades det att det faktiska utövandet av dessa rättigheter hindrades av en avsaknad av lämplig information.

Den period under vilken *loggar* över sökningar i SIS och VIS bevarades stred mot Schengenregelverket i vissa fall. Ofta saknades en proaktiv egenkontroll av iakttagandet av dataskydd från de personuppgiftsansvarigas sida, inbegripet regelbundna granskningar av loggarna. Dessutom saknas ofta tydlighet kring uppgifterna och ansvarsfördelningen när det gäller behandling av personuppgifter mellan de olika myndigheter som är involverade i viseringsförfarandet och behandlingen av tillhörande uppgifter. Vissa förbättringar måste fortfarande göras när det gäller fysiska, organisatoriska och it-säkerhetsmässiga åtgärder med avseende på VIS-uppgifter. Dataskyddsombuden bör i vissa fall bli mer delaktiga i övervakningen av hur personuppgifter behandlas i Schengenspecifika sammanhang. Ofta saknades regelbunden och kontinuerlig utbildning i dataskydd och datasäkerhet för all den operativa personal som har tillgång till SIS II.

Medlemsstaterna vidtar i regel de åtgärder som krävs för att följa upp resultaten och rekommendationerna. Vissa framsteg har gjorts överlag för att avhjälpa bristerna, men det har tagit lång tid att genomföra rekommendationerna.

4. FUNKTIONSSÄTTET FÖR UTVÄRDERINGS- OCH ÖVERVAKNINGSMEKANISMEN FÖR SCHENGENREGELVERKET I DET FÖRSTA FLERÅRIGA PROGRAMMET

4.1. Konstaterade brister

Under de fem senaste åren har utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket lett till avsevärda förbättringar i genomförandet av Schengenregelverket i EU och har redan visat sitt mervärde när det gäller säkerställandet av ett effektivt fungerande Schengenområde. Erfarenheten från det första fleråriga utvärderingsprogrammet (2015–2019) visade dock på en rad brister som har försvagat mekanismens fulla potential. Behovet av att se över vissa aspekter av mekanismen har dock konstaterats av såväl Europaparlamentet, i sitt betänkande från 2017⁵², som medlemsstaterna, genom det samråd som det finska ordförandeskapet i rådet inledde 2019⁵³. Därför är det viktigt att utnyttja erfarenheten från det första fleråriga utvärderingsprogrammet för att bedöma hur utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket skulle kunna genomföras på ett mer effektivt sätt, inbegripet från resurssynpunkt.

En av de främsta bristerna är att **den första fasen av utvärderingsprocessen (antagandet av en rapport och rekommendationer) tog alltför lång tid**, vilket fick stora konsekvenser för ett snabbt och ändamålsenligt avhjälpande av bristerna. Denna fas varade i mer än ett år i 25 procent av fallen och i över 18 månader i tolv fall. Den varade särskilt länge när utvärderingsgruppen konstaterade ”allvarliga brister” (en upptäckt som i princip bör leda till en snabbare uppföljning). I genomsnitt tog det cirka 10 månader för kommissionen att anta en utvärderingsrapport. Rådet behövde ytterligare 2,5 månader för att anta rekommendationer, från och med vilket länderna ska inge en handlingsplan för att avhjälpa bristerna.

De experter som medlemsstaterna har bidragit med har inte alltid motsvarat behoven. Antalet experter som stod till förfogande var ibland inte tillräckligt stort för att tillgodose

⁵² Betänkande om årsrapporten om Schengenområdets funktionssätt (2017/2256(INI)).

⁵³ Rådets dokument 13244/2019.

behoven i de pågående utredningarna. I utvärderingar rörande uppgiftsskydd och viseringspolitiken bestod grupperna i vissa fall av bara fyra eller fem experter (det optimala antalet är åtta), eftersom länderna inte hade utsett fler experter. Dessutom hade experterna inte alltid den profil som krävdes eller tillräcklig erfarenhet inom de berörda politikområdena. Det fanns även en påtaglig geografisk obalans. Under de fem åren utsågs en tredjedel av experterna av endast fem länder.

Oanmälda besök visade sig vara mindre ändamålsenliga än vad som var tänkt från början. Det årliga utvärderingsprogrammet för oanmälda besök fastställs i dagsläget året innan besöken genomförs, utifrån en riskanalys som görs ett år före besöken. Med detta system var det omöjligt att snabbt anpassa sig till nya utmaningar. Det blev lättare att organisera utvärderingarna på ett smidigt sätt, men samtidigt försvagades de oanmälda besökens syfte som sådant genom kravet att utse experter två veckor före besöket och skyldigheten att underrätta den berörda medlemsstaten 24 timmar i förväg.

Det har generellt sett tagit lång tid att följa upp och genomföra handlingsplanerna, och någon omfattande och enhetlig uppföljning gjordes i regel inte. Cirka 201 utvärderingar har gjorts sedan 2015. Trots stora framsteg har omkring 25 % av handlingsplanerna avslutats efter 2,25 år i genomsnitt. Utvärderingarna var överlag inte inriktade på huruvida de viktigaste delarna inom varje särskilt politikområde i Schengenregelverket genomförts på ett ändamålsenligt och enhetligt sätt i samtliga medlemsstater, vilket är avgörande för att säkerställa ett välfungerande Schengenområde. Rekommendationerna inriktades därför alltför mycket på ytterst specifika och åtskilliga detaljer än på de centrala delarna av Schengenregelverket, och ingen tydlig tidsfrist angavs för när rekommendationerna skulle vara genomförda. Dessutom **har man inte i tillräcklig mån utnyttjat de tematiska utvärderingar** som skulle göra det möjligt att utvärdera flera eller alla medlemsstater samtidigt i ett särskilt Schengenrelevant hänseende och att identifiera utvecklingstendenser och gemensamma brister samt bästa praxis. De befintliga **rapporteringskyldigheterna** i fråga om Schengenutvärdering **medför** dessutom **en stor administrativ börda** för såväl kommissionen som medlemsstaterna. Alla dessa delar tillsammans hindrade en omfattande och enhetlig övervakning av handlingsplanernas genomförande.

Rekommendationerna har inte visat sig vara ett tillräckligt ändamålsenligt verktyg för att säkerställa att medlemsstaterna vidtar skyndsamma åtgärder. Generellt sett har utvärderingsresultaten och de tillhörande rekommendationer som kommissionen har föreslagit diskuterats mycket lite i Schengenkommittén, vilket delvis beror på utvärderingarnas alltför utförliga och specifika karaktär. Att rådet antar rekommendationerna gav i slutändan inte upphov till de kollegiala påtryckningar som man förväntade sig för att säkerställa en hög standard i genomförandet av Schengenregelverket. **Systemet säkerställde inte på annat sätt några lämpliga politiska diskussioner om situationen för Schengen** i andra relevanta forum, och Europaparlamentet involverades inte heller så regelbundet i detta.

Bedömningen av hur **de grundläggande rättigheterna** respekterats vid genomförandet av Schengenregelverket var inte tillräckligt integrerad i utvärderingsmekanismen.

4.2. Eventuella operativa åtgärder för att förbättra funktionssättet för utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket

4.2.1. Snabbare, mer riktade och strategiska utvärderingar

Alla aktörer måste avsätta tillräckliga ekonomiska och mänskliga resurser samt anta lämpliga åtgärder för att snabbt fullgöra sina respektive uppgifter under utvärderingsprocessen.

Utvärderingar bör kunna genomföras snabbare med hjälp av interna **arbetsflöden** kombinerat med **riktmärken**.

Kommissionen och rådet har fått en god överblick över situationen i samtliga medlemsstater genom slutförandet av det första fleråriga utvärderingsprogrammet. Utan att äventyra kvaliteten på det nuvarande förfarandet skulle utvärderingarna kunna behövsanpassas i högre grad utifrån tidigare utvärderingsresultat. Såsom medlemsstater har betonat finns det fortfarande utrymme att förbättra **rapporternas och rekommendationernas kvalitet** och bedömningarnas ökade enhetlighet på olika politikområden. Brister kvarstår både mellan länder och inom politikområden. De **checklistor** som för närvarande används för utvärderingsändamål skulle kunna ses över så att de inriktas på de viktigaste delar som kan påverka Schengenområdet som helhet.

De analysverktyg som finns måste användas på ett mer strategiskt och rationellt sätt. Tematiska utvärderingar skulle systematiskt kunna användas för att bedöma genomförandet av viktiga lagstiftningsändringar när sådana träder i kraft. Oanmälda besök måste också kunna anordnas snabbt där så krävs. **Att stärka synergier och samarbete** med andra aktörer och utvärderingsmekanismer är avgörande. Man bör framför allt stärka den roll som EU-byråer (Frontex, eu-Lisa, FRA och Europol), EDPS och nationella kvalitetskontrollmekanismer har. Detta skulle kunna åstadkommas genom att byråerna blir mer delaktiga i utvärderingarna och genom att upprätta ett mer regelbundet och systematiskt informationsutbyte mellan dessa och kommissionen. Det är särskilt viktigt att öka synergier med Frontex sårbarhetsanalyser och att FRA och Europol tar fram mer riktade riskanalyser som skulle bidra till bättre utvärderingar.

Det är även viktigt att se till att medlemsstaterna **utser tillräckligt många kvalificerade experter för samtliga politikområden**. Man bör överväga att inrätta en mekanism för att bättre samordna utseendet av experter för alla Schengenutvärderingar. Kommissionen kommer att uppdatera den befintliga utbildningsplanen och vidta åtgärder för utbildningar i viseringspolitiken. Regelbunden kompetensutveckling skulle också kunna erbjudas.

Avslutningsvis måste man vid utvärderingen och uppföljningen ägna särskild vikt vid respekten för **de grundläggande rättigheterna** vid genomförandet av Schengenregelverket. Det är viktigt att fundera på hur grundläggande rättigheter kan införlivas på ett bättre sätt i bedömningen. Det skulle kunna vara till fördel i detta avseende att uppdatera de befintliga checklistorna, så att frågor som rör de grundläggande rättigheterna införlivas bättre i dessa, att FRA blir mer delaktig i utvärderingarna och att dess riktlinjer används i högre grad.

4.2.2. Påskynda och effektivisera genomförandet av rekommendationerna

Harmoniserade rekommendationer skulle främja framtagandet av ändamålsenliga handlingsplaner och ett snabbt genomförande av dessa. **Schengenkataloger och handböcker** inom de relevanta politikområdena är ett viktigt verktyg som medlemsstaterna bör beakta när de genomför specifika rekommendationer om Schengenutvärdering. De kommer att behöva uppdateras och förbättras ytterligare på regelbunden basis. Sådan **bästa praxis** som avses i utvärderingsrapporterna bör utbytas mellan medlemsstaterna och användas vid genomförandet av rekommendationerna. Man bör överväga möjligheten att fastställa **tidsfrister för genomförandet av rekommendationer** i enlighet med revisionsrättens rekommendationer⁵⁴.

⁵⁴ EU:s informationssystem till stöd för gränskontroll – ett kraftfullt verktyg, men mer fokus på aktuella och fullständiga uppgifter behövs, Särskild rapport 20/2019.

Att tillhandahålla **nödvärdigt ekonomiskt stöd** är också viktigt för att främja ett snabbt genomförande av rekommendationer. Kopplingen mellan utvärderingsmekanismen och fastställandet av nationella prioriteringar har bevarats inom ramen för den föreslagna fleråriga budgetramen⁵⁵ samt instrumentet för gränsförvaltning och visering⁵⁶. Den stärkta *tematiska del* som föreslagits ger en större flexibilitet när det gäller att åtgärda de brister som måste avhjälpas omgående, särskilt prioriterade åtgärder för omedelbart genomförande. För att göra det ännu enklare att omfördela och fastställa eventuella ytterligare finansieringsbehov skulle länderna systematiskt kunna ange i handlingsplanerna vilken ekonomisk effekt som de avhjälpande kommer att få enligt deras bedömning.

Ökade kollegiala påtryckningar kräver också att det finns tillräckligt med information om de konstaterade bristerna på politisk nivå. Enligt den nuvarande förordningen ska kommissionen presentera **årliga rapporter**, vilket utgör en möjlighet att redogöra för situationen i Schengenområdet, sprida bästa praxis och öka den politiska medvetenheten genom att möjliggöra en diskussion om gemensamma utmaningar på politisk nivå.

Det är avgörande med en ändamålsenlig uppföljning i lämplig tid för att avhjälpa de brister som konstaterats genom mekanismen för att hela utvärderings- och övervakningsprocessen ska vara trovärdig och nå sin fulla potential. Detta är avgörande i slutändan för att säkerställa ett välfungerande Schengenområde. Praxis har visat att några medlemsstater i vissa fall upprepade gånger inte har genomfört rådets rekommendationer och avhjälpt de konstaterade bristerna. I sådana fall kommer det att övervägas en mer systematisk övervakning från kommissionens sida, inbegripet genom **överträdelseförfaranden**.

Eventuella operativa åtgärder för att förbättra utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket:

- Att förenkla de interna arbetsflödena och fastställa riktmärken för att påskynda dem.
- Att ta fram ny utbildning på det viseringspolitiska området och stärka befintlig sådan för att främja och öka deltagandet.
- Att uppdatera checklistorna så att fokus sätts på de viktigaste delar som kan påverka Schengenområdet som helhet.
- Att använda sig av oanmälda besök och tematiska utvärderingar på ett mer strategiskt sätt.
- Att förbättra synergier och samarbetet med EU-byråer och nationella kvalitetskontrollmekanismer.
- Att ytterligare förenkla rapporter och lägga om rekommendationernas fokus.
- Att ta fram och uppdatera kataloger med bästa praxis.
- Att anta den årliga rapporten för att främja politisk diskussion.

Avslutningsvis har det även blivit uppenbart att de operativa förbättringarna måste kompletteras med de lagstiftningsändringar som krävs för att skapa klarhet och stärka befintliga bestämmelser och förfaranden, för att mekanismen ska kunna användas på ett helt ändamålsenligt sätt. Dessa delar kommer att ingå i den översynsprocess som kommer att inledas genom det första Schengenforumet den 30 november och leda fram till det förslag till översyn av mekanismen som kommissionen avser att lägga fram nästa år.

⁵⁵ COM(2018) 472 final.

⁵⁶ COM(2018) 473 final.

5. SLUTSATS

Utvecklingen av Schengenområdet är en av de främsta saker som har lett till större friheter för medborgarna och som gör att den inre marknaden blomstrar och utvecklas. Schengenområdet har utsatts för tryck sedan 2015. Åtskilliga terroristattacker, anländandet av ett stort antal irreguljära migranter vid EU:s yttre gränser till följd av flyktingkrisen 2015 och, på senare tid, covid-19-pandemins utbrott har lett till ett återinförande av kontroller vid de inre gränserna, varav vissa finns kvar än i dag. Kommissionen har konsekvent hävdad sedan 2016 att kontroller vid de inre gränserna inte löser dagens utmaningar och att de samtidigt medför stora ekonomiska, politiska och sociala kostnader för EU och de enskilda medlemsstaterna.

Schengenregelverket innefattar en stor uppsättning åtgärder som kompenserar avsaknaden av kontroller vid de inre gränserna och ger ändamålsenliga garantier för en hög grad av säkerhet. De tre centrala pelarna i Schengenregelverket är förvaltning av de yttre gränserna, kompensationsåtgärder (t.ex. ett effektivt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter, en ändamålsenlig viserings- och återvändandepolitik samt ett omfattande SIS) och en robust övervakningsmekanism. Stabiliteten i detta komplexa system är beroende av att varje enskild pelare är stark och att det råder konsekvens och sammanhållning mellan pelarna.

De utmaningar som vi har stått inför sedan 2015 har åskådliggjort medlemsstaterna bristande tillit till Schengensystemet och bekräftat vikten av en kraftfull samordning inom Schengenområdet samt behovet av att stärka dess styrning för att ta itu med dessa utmaningar på ett ändamålsenligt sätt.

Det är avgörande med en effektiv utvärderings- och övervakningsmekanism för Schengenregelverket för att återskapa förtroendet och garantera ett bättre och konsekvent genomförande av Schengenregelverket och följaktligen ett välfungerande Schengenområde. Mervärdet och nödvändigheten av att ha en utvärderings- och övervakningsmekanism för Schengenregelverket erkänns av rådet, som har ansett att utvärderingsprocessen fyller sin centrala funktion att övervaka den korrekta tillämpningen av Schengenregelverket, samtidigt som den har medfört ytterligare fördelar i de flesta medlemsstater, bland annat genom en stärkt nationell samordning, mer expertis och utbyten via de experter som deltar i utvärderingarna och rekommendationer till nationella planer och strategier⁵⁷. Europaparlamentet har också betonat det stora värdet ”i den nya utvärderingsmekanismen för Schengen, eftersom den främjar öppenhet, ömsesidigt förtroende och ansvarstagande mellan medlemsstaterna genom att genomförandet av de olika områdena av Schengenregelverket granskas”⁵⁸.

Mekanismen har redan lett till påtagliga förbättringar. Utifrån resultaten av de utvärderingar som kommissionen och medlemsstatsexperter har gjort i praktiken de fem senaste åren kan det konstateras att allvarliga brister har avhjälpats omedelbart. Medlemsstaterna genomför Schengenregelverket på ett lämpligt sätt överlag. Det finns dock fortfarande brister i medlemsstaterna och många olika metoder som i slutändan skulle kunna påverka Schengenområdets integritet och funktionssätt. Det måste säkerställas en större harmonisering de kommande åren för att Schengenområdet ska fungera på ett ändamålsenligt sätt.

Utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket kommer att ha en fortsatt viktig roll i det avseendet. Erfarenheten från det första fleråriga utvärderingsprogrammet har dock påvisat ett antal brister som gör att mekanismen inte kan

⁵⁷ Rådets dokument 13244/2019, punkt 1.7.

⁵⁸ Betänkande om årsrapporten om Schengenområdets funktionssätt (2017/2256(INI)), punkt 7.

fungera lika ändamålsenligt som den skulle kunna och bör göra. Mot bakgrund av den betydelse som utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket har i förvaltningen av Schengensamarbetet måste åtgärder vidtas för att avhjälpa de konstaterade bristerna ovan och göra mekanismen mer ändamålsenlig. Vissa brister skulle kunna avhjälpas redan på operativ nivå, medan andra även kommer att kräva lagstiftningsändringar.

Det är även nödvändigt med en mer regelbunden och strukturerad politisk dialog mellan de aktörer som är involverade i Schengenområdets funktionssätt. Kommissionen har inrättat Schengenforumet för att stimulera ett mer konkret samarbete kring hur man kan skapa ett starkare och mer resilient Schengenområde genom en ökad politisk dialog om de åtgärder som krävs för de befintliga utmaningarna. En sådan politisk diskussion skulle kunna främjas genom att information om utvärderingsresultat och rekommendationer genomförs i högre grad.

Såsom betonades i det gemensamma uttalandet av EU:s inrikesministrar den 13 november 2020 kräver ett välfungerande Schengenområde en modern och effektiv förvaltning av de yttre gränserna och kraftfulla kompensationsåtgärder för att garantera en hög säkerhetsnivå. Den politiska diskussionen måste därför på ett heltäckande sätt omfatta alla delar av det komplexa system som främjar ett välfungerande Schengenområde. Brister bör inte betraktas som enskilda företeelser utan sett till deras samspel med andra områden som omfattas av utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket och sett till hur de eventuellt kan skada Schengenområdet som helhet.

I denna rapport presenteras operativa åtgärder som eventuellt kan vidtas för att avhjälpa de konstaterade bristerna. Dessutom framhålls det att man även måste bedöma vilka lagstiftningsändringar som krävs för att utvärderingsmekanismen ska bli helt lämplig för ändamålet. Diskussionerna i Schengenforumet den 30 november 2020 bör bidra till en Schengenstrategi som kommissionen avser att anta 2021. Strategin kommer även att innebära en ny bedömning av utvärderingsmekanismen för Schengenregelverket, för att säkerställa att den kan nå sin fullständiga potential som ett verktyg för att utvärdera Schengenområdets funktionssätt och säkerställa att förbättringar genomförs på ett ändamålsenligt sätt.