



Bruxelles, den 16.5.2023
COM(2023) 274 final

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

Schengenstatusrapport 2023

DA

DA

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE RÅD,
RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET
SCHENGENSTATUSRAPPORT 2023**

Schengenstatusrapporten for 2023 markerer den fortsatte gennemførelse af Kommissionens initiativ til at styrke forvaltningen af Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser ("Schengenområdet") og sikre strukturerede, koordinerede og fælles europæiske svar på de udfordringer, der påvirker det fælles område. Den indleder den anden årlige Schengencyklus og danner grundlag for den politiske beslutningstagning samt den tekniske opfølgning på både europæisk og nationalt plan. Rapporten, der bl.a. tager udgangspunkt i Schengenevalueringerne fra 2022, redegør for Schengens status, overvåger de fremskridt, der gøres ved afslutningen af den årlige styringscyklus, og fremhæver prioriterede områder, der kræver yderligere opmærksomhed.

I det seneste år er vigtige prioriteter, der blev identificeret i Schengenstatusrapporten for 2022, blevet gennemført med succes, og de vigtigste milepæle er nået. Blandt de bemærkelsesværdige resultater kan nævnes Kroatiens tiltrædelse af Schengenområdet, vedtagelsen af en ny retlig ramme for Schengenevalueringer, den første flerårige strategiske politik for integreret europæisk grænseforvaltning, vedtagelsen af Rådets henstilling om operationelt retshåndhævelsessamarbejde og lanceringen af det nye Schengeninformationssystem. Schengenstatusrapporten for 2023 søger at bygge videre på disse prioriteter og overordnede mål med henblik på at sikre en gnidningsløs og effektiv gennemførelse af Schengenstrukturen under hensyntagen til nye udfordringer og prioriterede områder.

Denne meddelelse¹ tjener som input til Schengenrådets møde den 8. juni 2023, som samler ministrene fra Schengenområdet for at sikre strategisk koordinering af politikkerne for indre anliggender, fremme betingelserne for et velfungerende område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og give operationel styring.

1. Styrkelse af forvaltningen af Schengensamarbejdet med henblik på et vedvarende højt gennemførelsesniveau

Sikring af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser kræver fælles aftalte foranstaltninger, der gennemføres efter de højest mulige standarder af alle, samt strukturerede, koordinerede og fælles reaktioner på trusler. For at opfylde behovet for denne fælles forvaltningsramme etablerede Kommissionen den **første årlige Schengencyklus** i 2022. Den har været et vigtigt skridt fremad med hensyn til at fremme gensidig tillid mellem Schengenmedlemsstaterne, øge bevidstheden om fælles udfordringer, fremme en stærkere følelse af kollektivt ansvar og bane vejen for en koordineret og beslutsom indsats.

En fælles og stabil ramme for politikkoordinering

¹ Schengenstatusrapporten for 2023 opfylder også Kommissionens retlige forpligtelse til at aflægge rapport i henhold til artikel 25 i Rådets forordning (EF) nr. 922/2022 og artikel 33 i Schengengrænsekodeksen.

Siden marts 2022 har Schengenrådet regelmæssigt samlet indenrigsministrene for at drøfte spørgsmål vedrørende deres landes fælles ansvar i forbindelse med Schengen. Den første Schengenstatusrapport² leverede den fælles ramme ved at identificere de vigtigste politiske prioriteter for at tackle de udfordringer, som Schengenområdet står over for. For at styre de politiske drøftelser i hvert Schengenråd fremlagde Kommissionen et **Schengenbarometer**. Barometeret gav et omfattende situationsbillede af de vigtigste drivkræfter, der har indvirkning på stabiliteten i Schengenområdet, og som dækker situationen ved de ydre og indre grænser, migrationsruter til og inden for EU, truslerne mod og de fælles reaktioner på den indre sikkerhed samt visumpolitiske udfordringer. Det styrkede Schengenbarometer+, der blev fremlagt i marts 2023, adresserede behovet for at forbedre EU's situationsbevidsthed, beredskab og faktabaserede politikudformning som foreslået af kommissionsformand Ursula von der Leyen for EU's ledere på det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd i februar.

Øget gennemsigtighed og engagement

Efter opfordringerne til større politisk engagement og gennemsigtighed er Kommissionen i færd med at udvikle en **Schengenresultattavle** i tæt samarbejde med medlemsstaterne. Dette værktøj vil yderligere fremme gennemsigtigheden i forbindelse med Schengenrådets funktion og den gensidige tillid mellem medlemsstaterne og give mulighed for en effektiv prioritering af udestående afhjælpende foranstaltninger. En analyse af gennemførelsen af Schengenhenstillingerne i de seneste år på centrale områder såsom forvaltning af de ydre grænser, tilbagesendelse, Schengeninformationssystemet og visumpolitik viser, at den effektive nationale gennemførelsesgrad kumulativt ligger et godt stykke over 75 %.

Kommissionen har fortsat sit opsøgende arbejde på nationalt plan i medlemsstaterne. Der blev afholdt møder på både politisk og teknisk plan for at drøfte vigtige reformer som opfølgning på rapporten fra 2022, herunder drøftelser mellem **Schengenkoordinatoren** — der blev udnævnt i juni 2022 — og hans nationale modparter. Udvekslingerne understregede betydningen af at skabe tættere forbindelser mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne og skabe fælles ejerskab af forvaltningen af Schengenområdet. De viste også, at selv om der er en meget høj grad af effektiv gennemførelse af Schengenreglerne, er der stadig store udfordringer i Schengenområdet, som skal tackles.

² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 24. maj 2022 om "Schengenstatusrapporten 2022" (COM(2022) 301 final).



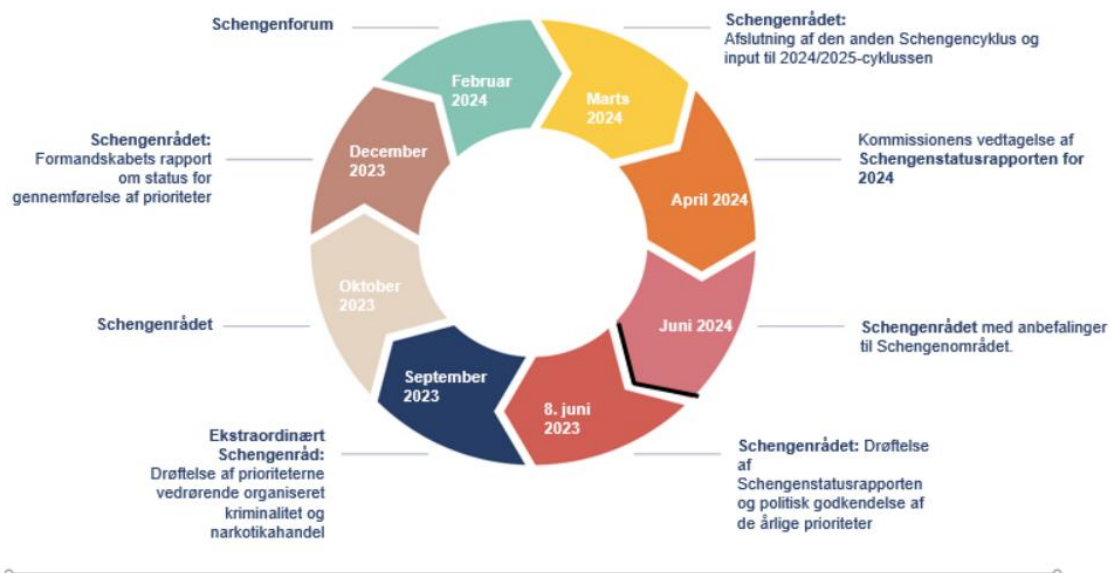
Oversigt over gennemførelsesgraden for henstillingerne i Schengenevalueringerne efter politikområde³

Anden Schengencyklus: konsolidering af den eksisterende ramme for bedre at opdage og håndtere identificerede udfordringer

I denne anden **Schengencyklus** bør Schengenrådet yderligere intensivere indsatsen for at koordinere gennemførelsen af fælles politikker og give operationel styring baseret på en fælles forståelse af risici og sårbarheder. For at bygge videre på de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger fra den første Schengencyklus, er det fortsat vigtigt yderligere at konsolidere forvaltningsrammen, fremskynde de operationelle foranstaltninger vedrørende migration og grænseforvaltning, fuldt ud operationalisere henstillingen om politisamarbejde, ophæve al langvarig kontrol ved de indre grænser og fortsætte med at udvide Schengenområdet.

³ Gennemførelsesgrader pr. politikområde: ydre grænser 78 %, tilbagesendelse 75 %, politisamarbejde 79 %, Schengeninformationssystemet 79 % og den fælles visumpolitik 82 %. Gennemførelsesgraden tager hensyn til arten af manglerne (manglende overholdelse eller nødvendige forbedringer) og gennemførelsesgraden for de afhjælpende foranstaltninger til at efterkomme henstillingerne i Schengenevalueringen.

Schengenforvaltning: SCHENGENCYKLUS 2023/2024



At denne ramme fungerer effektivt er et kollektivt ansvar for alle Schengenstater, EU-institutioner og -agenturer, hvilket kræver en høj grad af koordinering og tillid. Schengenevalueringerne sikrer, at medlemsstaterne gennemfører henstillingerne effektivt, men en fælles Schengentilgang skal komme i første række for at forhindre potentielle negative virkninger for Schengenområdet. Schengenstaternes individuelle indsats bør derfor suppleres af en fælles indsats gennem Schengenrådet, der tager hensyn til både de enkelte staters prioriteter og Schengenområdet som helhed. Den **nye Schengenevalueringsramme**, der blev vedtaget i 2022⁴, vil føre til mere strømlinede og omfattende landehenstillinger, der giver mulighed for at udvikle strategiske retningslinjer og vedtage henstillinger for hele Schengenområdet, hvilket yderligere vil styrke forvaltningsrammen og Schengenrådets rolle. Den indleder en tredje generation af Schengenevalueringer⁵, der bevæger sig væk fra fragmenterede, områdebaserede overensstemmelsesevalueringer og baner vejen for omfattende vurderinger af medlemsstaternes samlede resultater. Desuden styrker den Kommissionens og medlemsstaternes muligheder for at foretage tematiske evalueringer for at vurdere spørgsmål og praksis på tværs af politikområder i medlemsstater, der står over for lignende udfordringer.

⁴ Rådets forordning (EU) 2022/922 om indførelse og anvendelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1053/2013 (EUT L 160 af 15.6.2022, s. 1).

⁵ Mens den første generation af Schengenevalueringer blev koordineret af Rådet mellem 1998 og 2014, overgik koordineringen af den anden generation (2015-2023) til Kommissionen i henhold til Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober (EUT L 295 af 6.11.2013, s. 27). Den nye ramme vil blive anvendt fuldt ud i forbindelse med evalueringerne af Finland, Litauen, Letland og Estland i 2023.

De styrkede **overvågningsaktiviteter**⁶ vil forbedre gennemførelsen af disse fælles prioriteter og indgå i Schengenresultattavlen, idet der bygges videre på de igangværende bestræbelser på at sikre, at dette værktøj er et pålideligt instrument baseret på en fælles, stringent og gennemsigtig tilgang, der nøjagtigt afspejler situationen på stedet. Den vigtigste udvikling, status og de næste skridt i forbindelse med Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen er beskrevet i **bilag 1**.

En styrkelse af Schengenrådets rolle med en stærkere handlingsorienteret tilgang kræver en mere effektiv anvendelse af Schengenbarometeret, Schengenevalueringerne og andre værktøjer for bedre at kunne identificere områder, hvor der er behov for en indsats, hvilket fører til konkrete og håndgribelige resultater. Forbedring af fælles ejerskab og ansvar med et større fokus på mellemlang sigt kombineret med en stærkere, mere koordineret og effektiv gennemførelse er derfor prioriteter for denne anden cyklus. Kommissionen opfordrer det siddende og det kommende formandskab for Rådet til yderligere at konsolidere rammerne for Schengenforvaltningen baseret på det solide grundlag fra den første Schengencyklus for at sikre en gnidningsløs, løbende og permanent forvaltning af Schengenområdet.

Tekstboks 1. Indsamling af bedste praksis og udveksling af viden

Schengenevalueringerne identificerer innovativ praksis i medlemsstaterne, som kan anvendes af andre, og giver medlemsstaterne indsigt i innovative strategier, værktøjer og foranstaltninger til effektiv gennemførelse af Schengenreglerne.

Kompendiet over bedste praksis i **bilag 2** har til formål at give medlemsstaternes myndigheder yderligere værktøjer, når de gennemfører Schengenreglerne, og at bygge videre på afprøvede tilgange og teknikker, når de fremsætter nye forslag og initiativer. Det har også til formål at styrke den ramme, der blev oprettet i Rådets Gruppe vedrørende Schengenspørgsmål, og som giver medlemsstaterne mulighed for at dele deres erfaringer, udveksle viden og lære af hinanden, hvilket fører til en bedre gennemførelse af Schengenarkitekturen.

Denne bedste praksis bør også støtte en effektiv gennemførelse af den flerårige strategiske politikcyklus for integreret europæisk grænseforvaltning. Medlemsstaterne opfordres til at afspejle den relevante bedste praksis i deres nationale strategier for integreret grænseforvaltning.

2. Et bredere og mere velstående Schengen: et vigtigt aktiv for europæisk vækst

I dag nyder omkring 425 millioner mennesker godt af den frihed, sikkerhed og retfærdighed, som Schengen tilbyder. Schengen er det største område med fri bevægelighed uden kontrol ved de indre grænser i verden. Efter den ottende udvidelse med Kroatiens tiltrædelse den 1. januar

⁶ Den nye Schengenevaluerings- og overvågningsmekanisme omfatter muligheden for en mere strategisk anvendelse af de tilgængelige og nye overvågningsværktøjer, såsom revision (for alvorlige mangler), kontrolbesøg og tematiske evalueringer. Dette vil sikre en øget og målrettet opfølgning af medlemsstaternes evalueringer, hvilket er særlig relevant i tilfælde af alvorlige mangler. Kommissionen aflagde et første kontrolbesøg i februar 2023 for at overvåge Belgiens fremskridt med hensyn til at afhjælpe mangler i forvaltningen af de ydre grænser.

2023 omfatter Schengenområdet 27 europæiske lande, der formelt har afskaffet deres indre grænser.

Schengenområdet: den mest besøgte destination på verdensplan i 2022

2022 var kendetegnet ved genoptagelse af **internationale rejser** i stort omfang efter covid-19-pandemien. I 2022 kom 585 mio. ud af de 900 millioner turister, der rejste internationalt, til Europa, hvilket udgør 65 % af verdens samlede antal **og gør Schengen til det mest attraktive og mest besøgte område i verden**⁷.

Ud over at lette rejser inden for Unionen er Schengen en vigtig drivkraft for de europæiske virksomheders konkurrenceevne. Schengen bidrager væsentligt til et velfungerende indre marked og tegner sig for 23 mio. virksomheder og 15 % af det globale BNP. Handelen med varer og tjenesteydelser inden for Schengenområdet er blevet intensiveret i løbet af de seneste tre årtier og er fortsat den vigtigste kilde til handel med varer for EU (ca. 60 % højere end EU-27's varehandel med resten af verden). På trods af den komplekse og ustabile internationale kontekst har samhandelen inden for EU i 2022 oplevet et betydeligt opsving i forhold til tidligere år, hvilket afspejler bestræbelserne på at mindske afhængigheden af eksterne markeder og fordelene ved at operere i et fælles Schengenområde med få hindringer. F.eks. beløb den samlede handel med transporttjenester inden for det fælles område sig til næsten 270 mia. EUR i 2022 (en stigning fra ca. 125 mia. EUR i 2013). Sådanne tjenester omfatter typisk grænseoverskridende bevægelighed for personer og tjenesteydelser, hvilket viser, at det indre marked og Schengenområdet er velfungerende. Forslaget om ændring af Schengengrænsekodeksen supplerer det foreslåede nødinstrument for det indre marked, der har til formål at bevare den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser og personer og sikre tilgængeligheden af kritiske produkter i nødsituationer.

Den øgede stigning i den globale mobilitet resulterede i en kraftig stigning i antallet af ansøgninger om Schengenvisa, hvilket førte til betydelige forsinkelser i tildelingen af aftaler og i behandlingen af visumansøgninger, som det fremgik af Schengenevalueringerne i 2022. I nogle tilfælde betaler ansøgerne op til 500 EUR til agenturer eller enkeltpersoner blot for at få en aftale. Desuden giver medlemsstaterne ofte visumansøgere utilstrækkelige og unøjagtige oplysninger om visumansøgningsprocessen, hvilket påvirker kvaliteten af vurderingen af migrations- og sikkerhedsrisici. Der er mange forskellige konsekvenser af disse mangler, lige fra omdømmemæssig skade for medlemsstaterne og EU som helhed og økonomiske tab, navnlig i turistsektoren, til afbrydelse af familiekontakter og forretningsforbindelser. Medlemsstaterne bør indsætte tilstrækkeligt relevant personale på konsulaterne til at udføre opgaverne i forbindelse med behandlingen af ansøgninger for at sikre kvaliteten af den service, der ydes offentligheden. Medlemsstaterne kan anvende EU-midler under deres nationale programmer i henhold til instrumentet for grænseforvaltning og visa for 2021-2027 under Fonden for Integreret Grænseforvaltning: Der er afsat 88 mio. EUR til operationel støtte til den

⁷ UNWTO: Tourism set to return to pre-pandemic levels in some regions in 2023, offentliggjort den 17. januar 2023, tilgængelig [her](#). Statista: Number of international tourist arrivals worldwide from 2005 to 2022, by region, senest tilgået den 12. maj, tilgængelig [her](#).

fælles visumpolitik⁸. Kommissionen minder også om de seneste henstillinger, der opfordrer medlemsstaterne til at strømline ineffektive arbejdsgange på konsulaterne, til at gøre bedre brug af lokalt ansattes viden og ressourcer og til at genoverveje visse høringer af de centrale myndigheder. Udstedelse af flere visa til flere indrejser med lang gyldighed vil også føre til effektivitetsgevinster.

I april 2022 foreslog Kommissionen at digitalisere visumproceduren ved at oprette en fælles visumansøgningsplatform og erstatte den nuværende visummærkat med et digitalt visum. Målet er at mindske den administrative byrde for medlemsstaterne i forbindelse med forvaltningen af visumansøgninger og dermed bidrage til at overvinde de nuværende forsinkelser. Det vil også bidrage til at styrke sikkerheden i Schengenområdet og gøre visumformatet mindre udsat for svig eller tyveri. Parlamentet og Rådet begyndte at drøfte forslaget i juni 2022, og der blev gjort betydelige fremskridt under det tjekkiske og svenske formandskab, hvilket gjorde det muligt at indlede trepartsmøder i maj 2023.

Udvidelse af Schengen

Kroatiens fulde tiltrædelse af Schengenområdet i 2023 er en vigtig milepæl hen imod fuldførelsen af Schengenområdet. Det var et centralt prioriteret område, der blev identificeret i den første Schengenstatusrapport. Den positive udvikling, der fandt sted i 2022, var resultatet af en omfattende evalueringsproces, der startede i 2016. I løbet af denne periode gjorde Kroatien en betydelig indsats for at opfylde sine forpligtelser til at overholde Schengenreglerne. Efter Europa-Parlamentets positive udtalelse⁹ besluttede Rådet den 8. december 2022¹⁰ at ophæve kontrollen ved de fælles grænser mellem Kroatien og andre Schengenlande. Kroatien begyndte også at udstede Schengenvisa i 2023, hvilket gjorde det lettere for turister at besøge landet. Sådanne gnidningsløse rejser gavner ikke blot Kroatien, men også dets nabolande samt hele Schengenområdet.

I december 2022 ledede det tjekkiske formandskab også en vigtig debat om Rådets beslutning om at ophæve kontrollen ved de indre grænser for så vidt angår **Bulgarien** og **Rumænien**¹¹. Der er gået 12 år, siden Kommissionen bekræftede, at både Bulgarien og Rumænien er klar til fuldt ud at blive en del af Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser. I sin meddelelse "Et stærkere Schengenområde gennem fuld inddragelse af Bulgarien, Rumænien og Kroatien i

⁸ Medlemsstaterne anvender i vid udstrækning EU-midler til opgradering af lokaler, software- og hardwareudvikling samt uddannelse, men kun få af dem bruger disse midler til at indsatte/rekruttere personale, der beskæftiger sig med behandling af Schengenvisa.

⁹ Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 10. november 2022 om udkast til Rådets afgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Republikken Kroatien (10624/2022 — C9-0222/2022 — 2022/0806(NLE)).

¹⁰ Rådets afgørelse (EU) 2022/2451 af 8. december 2022 om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Republikken Kroatien.

¹¹ Tiltrædelse af området uden kontrol ved de indre grænser er fortsat betinget af en aftale mellem den tiltrædende stat og alle de kontraherende parter, jf. artikel 140, stk. 1 og 2, i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen. I december 2022 støttede Østrig og Nederlandene ikke afgørelsen om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien.

området uden kontrol ved de indre grænser"¹² fra november 2022 bekræftede Kommissionen endnu en gang, at disse EU-medlemsstater er parate til at tilslutte sig Schengenområdet. Den gjorde navnlig status over de frivillige undersøgelsesmissioner til Bulgarien og Rumænien i oktober-november 2022, som ikke blot bekræftede konklusionerne fra de afsluttede evalueringsprocesser fra 2011, navnlig at Bulgarien og Rumænien fortsat opfylder de betingelser, der er nødvendige for at anvende alle relevante dele af Schengenreglerne fuldt ud, men også understregede, at de to medlemsstater på behørig vis anvender den seneste udvikling af Schengenreglerne og derfor er vigtige bidragydere til et velfungerende Schengenområde.

Det er både en juridisk forventning og et europæisk løfte om, at medlemsstater, der tiltræder Unionen, deltager fuldt ud i Schengenområdet, når alle de aftalte betingelser er kontrolleret og opfyldt. Desuden har den manglende ophævelse af kontrollen ved de indre grænser betydelige negative økonomiske og miljømæssige konsekvenser, ikke kun for bulgarske og rumænske borgere, men for hele EU. Øgede ventetider ved grænserne resulterer i lange køer af køretøjer og lastbiler, hvilket fører til øgede omkostninger, nedsat konkurrenceevne for virksomhederne, afbrydelse af forsyningskæderne og faldende indtægter for turismesektoren. Usikkerheden i forbindelse med forsinkelser ved grænserne og administrative byrder kan modvirke udenlandske investeringer og underminere den økonomiske og sociale samhørighed mellem medlemsstaterne. Der er endog en miljøomkostning, idet skøn tyder på, at der årligt udledes 46 000 ton CO₂¹³ som følge af manglende ophævelse af kontrollen ved de indre grænser.

Kommissionen arbejder tæt sammen med det svenske og det kommende spanske formandskab om at forberede en afgørelse, som Rådet skal træffe om at ophæve kontrollen ved de indre grænser så hurtigt som muligt i år. Rumænien og Bulgarien har hele tiden fungeret som vigtige aktører for den fortsatte udvikling af Schengenreglerne. Det er på høje tid, at EU opfylder sit tilsagn om at give de to medlemsstater fuldt medlemskab af Schengenområdet og dermed styrke den europæiske enhed yderligere.

Der er også gjort betydelige fremskridt i de igangværende bestræbelser på at konsolidere Schengenområdet yderligere. Efter intensive forberedelser fra de cypriotiske myndigheders side for at sikre, at de er rede til at behandle oplysninger i Schengeninformationssystemet, vil **Cypern** anvende bestemmelserne i Schengenreglerne vedrørende Schengeninformationssystemet fra juli 2023¹⁴. Cyperns tilslutning til Schengeninformationssystemet vil styrke retshåndhævelsessamarbejdet og øge sikkerheden i Europa. Når Schengeninformationssystemet er operationelt i Cypern, vil Kommissionen i oktober 2023 foretage en Schengenevaluering for at kontrollere, at de nødvendige betingelser for anvendelsen af Schengenreglerne på området for Schengeninformationssystemet er opfyldt i Cypern. Efter de vellykkede Schengenevalueringer inden for databeskyttelse, Schengeninformationssystemet og politisamarbejde vil **Irland** i 2023 blive underkastet

¹² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet af 16. november 2022 om et stærkere Schengenområde gennem fuld inddragelse af Bulgarien, Rumænien og Kroatien i området uden kontrol ved de indre grænser (COM/2022/636 final).

¹³ KPMG Romania, The Unnecessary Burden, marts 2023, tilgængelig [her](#).

¹⁴ Rådets afgørelse 2023/870 af 25. april 2023 om anvendelsen af bestemmelserne i Schengenreglerne for så vidt angår Schengeninformationssystemet i Republikken Cypern.

evalueringer af de resterende regler, som landet har anmodet om at deltage i (dvs. retligt samarbejde i straffesager, narkotikasamarbejde og artikel 26 i Schengenkonventionen¹⁵), med henblik på en rådsafgørelse om anvendelsen af disse dele af Schengenreglerne.

3. Et stærkt og forenet Schengenområde

Det europæiske grænseforvaltningssystem, som medlemsstaterne har indført, har givet hundredvis af millioner mennesker mulighed for at rejse til Schengenområdet i 2022. Dette resultat fremhæver det fælles tilsagn om at gøre EU til den mest attraktive destination i verden og fremme hurtige og sikre grænsepassager. Det er derfor afgørende, at foranstaltningerne til forvaltning af de ydre grænser er i overensstemmelse med det tredobbelte mål om at lette rejser, øge sikkerheden og forvalte migrationen.

Selv om næsten alle statsborgere fra lande uden for EU kommer til EU ved hjælp af lovlige kanaler, nåede den irregulære migration i 2022 sit højeste niveau siden 2016¹⁶, idet Frontex indberettede 330 000 irregulære grænsepassager. Der er sket en stigning i antallet af irregulære grænsepassager på næsten alle etablerede migrationsruter i forhold til tidligere år. Selv om dette udgør en stigning på 66 % i forhold til 2021, er antallet langt fra niveauet i 2015¹⁷. Stigningen i antallet af irregulære indrejser skyldtes hovedsagelig en negativ udvikling i og uden for det europæiske naboskabsområde, hvilket også førte til en betydelig stigning i sekundær irregulær migration, navnlig langs **Vestbalkanruten**, som tegnede sig for 43 % af alle irregulære indrejser i 2022. **Den centrale Middelhavsroute** var den næsttravleste migrationsrute i absolutte tal og oplevede en stigning på 56 % i forhold til 2021. Øget irregulær migration medførte også yderligere risici, da irregulære migranter er sårbare over for udnyttelse, og passager, både til vands og til lands, er farlige.

I februar 2023 gjorde Det Europæiske Råd status over migrationssituationen og besluttede at styrke og fremskynde arbejdet med et ambitiøst sæt operationelle foranstaltninger vedrørende migration og grænseforvaltning. Udviklingen og fremskridtene i de seneste måneder bekræftede, at vi i forhold til 2015-2016 nu er bedre rustet til i fællesskab at forhindre irregulære bevægelser takket være **øget kontrol ved EU's ydre grænser**, og til at gennemføre mere effektive tilbagesendelses- og tilbagetagelsesoperationer. I de seneste måneder er der gjort en indsats for at forbedre kapaciteten ved grænsen og støtte købet af elektroniske overvågningssystemer ved de ydre grænser. Med henblik herpå er Kommissionen i færd med at færdiggøre en åben indkaldelse af interessetilkendegivelser under den tematiske facilitet under instrumentet for grænseforvaltning og visa for at støtte medlemsstater, der står over for pres ved specifikke afsnit af de ydre landgrænser, og indføre, udvide eller opgradere eksisterende overvågningssystemer. Desuden har de foranstaltninger, der blev gennemført i 2022-2023 inden for rammerne af handlingsplanen for det vestlige Balkan, såsom øget

¹⁵ Schengenkonventionens artikel 26 fastsætter de forpligtelser, som påhviler transportvirksomheder, der transporterer tredjelandstatsborgere, som nægtes indrejse.

¹⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 12. januar 2023 om rapporten om migration og asyl (C(2023) 219 final).

¹⁷ Frontex indberettede 1 047 210 irregulære grænsepassager i 2015.

visumtilpasning mellem partnerne på Vestbalkan og EU¹⁸, allerede givet gode første resultater med et reduceret antal irregulære indrejser i EU fra denne region¹⁹. Desuden udvidede Frontex i december 2022 sin fælles operation i Serbien til grænsen til Ungarn og supplerede den støtte, der allerede ydes ved grænsen til Bulgarien. Frontex iværksatte også fælles operationer i Moldova (april 2022) og i Nordmakedonien (april 2023). Kommissionen ser frem til vedtagelsen af de statusaftaler, den forhandlede med Montenegro og Albanien i 2023, samt indledningen af forhandlinger med Serbien og Bosnien-Hercegovina om henholdsvis fornyede og nye statusaftaler. Disse vil bidrage til at tackle udfordringen med irregulær migration mere effektivt og udnytte agenturets fulde potentiale til at arbejde sammen med og i tredjelande.

Desuden vil de igangværende foranstaltninger med henblik på at samarbejde med prioriterede tredjelande tage sigte på at mindske antallet af irregulære afrejser til EU og fremme tilbagesendelser samt lovlige migrationsveje i overensstemmelse med handlingsplanen for det centrale Middelhavsområde og de forskellige Team Europe-initiativer. Som eksempel kan nævnes, at den første fase af en ny grænsebeskyttelsespakke for Egypten er ved at blive gennemført, et operationelt partnerskab om bekæmpelse af menneskesmugling blev iværksat med Tunesien, og endnu et er planlagt med Egypten. På grundlag af denne positive udvikling og med henblik på at indføre EU-dækkende foranstaltninger til opretholdelse af Schengenområdets integritet og funktionalitet arbejder Kommissionen også på at udarbejde handlingsplaner for det østlige Middelhavsområde og for Atlanterhavsrufterne og det vestlige Middelhavsområde.

Det er nu vigtigt at fastholde tempoet i indsatsen, og Kommissionen opfordrer Schengenrådet til at gøre status over de operationelle foranstaltninger, som EU kollektivt gennemfører efter Det Europæiske Råds ekstraordinære møde i februar. Frontex bør navnlig aflægge rapport om de foranstaltninger, der er truffet for at styrke dets (gen)indsættelse af personale og udstyr for at styrke centrale afsnit af de ydre grænser i 2023, og om hvilke skridt der vil blive taget sammen med medlemsstaterne for at sikre, at de nødvendige kapaciteter er til rådighed.

Udviklingen i det seneste år har endnu en gang understreget det presserende behov for en hurtig vedtagelse af de lovgivningsforslag, der ledsager **pagten om asyl og migration**, med henblik på sammenhænge og effektivt at kunne forvalte irregulær migration og asyl, styrke

¹⁸ Serbien genindførte visumkravene for Burundi (21. oktober), Tunesien (21. oktober — gennemført siden den 22. november), Indien (9. december, gennemført siden den 1. januar 2023), Guinea-Bissau (1. december — gennemført siden den 6. december), Cuba og Bolivia (27. december — gennemført siden henholdsvis 13. april og 10. februar 2023). Nordmakedonien har genindført visumkravene for Botswana og Cuba (29. november, gennemført siden den 1. januar 2023) og Aserbajdsjan (29. november, gennemført siden den 16. marts 2023). Den 12. januar 2023 vedtog Montenegro en afgørelse om at genindføre visumpligt for cubanske statsborgere og personer med bopæl i De Forenede Arabiske Emirater (gennemført siden den 13. januar 2023). Albanien forlængede ikke den sæsonbestemte visumfritagelse for indiske, russiske og egyptiske statsborgere (den blev imidlertid forlænget indtil den 31. december 2023 for statsborgere fra Saudi-Arabien, Bahrain, Oman, Qatar og Thailand).

¹⁹ I februar 2023 blev der indberettet 3 654 irregulære grænsepassager, hvilket svarer til et fald på 36 % i forhold til januar 2023 (5 751), hvilket er en fortsættelse af den faldende tendens, der begyndte i november (14 105). Selv om der i marts blev registreret en stigning på 69 % måned-til-måned (6 181), er der stadig et fald på 22 % i antallet af irregulære grænsepassager langs denne rute i 2023 (14 858) sammenlignet med samme periode sidste år (19 029).

grænsekontrollen og bekæmpe smugling af migranter strategisk, sammenhængende og effektivt. For at støtte et mere stabilt og stærkere Schengenområde **opfordrer Kommissionen navnlig Europa-Parlamentet og Rådet til hurtigt at vedtage den nye Schengengrænsekodeks, forordningen om screening og Eurodacforordningen.**

Effektiv forvaltning af grænseforvaltning og tilbagesendelser

I marts 2023 fastlagde Kommissionen den første flerårige strategiske politik²⁰ nogensinde for **integreret europæisk grænseforvaltning**, der skal gennemføres af den europæiske grænse- og kystvagt i de næste fem år. Denne afgørelse markerer en væsentlig milepæl i bestræbelserne på at styrke Schengenområdet og sikre en effektiv forvaltning af dets grænser, og den gennemfører en af de prioriterede foranstaltninger, der blev identificeret i Schengenstatusrapporten for 2022. Politikcyklussen er resultatet af et omfattende samråd mellem institutionerne, som har ført til en fælles vision for forvaltningen af den ydre grænse. Den udgør en koordineret ramme for at sikre, at alle medlemsstaternes og Frontex' aktiviteter — fra grænseovervågning og bekæmpelse af smugling til tilbagesendelser — styres af det samme sæt fælles principper og giver konkrete resultater på stedet. Denne forvaltningsramme vil blive yderligere styrket ved hjælp af en teknisk og operationel strategi, der skal udvikles af Frontex senest i september 2023.

Velfungerende EU-grænseforvaltning og tilbagesendelser kræver også et **effektivt nationalt forvaltningssystem** i hver medlemsstat. Schengenevalueringer, der blev foretaget i 2022, bekræftede, at svag forvaltning og en begrænset strategisk tilgang i nogle medlemsstater har en negativ indvirkning på grænsekontrollen og tilbagesendelsesaktiviteterne. Der er også konstateret begrænset samarbejde mellem myndighederne om grænse- og tilbagesendelsesaktiviteter i flere medlemsstater, hvilket yderligere hæmmer en effektiv operationel indsats. På området grænseforvaltning har nogle medlemsstater styrket deres nationale forvaltning, f.eks. ved at oprette strategiske koordinationsenheder, mens andre følger en mere decentraliseret tilgang, hvilket kan give anledning til udfordringer med hensyn til strategisk koordinering af grænsekontrol.

På **tilbagesendelsesområdet** forhindrer den konstante fragmentering af løsninger, ad hoc-reaktioner og manglen på strategisk planlægning medlemsstaterne i at strømline nationale procedurer fuldt ud, arbejde med prioriteter og gøre bedst mulig brug af de (begrænsede) tilgængelige ressourcer.

Selv om der ikke findes én enkelt institutionel løsning eller model, bør hver medlemsstats nationale system være effektivt med hensyn til at lukke eksisterende smuthuller, strømline indsatsen og koordinere alle relevante myndigheder, der er involveret, for effektivt at forvalte de ydre grænser og gennemføre tilbagesendelser. **Revisionen af de nationale strategier for integreret grænseforvaltning inden marts 2024** giver en enestående mulighed for at styrke

²⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om fastlæggelse af den flerårige strategiske politik for integreret europæisk grænseforvaltning (COM/2023/146 final).

den nationale forvaltning og yderligere styrke den strategiske planlægning af den **nationale kapacitet** til grænsekontrol og tilbagesendelse samt udarbejde **nationale beredskabsplaner**.

For at sikre, at der er tilstrækkeligt og veluddannet personale, udstyr og infrastruktur til effektivt at støtte de nationale strategier for integreret europæisk grænseforvaltning, både for grænse- og tilbagesendelsesaktiviteter, bør medlemsstaterne derfor senest i marts 2024 indføre passende finansielle og operationelle ordninger, herunder om anvendelsen af EU-midler, til gennemførelse af deres eksisterende nationale kapacitetsudviklingsplaner.

For at sikre den fremtidige tilgængelighed af fælles kapaciteter, og efter udarbejdelsen af oversigten over de nationale kapacitetsudviklingsplaner, er Frontex desuden nødt til at vedtage en kapacitetskøreplan for yderligere at styre udviklingen af personale og udstyr til den europæiske grænse- og kystvagt i de kommende år for at sikre, at både Frontex og medlemsstaternes myndigheder kan udføre deres opgaver i forbindelse med grænseforvaltning og tilbagesendelse.

På vej mod den mest avancerede grænseforvaltning i verden

Idriftsættelsen af det fornyede Schengeninformationssystem i marts 2023 er grundlaget for etableringen af det mest avancerede grænseforvaltningssystem i verden. Det opdaterede system styrker forvaltningen af de ydre grænser og giver yderligere muligheder for grænseoverskridende operationelt samarbejde inden for Schengenområdet. Dette opfylder et af de primære mål, der blev fastlagt i Schengenstatusrapporten for 2022. På grund af de udvidede funktioner kan personer, der rejser under en falsk identitet, nu bedre opdages og anholdes.

De nye værktøjer kan kun nå deres fulde potentiale, hvis de gennemføres fuldt ud af alle Schengenstater. Desuden skal medlemsstaterne også gennemføre de eksisterende funktioner for at sikre lige vilkår og fuld gensidighed i EU og Schengenområdet. Navnlig viste Schengenevalueringerne for 2022, at ikke alle medlemsstater har indført de nødvendige værktøjer og procedurer til at sikre, at alle relevante oplysninger, herunder fingeraftryk og fotografier, indlæses i Schengeninformationssystemet, når der oprettes indberetninger, eller er tilgængelige for slutbrugerne. Dette forhindrer politifolk og grænsevagter i præcist at identificere den person, der er genstand for en indberetning, og træffe passende foranstaltninger. Desuden fremhævede 2022-evalueringerne, at medlemsstaterne i stigende grad anvender det automatiske fingeraftryksidentifikationssystem, men at der stadig er plads til forbedringer i nogle medlemsstater²¹. Ikke-systematisk brug af systemet risikerer at gøre det muligt for personer, der er genstand for en indberetning, at undgå at blive opdaget ved hjælp af falske dokumenter.

Sammen med andre store IT-systemer vil Schengeninformationssystemet gøre det let at rejse i hele Schengenområdet og samtidig garantere det højeste niveau af intern sikkerhed og forvalte lovlig og irregulær migration. Gennemførelsen af ind- og udrejsesystemet og det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse er fortsat en nøgleprioritet. Det

²¹ I 2022 blev der foretaget mere end 4 mio. søgninger i Schengeninformationssystemet ved hjælp af det automatiske fingeraftryksidentifikationssystem, mens der i 2021 kun blev foretaget 1,3 mio. søgninger.

Europæiske Råds konklusioner fra februar bekræftede behovet for at gøre disse systemer operationelle så hurtigt som muligt for at sikre fuld og effektiv kontrol ved de ydre grænser. I løbet af det seneste år har medlemsstaterne, eu-LISA og Kommissionen fortsat optrappet deres bestræbelser på at gennemføre denne nye IT-arkitektur og interoperabiliteten heraf, hvilket har ført til verdens mest teknologisk avancerede grænseforvaltningssystem. Det er af afgørende betydning, at eu-LISA og andre relevante interessenter tager de nødvendige skridt inden for deres ansvarsområder for at undgå yderligere forsinkelser, der kan have en dominoeffekt på andre systemer. Derfor skal eu-LISA så hurtigt som muligt levere den manglende kritiske centrale komponent i ind- og udrejsesystemet, så medlemsstaterne kan teste deres nationale tekniske udvikling og gøre fremskridt med deres forberedelser til at bruge systemet.

Fælles indsats for et mere effektivt EU-system for tilbagesendelser

Arbejdet på dette område har udviklet sig i løbet af det seneste år, og det fælles EU-system for tilbagesendelser tager form i overensstemmelse med de prioriterede foranstaltninger, der blev identificeret i Schengenstatusrapporten for 2022. Gennemførelsen af EU-strategien for frivillig tilbagevenden og reintegration fra 2021²² skrider godt frem. I 2022 fortsatte den positive tendens med frivillig tilbagevenden som den foretrukne løsning for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere uden retlig status, idet frivillige tilbagesendelser tegnede sig for 56 % af alle tilbagesendelser²³. Denne tendens fortsatte, selv om covid-19-relaterede restriktioner for tvangsmæssig tilbagesendelse næsten forsvandt. Siden april 2022 har Frontex givet medlemsstaterne standardiserede pakker til støtte for reintegration af personer, der vender tilbage til deres oprindelseslande, for yderligere at styrke en sammenhængende europæisk tilgang. Medlemsstaterne engagerer sig mere aktivt i de fælles reintegrationstjenester med agenturet, og Frontex udvider den geografiske dækning²⁴ og omfanget af disse tjenester.

Det samlede antal effektive tilbagesendelser i 2022 (ca. 78 000²⁵) var dog fortsat lavt i betragtning af, at ca. 420 000 tredjelandstatsborgere²⁶ blev anmodet om at forlade EU og Schengenområdet i 2022. Selv om samarbejdet med visse tredjelande om tilbagetagelse begrænser mulighederne for at gennemføre vores tilbagesendelser, bekræftede Schengenevalueringer, der blev gennemført i 2022, den tendens, der er observeret i de seneste år, og fremhævede de vedvarende udfordringer, som nationale barrierer, der hæmmer effektiviteten af tilbagesendelsesprocedurerne, udgør. Der er stadig praktiske hindringer — begrænset operationel kapacitet og besværlige nationale procedurer — hvilket resulterer i, at medlemsstaterne ikke hurtigt træffer afgørelser om tilbagesendelse af irregulære migranter. Dette hæmmer i høj grad mulighederne for at indlede de nødvendige procedurer og gennemføre tilbagesendelser med succes. Det har også en negativ indvirkning på merværdien af det

²² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet af 27. april 2021 om en EU-strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration. COM(2021) 120 final.

²³ Foreløbige data indsamlet af Frontex som indberettet af medlemsstaterne.

²⁴ Antallet af deltagende medlemsstater og tredjelande, der er omfattet, er fortsat med at stige fra henholdsvis 5 medlemsstater i pilotprojektet til 17 medlemsstater siden januar 2023, med et øget geografisk anvendelsesområde (fra 24 aktive tredjelande i 2022 til 37 i 2023).

²⁵ Eurostatdata for 2022. [Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat).

²⁶ Eurostatdata for 2022. [Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat).

ajourførte Schengeninformationssystem, da det begrænser muligheden for at indføre indberetninger om tilbagesendelse. Desuden er det effektive samarbejde mellem forskellige nationale aktører på tilbagesendelsesområdet²⁷ stadig ikke tilstrækkeligt, hvilket sammen med manglen på integrerede IT-systemer til sagsbehandling skaber mangler, dårlig opfølgning og ineffektivitet. Rådgivning om tilbagesendelse er stadig ikke udbredt i alle medlemsstater.

De komplekse tilbagesendelser kræver klart et struktureret samarbejde, regelmæssig udveksling af oplysninger, fælles prioriteter og en mere strategisk anvendelse af ressourcer. Den nyligt vedtagne operationelle strategi for mere effektive tilbagesendelser²⁸ har til formål at afhjælpe denne centrale mangel og styrke sammenhængen i medlemsstaternes indsats. Kommissionen opfordrer alle medlemsstater til at gøre fuld brug af de drøftelser, den praktiske støtte og det samarbejde, der udvikles gennem netværket på højt plan for tilbagesendelse og tilbagesendelseskoordinatoren. Effektiv rådgivning om tilbagesendelse skal fortsat stå højt på dagsordenen for netværket på højt plan for at sikre, at alle medlemsstater har rådgivning om tilbagesendelse som en professionel profil og er bekendt med alle tilgængelige værktøjer og kurser. Desuden skal netværket på højt plan i løbet af denne anden Schengencyklus undersøge praktiske løsninger på de konstaterede vedvarende mangler på grundlag af medlemsstaternes erfaringer og gode praksis. Schengenevalueringerne, der skal foretages fra 2023, vil bidrage til dette arbejde ved at støtte udviklingen af en fælles ramme for vurdering af resultaterne på tilbagesendelsesområdet.

Som den operationelle del af EU's tilbagesendelsespolitik spiller Frontex en central rolle i denne henseende. Den fortsatte stigning i antallet af tilbagesendelser, der koordineres af Frontex, er en meget positiv udvikling (31 % i 2022 sammenlignet med 22 % i 2021 og 17 % i 2020), især fordi det hænger sammen med en stigende andel af frivillige tilbagesendelser (+ 109 % i 2022 sammenlignet med 2021). De Frontex-ledede tilbagesendelsesoperationer til Albanien, Nigeria og Bangladesh er kendetegnende for et effektivt europæisk system, og der er behov for fortsat at nå ud til nye tredjelande. Agenturet bør også fortsat støtte medlemsstaterne i udviklingen, gennemførelsen og harmoniseringen af IT-systemer til forvaltning af tilbagesendelsessager på EU-plan.

Risikoen for, at vores indsats ikke vil være tilstrækkelig, vil være ved, indtil vi har en styrket og mere effektiv retlig ramme, der gør det fælles EU-system mere robust og modstandsdygtigt. Med henblik herpå er det afgørende at fremme arbejdet med pagten om migration og asyl, herunder at starte forhandlingerne om det omarbejdede tilbagesendelsesdirektiv, samt om et mere effektivt samarbejde med tredjelande.

²⁷ I mere end 10 medlemsstater er der mindst to organer (mange gange under forskellige myndigheder), der er ansvarlige for at træffe afgørelser om tilbagesendelse, og i de fleste medlemsstater er den myndighed, der er ansvarlig for at fuldbyrde tilbagesendelser, også en anden.

²⁸ Kommissionen bidrog til den operationelle strategi med politikdokumentet "Hen imod en operationel strategi for mere effektive tilbagesendelser" af 24. januar 2023 (COM(2023) 45 final).

Tekstboks 2. Gøre tilbagesendelser mere effektive med det opdaterede Schengeninformationssystem

Idriftsættelsen af det fornyede Schengeninformationssystem (SIS) i marts 2023 vil bidrage til at fremme en effektiv tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, der er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, og overvågningen af håndhævelsen. Medlemsstaterne skal nu uploade indberetninger om tilbagesendelse i Schengeninformationssystemet. Dette vil gøre det lettere at opdage tilbagesendte, der forsvinder under migration og grænsekontrol, og vil også bidrage til at modvirke tilbagesendtes sekundære bevægelser. Det vil også gøre det lettere for medlemsstaterne gensidigt at anerkende hinandens afgørelser om tilbagesendelse, da de nu via Schengeninformationssystemet vil kunne se, om der er truffet en afgørelse om tilbagesendelse i en anden medlemsstat.

Som et andet skridt hen imod det fælles EU-system for tilbagesendelser udsendte Kommissionen i marts 2023 en henstilling om gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse og om fremskyndelse af tilbagesendelser²⁹, der vejleder medlemsstaterne om, hvordan tilbagesendelsesprocedurerne effektivitet kan forbedres, herunder gennem gensidig anerkendelse af hinandens afgørelser om tilbagesendelse. Kommissionen er i gang med indgående drøftelser med medlemsstaterne om operationaliseringen af henstillingen og de nye muligheder, der opstår som følge af idriftsættelsen af det fornyede Schengeninformationssystem. Gennem drøftelser om forskellige aspekter af henstillingen i kontaktgruppen om tilbagesendelse i marts, i IMEX-Rådets arbejdsgruppe i april og i SCIFA i maj undersøgte Kommissionen og medlemsstaterne yderligere udvekslingen af bedste praksis og kortlagde konkrete praktiske skridt fremad. Som led i gennemførelsen af den operationelle strategi vil netværket på højt plan for tilbagesendelse, der ledes af koordinatoren for tilbagesendelse, drøfte spørgsmålet yderligere i juni.

Øget beskyttelse af grundlæggende rettigheder under grænse- og tilbagesendelsesaktiviteter

Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed skal først og fremmest være et fælles område, hvor de grundlæggende rettigheder og friheder er beskyttet. EU og medlemsstaterne bekræftede på ny deres urokkelige engagement i en effektiv og sikker forvaltning af de ydre grænser og tilbagesendelsesaktiviteter, samtidig med at de grundlæggende rettigheder beskyttes. Den flerårige strategiske politik for integreret grænseforvaltning understregede behovet for, at alle EU-aktører og nationale aktører effektivt værner om de grundlæggende rettigheder i forbindelse med grænse- og tilbagesendelsesaktiviteter, med solide strukturer til at sikre adgang til international beskyttelse, overholdelse af princippet om nonrefoulement samt til at skabe passende betingelser i de ekstraordinære tilfælde, hvor frihedsberøvelse af tredjelandstatsborgere bliver nødvendig i overensstemmelse med EU-retten. Frontex ansatte **46 observatører af grundlæggende rettigheder**³⁰ i 2022. Nationale **overvågningsmekanismer for grundlæggende rettigheder** som foreslået i forordningen om screening øger gennemsigtigheden og ansvarligheden ved EU's grænser. Kroatien tog føringen og oprettede den første uafhængige overvågningsmekanisme i juni 2022, som blev fornyet i

²⁹ Kommissionens henstilling af 16. marts 2023 om gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse og fremskyndelse af tilbagesendelser i forbindelse med gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF (C(2023) 1763 final).

³⁰ Disse ansættelser overstiger antallet af observatører (40), der er fastsat i forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt.

november med nye elementer såsom uanmeldte besøg ved de grønne grænser. Endelig viste evalueringerne i 2022, at selv om forholdene under frihedsberøvelse stadig kræver forbedringer i nogle medlemsstater, er der også positive eksempler på centre, der afspejler frihedsberøvelsens administrative karakter.

Tekstboks 3. Prioriteter for grænseforvaltning og tilbagesendelse

1. Gennemføre og konsolidere den strategiske forvaltning af den integrerede europæiske grænseforvaltning ved at fastlægge Frontex' tekniske og operationelle strategi senest i september 2023 og tilpasse medlemsstaternes nationale strategier senest i marts 2024.
2. Styrke den nationale forvaltning af grænseforvaltning og tilbagesendelse og koordinere strategiske processer såsom planlægningen af europæiske og nationale kapaciteter til grænsekontrol og tilbagesendelse ved at gøre fuld brug af den EU-støtte, der tilbydes, herunder gennem netværket på højt plan for tilbagesendelse og tilbagesendelseskoordinatoren.
3. Øge kvaliteten af grænsekontrol og grænseovervågning ved at sørge for et tilstrækkeligt antal uddannede medarbejdere, effektive procedurer, passende brug af informationssystemer og øget samarbejde med tredjelande.
4. Øge det europæiske og nationale situationskendskab gennem gennemførelse af risikoanalyse og informationsudveksling inden for den europæiske ramme for grænseovervågning.
5. Systematisk træffe afgørelser om tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere uden ret til ophold og sørge for passende opfølgning af gennemførelse af disse, lukke eksisterende smuthuller mellem asyl og tilbagesendelse og indføre effektive IT-systemer til forvaltning af tilbagesendelsessager.
6. Gøre fuld brug af de nye funktioner i Schengeninformationssystemet for tilbagesendelse for at øge brugen af gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse og fuldt ud maksimere mulighederne i Kommissionens henstilling om gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse og om fremskyndelse af tilbagesendelser.

Udfasning af langvarig kontrol ved de indre grænser

Schengenområdet kræver en fælles og koordineret tilgang til håndtering af situationer, der risikerer at få en betydelig indvirkning på sikkerheden og velfærden for EU-borgere. Selv om den midlertidige genindførelse af kontrol ved de indre grænser kan gennemføres under ekstraordinære omstændigheder, kan dette ikke bringe selve princippet om, at der ikke må være kontrol ved de indre grænser, i fare³¹. Undtagelser og afvigelser fra denne ret skal fortolkes strengt, når der opstår behov for at reagere på en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. Der er taget betydelige skridt til at gennemføre denne nøgleprioritet, der er skitseret i den første Schengenstatusrapport. Der skal dog stadig gøres en betydelig indsats for at sikre, at kontrol ved de indre grænser kun anvendes som en sidste udvej.

I løbet af det seneste år har medlemsstaterne tyet til at genindføre eller forlænge kontrollen ved de indre grænser ved 28 lejligheder, hvoraf 19 vedrører en forlængelse af den eksisterende langvarige kontrol ved de indre grænser, der har været i kraft siden 2015. Schengenkoordinatoren har siden oktober 2022 været i tæt dialog med Østrig, Danmark, Frankrig, Tyskland, Norge og Sverige samt med de medlemsstater, der er berørt af denne

³¹ Forenede sager C-368/20 og C-369/20, NW mod Landespolizeidirektion Steiermark, ECLI:EU:C:2022:298, præmis 64.

kontrol. Med henblik på at udvikle en køreplan for at bevæge sig væk fra kontrollen ved de indre grænser så hurtigt som muligt blev der afholdt en række bilaterale, trilaterale og multilaterale møder for bedre at kunne vurdere arten af de trusler, som disse seks lande har anmeldt, og for at finde frem til mere målrettede og effektive alternative foranstaltninger til at tackle dem. Østrigs og Tjekkiet efterfølgende ophævelse af kontrollen ved grænsen til Slovakiet og Danmarks ophævelse af kontrollen ved grænsen til Sverige fremhæver, at sådanne alternative foranstaltninger er tilgængelige, og viser værdien af dialog og udveksling af god praksis.

Disse møder viste også, at medlemsstaterne fortsat står over for alvorlige trusler mod deres indre sikkerhed og offentlige orden, som kræver handling. Desuden varierer den anmeldte kontrol ved de indre grænser betydeligt med hensyn til intensitet og supplerer ofte de andre foranstaltninger, der træffes for at imødegå de konstaterede trusler. Nogle medlemsstater gennemfører f.eks. trilaterale togpatuljer, f.eks. togforbindelser mellem Østrig, Tyskland og Ungarn samt mellem Østrig, Italien og Tyskland, og andre har indført fælles patruljeringer. Østrig, Kroatien og Slovenien har også oprettet et netværk for politisamarbejde med partnerne på Vestbalkan, hvilket bidrager til at forhindre irregulære migranternes indrejse fra denne region og som sådan bidrager til at tackle en af de tilbagevendende årsager til den genindførte grænsekontrol. I Danmarks tilfælde foretages kontrollen på grundlag af et nummerpladegenkendelsessystem, der anvendes af de danske myndigheder ved landegrænsen til Tyskland, og som giver mulighed for målrettet kontrol af specifikke mistænkelige køretøjer i stedet for systematisk grænsekontrol. Det styrkede grænseoverskridende samarbejde mellem Østrig og Tjekkiet førte til ophævelse af grænsekontrollen til Slovakiet i februar 2023. Udvidelsen af denne gode praksis for grænseoverskridende politisamarbejde til alle relevante grænseafsnit bør føre til, at den eksisterende kontrol ved de indre grænser erstattes af alternative foranstaltninger, der gør det muligt at sikre et højt sikkerhedsniveau i hele Schengenområdet.

Tekstboks 4. Udviklingen i kontrollen ved de indre grænser

Mellem april og maj 2023 underrettede Danmark, Frankrig, Norge, Sverige, Tyskland og Østrig Kommissionen om genindførelsen af kontrol ved de indre grænser i seks måneder (fra udgangen af april/midten af maj til udgangen af oktober/medio november 2023).

På den ene side afspejler disse indberetninger disse medlemsstaters indsats i de seneste måneder for at begrænse kontrollens indvirkning på udøvelsen af den frie bevægelighed.

Nogle medlemsstater ophævede navnlig deres kontrol af visse grænseafsnit eller er i færd med at træffe foranstaltninger, som kan føre til, at kontrollen snart ophæves. Danmark har f.eks. nu begrænset sin grænsekontrol til sine grænser til Tyskland, hvor kontrollen foretages som stikprøvekontrol, og har ophævet kontrollen ved grænsen til Sverige. Desuden forventer Kommissionen, at den planlagte ikrafttræden i august 2023 af en ny svensk lov, der giver mulighed for politikontrol i grænseområderne i overensstemmelse med Rådets henstilling 2017/820 af 12. maj

2017³², vil gøre det muligt at imødegå de konstaterede trusler uden at skulle genindføre kontrol ved de indre grænser.

Som anført ovenfor har nogle medlemsstater i deres meddelelser også redegjort for de nyttige alternative foranstaltninger, de er begyndt at gennemføre, og har tilkendegivet, at de vil bestræbe sig på at forbedre dem yderligere. Kommissionen er rede til at bistå alle berørte medlemsstater med at udvikle alternative foranstaltninger yderligere for at bidrage til at begrænse indvirkningen på de grænseoverskridende socioøkonomiske bånd og lette ophævelsen af kontrollen.

På den anden side er der behov for yderligere oplysninger fra alle medlemsstater for bedre at forstå årsagerne til de beslutninger, der træffes, virkningen af den genindførte grænsekontrol på stedet, og hvilke alternative foranstaltninger der kan bidrage til at imødegå de specifikke trusler, som disse medlemsstater i øjeblikket står over for. Dette bør gøre det muligt for Kommissionen at vurdere, i hvilket omfang de trusler, som medlemsstaterne har fremsat, kan betragtes som nye grunde sammenlignet med de tidligere fremsatte, og om den grænsekontrol, der genindføres som reaktion på disse trusler, er nødvendig og forholdsmæssig. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at visse oplysninger vedrørende sikkerhedstrusler er af følsom karakter, hvilket forhindrer de berørte medlemsstater i at dele disse oplysninger med offentligheden.

Derfor vil Kommissionen indlede en formel høringsproces i henhold til artikel 27 i Schengen grænsekodeksen med alle berørte medlemsstater på grundlag af den konstruktive dialog, der hidtil har fundet sted. I denne høringsproces vil Kommissionen tage behørigt hensyn til eventuelle holdninger fra medlemsstater, der er berørt af den nuværende kontrol. Navnlig modtog Kommissionen den 26. april 2023 en udtalelse fra Slovenien om genindførelsen af kontrol ved den østrigske/slovenske grænse, som vil blive gjort til genstand for høringer med Østrig. Hvis disse høringer bekræfter, at medlemsstaterne forlænger kontrollen ved de indre grænser på en måde, der ikke er nødvendig og forholdsmæssig, og som ikke er baseret på en ny alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed³³, er Kommissionen rede til at gøre brug af de retsmidler, den har til rådighed.

Endelig understreger Kommissionen, at et fuldt fungerende Schengenområde er af allerstørste betydning for EU-borgerne, og opfordrer medlemsstaterne til konstant at overvåge udviklingen i de identificerede trusler og til at afspejle disse resultater i de anvendte foranstaltninger.

4. Fuld udnyttelse af Schengenpotentialet for et sikkert område med fri bevægelighed

Handel med mennesker, narkotika og skydevåben, cyberkriminalitet og terrorisme er fortsat de største trusler mod den interne sikkerhed i Schengenområdet. Organiseret kriminalitet medfører enorme økonomiske og personlige omkostninger for samfundet. Det økonomiske tab som følge af organiseret kriminalitet og korrupsion anslås at udgøre mellem 218 og 282 mia. EUR om året³⁴.

³² Kommissionens henstilling (EU) 2017/820 af 12. maj 2017 om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet. C/2017/3349, EUT L 122 af 13.5.2017, s. 79.

³³ Se Domstolens dom i de forenede sager C-368/20 og C-369/20.

³⁴ Se Europa-Kommissionen, Vi skal beskytte europæerne mod terrorisme og organiseret kriminalitet, senest tilgået den 12. maj, tilgængelig [her](#).

Bekæmpelse af organiseret kriminalitet

Der er en hidtil uset stigning i mængden af ulovlige stoffer i Europa, som har nået rekordniveauer, især kokain fra Sydamerika. Selv om langt størstedelen af den handel, der foregår gennem EU-havne — kritisk infrastruktur, der sikrer et velfungerende indre marked — er legitim, bliver havnene også udnyttet til at transportere ulovlige varer ind i EU, og de er sårbare over for infiltration af kriminelle netværk. Det store antal containere (over 90 mio.), der håndteres hvert år, og den lave procentdel (mellem 2 og 10 %), der kan inspiceres fysisk, gør det meget vanskeligt at opdage ulovlige varer³⁵. Narkotikahandel genererer en anslået årlig indtægt på 30 mia. EUR i EU³⁶. Kriminelles infiltration i den lovlige økonomi og den sociale struktur har vidtrækkende og destabiliserende konsekvenser for samfundet, retsstatsprincippet og tilliden til de offentlige myndigheder. Kommissionen undersøger mulige nye politiske initiativer vedrørende optrævling af kriminelle netværk og narkotikahandel inden for rammerne af EU's narkotikastrategi og EU's narkotikahandlingsplan 2021-2025.

Tekstboks 5. Tematisk Schengenevaluering af narkotikahandel

I overensstemmelse med det årlige Schengenevalueringensprogram for 2023³⁷ gennemføres der i 2023 en **tematisk evaluering** inden for politisamarbejde, der identificerer **bedste praksis** i de medlemsstater, der står over for lignende udfordringer i forbindelse med bekæmpelse af narkotikahandel til EU, navnlig narkotikahandel i **stort omfang**.

Medlemsstaternes nationale kapacitet inden for politisamarbejde, beskyttelse af de ydre grænser og forvaltning af IT-systemer vil blive vurderet. Hovedfokus vil være på **politisamarbejde** som fastlagt i Schengenreglerne, dvs.: udveksling af oplysninger med henblik på forebyggelse og afsløring af strafbare handlinger mellem relevante retshåndhavende myndigheder (herunder toldmyndigheder) på nationalt og europæisk/internationalt plan, samarbejde og koordinering af grænseoverskridende operationelle aktioner (såsom overvågning, kontrollerede leverancer og fælles operationer), målretning mod havne og risikoanalyse, menneskelige ressourcer og uddannelse, strategier til bekæmpelse af korruption og maritim kriminalefterretning. Resultaterne forventes at foreligge ved udgangen af 2023 og vil blive forelagt for Schengenrådet i marts og for Schengenforummet i begyndelsen af 2024.

Organiserede kriminelle grupper anvender ekstrem vold, korruption og intimidering. Den lette og billige adgang til skydevåben i nogle lande bidrager i høj grad til **ulovlig handel med skydevåben** i hele EU. I 2022 har Kommissionen vurderet national lovgivning³⁸ for at sikre en ensartet tilgang til kontrol med erhvervelse og besiddelse af våben samt tilstrækkelig

³⁵ Se Europol, Criminal networks in EU ports: Risks and challenges for law enforcement. https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/Europol_Joint-report_Criminal%20networks%20in%20EU%20ports_Public_version.pdf.

³⁶ EU's rapport om narkotikamarkedet 2019, EMCDDA 2019.

³⁷ Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2023) 56 af 13. januar 2023 om fastlæggelse af det årlige evalueringensprogram for 2023, jf. artikel 13, stk. 1, i Rådets forordning (EU) 2022/922 af 9. juni 2022 om indførelse og anvendelse af en evaluering- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne.

³⁸ Kommissionen afsluttede 38 traktatbrudssager om manglende meddelelse mod medlemsstaterne. Den indbragte én medlemsstat for Domstolen for ikke at have gennemført direktivet og én medlemsstat for ikke at have gennemført gennemførelsesretsakten om mærkning. Kommissionen er i øjeblikket i færd med at vurdere, om den nationale lovgivning er i overensstemmelse med disse retsakter.

informationsudveksling om og sporbarhed af skydevåben for at reducere risikoen for omdirigering til ulovlige markeder.

Forstyrrelse af organiserede kriminelles forretningsmodeller

For at bekæmpe kriminelle grupper, der opererer uden for Schengengrænserne, er der behov for at samarbejde, forene indsatsen på tværs af oprindelses-, transit- og bestemmelseslandene, samle ressourcerne og koordinere indsatsen.

Den **europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT)** er blevet det vigtigste instrument i Unionens bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Der gennemføres hvert år næsten 300 operationelle foranstaltninger som led i en fælles indsats for at opbygge kriminalefterretningsbilledet, gennemføre efterforskninger og sikre en effektiv retlig reaktion. Alene i 2022 førte disse fælles aktioner til over 10 000 rapporterede anholdelser og beslaglæggelser til en værdi af 269 mio. EUR, hvilket fremhævede den betydelige virkning af denne ramme takket være et øget engagement fra medlemsstaternes og partnernes side. Til støtte for disse bestræbelser blev medlemsstaterne tildelt 15,7 mio. EUR i 2022 gennem Fonden for Intern Sikkerhed til yderligere at støtte projekter og aktiviteter inden for EMPACT.

Europols udvidede mandat³⁹ har bragt bekæmpelsen af grov og organiseret kriminalitet i Europa op på et nyt niveau. Dette styrkede mandat giver agenturet beføjelse til at foreslå medlemsstaterne at indføre oplysninger fra lande uden for EU eller internationale organisationer om mistænkte og kriminelle i Schengeninformationssystemet. Takket være oplysninger fra eksterne partnere har Europol intensiveret behandlingen af tredjelandes lister over fremmedkrigere med henblik på at tilføje dem i Schengeninformationssystemet. Der er behov for en yderligere indsats for at omdanne Europol fra EU's knudepunkt for strafferetlige oplysninger til standardplatformen for europæiske politiløsninger. Revisionen af Europols strategi for 2020+ giver mulighed for fuldt ud at udnytte Europols styrkede mandat og ressourcer til at imødekomme de stigende behov for aktiv deployering i medlemsstaterne og til at styrke Europols bidrag til sikkerheden i Schengenområdet.

Udveksling af oplysninger

Udveksling af data og relevante oplysninger mellem nationale retshåndhavende myndigheder er en forudsætning for et effektivt samarbejde om forebyggelse, afsløring og efterforskning af grænseoverskridende kriminalitet. Schengeninformationssystemet, som er det mest anvendte og største informationsudvekslingssystem for sikkerhed og grænseforvaltning i Europa, giver medlemsstaternes myndigheder adgang i realtid til kritiske oplysninger såsom indberetninger om eftersøgte personer, forsvundne personer, stjålne køretøjer og bortkomne eller stjålne dokumenter. Integrerede nationale **centrale kontaktpunkter**, som er den centrale myndighed med ansvar for internationalt politisamarbejde, spiller en central rolle i denne henseende. I løbet af det seneste år er der sket en positiv udvikling, idet et stigende antal medlemsstater har

³⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/991 af 8. juni 2022 om ændring af forordning (EU) 2016/794 for så vidt angår Europols samarbejde med private parter, Europols behandling af personoplysninger til støtte for strafferetlige efterforskninger og Europols rolle inden for forskning og innovation (EUT L 169 af 27.6.2022, s. 1).

gennemført en tilgang med inddragelse af flere instanser, hvor repræsentanter fra forskellige retshåndhævende enheder (politi, toldmyndigheder, grænsevagter) tildeles et centralt kontaktpunkt. Der er stadig plads til forbedringer, navnlig med hensyn til en effektiv informationsstrøm, direkte og brugervenlig adgang til alle relevante databaser samt det integrerede og automatiserede sagsforvaltningssystem.

Det nye direktiv om udveksling af oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder forventes vedtaget i løbet af de kommende uger⁴⁰. Det giver de retshåndhævende myndigheder bedre redskaber til at forebygge, opdage og efterforske kriminalitet ved at sikre en effektiv og rettidig informationsstrøm i hele EU. Direktivet fastsætter også regler for det nationale centrale kontaktpunkts sammensætning og uddannelse af personale, og giver mulighed for brug af Europol's netværksprogram til sikker informationsudveksling (SIENA) som standard, hvilket styrker Europol's rolle som EU's informationscenter for retshåndhævelse. Direktivet adresserer også de mangler på nationalt niveau, som blev identificeret under Schengenevalueringerne inden for politisamarbejde.

Rådet vedtog sit forhandlingsmandat vedrørende Prüm II-forslaget⁴¹ i juni 2022, og det haster nu for Europa-Parlamentet at følge trop for at styrke informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne⁴². I overensstemmelse med det tilsagn, der blev givet i Schengenstatusrapporten for 2022, vedtog Kommissionen i december 2022 forslagene om forhåndsinformation om passagerer⁴³, der indeholder bestemmelser om indsamling af oplysninger om udvalgte flyvninger inden for EU med henblik på retshåndhævelse og om fælles behandling af oplysninger for effektivt at bekæmpe grov kriminalitet og terrorisme. Som reaktion på medlemsstaternes operationelle behov for behandling af passageroplysninger fra andre transportformer vil Kommissionen iværksætte to undersøgelser om sødata og om behovet for retshåndhævelse inden for jernbane- og vejtransport for at vurdere nødvendigheden, proportionaliteten og den tekniske gennemførlighed af en sådan databehandling. For at styrke de associerede Schengenlandes kapacitet til at behandle passagerlisteoplysninger og som sådan imødegå fælles sikkerhedstrusler vil Kommissionen

⁴⁰ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og om ophævelse af Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA (COM(2021) 782 final).

⁴¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om elektronisk udveksling af data med henblik på politisamarbejde ("Prüm II"), om ændring af Rådets afgørelse 2008/615/RIA og 2008/616/RIA og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1726, 2019/817 og 2019/818 (COM(2021) 784 final).

⁴² Ud over foranstaltningerne vedrørende Schengenreglerne — en solid retlig ramme for foranstaltninger til støtte for operationelt samarbejde og udveksling af oplysninger mellem politi og retsmyndigheder i straffesager samt foranstaltninger inden for visum- og tilbagesendelsespolitik — skal medlemsstaterne også samarbejde på områderne sikkerhed, politisamarbejde og retligt samarbejde samt migration og asyl.

⁴³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indsamling og overførsel af forhåndsinformation om passagerer (API) med henblik på at forbedre og lette kontrollen ved de ydre grænser, om ændring af forordning (EU) 2019/817 og forordning (EU) 2018/1726 og om ophævelse af Rådets direktiv 2004/82/EF, COM(2022) 729 final og Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indsamling og videregivelse af forhåndsinformation om passagerer med henblik på at forebygge, opdage, efterforske og retsforfølge terrorhandlinger og grov kriminalitet, og om ændring af forordning (EU) 2019/818 (COM(2022) 731 final).

foreslå, at der indledes forhandlinger om internationale aftaler, der gør det muligt at overføre sådanne oplysninger fra EU.

I den digitale tidsalder involverer næsten alle strafferetlige efterforskninger teknologi og værktøjer, der også misbruges til kriminelle formål, hvilket gør det vanskeligt at opretholde en effektiv retshåndhævelse. Der er en risiko for, at kriminelle "mørklægger sig" og skaber straffri tilflugtssteder på nettet. Med henblik herpå vil Kommissionen i samarbejde med formandskabet for Rådet nedsætte en ekspertgruppe på højt plan om adgang til data med henblik på effektiv retshåndhævelse. Gruppen vil undersøge de problemer, som retshåndhævende myndigheder står over for, og foreslå løsninger, der kan sikre adgang til data og øge sikkerheden i den digitale tidsalder.

Maksimering af det grænseoverskridende operationelle samarbejde

Grænseoverskridende retshåndhævelsessamarbejde er afgørende for i fællesskab at imødegå sikkerhedstrusler og sikre, at Schengenområdet fungerer gnidningsløst. Dette øgede samarbejdsniveau tjener som hjørnestenen i medlemsstaternes indsats og har med succes gjort det muligt for langt de fleste af dem at undgå at anvende kontrol ved de indre grænser.

Siden den første Schengenstatusrapport har medlemsstaterne truffet fælles foranstaltninger for at omsætte **Rådets henstilling om operationelt retshåndhævelsessamarbejde fra juni 2022**⁴⁴, som er en af de vigtigste prioriterede foranstaltninger, der blev identificeret i Schengenstatusrapporten fra 2022, til en operationel realitet. På grundlag af udvekslingen af god praksis om fælles patruljering på workshoppen i december 2022, der blev afholdt af det tjekkiske rådsformandskab og Kommissionen, arbejder en række medlemsstater på at øge antallet af fælles patruljeringer med deres naboer. Desuden vil sådanne workshopper fremme samarbejdet mellem de retshåndhævende myndigheder. Der er også gjort fremskridt med at tackle retlige og praktiske hindringer, der forhindrer medlemsstaterne i fuldt ud at udnytte potentialet i Rådets henstilling. EU-finansierede projekter har hjulpet medlemsstater med at oprette fælles politistationer, fælles uddannelse i de forskellige operationelle procedurer i nabomedlemsstater i forbindelse med fælles patruljer eller andre former for fælles operationer samt udarbejdelse af fælles regionale kriminalitetsrisikoanalyser, der gør det muligt at målrette fælles patruljer og operationer bedre. Kommissionen vil stille yderligere midler til rådighed i 2023 for at intensivere dette samarbejde. I overensstemmelse med dette tilsagn viste Schengenevalueringer, der blev gennemført i 2022, en betydelig stigning i kendskabet til og anvendelsen af EU-instrumenter til operationelt politisamarbejde. I flere grænseområder inden for EU gennemføres der regelmæssige fælles planlægningsmøder, fælles kurser og fælles patruljeringer på grundlag af regionale fælles risikoanalyser.

Der er dog betydelige muligheder for yderligere at styrke det grænseoverskridende samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder i Schengenområdet, som det fremgår af Schengenevalueringerne. Der er navnlig behov for at indlede en proces med henblik på at

⁴⁴ Rådets henstilling (EU) 2022/915 af 9. juni 2022 om operationelt retshåndhævelsessamarbejde (EUT L 158 af 13.6.2022, s. 53).

revidere de **bilaterale og multilaterale aftaler** mellem medlemsstaterne om politisamarbejde, så de opfylder de nuværende operationelle behov.

Der findes **utallige eksempler på god praksis** inden for operationelt politisamarbejde i nogle medlemsstater, som andre kan tage til sig. Kommissionen har til hensigt at nedsætte en ekspertgruppe, der skal udveksle ekspertise og koordinere mellem medlemsstaterne for at forbedre politisamarbejdet, som har betydelige øremærkede midler til rådighed i 2024 og 2025 til at øge udbredelsen af god praksis i andre medlemsstater. Ekspertgruppens arbejde vil også indgå i Kommissionens vurdering af gennemførelsen af ovennævnte rådshenstilling, som skal foreligge senest i 2024.

Håndtering af behovet for øget udveksling af personoplysninger, samtidig med at der sikres respekt for beskyttelsen af personoplysninger

Overholdelse af databeskyttelse er afgørende for at sikre, at rejser inden for Schengenområdet foregår med den nødvendige beskyttelse af personoplysninger. De, der forvalter og anvender informationssystemer såsom Schengeninformationssystemet, visuminformationssystemet og i den nærmeste fremtid også ind- og udrejsesystemet og ETIAS, skal sikre, at databeskyttelseskravene overholdes i praksis, og at overholdelsen overvåges regelmæssigt. Schengenevalueringer, der blev gennemført i 2022, bekræftede, at dette ikke altid er tilfældet. Desuden får databeskyttelsesmyndighederne ofte ikke tilført tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer til at kunne rådgive disse enheder og føre omfattende tilsyn med lovligheden af behandlingen af personoplysninger i informationssystemerne. Endelig viste evalueringerne også, at nogle medlemsstater stadig mangler at give databeskyttelsesmyndighederne effektive korrigerende beføjelser over for de retshåndhavende myndigheder.

Tekstboks 6. Prioriteter for et trygt og mere sikkert Schengenområde

1. Fuld operationalisering af Rådets henstilling om operationelt politisamarbejde gennem støtte og koordinering fra en ekspertgruppe, der fører til udbredelse af god praksis i andre medlemsstater.
2. Fuld implementering i national ret og effektiv gennemførelse af direktivet om udveksling af oplysninger for at sikre en gnidningsløs, effektiv og rettidig informationsstrøm mellem de retshåndhavende myndigheder i hele EU.
3. Oprette og/eller opgradere alle nationale centrale kontaktpunkter, der skal udstyres med effektive sagsforvaltningssystemer til udveksling af oplysninger.
4. Styrke den nationale forvaltning for fuldt ud at udnytte den støtte, der ydes på EU-plan, herunder gennem Europol, ved at fastsætte klare nationale prioriteter i overensstemmelse med nationale og europæiske trusselsvurderinger og ved at etablere de nødvendige koordineringsstrukturer.
5. Øge overvågningen af narkotikahandel på tværs af de ydre grænser ved at forbedre udvekslingen af efterretninger, fælles risikoanalyse, profilering og effektivt samarbejde mellem retshåndhavende myndigheder, told- og grænsekontrolmyndigheder i medlemsstaterne og relevante partnerlande samt med EU-agenturer. Overvåge gennemførelsen af den anbefalede bedste praksis, der vil blive identificeret gennem den

igangværende tematiske Schengenevaluering af medlemsstaternes kapacitet til at bekæmpe narkotikahandel til EU.

6. Effektiv gennemførelse af Schengeninformationssystemets værktøjer og funktioner under overholdelse af harmoniserede procedurer og sikring af tilstrækkelige ressourcer, herunder til databeskyttelsesmyndighederne.
7. Fuld implementering i national ret og effektiv gennemførelse af EU's direktiv om skydevåben for at øge sporbarheden af skydevåben og bedre udveksling af oplysninger mellem de retshåndhævende myndigheder.

5. Nøgleaktioner vedrørende den eksterne dimension til håndtering af irregulær migration og sikkerhedsrisici: Strategisk tilgang til EU's visumpolitik

EU's fælles visumpolitik er en integreret del af Schengen og et af de vigtigste redskaber til at **håndtere sikkerhedsrisici og udfordringer i forbindelse med irregulær migration i Schengenområdet.**

Ikke desto mindre har den regelmæssige overvågning af de visumfri ordninger, som EU har med tredjelande, navnlig lande i EU's nabolande⁴⁵, vist, at der fortsat er store udfordringer i denne henseende. Disse vedrører navnlig irregulære migrationsstrømme som følge af den **manglende tilpasning** af disse landes **visumpolitik** til EU's, stigningen i antallet af **grundløse asylansøgninger fra statsborgere fra visumfrie lande** samt anvendelsen af potentielt risikable **ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer**, som giver mulighed for visumfri adgang til EU for tredjelandstatsborgere, som ellers ville have brug for visum.

EU skal udstyres med passende værktøjer til at tackle disse udfordringer og forebygge disse risici. De eksisterende regler⁴⁶, der kræver, at Kommissionen overvåger, hvordan visumfritagelsesordningerne med tredjelande fungerer, og suspenderer visumfritagelser i tilfælde af øget irregulær migration eller sikkerhedsrisici, kan forbedres i lyset af ovennævnte udfordringer.

I de første måneder af 2023 drøftede Rådet på initiativ af det svenske formandskab en eventuel revision af disse regler og navnlig af **visumsuspensionsmekanismen**, som medlemsstaterne gav udtryk for bred støtte til. I sin skrivelse til Det Europæiske Råd af 20. marts 2023 tog kommissionsformand Ursula von der Leyen hensyn til denne drøftelse og anførte, at "Kommissionen vil styrke sit tilsyn med tilpasningen af visumpolitikken og forelægge en omfattende rapport, der baner vejen for et lovgivningsforslag om ændring af mekanismen til suspension af visumfritagelsen".

På denne baggrund vil Kommissionen fremlægge en **meddelelse om overvågning af EU's visumfri ordninger** forud for samlingen i Schengenrådet den 9. juni. Med denne meddelelse

⁴⁵ I henhold til artikel 8, stk. 4, i forordning (EU) 2018/1806 skal Kommissionen sikre en passende overvågning af den fortsatte opfyldelse af visumfritagelseskravene i de lande, hvis statsborgere er blevet indrømmet fritagelse fra visumpligt som følge af en vellykket afslutning af en visumliberaliseringsdialog. Med henblik herpå har Kommissionen siden 2017 vedtaget fem rapporter om mekanismen til suspension af visumfritagelsen, der dækker de visumfrie lande på Vestbalkan (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien) og i det østlige partnerskab (Georgien, Moldova og Ukraine).

⁴⁶ Artikel 8 i forordning (EU) 2018/1806.

agter Kommissionen at høre Europa-Parlamentet og Rådet om vurderingen af de vigtigste udfordringer på områderne irregulær migration og sikkerhed i forbindelse med, hvordan visumfritagelsesordningerne fungerer, om de vigtigste mangler ved den nuværende visumsuspensionsmekanisme og om de mulige måder at håndtere dem på og dermed bane vejen for et kommende forslag om revision af mekanismen, der skal vedtages i september 2023. Disse udfordringer bør også følges op gennem Schengenevalueringer for at give yderligere støtte til overvågning af, hvordan visumfritagelsesordninger med tredjelande fungerer.

6. De næste skridt

Schengenstatusrapporten for 2023 indleder den anden Schengencyklus nogensinde ved at identificere de vigtigste udfordringer for Schengenområdet og de prioriterede foranstaltninger, der skal tackles på både nationalt og europæisk plan. Den bør danne grundlag for øget politisk dialog, overvågning og håndhævelse af Schengenreglerne. Denne rapport viser, at vi på trods af specifikke udfordringer har et robust og velfungerende Schengenområde. For yderligere at styrke området uden kontrol ved de indre grænser bør visse centrale prioriterede områder tages op i løbet af denne anden cyklus. Kommissionen foreslår derfor på grundlag af en tæt dialog med det kommende svenske, spanske og belgiske formandskab en række prioriterede foranstaltninger for Schengencyklussen 2023/2024:

Tekstboks 7. Anden Schengencyklus — Oversigt over prioriteterne for 2023/2024

1. Konsolidering og yderligere styrkelse af Schengenstyringscyklussen

- Styrke de eksisterende værktøjer, herunder Schengenbarometeret og Schengenresultattavlen.
- Give Schengenrådet den nødvendige ramme til at følge op på de prioriteter og henstillinger, der følger af den omfattende analyse af medlemsstaternes resultater og Schengenrådets overordnede tilstand, således at der kan udarbejdes strategiske retningslinjer og vedtages henstillinger for hele Schengenområdet.

2. Yderligere styrke EU's ydre grænser for at imødegå det nuværende pres og etablere en effektiv integreret grænseforvaltning. Navnlige:

- Styrke vigtige grænseafsnit, herunder gennem tilgængelig finansiel støtte, og sørg for passende finansielle og operationelle ordninger for at sikre en vellykket gennemførelse af de eksisterende nationale kapacitetsudviklingsplaner i overensstemmelse med de vigtigste prioriteter ved de ydre land- og søgrænser.
- Fastlægge Frontex' tekniske og operationelle strategi senest i september 2023 og tilpasse medlemsstaternes nationale strategier senest i marts 2024.
- Øge kvaliteten af ind- og udrejsekontrollen og grænseovervågningen ved at stille et tilstrækkeligt antal uddannede medarbejdere, effektive procedurer, hensigtsmæssig brug af informationssystemer og øget samarbejde med tredjelande til rådighed.
- Øge det europæiske og nationale situationskendskab via gennemførelse af risikoanalyse og informationsudveksling inden for den europæiske ramme for grænseovervågning.
- eu-LISA skal hurtigst muligt levere den manglende kritiske centrale komponent i ind- og udrejsesystemet.

3. **Gøre tilbagesendelsessystemet mere effektivt**

- Netværket på højt plan skal undersøge praktiske løsninger på de konstaterede vedvarende mangler på grundlag af medlemsstaternes erfaringer og gode praksis.
- Gøre fuld brug af de nye funktioner i Schengeninformationssystemet for tilbagesendelse for at øge brugen af gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse og fuldt ud maksimere mulighederne i Kommissionens henstilling om gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse og om fremskyndelse af tilbagesendelser.
- Systematisk træffe afgørelser om tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere uden ret til ophold og sørge for passende opfølgning af gennemførelse af disse, lukke eksisterende smuthuller mellem asyl og tilbagesendelse og indføre effektive IT-systemer til forvaltning af tilbagesendelsessager.
- Schengenevalueringer til støtte for udviklingen af en fælles ramme for vurdering af resultaterne på tilbagesendelsesområdet.

4. **Forbedre den indre sikkerhed i Schengenområdet for at bekæmpe organiseret kriminalitet og ulovlig narkotikahandel**

- Fuld operationalisering af Rådets henstilling om operationelt politisamarbejde.
- Opgradering af alle nationale centrale kontaktpunkter.
- Fuld udnyttelse af den støtte, der ydes på EU-plan til bekæmpelse af tværnationale trusler.
- Effektiv gennemførelse af Schengeninformationssystemets værktøjer.
- Fuld implementering i national ret og effektiv gennemførelse af EU's direktiv om skydevåben.

5. **Fuldførelse af Schengenområdet** med en rådsafgørelse truffet inden udgangen af 2023 om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien.

6. **Gennemføre alternative foranstaltninger og udfase den langvarige kontrol ved de indre grænser.**

7. **Bedre anvendelse af eksisterende værktøjer under EU's visumpolitik:**

- Kommissionen vil udarbejde en omfattende rapport om EU's visumfri ordninger og udfordringerne for Schengenområdet med henblik på at forbedre visumsuspensionsmekanismen i visumforordningen.
- Indsætte tilstrækkeligt personale på konsulaterne og mobilisere alle nødvendige ressourcer, herunder fra EU-midler, til at dække operationel støtte til den fælles visumpolitik.
- Øget lokalt Schengensamarbejde.