



Bruxelles, den 16.5.2023
COM(2023) 274 final

ANNEX 1

BILAG

til

**Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske
Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget**

Schengenstatusrapport 2023

BILAG 1

Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen: de vigtigste udviklinger og de næste skridt

Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen er den centrale garanti for et velfungerende Schengenområde, idet den giver mulighed for rettidig identifikation og afhjælpning af strategiske sårbarheder. Hold bestående af eksperter fra medlemsstaterne og Kommissionen, der støttes af EU-agenturer og -organer, evaluerer mindst en gang hvert syvende år alle medlemsstater og associerede Schengenlande, der anvender Schengenreglerne fuldt ud. Dette fungerer endvidere som rammen for kontrol af, om de nødvendige betingelser for anvendelsen af Schengenreglerne er opfyldt i de medlemsstater, for hvilke Rådet endnu ikke har truffet afgørelse om at anvende Schengenreglerne helt eller delvist, undtagen for de medlemsstater, hvis evaluering allerede var afsluttet, da den nye forordning om Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen (forordningen)¹ trådte i kraft.

I overensstemmelse med forordningens artikel 25 aflægger Kommissionen rapport om de evalueringer, der er foretaget i det foregående år, og de konklusioner, der er draget heraf, om, hvordan gruppen af eksperter fungerer, herunder om adgangen til eksperter fra medlemsstaterne og om status med hensyn til de afhjælpende foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet.

Evalueringsaktiviteter udført i 2022

I 2022 afsluttede Kommissionen den anden programmeringscyklus for Schengenevalueringerne med besøg i Spanien, Norge, Sverige, Island, Danmark og Portugal. Desuden blev der foretaget evalueringer af Grækenland, Italien, Malta, Luxembourg, Cypern, Belgien, Østrig, Frankrig og Nederlandene med hensyn til deres gennemførelse af den fælles visumpolitik². Derudover har Luxembourg været genstand for en evaluering til vurdering af gennemførelsen af databeskyttelseskravene.

Disse medlemsstater har hver især taget imod evalueringshold, der har vurderet, om de ydre grænser forvaltes i overensstemmelse med de krævede standarder, og har evalueret foranstaltningerne inden for Schengenområdet, herunder den effektive gennemførelse af tilbagesendelsespolitikken, politisamarbejdet og Schengeninformationssystemet. Evalueringsaktiviteterne omfattede ligeledes foranstaltninger i tredjelande inden for rammerne af visumpolitikken. Der blev lagt særlig vægt på at kontrollere overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med anvendelsen af Schengenreglerne, herunder gennemførelsen af de gældende databeskyttelseskrav.

Under alle evalueringer i 2022 blev der taget fat på strategiske elementer på nationalt plan for at give evalueringsholdene en god forståelse af myndighedernes centrale organisation og

¹ Rådets forordning (EU) 2022/922 af 9. juni 2022 om indførelse og anvendelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1053/2013.

² De nævnte medlemsstater kunne ikke evalueres med hensyn til deres gennemførelse af den fælles visumpolitik i 2020 eller 2021 på samme måde som på de øvrige politikområder på grund af rejserestriktioner som følge af covid-19-pandemien.

strategi, herunder elementer som uddannelse og menneskelige ressourcer, risikoanalyse og beredskabsplanlægning med henblik på gennemførelsen af Schengenreglerne. Disse områder blev vurderet ved at aflægge besøg hos centrale myndigheder, herunder de nationale operationelle koordineringscentre, politihovedkvarterer, ministerier og SIRENE-kontorerne. Besøgene på strategisk plan blev gennemført sideløbende med besøg på operationelt plan, såsom ved vigtige grænseovergangssteder og i internationale lufthavne, på politistationer og tilbageholdelsescentre.

Der blev taget behørigt hensyn til resultaterne af andre overvågningsmekanismer, navnlig Frontex' sårbarhedsvurdering, i forbindelse med forberedelsen og gennemførelsen af evalueringsaktiviteterne, hvorved der blev sikret en ajourført situationsbevidsthed.

Schengenevalueringerne i 2022 giver et samlet billede af gennemførelsen af Schengenreglerne i Schengenområdet på tværs af medlemsstaterne. Selv om gennemførelsen af Schengenreglerne generelt foregår på et højt niveau, blev der under evalueringerne i 2022 ved tre lejligheder konstateret **alvorlige mangler**. Afslutningen af handlingsplaner vedrørende alvorlige mangler³ er en absolut prioritet for Schengenområdet. Størstedelen af de alvorlige mangler, der er blevet konstateret i løbet af det seneste år, er enten blevet afhjulpet eller ved at blive afhjulpet. Navnlig på området forvaltning af de ydre grænser afslørede evalueringen af Spanien, at kontrollen ved de fleste af de besøgte grænseovergangssteder var af ringe kvalitet og mangelfuld. Der er truffet hurtige afhjælpende foranstaltninger for at løse opkoblingsproblemer og andre tekniske problemer i forbindelse med grænsekontrollsystemerne, og Kommissionen vil foretage et nyt besøg i år for at vurdere fremskridtene. I Islands tilfælde blev der desuden konstateret alvorlige mangler inden for politisamarbejdet på grund af det islandske politis ineffektive eftersøgningskapacitet. Som følge heraf var politibetjentene ikke i stand til systematisk at opdage aktive indberetninger blandt Schengeninformationssystemets indberetninger. Umiddelbart efter underretningen tog de islandske myndigheder skridt til at løse dette problem. Der er også planlagt et kontrolbesøg i år. Endelig blev de alvorlige forsinkelser med at give eksterne tjenesteydere tilladelse til at indgive visumansøgninger i Nederlandene anset for at være en alvorlig mangel. De nederlandske myndigheder forpligtede sig til at behandle dette problem som en prioritet, og Kommissionen overvåger yderligere de afhjælpende foranstaltninger, der gennemføres.

På grundlag af resultaterne af evalueringerne er det desuden muligt at identificere problemstillinger, der er fælles for flere medlemsstater, og som kræver særlig opmærksomhed:

- Evalueringerne fra 2022 af forvaltningen af de **ydre grænser** viste en dårlig forvaltning af den integrerede europæiske grænseforvaltning i nogle medlemsstater og et begrænset samarbejde mellem myndighederne. Den generelt lave kvalitet af grænsekontrollen, navnlig ved søgrænserne, den dårlige overvågning af søgrænserne kombineret med en manglende sammenhæng i risikoanalysen og den spredte

³ Når der konstateres alvorlige mangler, foretager evalueringsholdet og Rådet en strengere kontrol af den evaluerede medlemsstat. Den skal rapportere hyppigere, og der vil blive foretaget et nyt besøg i staten for at identificere de fremskridt, der er gjort med hensyn til at afhjælpe manglerne.

situationsbevidsthed i de fleste af de evaluerede medlemsstater i 2022 er fortsat de vigtigste spørgsmål, der giver anledning til bekymring.

- Evalueringerne viste, at der forekommer et øget engagement i at arbejde i retning af en mere effektiv **tilbagesendelsespolitik** sammenlignet med evalueringer foretaget i de foregående år. Der er dog endnu ikke tilstrækkeligt fokus på at forbedre de interne aspekter af tilbagesendelsen, og de tilgængelige værktøjer udnyttes ikke fuldt ud. Begrænsningerne i samarbejdet og manglen på effektive systemer til forvaltning af tilbagesendelsessager hæmmer i høj grad muligheden for at gennemføre tilbagesendelserne.
- De fleste medlemsstater overholdt i høj grad de relevante Schengenregler på området **politissamarbejde**, men et tilbagevendende problem var politienhedernes begrænsede eller manglende adgang til visuminformationssystemet med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger. Mange medlemsstater havde ikke indført et system til sikring af en sådan adgang.
- Et gennemgående element i alle **visumevalueringer** i 2022 var de betydelige forsinkelser med hensyn til at give visumansøgere mulighed for at indgive deres ansøgninger og/eller behandle dem. Samarbejdet mellem medlemsstaternes konsulater og eksterne tjenesteydere og overvågningen blev ofte anset for ikke at være optimal.
- Evalueringerne af anvendelsen af **Schengeninformationssystemet** viste, at mange medlemsstater endnu ikke anvender fingeraftrykssøgefunktionen i tilstrækkelig grad. Visningen af alle tilgængelige data, herunder fotografier og fingeraftryk, i de nationale SIS-applikationer fungerer endnu ikke optimalt.
- Evalueringer af overholdelsen af **databeskyttelseskravene** i forbindelse med gennemførelsen af Schengenreglerne viste, at nogle medlemsstater endnu ikke har udstyret databeskyttelsesmyndighederne med tilstrækkelige menneskelige og finansielle ressourcer til, at de kan udføre deres Schengenrelaterede opgaver, navnlig fordi databeskyttelsesmyndighederne ikke altid kan foretage de obligatoriske databeskyttelsesrevisioner.

I overensstemmelse med den styrkede Schengenevaluerings- og overvågningsmekanisme, der trådte i kraft i oktober 2022, arrangerede Kommissionen endvidere i februar 2023 det første **kontrolbesøg** i Belgien for at overvåge de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af handlingsplanen vedrørende evalueringen i 2020 på området forvaltning af de ydre grænser. Der blev konstateret fremskridt med hensyn til strategisk koordinering, og der arbejdes på at konsolidere den nationale koordinering og samarbejdet mellem myndighederne.

Der blev ikke aflagt **uannmeldte besøg** i 2022.

Schengenevalueringer: vejen frem

Efter ikrafttrædelsen af den nye forordning om Schengenevalueringer blev det **nye flerårige evalueringsprogram** for periodiske evalueringer, der skal gennemføres i 2023-2029, vedtaget. Finland, Litauen, Letland og Estland vil blive evalueret i 2023. Cypern vil også for første gang blive evalueret med hensyn til Schengeninformationssystemet efter Cypers tilslutning til systemet i juli 2023. Der vil blive foretaget evalueringer af Irland på de tilbageværende politikområder, som landet har anmodet om at deltage i. I begyndelsen af 2024 vil Kroatien blive evalueret efter landets tiltrædelse.

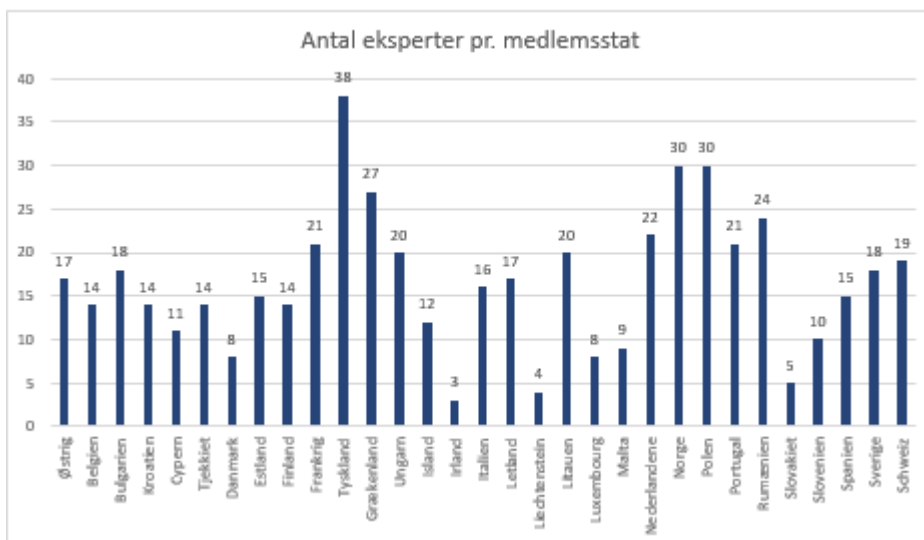
Vedtagelsen af den fornyede mekanisme udløste endvidere den igangværende revision af **vejledningen om Schengenevalueringer** og **standardspørgeskemaet om Schengen** samt yderligere harmonisering af **uddannelsesaktiviteter**, der førte til en enkelt Schengenevalueringscertificering. Disse instrumenter er blevet opgraderet for at bringe dem i overensstemmelse med de nye principper og krav og give evalueringsholdene de nødvendige værktøjer til at foretage strategiske og omfattende vurderinger af medlemsstaterne.

Efter en høringsproces med medlemsstaterne og under hensyntagen til prioriteterne i denne meddelelse kan følgende **tematiske evalueringer** overvejes for 2024: i/ bedste praksis inden for retshåndhævelsessamarbejde med henblik på at imødegå de vigtigste kilder til og ruter for ulovlige skydevåben, ii/ bedste praksis for håndtering af fælles hindringer, der begrænser tilbagesendelsessystemets effektivitet og hastighed, iii/ løsninger til at overvinde risikoen for, at kriminelle går under radaren ved at skabe sikre ly for straffrihed online.

Ekspertgruppens arbejdsmaåder

Efter vedtagelsen af den nye forordning om Schengenevaluering- og overvågningsmekanismen oprettede Kommissionen 2023-gruppen af eksperter for at sikre deltagelse af et tilstrækkeligt antal erfarne eksperter på en hurtigere og mindre byrdefuld måde.

Alle medlemsstater udpegede mindst én ekspert for hvert politikområde, hvor de evalueres, medmindre udpegelsen i væsentlig grad ville påvirke udførelsen af nationale opgaver⁴. I alt blev der udpeget 570 nationale eksperter, hvoraf 514 blev udvalgt til 2023-gruppen under hensyntagen til de generelle og specifikke kriterier, der er fastsat i forordningen og i udpegelsesopfordringen til medlemsstaterne⁵.



⁴ I henhold til forordningens artikel 17, stk. 2, er medlemsstaterne "ikke forpligtet til at udpege eksperter på de områder, hvor de af objektive grunde ikke evalueres, eller hvis udpegelsen i ekstraordinære situationer vil påvirke udførelsen af nationale opgaver væsentligt. Hvis en medlemsstat påberåber sig sidstnævnte, meddeler den skriftligt Kommissionen begrundelsen og oplysninger om den ekstraordinære situation".

⁵ I henhold til artikel 15, stk. 1, i forordningen skal "eksperter fra medlemsstaterne, der deltager i evaluering- og overvågningsaktiviteter, [...] have passende kvalifikationer, herunder en solid teoretisk viden og erfaring på de områder, som evaluering- og overvågningsmekanismen dækker, samt et godt

Gruppen fungerer som den primære kilde til eksperter inden for de evaluerings- og overvågningsaktiviteter, der skal gennemføres i 2023. Der blev iværksat en yderligere indkaldelse af eksperter for at finde specifikke eksperter til den tematiske evaluering af narkotikahandel.

Oversigt over medlemsstaternes afhjælpende foranstaltninger

Efter evalueringsaktiviteten skal medlemsstaterne afhjælpe de konstaterede mangler og forelægge Rådet og Kommissionen en handlingsplan indeholdende de afhjælpende foranstaltninger, der skal gennemføres. Med offentliggørelsen af denne anden Schengenstatusrapport overføres overvågningen af medlemsstaternes afhjælpende foranstaltninger efter Schengenevalueringerne til onlineværktøjet KOEL-SCHEVAL. Ved at overgå fra papirbehandling sikres der et bedre overblik over status for gennemførelsen af anbefalinger og bedre overholdelse af rapporteringskravene i den nye forordning.

Siden iværksættelsen af de første Schengenevalueringer under Kommissionens koordinering i 2015 har evalueringsholdene været i stand til at afslutte mere end 50 handlingsplaner. Efter de seneste vurderinger af de opfølgingsrapporter, som medlemsstaterne har forelagt, **afslutter Kommissionen hermed Portugals, Litauens, Maltas, Norges, Tjekkiets, Ungarns og Slovaqiets handlingsplaner inden for den fælles visumpolitik, Estlands handlingsplaner på området grænser og tilbagesendelse samt den ungarske handlingsplan inden for forvaltning af de ydre grænser** efter fuld gennemførelse af alle anbefalinger.

Desuden afslutter Kommissionen også alle handlingsplaner med anbefalinger fra evalueringer, der blev gennemført i 2015 og 2016⁶. Denne afslutning er imidlertid af teknisk karakter, da den vedrører handlingsplaner med endnu uafsluttede foranstaltninger fra tidligere evalueringer, mens der allerede er foretaget en ny evaluering for den pågældende medlemsstat på dette politikområde, og der er blevet udarbejdet nye anbefalinger. Disse foranstaltninger overføres til handlingsplanen knyttet til den nye evaluering for at undgå overlapning af rapporteringsforpligtelserne. I samme ånd vil alle gamle handlingsplaner, når medlemsstaterne

kendskab til evalueringsprincipper, -procedurer og -teknikker, og de skal være i stand til at kommunikere effektivt på et fælles sprog". I henhold til artikel 17, stk. 5, skal medlemsstaterne udpege eksperter, der opfylder disse betingelser.

⁶ Følgende handlingsplaner er genstand for en teknisk afslutning: Østrig — Schengeninformationssystemet og databeskyttelse (2015), Belgien — Schengeninformationssystemet (2015), Tyskland — tilbagesendelse (2015), Liechtenstein — tilbagesendelse og databeskyttelse (2015), Nederlandene — databeskyttelse (2015), Grækenland — tilbagesendelse, politisamarbejde, Schengeninformationssystemet (alle 2016), Frankrig — forvaltning af de ydre grænser, tilbagesendelse, Schengeninformationssystemet (alle 2016), Italien — forvaltning af de ydre grænser, tilbagesendelse, Schengeninformationssystemet (alle 2016), Luxembourg — Schengeninformationssystemet (2016) og Malta — forvaltning af de ydre grænser, tilbagesendelse, politisamarbejde og Schengeninformationssystemet (alle 2016). Handlingsplanen knyttet til evalueringen af Grækenland i 2016 på området forvaltning af de ydre grænser kunne ikke afsluttes på grund af det betydelige antal foranstaltninger, der endnu ikke er gennemført. Handlingsplanerne for databeskyttelse for Belgien, Tyskland, Grækenland, Frankrig, Italien, Luxembourg og Malta (knyttet til evalueringerne i 2015 og 2016) kunne ikke afsluttes på grund af forsinkelser i vedtagelsen af evalueringsrapporterne eller anbefalingerne efter evalueringerne i 2020 og 2021.

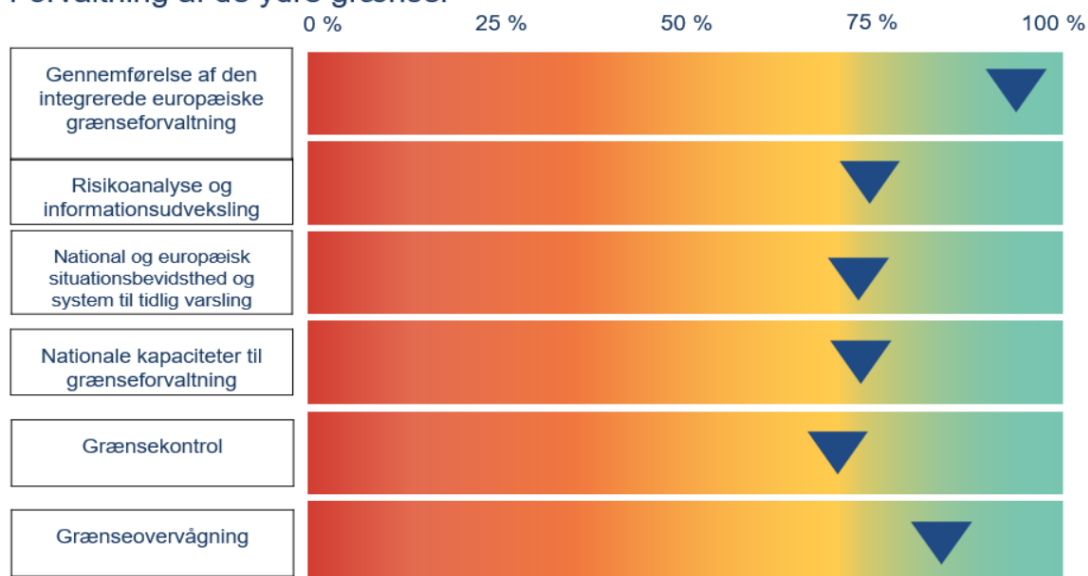
har forelagt deres handlingsplaner vedrørende nylige evalueringer, blive teknisk afsluttet i forbindelse med gennemgangen af den nye handlingsplans tilstrækkelighed⁷.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Afsluttet⁸	26	30	17	9	5	0	0	0
Uafsluttet	2	6	19	21	25	22	37	36
I alt	28	36	36	30	30	22	37	36

Som det fremgår af ovenstående tabel, er der stadig et stort antal uafsluttede handlingsplaner (168 ud af 255). Det er imidlertid vigtigt at bemærke, at Kommissionen generelt først kan afslutte handlingsplanerne, når alle anbefalinger er gennemført fuldt ud⁹. Status for de enkelte handlingsplaner viser, at der er gjort betydelige fremskridt, og at den samlede gennemførelsesgrad i vid udstrækning ligger på over 75 %. Prioriterede områder for forbedret gennemførelse omfatter grænsekontrol, grænseovervågning, Eurosur og tilbagesendelsessystemets effektivitet.

Oversigt over gennemførelsesgraden for SCHEVAL-anbefalinger efter politikområde

Forvaltning af de ydre grænser

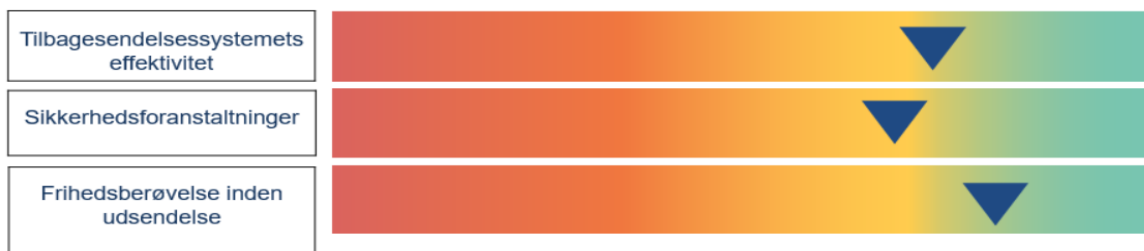


⁷ Denne tekniske afslutning kan allerede nu meddeles for handlingsplanerne knyttet til evalueringerne i 2017 af Island, Norge og Sverige vedrørende Schengeninformationssystemet og Spanien på området den fælles visumpolitik efter de nye evalueringer i 2022.

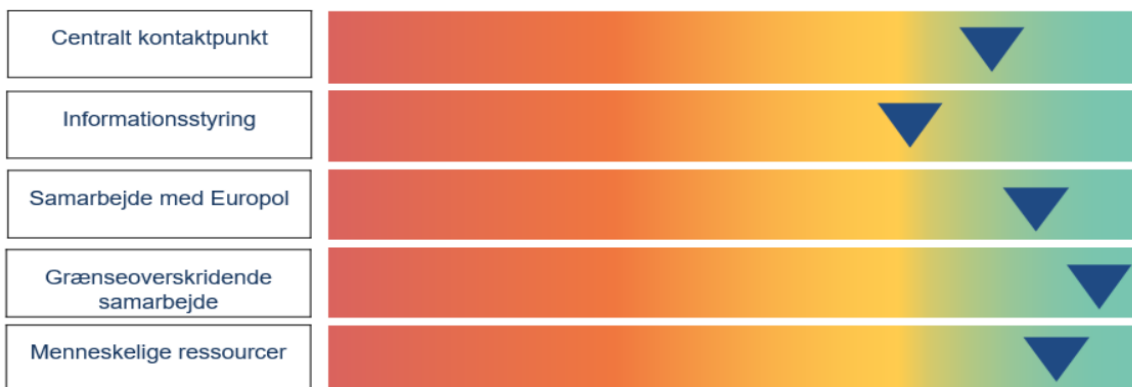
⁸ Tabellen viser antallet af handlingsplaner, der stammer fra periodiske evalueringer, som Kommissionen har afsluttet, herunder dem, der blev afsluttet i Schengenstatusrapporten for 2023.

⁹ Bortset fra tekniske afslutninger, som beskrevet ovenfor. I dette tilfælde skal medlemsstaterne dog rapportere om de uafsluttede anbefalinger i den nye rapport.

Tilbagesendelse 0 % 25 % 50 % 75 % 100 %

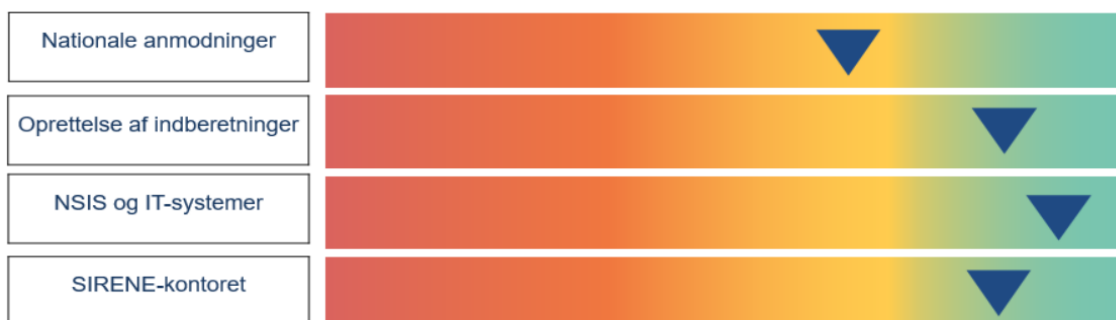


Politisamarbejde 0 % 25 % 50 % 75 % 100 %



Schengeninformationssystemet

0 % 25 % 50 % 75 % 100 %



Den fælles visumpolitik

0 % 25 % 50 % 75 % 100 %

