



EUROPA-  
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.11.2022  
COM(2022) 636 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG  
RÅDET**

**Et stærkere Schengenområde gennem fuld inddragelse af Bulgarien, Rumænien og  
Kroatien i området uden kontrol ved de indre grænser**

## I. Indledning

Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser ("Schengenområdet") er et af de mest opsigtsvækkende resultater af den europæiske integration og et af de mest håndgribelige udtryk for den europæiske levevis, som stimulerer økonomien og forener europæerne på tværs af de indre grænser

Det, der i 1985 startede som et mellemstatsligt projekt mellem fem medlemsstater — Frankrig, Tyskland, Belgien, Nederlandene og Luxembourg — er gradvist blevet udvidet i syv udvidelsesfaser og er i dag blevet verdens største område med fri bevægelighed. Fordelene ved at afskaffe de indre grænser er stadig lige så store i dag som i 1985. Schengenområdet er en realitet for millioner af mennesker: Hver eneste dag krydser omkring 3,5 millioner mennesker de indre grænser for at arbejde, studere eller besøge familier og venner. Schengenområdet har forbedret den kollektive sikkerhed og gjort det muligt for medlemsstaternes myndigheder at arbejde tæt sammen. Derudover skal Schengenområdet udgøre fundamentet for Den Europæiske Union og dens indre marked som helhed. I den nuværende udfordrende geopolitiske og økonomiske kontekst er et fuldt fungerende og fuldført Schengenområde af afgørende betydning for stabiliteten, modstandsdygtigheden og genopretningen.

I dag omfatter Schengenområdet 26 lande, strækker sig over et areal på over 4 millioner kvadratkilometer og har en befolkning på næsten 420 millioner mennesker. 22 EU-medlemsstater deltager i Schengenområdet. Alle Unionens medlemsstater undtagen én er forpligtede til og bør derfor have lov til at tilslutte sig Schengenområdet, når de opfylder betingelserne. Fire af de resterende fem medlemsstater, nemlig Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien er allerede delvist bundet af Schengenreglerne, men kontrollen ved de indre grænser til disse medlemsstater er endnu ikke blevet ophævet. Irland deltager i visse vigtige dele af Schengenstrukturen med undtagelse af de regler, der vedrører de ydre grænser og afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser. Der er fire lande uden for EU, Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz, som hver især har undertegnet aftaler med Unionen om associering i anvendelsen af Schengenreglerne, og som derfor også er en del af Schengenområdet. Når Bulgarien, Rumænien og Kroatien anvender Schengenreglerne fuldt ud, vil Schengenområdet vokse til 4,5 millioner kvadratkilometer og få en befolkning på 450 millioner.

Schengenreglerne er en integreret del af EU's retlige ramme med betydelige forpligtelser og et betydeligt ansvar, som alle nye medlemsstater, der søger om optagelse, fuldt ud skal acceptere<sup>1</sup>. De skal navnlig være forberedte på og have kapacitet til at forvalte de ydre grænser effektivt på vegne af alle de øvrige Schengenstater og udstede ensartede Schengenvisa. De skal kunne samarbejde effektivt med de retshåndhævende myndigheder i andre stater og være i stand til at tilslutte sig og anvende de relevante informationssystemer såsom Schengeninformationssystemet for at opretholde et højt sikkerhedsniveau, når der ikke er kontrol ved de indre grænser. Derudover skal de sikre, at de grundlæggende rettigheder og

---

<sup>1</sup> Artikel 7 i protokol nr. 19, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

databeskyttelseskravene overholdes i forbindelse med disse aktiviteter.

Ud over at opfylde disse krav forudsætter fuld anvendelse af Schengenreglerne, at alle de øvrige medlemsstater, som fuldt ud anvender Schengenreglerne, godkender dette med enstemmighed. I den henseende er der gjort betydelige fremskridt, og der er for nylig taget vigtige politiske skridt til at støtte den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien, Rumænien og Kroatien. Europa-Parlamentet går stærkt ind for dette, og det er en vigtig prioritet for det tjekkiske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union.

Derudover pågår der en Schengenevalueringsproces i Cypern med henblik på at vurdere, hvor parat landet er til at blive en del af Schengenområdet<sup>2</sup>. Schengeninformationssystemet i Cypern vil snart blive sat i drift, og denne proces vil blive kontrolleret ved en særlig Schengenevaluering i 2023.

I denne meddelelse gøres der status over Bulgariens, Rumæniens og Kroatiens gode resultater med hensyn til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de krævede betingelser for anvendelsen af alle relevante dele af Schengenreglerne er opfyldt, således som det er fastsat i deres respektive tiltrædelsesakter af 2005 og 2011. Rådet opfordres til uden yderligere forsinkelse at træffe de nødvendige afgørelser om at tillade disse tre lande, som endnu ikke fuldt ud er en del af området uden kontrol ved de indre grænser, at blive det.

Der er ikke tvivl om, at Unionen er klar til en sådan historisk beslutning. Den fælles indsats de senere år har gjort Schengenområdet stærkere og mere modstandsdygtigt. Den nyligt etablerede Schengenstyringscyklus omfatter alle de værktøjer, der er nødvendige for regelmæssigt at vurdere, hvordan Schengenområdet fungerer. Dermed går EU fra at have en forvaltningsramme over til fælles politisk styring og ansvar. Schengenrådet og Schengenforummet fremmer en gennemsigtig og konstruktiv dialog mellem EU-institutionerne og medlemsstaterne. Den nye og styrkede Schengenevaluerings- og overvågningsmekanisme, som Bulgarien, Rumænien og Kroatien vil være underlagt umiddelbart efter, at afgørelserne om fuld anvendelse af Schengenreglerne er blevet truffet, vil sikre en rettidig kortlægning af eventuelle mangler og korrigerende foranstaltninger.

Denne ottende udvidelse af Schengenområdet vil som sådan både bekræfte og styrke den gensidige tillid og enhed mellem de medlemsstater, der indgår i Schengenområdet, og bidrage til løbende tilpasning og fremme af dette grundlæggende projekt.

## **II. Bulgariens, Rumæniens og Kroatiens gode resultater**

Siden 2011 har Kommissionen konsekvent været af den opfattelse, at Bulgarien og Rumænien er parate til at blive en del af Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser. Det samme har været tilfældet for Kroatien siden 2019. Kommissionen har aktivt opfordret Rådet<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> I overensstemmelse med artikel 3, stk. 1 og 2, i tiltrædelsesakten af 2003 har visse bestemmelser i Schengenreglerne allerede fundet anvendelse i Cypern siden tiltrædelsesdatoen. Den 28. maj 2019 erklærede Cypern sig parat og villig til at anvende alle dele af Schengenreglerne og til at blive genstand for Schengenevalueringer i det omfang, det er muligt i betragtning af Cyperns særlige situation som anerkendt i protokol nr. 10 til tiltrædelsesakten af 2003.

<sup>3</sup> Se for eksempel Schengenstatusrapporten 2022.

til at træffe afgørelse om at tillade Bulgarien, Rumænien og Kroatien at tilslutte sig området uden kontrol ved de indre grænser. Det samme har Europa-Parlamentet gjort ved flere lejligheder<sup>4</sup>.

Disse medlemsstater har i årevis i betydelig grad bidraget til et velfungerende Schengenområde, bl.a. under migrationskriserne, restriktionerne på grund af pandemien og for nylig som følge af de hidtil usete konsekvenser af krigen i Ukraine. Da Schengenevalueringerne af Bulgarien, Rumænien og Kroatien har været positive, er der i disse lande en berettiget forventning om fuldt ud at kunne tilslutte sig Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser. Den nylige frivillige undersøgelsesmission til Bulgarien og Rumænien og det seneste nye besøg i Kroatien og resultaterne heraf vedrørende overvågning af de grundlæggende rettigheder ved de ydre grænser bekræfter på afgørende vis, at disse lande fortsat effektivt opfylder de strenge Schengenstandarder og kan fremvise eksemplariske resultater af gennemførelsen. Disse medlemsstater gennemfører aktivt de fleste af Schengenreglerne<sup>5</sup>, men de nyder ikke godt af de fulde fordele ved at være en del af Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser.

**Bulgarien, Rumænien og Kroatien**, der har en strategisk geografisk beliggenhed, spiller en central rolle med hensyn til at sikre vores fælles ydre grænser og effektivt bidrage til en høj grad af sikkerhed og velstand, således som de seneste kriser har vist. Alle de nødvendige værktøjer, strukturer og procedurer er på plads for effektivt at forvalte passagen af de ydre grænser samt mulige sikkerhedsmæssige trusler ved disse grænser og dermed bidrage til at bekæmpe grov kriminalitet med en grænseoverskridende dimension. Disse lande har også udvist en høj grad af vilje til at sikre en effektiv reaktion på migrationspresset og tilknyttede udfordringer ved at udvikle et stærkt samarbejde med deres nærmeste naboer. I overensstemmelse med den nye forordning om Schengenevaluering<sup>6</sup> skal de medlemsstater, der er omfattet af en rådsafgørelse om, at Schengenreglerne skal finde fuld anvendelse, desuden evalueres senest et år efter datoen for den fulde anvendelse af Schengenreglerne i disse medlemsstater<sup>7</sup>. Det gælder for Bulgarien, Rumænien og Kroatien efter vedtagelsen af de respektive afgørelser.

---

<sup>4</sup> Se Europa-Parlamentets beslutning 2018/2092 (INI) af 11.12.2018 og den seneste beslutning 2022/2852 (RSP) af 18.10.2022 og Europa-Parlamentets afstemning af 10.11.2022 for Kroatiens tiltrædelse af Schengenområdet.

<sup>5</sup> I henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i tiltrædelsesakten af 2005 anvender Bulgarien og Rumænien endnu ikke de bestemmelser i Schengenreglerne, der er integreret i Den Europæiske Union og de retsakter, der bygger herpå eller på anden måde har tilknytning hertil, som ikke er en del af protokol nr. 17 til forfatningen om Schengenreglerne eller på anden måde har tilknytning dertil, og som er opført i bilag II til tiltrædelsesakten af 2005. Siden afslutningen af evalueringerne i 2011 har Bulgarien og Rumænien ikke desto mindre aktivt deltaget i udviklingen af Schengenreglerne.

<sup>6</sup> 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 (EUT L 160 af 15.6.2022, s. 1).

<sup>7</sup> Artikel 23, stk. 6, i 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.

Som fastsat i artikel 4, stk. 2, i tiltrædelsesakten af 2005<sup>8</sup> afsluttede Bulgarien og Rumænien i 2011 deres respektive Schengenevalueringsprocesser med et positivt resultat. Processen startede i 2009, og alle relevante dele af Schengenreglerne blev grundigt vurderet i overensstemmelse med de gældende procedurer. Rådet anerkendte afslutningen af evalueringsprocessen i to særskilte rådskonklusioner af 9. juni 2011<sup>9</sup>. Europa-Parlamentet afgav den 8. juni 2011 positiv udtalelse<sup>10</sup> om udkastet til Rådets afgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglernes bestemmelser i Bulgarien og Rumænien. Trods det positive resultat og afslutningen af Schengenevalueringsprocessen har Rådet i over elleve år ikke truffet afgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien og om ophævelse af kontrollen ved de indre grænser.

Da evalueringsprocessen vedrørende Bulgarien og Rumænien blev afsluttet i 2011, og Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen ikke giver mulighed for at igen at indlede en formel evaluering af Bulgarien og Rumænien, udsendte begge lande med henblik på at styrke den gensidige tillid og for at anerkende udviklingen af Schengenreglerne i den mellemliggende periode den 2. marts 2022 en fælles erklæring, hvori de på frivillig basis inviterer et af Kommissionen koordineret hold eksperter til bl.a. at sikre, at det er Schengenreglerne efter den seneste udvikling af dem siden evalueringen, der anvendes, med fokus på forvaltning af de ydre grænser og politisamarbejde.

Efter aftale med Bulgarien og Rumænien, som begge udviste fleksibilitet og engagement, og efter anmodning fra medlemsstaterne blev missionens omfang udvidet betydeligt til at omfatte alle relevante elementer i Schengenreglerne, herunder den seneste udvikling siden 2011, med fokus på de ydre grænser og politisamarbejde. Der blev også set nærmere på tilbagesendelse/tilbagevenden, Schengeninformationssystemet, visuminformationssystemet samt udviklingen i visumpolitikken. Det blev kontrolleret, at de grundlæggende rettigheder overholdes, herunder databeskyttelseskravene, og hvordan de myndigheder, der anvender de relevante dele af Schengenreglerne, fungerer. Besøgene fandt sted i Rumænien (9.-11. oktober 2022) og Bulgarien (12.-14. oktober 2022). Et flertal af medlemsstaterne bidrog til missionen, og holdet bestod af 17 eksperter fra medlemsstaterne. Ud over de fem eksperter fra Kommissionen deltog der i undersøgelsesmissionen observatører fra Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning ("Frontex"), Europol og Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder.

Den frivillige undersøgelsesmission bekræftede konklusionerne af de i 2011 afsluttede evalueringsprocesser og viste, at Bulgarien og Rumænien ikke blot har fortsat gennemførelsen

---

<sup>8</sup> På grundlag af artikel 4, stk. 2, i tiltrædelsesakten af 2005 og efter Bulgariens og Rumæniens erklæringer i 2007 og 2008 om, at de var parate til at indlede Schengenevalueringsprocessen (Rumænien: Rådets dok. 10611/07 af 8. juni 2007; Bulgarien: Rådets dok. 6145/08 af 25. januar 2008).

<sup>9</sup> Rådets konklusioner om afslutning af evalueringen af, hvor langt Rumænien er nået med forberedelserne til gennemførelse af samtlige Schengenregler (Rådets dokument 9166/11 af 9. juni) og Rådets konklusioner om afslutning af evalueringen af, hvor langt Bulgarien er nået med forberedelserne til gennemførelse af samtlige Schengenregler (Rådets dokument 9167/11 af 9. juni 2011).

<sup>10</sup> Europa-Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 8. juni 2011 om udkast til Rådets afgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Republiken Bulgarien og Rumænien (14142/2010 - C7-0369/2010 - 2010/0820(NLE)).

af de nye regler og redskaber, men at de også i væsentlig grad har styrket den samlede anvendelse af Schengenreglerne i alle dens dimensioner på en omfattende måde.

**Bulgarien**, som er nabo til Tyrkiet, spiller en central rolle med hensyn til at beskytte EU's ydre grænser og opretholde en høj grad af intern sikkerhed. Med henblik herpå har Bulgarien indført en solid grænseforvaltning, som sikrer grænseovervågning af høj kvalitet og systematisk ind- og udrejsekontrol. Som afspejlet i undersøgelsesrapporten opfordres Bulgarien til yderligere at forbedre det nationale situationsbillede ved fuldt ud at gennemføre den fælles integrerede model for risikoanalyse. Trods de eksisterende eksterne udfordringer anvender Bulgarien en sammenhængende tilgang til tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere uden ret til ophold og forhindring af ulovlige sekundære bevægelser. Bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet prioriteres, idet der er indført aktive redskaber til internationalt politisamarbejde, bl.a. gennem og med Europol samt gennem operationelle aftaler, som Bulgarien har indgået med nabolande, og som giver mulighed for grænseoverskridende overvågning og forfølgelse over grænserne. Schengeninformationssystemet er veletableret. Hvad angår myndighedernes funktion, gennemføres Bulgariens nationale strategi for forebyggelse og bekæmpelse af korruption på alle niveauer og styrkes ved hjælp af forebyggende foranstaltninger og solide disciplinære procedurer. Bulgarien har også vist, at landet har de nødvendige strukturer til at sikre overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, som sikrer adgangen til international beskyttelse og overholdelsen af princippet om non-refoulement og databeskyttelseskravene i forbindelse med anvendelsen af Schengeninformationssystemet og politisamarbejdet.

**Rumænien**, som grænser op til Serbien, Ukraine og Moldova, spiller en meget vigtig rolle med hensyn til at bidrage til et velfungerende Schengenområde. Der er en solid grænseforvaltning af høj kvalitet, herunder grænseovervågning og systematisk ind- og udrejsekontrol, og det internationale politisamarbejde med nabolandene fungerer godt, og det gør det meget aktive samarbejde med Frontex også. Der sikres også en holistisk tilgang til migrationsstyring med gennemførelse af foranstaltninger også i tredjelande. Tilbagesendelser gennemføres som en prioriteret foranstaltning for at bekæmpe irregulær migration og ulovlige sekundære bevægelser, hvilket resulterer i en sammenhængende tilgang til tilbagesendelse og tilbagetagelse. Rumænien har en national beredskabsplan og operationel plan til brug i ekstraordinære situationer, som landet med succes har aktiveret som reaktion på krisen i Ukraine. Rumænien deltager endvidere i et effektivt og aktivt internationalt politisamarbejde, navnlig med Europol. Bekæmpelse af irregulær migration og menneskehandel er to prioriteter, hvor Rumænien er særlig aktiv. Schengeninformationssystemet er veletableret, og der er nu behov for en fortsat indsats for at sikre den nødvendige automatisering af SIRENE-arbejdsgangen. Rumænien har en national strategi til bekæmpelse af korruption, og der er truffet foranstaltninger til bekæmpelse af korruption på alle niveauer inden for de rumænske retshåndhævelsesmyndigheder. Hvad angår overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, har Rumænien effektive strukturer til at sikre adgangen til international beskyttelse og overholdelsen af princippet om non-refoulement samt de nødvendige strukturer til at sikre overholdelsen af databeskyttelseskravene med henblik på anvendelsen af Schengeninformationssystemet og politisamarbejdet.

Ekspertholdet på stedet forelagde den 26. oktober 2022 missionens rapport<sup>11</sup> på mødet i Rådets Gruppe vedrørende Schengenspørgsmål og konkluderede, at det ikke havde konstateret nogen problemer med hensyn til Bulgariens og Rumæniens anvendelse af Schengenreglerne efter den seneste udvikling af dem, og at begge medlemsstater fortsat opfylder de nødvendige betingelser for at anvende alle relevante dele af Schengenreglerne fuldt ud. Både Bulgarien og Rumænien er parate til at gennemføre visumkodeksen fuldt ud og udstede Schengenvisum fra optagelsestidspunktet. Kommissionen udtrykker tilfredshed med Bulgariens og Rumæniens beslutning om at overflytte det nødvendige personale fra grænsepolitiet ved de indre grænser til de ydre grænser, når kontrollen ved de indre grænser ophæves, for derved at bekæmpe en potentiel stigning i den irregulære migration.

**Kroatien**, som grænser op til Serbien, Bosnien-Hercegovina og Montenegro, spiller ligeledes en vigtig rolle med hensyn til at beskytte EU's ydre grænser og sikre et velfungerende Schengenområde. Efter Kroatiens erklæring om, at landet var parat til at indlede Schengenevalueringsprocessen med henblik på Rådets afgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglerne, fandt evalueringsprocessen sted i perioden 2016-2020.

Den 22. oktober 2019 vedtog Kommissionen en meddelelse, hvori den konkluderede, at Kroatien havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at betingelserne for anvendelsen af alle relevante dele af Schengenreglerne er opfyldt, og bekræftede, at Kroatien fortsat opfylder de forpligtelser, der er knyttet til Schengenreglerne, og som landet indgik i forbindelse med tiltrædelsesforhandlingerne<sup>12</sup>. Der blev også henvist til Kroatiens behov for fortsat at arbejde konsekvent med gennemførelsen af alle igangværende foranstaltninger, navnlig på området forvaltning af de ydre grænser, for at sikre, at disse betingelser fortsat er opfyldt.

For at overvåge og kontrollere gennemførelsen af disse foranstaltninger på området forvaltning af de ydre grænser arrangerede Kommissionen et målrettet kontrolbesøg i Kroatien i tidsrummet den 23.-27. november 2020. Konklusionen af besøget var, at Kroatien havde gennemført størstedelen af foranstaltningerne. På grundlag af resultatet af besøget og den seneste statusrapport fra Kroatien om gennemførelsen af handlingsplanen vedrørende de ydre grænser afsluttede Kommissionen handlingsplanen den 2. februar 2021.

Rådet (retlige og indre anliggender) bekræftede i december 2021 Kommissionens konklusion i meddelelsen af 22. oktober 2019 om, at Kroatien har opfyldt de nødvendige betingelser for anvendelse af alle dele af Schengenreglerne<sup>13</sup>. Rådet opfordrede desuden Kroatien til at fortsætte med konsekvent at arbejde med gennemførelsen af Schengenreglerne og de dertil knyttede forpligtelser. Den 29. juni 2022 rådførte Rådet sig med Europa-Parlamentet om udkastet til afgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Republiken Kroatien.

---

<sup>11</sup> [https://home-affairs.ec.europa.eu/bulgaria-and-romania-fact-finding-mission-report\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/bulgaria-and-romania-fact-finding-mission-report_en).

<sup>12</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende kontrollen af, at Kroatien fuldt ud anvender Schengenreglerne (COM(2019) 497 final af 22. oktober 2019).

<sup>13</sup> Rådets konklusioner om opfyldelse af de nødvendige betingelser om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Kroatien (Rådets dokument 14883/21 af 9. december 2021).

Europa-Parlamentet afgav den 10. november 2022 positiv udtalelse om udkastet til Rådets afgørelse.

Kroatien har gjort en betydelig indsats for at sikre, at kontrollen ved de ydre grænser er i overensstemmelse med forpligtelserne vedrørende de grundlæggende rettigheder og har forpligtet sig til at føre en "nultolerance"-politik over for alle typer vold. Kommissionen noterer sig med tilfredshed, at Kroatien er den første medlemsstat, som i juni 2021 oprettede en uafhængig overvågningsmekanisme<sup>14</sup> som foreslået i pagten om migration og asyl<sup>15</sup>. Der er tale om et unikt forum til på uafhængig vis at observere grænsevagternes og politiets praksis og til at behandle alle påstande om tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder ved grænsen og øge bevidstheden om gældende lovgivning og overholdelse af de grundlæggende rettigheder gennem uddannelse af grænsevagter og politifolk og sikre forbedringer af de interne procedurer. Mekanismen involverer direkte relevante kroatiske interessenter og ledes af et uafhængigt rådgivende udvalg, som bl.a. består af to ombudsmænd, herunder en for børn, repræsentanter for Europa-Kommissionen, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og mellemstatslige organisationer.

Efter at mekanismen har fungeret i et år, blev den endelige rapport fra koordinationsrådet for den uafhængige overvågningsmekanisme vedtaget i juli 2022. På grundlag heraf roste det rådgivende udvalg den 27. oktober 2022 den uafhængige overvågningsmekanismes aktiviteter, navnlig oprettelsen af en ekspertstilling og en frugtbar dialog med de kroatiske myndigheder, som fulgte op på mekanismens konklusioner, og gennemførelsen af 20 observationsmissioner på stedet. Det vedtog også henstillinger om mulige yderligere forbedringer vedrørende et bredere mandat, herunder uanmeldte observationer, navnlig ved den grønne grænse, adgang til oplysninger fra indenrigsministeriet og behovet for at sikre en fortsat gennemførelse af den uafhængige overvågningsmekanisme.

Kommissionen hilser den kroatiske regerings tilsagn om at opretholde og fortsætte gennemførelsen af den uafhængige overvågningsmekanisme velkommen og noterer sig med tilfredshed, at det rådgivende udvalgs henstillinger fuldt ud afspejles i den nye aftale om udvidelse af den uafhængige overvågningsmekanisme, som blev undertegnet den 4. november 2022. I den nye aftale fastsættes det navnlig, at mekanismen oprettes for perioder på 18 måneder, som kan forlænges, for derved at sikre, at dens planlagte mål nås på varig og bæredygtig vis, og aftalen giver mulighed for at foretage uanmeldte observationer på et hvilket som helst tidspunkt på et hvilket som helst sted, herunder ved den grønne grænse. I aftalen fastsættes det også, at mekanismen vil kunne kræve, at de relevante statslige organer iværksætter officielle undersøgelser efter opdagelse af uregelmæssigheder og mulige tilsidesættelser af de grundlæggende rettigheder. Aftalen indeholder desuden specifikke mekanismer til sikring af øget effektivitet og gennemsigtighed, bl.a. for at lette kommunikationen med interesserede borgere. Derudover lægges der i aftalen større vægt på

---

<sup>14</sup> Mekanismen påbegyndte sit arbejde den 8. juni 2021 på grundlag af aftalen mellem de kroatiske myndigheder og kroatiske interessenter.

<sup>15</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/817 (COM(2020) 612 final).



en løbende overvågning af overholdelsen af de grundlæggende rettigheder ved, at det præciseres, at mekanismen overvåger overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i alle situationer med særlig vægt på retten til effektiv adgang til asylproceduren og international beskyttelse, overholdelsen af princippet om non-refoulement, forbuddet mod kollektiv udvisning samt forbuddet mod tortur og andre former for mishandling.

### III. Gode resultater for at styrke Schengenområdet

Bulgariens, Rumæniens og Kroatiens gode resultater er på højde med de gode resultater, der gradvist er opnået i Schengenområdet som helhed. Schengenområdet udvikler sig løbende og tilpasser sig nye udfordringer og prioriteter. Schengenområdet er i dag robust og parat til denne nye udvidelse, som vil bidrage til yderligere at øge dets modstandsdygtighed, navnlig i lyset af nye geopolitiske udfordringer. I løbet af de sidste 37 år er der gradvist blevet udviklet omfattende retlige rammer og fælles operationelle værktøjer for bedre at beskytte området uden kontrol ved de indre grænser.

Det nyligt oprettede **Schengenforvaltningssystem** sikrer større ansvarlighed og fælles ansvar og fremmer gennemførelsen af strukturreformer. Den af Kommissionen foreslåede Schengencyklus omfatter strukturer med henblik på en koordineret tilgang til fælles udfordringer og øget politisk dialog.

Schengenrådets struktur fornyes løbende. De retlige rammer er løbende blevet styrket og udgør allerede i dag et solidt grundlag for en effektiv forvaltning af de ydre grænser, samtidig med at det sikres, at kontrol ved de indre grænser fortsat udgør en sidste udvej. Den kommende revision af **Schengengrænsekodeksen**<sup>16</sup> vil styrke reglerne yderligere og sikre øget samarbejde mellem medlemsstaterne og fuld koordinering på EU-plan. Derudover har medlemsstaterne i stigende grad indset og udviser beslutsomhed om, at der er behov for på en bæredygtig måde at tage fat på spørgsmålet om langvarig kontrol ved de indre grænser.

I de senere år har EU arbejdet intensivt på at indføre et af verdens teknologisk mest avancerede grænseforvaltningssystemer, hvis fordele allerede er synlige i praksis i dag. Ibrugtagningen af det opgraderede Schengeninformationssystem i begyndelsen af 2023 og ind- og udrejsesystemet i maj 2023 vil skabe yderligere sikkerhed i forbindelse med forvaltningen af de ydre grænser og Schengenområdet. **Den fuldstændige nye IT-arkitektur**, herunder det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS), forventes at være på plads inden udgangen af 2023, og efterfølgende interoperabilitet vil forbinde de europæiske systemer vedrørende grænser, migration og sikkerhed. Når det er sket, vil alle relevante og kompetente nationale myndigheder have de fuldstændige, pålidelige og nøjagtige oplysninger til rådighed, som de har brug for, samtidig med at databeskyttelseskravene fuldt ud overholdes.

**Visumkodeksen**, som trådte i kraft i 2010-2011, blev revideret i 2020, hvilket gav de rejsende hurtigere og klarere procedurer og samtidig øgede de redskaber, der er til rådighed til at imødegå udfordringerne i forbindelse med irregulær migration. Den nye mulighed for at

---

<sup>16</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (COM(2021) 891 final af 14.12.2021).

anvende visumincitamentsmekanismen over for tredjelande, med hvilke samarbejdet om tilbagetagelse er utilstrækkeligt, har allerede givet positive resultater <sup>17</sup> . Visuminformationssystemet, som for nylig er blevet reformeret og nu indeholder nye funktioner (f.eks. medtagelse af visa til længerevarende ophold og opholdstilladelser), har udgjort en effektiv støtte for medlemsstaternes myndigheder og givet mulighed for bedre kontrol af visumansøgere med henblik at finde frem til dem, der kan udgøre en sikkerhedstrussel eller risikerer at misbruge indvandringsreglerne. Derudover har Unionen fortsat arbejdet med at gøre Schengenområdet mere attraktivt ved at tilføje nye tredjelande til listen over de lande, hvis statsborgere kan rejse visumfrit til EU, og indgå visumlempelsesaftaler med tredjelande. Den kommende digitalisering af visumprocedurerne<sup>18</sup> vil omdanne den nuværende papirbaserede visumansøgningsprocedure til en digital procedure, som er hurtigere og mere sikker. Med den fælles onlineplatform vil visumproceduren få et EU-ansigt, og der vil blive skabt et enkelt sted, hvor visumansøgere fra hele verden skal henvende sig hvilket vil gøre EU mere tiltrækkende som rejsemål.

En solid forvaltning af de ydre grænser er afgørende for at kompensere for afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser og sikre gensidig tillid. Unionen og medlemsstaterne arbejder aktivt på at opnå en fuldt ud effektiv og integreret europæisk grænseforvaltning i praksis<sup>19</sup>, herunder foranstaltninger til at gøre tilbagesendelser af tredjelandsstatsborgere uden ret til ophold mere effektive<sup>20</sup>. Derudover var oprettelsen af **den europæiske grænse- og kystvagt** og den daglige gennemførelse af dens styrkede mandat<sup>21</sup> blandt de skelsættende afgørelser, som Unionen traf for fuldt ud at opfylde Schengenkravene. Schengenrådets sikkerhed og funktion understøttes også af en effektiv gennemførelse af EU-toldkodeksen i tæt samarbejde

---

<sup>17</sup> I juli 2021 foreslog Kommissionen at indføre restriktioner for udstedelse af visa i forbindelse med tre lande: Bangladesh, Gambia og Irak. Efter Kommissionens forslag vedtog Rådet i oktober foranstaltninger mod udstedelse af visa til statsborgere i Gambia. I november besluttede Rådet som følge af forbedringen af samarbejdet med Bangladesh ikke at reagere på Kommissionens forslag. I Iraks tilfælde blev der som følge af drøftelser, som fortsatte indtil december, ikke vedtaget nogen foranstaltninger, da det ikke blev betragtet som det rette tidspunkt i betragtning af det konstruktive samarbejde med Irak i forbindelse med udviklingen ved grænsen mellem EU og Belarus.

<sup>18</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008, (EF) nr. 810/2009 og (EU) 2017/2226 og Rådets forordning (EF) nr. 1683/95, (EF) nr. 333/2002, (EF) nr. 693/2003 og (EF) nr. 694/2003 og konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen for så vidt angår digitalisering af visumproceduren (COM(2022) 658 final af 27.4.2022).

<sup>19</sup> Den 24. maj 2022 forelagde Kommissionen politiske retningslinjer for udviklingen af en flerårig strategisk politik for integreret europæisk grænseforvaltning i overensstemmelse med artikel 8, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt. Efter input fra Rådet og Europa-Parlamentet vil Kommissionen vedtage meddelelsen om den flerårige strategiske politik, som skal være retningsgivende for gennemførelsen af integreret europæisk grænseforvaltning i løbet af den 5-årige politikcyklus.

<sup>20</sup> Koordinator for tilbagesendelse, som blev udpeget i juni 2022, har ledet et netværk på højt plan med repræsentanter for medlemsstaterne og Frontex for at fjerne hindringer for tilbagesendelser, styrke den nationale kapacitet og øge sammenhængen i EU's indsats.

<sup>21</sup> Inden for rammerne af det nye mandat har agenturet f.eks. optrappet sin støtte til medlemsstaterne betydeligt i alle faser af tilbagesendelsesprocessen, herunder i forbindelse med frivillig tilbagevenden og reintegration, og har derved fungeret som EU's operationelle arm i forbindelse med tilbagesendelser. I 2021 vendte flere end 17 000 personer tilbage med hjælp fra agenturet.

med de europæiske grænse- og kystvagtmyndigheder. Dette samarbejde sikrer, at varekontrollen er velintegreret i de samme sikkerhedsmæssige processer.

Et stærkere Schengensamarbejde bidrager også til en bedre **håndtering af interne sikkerhedsmæssige udfordringer**. Afskaffelsen af grænsekontrollen har gjort det muligt for medlemsstaterne at anvende politiets ressourcer til at bekæmpe kriminalitet og intern terrorisme på en mere målrettet måde. Medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder<sup>22</sup> er i stand til at udveksle oplysninger mere effektivt som følge af den øgede brug af EU-værktøjer og -instrumenter. Det har ført til en bedre koordinering af efterforskningsforanstaltningerne. På grundlag af de lovgivningsforslag, som Kommissionen fremsatte i december 2021, gør Europa-Parlamentet og Rådet fremskridt med lovgivningsarbejdet med henblik på at øge informationsudvekslingen. Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til hurtigt at enes om forslaget til direktiv om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder<sup>23</sup>. Derudover vil Kommissionen inden årets udgang fremsætte et lovgivningsforslag til en forordning om indsamling og videregivelse af forhåndsoplysninger om passagerer (API-oplysninger) med henblik på bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme, herunder på udvalgte flyvninger inden for EU.

Da foranstaltninger på nationalt plan alene ikke er tilstrækkelige til at tackle grænseoverskridende sikkerhedsmæssige udfordringer, har medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder i stigende grad gjort brug af den støtte og ekspertise, som Europol, EU's Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde, tilbyder til bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme. Den nylige ikrafttrædelse af **Europols** styrkede mandat for yderligere at styrke de midler, agenturet har til rådighed til at støtte medlemsstaterne i forbindelse med deres efterforskning af grænseoverskridende grov kriminalitet og terrorisme, f.eks. med behandling af big data, samarbejde med private parter eller arbejdet vedrørende innovation og kunstig intelligens til støtte for retshåndhævelse<sup>24</sup>. Europol har også øget sin støtte til medlemsstaterne i forbindelse med bekæmpelsen af terrorisme gennem sit Europæiske Center for Bekæmpelse af Terrorismen. Medlemsstaterne deltager desuden aktivt i den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT) som den

---

<sup>22</sup> De kompetente myndigheder i betydningen i artikel 87, stk. 1, i TEUF.

<sup>23</sup> 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 af 8.12.2021).

<sup>24</sup> 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.

overordnede ramme for samarbejde om bekæmpelse af organiseret og grov kriminalitet, som berører EU<sup>25</sup>, og hvortil EU yder øget finansiel støtte.

Medlemsstaterne øger deres **operationelle samarbejde** ved at gennemføre Rådets henstilling af 9. juni 2022 om operationelt retshåndhævelsessamarbejde ved brug af grænseoverskridende forfølgelser og overvågning, fælles operationer eller fælles patruljeringer for at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet<sup>26</sup>. Kommissionen støtter medlemsstaterne med hensyn til at fremme de foranstaltninger, der er fastsat i henstillingen, herunder med midler fra Fonden for Intern Sikkerhed. Medlemsstaterne samarbejder også gennem fælles politikontrol i grænseområder i overensstemmelse med Kommissionens henstilling om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet<sup>27</sup>.

Derudover kræver et stærkt og velfungerende Schengenområde ikke kun en korrekt gennemførelse af Schengenreglerne, men også et tæt samarbejde mellem medlemsstaterne om andre supplerende foranstaltninger, herunder på migrations- og asylområdet. Der er blevet og vil fortsat blive gjort en indsats for at sikre en **effektiv håndtering af migrationsudfordringerne**. Som opfølgning på erklæringen om en frivillig solidaritetsmekanisme, som der blev opnået enighed om i juni, er Kommissionen ved at lette medlemsstaternes arbejde med at finde fælles løsninger på problemet med ulovlige sekundære bevægelser. Efter drøftelserne på Kontaktudvalgets møde om Dublin III-forordningen den 24. juni 2022 enedes medlemsstaterne, Kommissionen og Den Europæiske Unions Asylagentur ("EUAA") om at arbejde på en køreplan for at forbedre og sikre gennemførelsen af overførsler i alle medlemsstater i henhold til nævnte forordning. Samarbejde på grundlag af kollektivt indkredsede foranstaltninger i denne køreplan vil bidrage til at skabe håndgribelige forbedringer af Dublinsystemet, hvilket er afgørende for fortsat at opbygge tillid.

Samtidig er det vigtigt at gøre afgørende fremskridt med vedtagelsen af pagten, da den indeholder de nødvendige løsninger for at bidrage til en effektiv migrationsstyring, et tættere samarbejde og ansvarsdeling mellem medlemsstaterne for derved at styrke den gensidige tillid og som følge heraf understøtte et stærkere Schengenområde.

#### IV. Udnyttelse af Schengenrådets fulde potentiale

Bulgariens, Rumæniens og Kroatiens tiltrædelse af Schengenområdet er både et europæisk løfte og en berettiget forventning om at blive en del af Schengenområdet, når alle de aftalte betingelser er kontrolleret og opfyldt. Schengenområdet nyder overvældende opbakning i den

<sup>25</sup> F.eks. fokuserede de retshåndhævende myndigheder i fællesskab på ulovlig handel med skydevåben, narkotikahandel, migrantsmugling og menneskehandel på de koordinerede fælles EMPACT-aktionsdage i tidsrummet den 26.-29. oktober. De operationelle aktiviteter, som involverede 28 lande i hele Europa, blev også støttet af Eurojust, Frontex, INTERPOL, SELEC og andre internationale organisationer. EMPACT-aktionsdagene blev planlagt på grundlag af en efterretningsbaseret tilgang, som omfattede samarbejde med næsten 16 000 medarbejdere og bl.a. førte til anholdelse af 382 mistænkte, opdagelse af 2 476 ulovlige indrejser og indledning af 130 nye efterforskninger. [https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/382-arrests-during-joint-actions-against-traffickers-using-balkan-route?mtm\\_campaign=newsletter](https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/382-arrests-during-joint-actions-against-traffickers-using-balkan-route?mtm_campaign=newsletter).

<sup>26</sup> Rådets henstilling (EU) 2022/915 af 9. juni 2022 om operationelt retshåndhævelsessamarbejde.

<sup>27</sup> Kommissionens henstilling (EU) 2017/820 af 12. maj 2017 om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet.

europæiske befolkning<sup>28</sup>, og alle fortsatte forsinkelser i de bulgarske, rumænske og kroatiskere borgeres ret til at nyde godt af deres rettigheder bør undgås. Europa-Parlamentet, formandskabet for Rådet og Europa-Kommissionen har vist sin faste opbakning til denne nye bølge af tiltrædelser til Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser og har givet denne proces fuld og vedvarende politisk og teknisk støtte.

Bulgarien, Rumænien og Kroatien er parate til at gennemføre Schengenreglerne fuldt ud og tilslutte sig Schengenområdet. Deres tiltrædelse er afgørende for en fortsat og styrket gensidig tillid i Schengenområdet. Derudover vil deres tiltrædelse bidrage til at fjerne hindringer på det indre marked, navnlig med hensyn til at lette transportstrømmene samt fremme EU's konkurrenceevne og vækstopotentiale. En tilføjelse af Bulgariens, Rumæniens og Kroatiens højt uddannede og dedikerede medarbejdere, deres nyeste infrastruktur og knowhow til den kollektive værktøjskasse til forvaltning af Schengenområdet vil styrke grænseforvaltningen og sikkerheden i EU som helhed. Disse nye Schengenmedlemmer vil så også være i stand til fuldt ud at udnytte alle tilgængelige værktøjer såsom dem, der er knyttet til visuminformationssystemet og store IT-systemers interoperabilitet. Dette vil også føre til en stærkere og mere velordnet migrationsstyring ved de ydre grænser og mellem medlemsstaterne, navnlig når det drejer sig om tredjelande, der støder op til EU.

Et udvidet Schengenområde vil gøre EU stærkere som Union, internt og på den globale scene. Det vil gøre Unionen **stærkere** — gennem en styrket beskyttelse af de fælles ydre grænser og et mere effektivt politisamarbejde — **mere velstående** ved at fjerne tidsspildet ved grænser og lette kontakterne mellem mennesker og virksomheder — og mere **attraktivt** — ved i betydelig grad at udvide verdens største fælles område uden kontrol ved de indre grænser.

Schengenrådet har nu mulighed for at træffe en historisk beslutning i december. Kommissionen opfordrer alle medlemsstaterne til fuldt ud at støtte det tjekkiske formandskab i forbindelse med de sidste nødvendige etaper for at få dette til at ske i overensstemmelse med tiltrædelsesakterne af 2005 og 2011 vedrørende dels Bulgarien og Rumænien, dels Kroatien.

---

<sup>28</sup> Eurobarometerundersøgelse i vinteren 2021/2022.