



Strasbourg den 15.12.2015
COM(2015) 675 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Åttonde halvårsrapporten om Schengenområdets funktion

Den 1 maj - den 10 december 2015

1. INLEDNING

Kommissionen har utarbetat halvårsrapporter till Europaparlamentet och rådet om Schengenområdets funktion sedan 2011. Detta rapporteringssystem infördes för att stärka samarbetet inom Schengenområdet och ge en grundval för debatt och beslut, vilket förklaras i kommissionens meddelande från september 2011 om förvaltning av Schengensamarbetet¹ där förslaget om systemet lades fram och fick stöd av rådet den 8 mars 2012. För att ta hänsyn till de tragiska händelserna i Paris den 13 november och annan viktig utveckling har rapporteringsperioden för denna åttonde rapport förlängts till den 10 december 2015.

De halvårsrapporter som hittills offentliggjorts har gett bredaste möjliga överblick över utvecklingen inom Schengenområdet och har omfattat alla aspekter av hur det fungerar. Mot bakgrund av den nuvarande migrationskrisen vill kommissionen dock inrikta sig på den utveckling som har påverkat Schengenområdets funktion mest. Såsom anges i rådets slutsatser av den 9 november 2015 bör rapporten utgöra en utgångspunkt för en grundlig debatt om detta ämne och om erfarenheterna från de kontroller som tillfälligt återinförts vid de inre gränserna. Man bör också undersöka på vilket sätt de fakta som rapporterats påverkar Schengenområdet och dess funktion och, i förekommande fall, hur man kan hantera situationen.

De huvudsakliga ärenden under rapporteringsperioden som ska diskuteras är de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit vid sina inre och yttre gränser mot bakgrund av 1) det exceptionellt stora antalet migranter som anlänt till Schengenområdet och deras sekundära förflyttningar samt 2) terroristattacker i Paris den 13 november 2015 och försöket till terroristattack på Thalys-tåget från Amsterdam till Paris den 21 augusti 2015. De följande avsnitten innehåller en detaljerad analys av båda händelserna. Dessutom redogörs det också för erfarenheterna från den nya utvärderingsmekanismen för Schengen.

2. ETT EXCEPTIONELLT MIGRATIONSTRYCK

2.1. *Migrationsflöden vid de yttre gränserna*

Antalet irreguljära migranter och sökande av internationellt skydd som anländer till EU har ökat dramatiskt. Antalet irreguljära gränspassager som hittills upptäckts under 2015 (1 553 614)² är betydligt högre än det totala antalet irreguljära gränspassager under perioden 2009–2014 (813 044). Migranter har kommit in i EU via de tre huvudrutterna där de allra flesta irreguljära gränspassagera upptäcktes mellan januari och november 2015: östra Medelhavsrutten (716 202 upptäckter), västra Balkanrutten (667 147) och centrala Medelhavsrutten (144 300). Det bör dock noteras att en del av de irreguljära migranter som

¹ COM(2011) 561 final.

² Uppgifterna för januari - oktober 2015 (1 284 549) tillhandahålls av Frontex nätverk för riskanalys och täcker såväl Schengenområdet som Schengenkandidatländerna. Uppgifterna omfattar endast tredjelandsmedborgare som upptäckts vid de yttre gränserna (utom tillfälliga yttre gränser) när de reser in eller försöker resa in illegalt mellan gränsövergångsställena. Vad gäller november kommer uppgifterna från programmet för rapportering av gemensamma insatser (Jora) och det kroatiska inrikesministeriet (<http://www.mup.hr/219696.aspx>). Uppskattningar har använts för rutter där det ännu inte fanns några uppgifter.

upptäckts på västra Balkanrutten redan har tagits med en gång i siffrorna för den östra Medelhavsrutten som går genom Grekland.

Många av dem som anländer till EU flyr från konflikter i sina regioner och ansöker därför om internationellt skydd. Även om asylstiftningen inte är en del av Schengenregelverket är det uppenbart att flyktingkrisen har betydande konsekvenser för situationen vid EU:s yttre gränser och inom Schengenområdet.

Antalet människor som anländer har ökat dramatiskt och har medfört extrema påfrestningar för de berörda ländernas gränskontroll- och asylsystem. Som en reaktion på denna situation införde kommissionen **krisplatsmetoden** som tillhandahåller en plattform som ger EU:s organ möjlighet att hjälpa de medlemsstater som ligger i frontlinjen med att snabbt registrera, kontrollera och fråga ut ankommande migranter, hjälpa till med asylförfaranden och samordna insatser för återsändande. Italien och Grekland är de första två medlemsstater där denna strategi håller på att genomföras³. Kommissionen har också sänt sin egen personal till de båda medlemsstaterna för att tillhandahålla praktisk samordning och stöd. De stödgrupper för migrationshantering som verkar i krisplatsområdena förlitar sig på att medlemsstaterna på lämpligt sätt bidrar genom att tillgodose Frontex och Easos anspråk på experter och utrustning.

Efter kommissionens förslag enades rådet i september om **omplacering** av 160 000 sökande i klart behov av internationellt skydd från Italien, Grekland och eventuellt andra medlemsstater som direkt påverkats av flyktingkrisen⁴. Ett fullständigt genomförande av omplaceringsmekanismen parallellt med införandet av hotspot-områden borde lindra trycket på dessa länder.

Utöver Frontex pågående **gemensamma insatser** – Triton (där Italien är värdland) och Poseidon Sea (där Grekland är värdland) till vilka anslagen har tredubblats för att stärka övervaknings- och räddningskapaciteten – inledde EU en gemensam säkerhets- och försvarspolitisk insats i det södra centrala Medelhavsområdet den 22 juni. Denna insats syftar särskilt till att störa nätverken för människosmuggling och människohandel.

Dessutom kan de medlemsstater som står inför en situation med ett allvarligt och exceptionellt tryck begära hjälp av de snabba gränsinsatsenheter som avses i Frontexförordningen. Den 3 december lämnade Grekland in en sådan formell begäran till Frontex om utplacering av en snabb gränsinsatsenhet för att få omedelbart stöd till gränsbevakningen vid de Egeiska öarnas yttre gränser. Den 10 december fattade Frontex de beslut som krävdes för att inleda insatsen och omedelbart enas om en operativ plan med de grekiska myndigheterna inom samma operativa område som Poseidon Sea.

Ungern har byggt ett stängsel längs den yttre gränsen mot Serbien. **Att bygga stängsel** för gränskontrolländamål strider inte i sig mot EU-rätten. De åtgärder som tillämpas måste dock vara proportionerliga och överensstämna med de grundläggande rättigheterna och de

³ Se lägesrapporterna om genomförandet av krisplatsområdena i Grekland (COM(2015) 678 final) och Italien (COM(2015) 679 final).

⁴ Rådets beslut (EU) 2015/1523 (EUT L 239, 15.9.2015, s. 146) och (EU) 2015/1601 (EUT L 248, 24.9.2015, s. 80).

rättigheter som följer av EU:s regelverk på asylområdet, särskilt principen om *non-refoulement*. Kommissionen fortsätter att övervaka att byggandet av stängslet inte påverkar dessa rättigheter, särskilt rättigheten att faktiskt få tillgång till asylförfarandet vid gränsövergångsställena.

Ungern har också byggt ett staket vid gränsen mot en annan EU-medlemsstat som ska ansluta sig till Schengenområdet, nämligen Kroatien. Jämförbara installationer håller på att byggas vid vissa delar av den slovensk-kroatiska gränsen. Även om det inte uttryckligen är förbjudet enligt EU-rätten att bygga ett stängsel vid det som för tillfället är en yttre Schengengräs noterar kommissionen dock att ett sådant bygge är oförenligt med syftet för Kroatiens kommande anslutning till Schengenområdet. Kommissionen vidhåller också sitt fulla stöd för Bulgariens och Rumäniens anslutning i den sjunde halvårsrapporten⁵.

Det är mycket viktigt att alla som passerar de yttre gränserna kontrolleras i enlighet med gällande lagstiftning. De som passerar gränsen olagligt bör **registreras på vederbörligt sätt** och slussas in i asyl- eller återvändandeförfaranden enligt vad som är lämpligt. För närvarande uppfylls inte alltid den skyldighet att lämna fingeravtryck som infördes genom Eurodacförordningen⁶. Förhållandet mellan ärenden där fingeravtryck har tagits i fall av otillåten gränspassage (i enlighet med artikel 14 i Eurodacförordningen) och antalet sådana passager uppskattas till omkring 23 %⁷, och varierar kraftigt mellan medlemsstaterna. Kommissionen vidtar åtgärder för att garantera att EU-rätten respekteras fullt ut på detta område⁸. Detta samt de kontrollförfaranden som ingår i krisplats- och omplaceringssystemen är viktiga för att begränsa säkerhetsriskerna när ett stort antal personer passerar EU:s yttre gränser på ett irreguljärt sätt.

De personer som inte är berättigade till internationellt skydd bör **snabbt återsändas** istället för att tillåtas resa vidare. År 2014 var det färre än 40 % av de irreguljära migranter som beordrats att lämna EU som faktiskt gjorde det. Även om det är bäst att använda frivilligt återvändande så långt som möjligt är systemet beroende av att utsikterna till att annars tvingas återvända är trovärdiga. I september 2015 beslutade kommissionen om EU:s handlingsplan för återvändande⁹ och lade fram en handbok om återvändande¹⁰ med åtgärder som kan införas för att förbättra effektiviteten i EU:s system för återvändande. Dessutom har kommissionen sänt begäran om förtydliganden om tillämpningen av återvändandedirektivet till tio

⁵ COM(2015) 236 final.

⁶ Förordning (EU) nr 606/2013 (EUT L 180, 29.06.2013, s. 1).

⁷ Uppgifter för januari-oktober 2015 för Schengenmedlemmar och Schengenkandidatländer som har rapporterat minst ett fall av olaglig gränspassage. Det kan inte göras korrekta jämförelser mellan Eurodacuppgifter (totalt antal felfria fingeravtryck för kategori 2 som omfattar alla typer av yttre gränser) och uppgifter från Frontex nätverk för riskanalys (olagliga gränspassager endast vid de yttre land- och sjögränserna). Vad gäller Eurodacförordningen tas endast fingeravtryck från personer över 14 år och som varken har skickats tillbaka eller häktats under hela perioden mellan gripandet och avlägsnandet (se artikel 14), medan uppgifter från Frontex nätverk för riskanalys omfattar olaglig gränspassage av alla tredjelandsmedborgare som förklaras i fotnot 2.

⁸ Under den period som omfattas av rapporten har kommissionen skickat fyra motiverade yttranden, 42 formella underrättelser och åtta administrativa skrivelser på området asyl som rör tillämpningen av Eurodacförordningen och införlivandet och efterlevnaden av de omarbetade direktiven om asylförfaranden och mottagningsvillkor.

⁹ COM(2015) 453 final.

¹⁰ Kommissionens rekommendation C(2015) 6250 final av den 1 oktober 2015.

medlemsstater, särskilt vad gäller utfärdandet av beslut om återsändande och deras verkställighet.

Det måste påpekas att krisen påverkar även andra brottsbekämpande myndigheter som förvaltar de yttre gränserna. Eftersom tulltjänstemännen hjälper de andra myndigheterna med att hantera krisen (beroende på nationella organisationsstrukturer och problemets omfattning per land) påverkas deras förmåga att utföra lämpliga tullkontroller av varor negativt.

2.2. *Situationen vid de inre gränserna*

Flyktingkrisen har inte bara resulterat i ett massivt inflöde vid de yttre gränserna, utan också i betydande sekundära förflyttningar inom Schengenområdet eftersom de som söker internationellt skydd reser vidare till de medlemsstater de föredrar i stället för att ansökan prövas av den medlemsstat som har ansvaret enligt Dublinreglerna. För att förhindra detta bör de medlemsstater där den första inresan till EU görs registrera sökandena på ett korrekt sätt och ha mottagningsvillkor som överensstämmer med EU:s lagstiftning och de grundläggande rättigheterna så att sökandena kan återtas i enlighet med Dublinsystemet¹¹. Incitamenten för resor till andra medlemsstater under den tid asylansökan prövas bör begränsas, liksom utfärdandet av handlingar som möjliggör resor, utom när det finns allvarliga humanitära skäl. Situationen i Calais där människor vistas olagligt i Schengenområdet samtidigt som de försöker ta sig in i tunneln under Engelska kanalen till Förenade kungariket måste också nämnas i detta sammanhang.

Ovannämnda brister i genomförandet av EU:s regelverk har lett till att **kontroller tillfälligt har återinförts** vid de tyska, österrikiska, slovenska, ungerska, svenska och norska inre gränserna. Det bör noteras att detta är en åtgärd som används i sista hand och som uttryckligen tillåts i kodexen om Schengengränserna. Den används i händelse av ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och inre säkerheten både i fall som kräver omedelbara åtgärder och förutsebara händelser. Den är tidsbegränsad och måste stå i proportion till det allvarliga hot som den ska avhjälpa.

Ett beslut om att återinföra gränskontroller vid de inre gränserna är medlemsstaternas angelägenhet och de är skyldiga att bedöma i vilken utsträckning åtgärden kan avhjälpa hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, samt om åtgärden står i proportion till hotet. I den senare bedömningen bör man beakta de troliga effekterna av eventuella hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och de sannolika effekterna på den fria rörligheten för personer inom området utan inre gränskontroller. Kommissionen får avge ett yttrande om åtgärdernas nödvändighet och proportionalitet och gjorde det den 23 oktober 2015¹² avseende Österrike och Tyskland.¹³ Kommissionen drog slutsatsen att det ursprungliga

¹¹ Sedan 2011, efter domar från EU-domstolen och Europadomstolen, har överföringar tillbaka till Grekland ställts in eftersom det grekiska asylsystemets varaktiga brister innebär att en överföring kränkte individernas grundläggande rättigheter. Kommissionen har avsatt betydande resurser för att hjälpa Grekland att komma till rätta med dessa brister. Om alla villkor uppfylls kommer kommissionen att rekommendera att Europeiska rådet ska bekräfta att Dublinöverföringarna återupptas.

¹² Kommissionens yttrande C(2015) 7100 final av den 23 oktober 2015.

¹³ Slovenien upphävde de inre gränskontrollerna innan yttrandet antogs. Ungern införde gränskontroll i tio dagar den 17 oktober 2015. Sverige återinförde gränskontroller den 12 november för en inledande period på tio dagar och som anmäldes i samband med den senaste förlängningen kommer kontroller att

återinförandet samt förlängningarna var nödvändiga och proportionerliga i förhållande till de allvarliga hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen som kartlagts och var i sig förenligt med kodexen om Schengengränserna.

Även om lagstiftarna år 2013 enades om att migrationsflödena inte i sig kan berättiga ett återinförande av kontroller vid de inre gränserna, anser kommissionen att ett okontrollerat inflöde av ett stort antal helt eller delvis papperslösa personer, som inte har registrerats när rest in i EU för första gången, kan utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Detta kan därmed berättiga att denna extraordinära åtgärd som finns i kodexen om Schengengränserna tillämpas.

Medan gränskontrollerna i alla ovannämnda fall har återinförts (och därefter förlängts) på grundval av artikel 25 i kodexen om Schengengränserna (fall som kräver omedelbara åtgärder och varar i högst två månader), har Tyskland och Österrike anmält till kommissionen att gränskontrollerna fortsätter i tre månader på grundval av artikel 23 i kodexen om Schengengränserna. I sitt meddelande om förlängning till den 20 december 2015 på grundval av artikel 25 i kodexen om Schengengränserna uppgav även Sverige att man förlänger gränskontrollerna ytterligare på grundval av artikel 23 i kodexen om situationen inte blir bättre. Det är möjligt att successivt använda artiklarna 25 och 23 i kodexen om Schengengränserna under förutsättning att medlemsstaten visar att de kontroller som införts eller förlängts är nödvändiga, lämpliga och proportionerliga för att avhjälpa det allvarliga hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten som kartlagts.

Enligt artikel 23 i kodexen om Schengengränserna får man vid förutsebara händelser utföra kontroller under en period på högst 30 dagar eller så länge som det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå, men i högst sex månader. Denna bestämmelse användes vid flera tillfällen under rapporteringsperioden, t.ex. i Tyskland (mellan den 16 maj och den 15 juni 2015) på grund av G7-toppmötet, i Malta (den 9–29 november 2015) mot bakgrund av konferensen om migration och toppmötet mellan samväldets regeringschefer i Valetta och i Frankrike i samband med klimatkonferensen.

Den 9 december 2015 underrättade Frankrike kommissionen om att landet med hänsyn till att undantagstillstånd meddelats i landet och på grund av ett allvarligt hot mot den inre säkerheten skulle återinföra kontroller vid sina inre gränser från den 14 december 2015 till den 26 februari 2016.

Den 25 november underrättade Malta kommissionen om sin avsikt att behålla gränskontrollerna vid sina inre gränser med anledning av det globala terroristhotet och av att Malta för närvarande verkar för att störa en smugglingsliga som riktar in sig på landet som en destination för irreguljära migranter från övriga Schengenländer. Kommissionen har begärt att få detaljerade fakta och siffror som visar att beslutet är nödvändigt och proportionerligt.

Kommissionen kommer att noggrant övervaka att grunderna för återinförandet och förlängningen av de tillfälliga gränskontrollerna enligt alla bestämmelser i kodexen om

genomföras åtminstone till den 20 december. Norge återinförde gränskontroller mellan den 26 november och den 6 december och förlängde dem fram till den 26 december.

Schengengränserna är och fortsätter att vara motiverade. Kommissionen förväntar sig att medlemsstaterna regelbundet utvärderar huruvida villkoren för ett återinförande fortsatt är uppfyllda, och att de omedelbart upphävs om de inte uppfylls. Kommissionen kommer vid behov att avge ett yttrande i frågan.

Sedan 2013 finns enligt artikel 26 i kodexen om Schengengränserna också en möjlighet att återinföra gränskontroller vid de inre gränserna om Schengenområdet övergripande funktion hotas. En rekommendation som riktas till en eller flera medlemsstater antas av rådet på förslag från kommissionen. Denna bestämmelse kan endast tillämpas i händelse av ihållande allvarliga brister avseende kontrollen av de yttre gränserna vilket bekräftats genom en utvärdering av Schengen.

De installationer som har placerats av de österrikiska myndigheterna vid den österrikisk-slovenska gränsen har inte utformats för att förhindra gränspassage, utan för att slussa in de som anländer och kunna tillhandahålla sjukvård, mat och transporter under ordnade former. Hittills har de inte stått i strid med bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna. Det är emellertid mycket viktigt att alla sådana installationer är av tillfällig karaktär i linje med gränskontrollernas tillfälliga karaktär. Kommissionen kommer att fortsätta övervaka att eventuella ytterligare åtgärder som vidtas vid de inre gränserna respekterar Schengenregelverket.

2.3. Lärdomar

Ett flertal slutsatser kan dras av den nuvarande krisen. För det första har den pågående krisen samt de terroristhot som beskrivs i nästa avsnitt visat att det är nödvändigt att förvaltningen av den yttre gränsen, inklusive registrering och kontroll av de personer som passerar irreguljärt görs helt enligt EU:s lagstiftning och normer. Om en medlemsstat utsätts för ett sådant högt tryck vid den yttre gränsen att det nationella gränsbevakningssystemet inte kan hantera det på egen hand, är det viktigt att den berörda medlemsstaten fullt ut utnyttjar alla tillgängliga rättsmedel, även genom att begära att relevanta EU-organ, särskilt Frontex, ska ingripa för att åtgärda nödsituationen. För att hantera sådana begäranden på ett bättre, snabbare och mer lämpligt sätt ser kommissionen ett klart behov av att inrätta den Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå som presenteras i kommissionens gränspaket¹⁴.

För det andra påverkar visserligen ett tillfälligt återinförande av kontroller vid de inre gränserna inte in sig det totala antalet migranter eller asylsökande som anländer till Schengenområdet, men det ger ändå möjligheter att bättre hantera efterföljande sekundära förflyttningar på ett strukturerat sätt, och på bästa sätt använda tillgängliga resurser för registrering, mottagning, omplacering och (om tillämpligt) återsändning. Det är alltså alltid frågan om en tillfällig åtgärd som bidrar till att normalisera situationen.

För det tredje finns det ett uppenbart behov av att tydligt kommunicera att EU-lagstiftningen ska respekteras, att personer som ansöker om internationellt skydd inte har rätt att välja den medlemsstat där ansökan prövas och att registrering och tagning av fingeravtryck är obligatoriskt, samt att genomföra detta konsekvent. I detta sammanhang bör det även

¹⁴ Se COM(2015) 673 final och COM(2015) 671 final.

framhållas att länderna – så länge det på förhand kontrollerats att principerna om *non-refoulement* och proportionalitet följs – får vägra inresa för personer som inte uttryckt en önskan om att ansöka om internationellt skydd. Kopplat till detta är principen om ”ingen registrering, inga rättigheter”: registreringen av migranter (oberoende av deras status) är ett villkor för att på lämpligt sätt kunna hantera flödena och fastställa deras rättigheter och skyldigheter.

Avslutningsvis, med tusentals människor som anländer dagligen till vissa delar av den yttre gränsen är det uppenbart att medlemsstaterna måste kunna övervaka situationen allteftersom den utvecklas (situationsmedvetenhet) och reagera på lämpligt sätt (reaktionsförmåga). De nationella samordningscentraler som inrättats i enlighet med Eurosurförordningen¹⁵ kan spela en viktig roll i detta sammanhang och medlemsstaterna bör utnyttja dem på ett bättre sätt för att stärka sin reaktionsförmåga.

För att bemöta denna krissituation utarbetade kommissionen utarbetat två genomförandepaket för den europeiska migrationsagendan (vilka antogs i maj och september) med ett antal åtgärder som ska bidra till att lindra bördan för de medlemsstater som påverkas mest och förbättra hela unionens beredskap att hantera liknande utmaningar.

3. TERRORISTHOTEN I SCHENGENOMRÅDET

De **terroristattacker som begicks i Paris** den 13 november 2015 samt den misslyckade attacken på Thalys-tåget den 21 augusti 2015 bekräftade att EU står inför ett allvarligt terroristhot. Hotet är inte begränsat till en enda medlemsstat och det krävs ett flertal åtgärder för att det ska kunna hanteras på ett övergripande sätt i syfte att skydda Schengenområdet.

Dessa attacker och tidigare attacker betonar vikten av att spåra falska handlingar och till fulla utnyttja tillgängliga instrument, till exempel genom att använda databaser och samarbeta på nationell, europeisk och internationell nivå. Samtidigt står det även klart att man kan radikaliseras även utan att ha lämnat den medlemsstat där man bor. Problemet med terrorism går alltså djupare och utöver de frågor som är relevanta för Schengenregelverket.

Medlemsstaterna måste se till att ankomsterna till Schengenområdet sker under ordnade former, bland annat genom identifiering och registrering. Ett fullständigt genomförande av krisplatsmetoden och omplaceringsmekanismen kommer också att bidra till en ökad säkerhet, såsom förklaras i avsnitt 2.

Fenomenet med **utländska terroriststridande** ger fortfarande upphov till stor oro, särskilt eftersom EU-medborgare fortsätter att resa till Syrien och Irak för att stödja terroristgrupper. Att upptäcka och förhindra deras resor till och från konfliktområden är en prioriterad fråga.

Europeiska kommissionen har konsekvent stött ett stärkande av Schengenregelverket i detta avseende och ett fullständigt utnyttjande av åtgärder som kan vidtas inom det. Såsom meddelades i den europeiska säkerhetsagendan¹⁶ utarbetade kommissionen i juni 2015 en första uppsättning **gemensamma riskindikatorer** för utländska terroriststridande som kan

¹⁵ Förordning (EU) nr 1052/2013 (EUT L 295, 6.11.2013, s. 11).

¹⁶ COM(2015) 185.

användas av gränskontrolltjänstemännen när de utför kontroller. Förteckningen grundas på resetrender, mönster och personernas specifika profiler och har sammanställts med hjälp av bidrag från medlemsstaterna, Europeiska utrikestjänsten, Europol och Frontex med vederbörlig respekt för de grundläggande rättigheterna.

Informationsutbyte är avgörande för en effektiv och samordnad gränskontroll och brottsbekämpning. **Schengens informationssystem** (SIS) har en central roll som en plattform för utbyte av information för att spåra misstänkta terrorister och transportmedel som används för terrorism och grov brottslighet. Inläggning av **registreringar om diskreta eller särskilda kontroller** i enlighet med artikel 36 i rådets beslut 2007/533/RIF¹⁷ kan vara särskilt användbart i det avseendet. Dessa registreringar är ovärderliga för att samla information i syfte att identifiera terroristers och andra brottslingars resvägar, men det är viktigt att betona att de inte utgör häktningsbeslut.

Det stadigt ökande antalet registreringar om diskreta eller särskilda kontroller, och de träffar som grundas på dem, skapar en betydande mängd kompletterande uppgifter som måste utbytas mellan Sirenekontoren¹⁸, vilket är en prioriterad fråga. De ändringar av Sirenehandboken¹⁹ som träder i kraft den 30 januari 2015 kräver dessutom att information om terrorismrelaterade aktiviteter i en träff omedelbart rapporteras på nationell och europeisk nivå. De flesta medlemsstater använder sig av de tekniska och rättsliga förbättringar som gjorts i SIS²⁰, nämligen möjligheten till snabbt informationsutbyte och visualisering av identitetshandlingar som har ogiltigförklarats så att innehavaren av handlingen inte får lämna eller resa in i Schengenområdet. Det är av central vikt att medlemsstaterna utbyter relevant information via Sirene när en terroristrelaterad registrering skapas och att Sirenekontoren är tillräckligt utrustade för att kunna hantera sina arbetsuppgifter. Dessutom måste medlemsstaterna fullt ut genomföra de nya funktionerna i SIS och särskilt uppmärksamma funktionen med länkade registreringar och presentation av fotografier. De länkar mellan registreringar som skapats av medlemsstaterna måste vara synliga för slutanvändarna i alla länder i Schengenområdet. Förekomsten av fingeravtryck och en europeisk arresteringsorder måste också visas för slutanvändarna på de elektroniska anordningar som används för att utföra kontroller.

Dessutom kan ytterligare förbättringar förebygga terrorism och utländska terroriststridandes resor till eller från konfliktområden, t.ex. att upptäcka förfalskade, falska eller ogiltiga handlingar (genom systematiska sökningar i Interpols databas över stulna och förkomna resehandlingar och avsnittet i SIS om handlingar), att fullständigt utnyttja bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna när det gäller personkontroller (med stöd av de gemensamma riskindikatorer som avses ovan), att fullständigt kontrollera personer i SIS som inte omfattas av unionsrätten till fri rörlighet och att utföra dubbla kontroller av förhandsinformation om passagerare (API-uppgifter) och passageraruppgifter (PNR-uppgifter), i förekommande fall mot relevanta databaser. För att ytterligare öka säkerheten har kommissionen slutligen lagt

¹⁷ Rådets beslut 2007/533/RIF (EUT L 205, 7.8.2007, s. 63).

¹⁸ Sirene betyder Supplementary Information Request at the National Entries.

¹⁹ Kommissionens genomförandebeslut (EU) 2015/219 (EUT L 44, 18.2.2015, s. 75.).

²⁰ För närmare detaljer se avsnitt 4.1 i den sjunde halvårsrapporten om Schengenrådets funktion (COM(2015) 236 final).

fram ett förslag om en riktad ändring av kodexen om Schengengränserna²¹ så att det utförs obligatoriska kontroller mot relevanta databaser av personer som åtnjuter rätten till fri rörlighet vid EU:s yttre gränser.

Den senaste tidens terroristattacker innebär att man uppmärksammat hur brottslingar kan få tillgång till **skjutvapen** i Europa, däribland skjutvapen för militär användning. Inom området utan kontroller vid de inre gränserna är det viktigt att det finns lämpliga verktyg för att upptäcka sådana vapen och därför har man ägnat särskild uppmärksamhet åt att förbättra registrering av skjutvapen som ska spåras och beslagt. Två projekt har lanserats för att samordna SIS och Interpols databas över skjutvapen, iArms, så att de kan användas parallellt. Därmed kan man på bästa sätt utnyttja SIS och se till att skjutvapen kan spåras i hela världen.

Den 2 december 2015 antog kommissionen vidare ett säkerhetspaket med ett meddelande om en handlingsplan för olaglig handel med skjutvapen och sprängämnen och ett förslag till direktiv om bekämpning av terrorism.

4. UTVÄRDERINGSMEKANISMEN FÖR SCHENGEN

Det är viktigt att alla medlemsstater fullt ut uppfyller Schengennormerna för att EU ska kunna hantera den pågående migrationskrisen och bekämpa hotet om terroristattacker i Schengenområdet. En väl fungerande **utvärderingsmekanism för Schengen är alltjämt en prioritering för kommissionen**. Förhandsanmälda och oanmälda besök och uppföljningen av dem gör det möjligt att identifiera brister i genomförandet av Schengenregelverket och snabbt åtgärda dem.

Den nya utvärderingsmekanismen för Schengen har fortsatt att fungera effektivt under rapporteringsperioden. Mekanismens genomförande bygger på **kvaliteten på svaren på frågeformuläret om Schengen och om svaren ges i tid** av de medlemsstater som utvärderas. Erfarenheterna i detta avseende under rapporteringsperioden var blandade: hälften av de medlemsstater som ska utvärderas år 2016 respekterade inte tidsplanen för svar (inte ens efter det att tidsfristen förlängts) och kvaliteten på vissa svar var relativt dålig eller så besvarades inte frågor. Detta kan tyda på att (vissa) nationella styrningssystem för Schengen har inneboende svagheter.

För att se till att den nya mekanismen fungerar effektivt har man enats om en handledning för Schengenuvärderingen och om de praktiska arrangemangen för oanmälda besök på plats vid de inre gränserna.

Under rapporteringsperioden utfördes **förhandsanmälda besök** i Tyskland och Nederländerna vilka omfattade alla policyområden. Rekommendationerna från dessa besök är ännu inte tillgängliga. **Resultaten från de tidigare besöken** i Österrike och Belgien har blivit tillgängliga.

Vad gäller **Österrike** antog kommissionen alla förslag till rådets rekommendationer, med undantag för uppgiftsskydd. Man noterade särskilt Österrikes välutvecklade integrerade gränsförvaltningskoncept och hur det genomförs, att N.SIS och Sirenekontoret hade en

²¹ COM(2015) 670 final.

mycket modern teknisk infrastruktur och att den genomsnittliga perioden för förvar innan återsändande var begränsad. De huvudsakliga rekommendationerna inriktas på den korrekta tillämpningen av Schengenregelverket samt att förbättra kvaliteten på genomförandet (t.ex. bör alla inresevillkor kontrolleras i samband med gränskontroller av tredjelandsmedborgare, sökfunktionerna i N.SIS ska vidareutvecklas och gränspolisens utbildning om utsatta grupper behöver stärkas). När det gäller återsändande noterades praxis om att inte utfärda inreseförbud i obligatoriska fall som fastställs i återvändandedirektivet. På två områden (de yttre gränserna och viseringar) har rekommendationerna redan antagits av rådet.

De största utmaningarna för gränsförvaltningen i **Belgien** är kapaciteten att hantera situationen vid luftgränserna, sekundära förflyttningar inom landet och den irreguljära migrationen till Storbritannien över Nordsjön. De brister som konstaterades gäller otillräckliga resurser och det korrekta genomförandet av gränskontroller. Vissa viktiga instrument, t.ex. framtagandet av en nationell strategi för integrerad gränsförvaltning och API-systemet, har ännu inte genomförts. Belgien saknar också nationell lagstiftning och förfaranden för att behandla registreringar i andra generationen av SIS samt en bindande skriftlig säkerhetsram för systemet. Ytterligare allvarliga brister har konstaterats vad gäller genomförandet av SIS för slutanvändarna. Kommissionen arbetar för närvarande med ett förslag till rådets rekommendationer som rör besöken till Belgien.

Inom den tidigare utvärderingsmekanismen för Schengen upptäcktes allvarliga tekniska brister vad gäller genomförandet av **SIS i Polen**²², särskilt vid de yttre gränserna. Återbesöket visade att Polen har gjort stora framsteg genom att införa ett nytt stabilt N.SIS, en ny Sirene-applikation samt en ny applikation för gränskontrolltjänstemännen. Rekommendationerna till Polen är att säkerställa att SIS är tillgängligt till 99,99 %, upprätthålla överensstämmelsen av uppgifter mellan det nationella och centrala SIS, visa de fotografier som fogats till registreringen för slutanvändarna och säkerställa att en sökning i SIS på polisens mobila enheter är ett standardalternativ.

Resultaten från det oanmälda besöket i **Sverige** (Arlanda flygplats) som genomfördes under den föregående rapporteringsperioden (mars 2015) har blivit tillgängliga. Beslutet att utvärdera flygplatsen gjordes på grundval av en riskanalys från Frontex som lyfte fram ett ovanligt lågt antal nekade inresor och upptäckter av falska handlingar. Under besöket upptäcktes vissa brister avseende otillräckliga resurser och utbildning samt utförandet av gränskontroller.

Under rapporteringsperioden gjordes **oanmälda besök** i Spanien, Ungern och Polen när det gäller förvaltning av de yttre gränserna. Resultaten av besöken till de ungerska och polska yttre gränserna har slutförts på expertnivå och har sänts till den berörda medlemsstaten för synpunkter. Utan att på förhand bedöma utvärderingens resultat kan det konstateras att gränskontrollen på de platser som besöktes i allmänhet genomfördes i enlighet med Schengenregelverket med den nivå av professionalism som krävs. Resultaten av besöket i Spanien håller också på att slutföras på expertnivå. Det kan noteras att vissa delar av

²² Se avsnitt 4.1 i COM(2014) 711 final och COM(2015) 236 final.

gränsförvaltningssystemet i Algeciras ännu måste genomföras fullt ut och alla verktyg bör vara helt operativa.

Ett oanmält besök genomfördes i november vid den grekisk-turkiska landgränsen samt sjögränsen (Chios och Samos). Det krävs mer arbete när det gäller att faktiskt återsända irreguljära migranter och förhindra sekundära förflyttningar.

Slutsatserna från de två besöken slutförs för närvarande på expertnivå. Kommissionen kommer att fortsätta att följa situationen uppmärksam, däribland utvecklingen av situationen vid gränsen mellan Grekland och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien. Potentialen för att denna gräns ska ge upphov till spänningar har ökat, bland annat med anledning av att det har byggts ett stängsel som ett gränsförvaltningsverktyg och att f.d. jugoslaviska republiken Makedonien beslutat att följa andra länders beslut och begränsa passager på grund av nationalitet samt att involveringen i de bilaterala gränsrelaterade förtroendeskapande åtgärderna varit blygsam, även om de dagliga kontakterna mellan gränsmyndigheterna har förbättrats. Den 3 december enades man om att Frontex ska bistå Grekland med identifiering och registrering av migranter vid gränsen mellan Grekland och f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.

Beroende på resultatet i de ovannämnda Schengenutvärderingarna får särskilda åtgärder enligt artikel 19a i kodexen om Schengengränserna rekommenderas.

Skulle det anses att den utvärderade medlemsstaten allvarligt försummar sina skyldigheter och om framstegen med att rätta till situationen är otillräckliga, kan artikel 26 i kodexen om Schengengränserna (såsom beskrivits i avsnitt 2.2 i denna rapport) åberopas, vilket innebär att gränskontroll vid de inre gränserna återinförs om det övergripande funktionssättet för Schengenområdet är utsatt för risk.

Utvärderingsmekanismen för Schengen omfattar nu även oanmälda besök vid de inre gränserna. De första sådana besöken utfördes vid de lettiska (vid den inre gränsen till Litauen och hamnen i Riga) och de tysk-franska gränserna. Förslaget till rådets rekommendation efter det sistnämnda besöket håller på att utarbetas och rör mindre förbättringar av infrastrukturen. Det gjordes inga rekommendationer vad gäller besöket i Lettland. Det senaste oanmälda besöket vid de inre gränserna ägde rum i november vid den schweiziska gränsen till Italien. Resultaten håller på att slutföras på expertnivå.

5. SLUTSATS

Kommissionen har upprepade gånger framhållit att Schengenregelverket inte kan hållas ansvarigt för den aktuella krisen. Tvärtom kan Schengen vara en del av lösningen. Hanteringen av de två stora utmaningar som Schengenområdet står inför - flyktingkrisen och terroristhotet - kräver att de åtgärder som redan finns i de två dokument som lades fram av kommissionen under våren genomförs fullständigt och på ett korrekt sätt: den europeiska migrationsagendan och den europeiska säkerhetsagendan. Dessa omfattar åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att Schengenregelverket och Schengenområdet fungerar väl. Kommissionen är därför övertygad om att det är av största vikt att snabbt och effektivt genomföra alla åtgärder som finns i dessa två agendor.

En central förutsättning för att effektivt hantera den rådande krisen är att stärka skyddet av EU:s yttre gränser. Den nya utvärderingsmekanismen för Schengen gör det möjligt att på ett bättre sätt identifiera brister och svagheter i exempelvis skyddet av de yttre gränserna och rekommendera effektiva åtgärder. Det finns ett antal andra instrument (t.ex. krisplatsområden, snabba gränsinsatsenheter och gemensamma insatser) som utformats för att hjälpa de medlemsstater som är utsatta för ett betydande tryck och dessa medlemsstater bör inte tveka att utnyttja dem fullt ut. Parallellt med antagandet av denna rapport har kommissionen föreslagit en riktad ändring av kodexen om Schengengränserna i syfte att införa systematiska kontroller av alla resenärer mot relevanta databaser vid alla yttre gränser.

I nödsituationer där belastningen på de nationella gränsbevakningssystemen för de medlemsstater som befinner sig i främsta linjen är ohanterbar, är det samtidigt viktigt att EU snabbt kan ingripa för att effektivt ta itu med krisen. För att tillgodose detta behov har kommissionen (parallellt med antagandet av denna rapport) lagt fram ett förslag om att inrätta en europeisk gräns- och kustbevakningsbyrå. Den nya europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, som bör ersätta och avsevärt stärka den befintliga Frontex-byrån, samt de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna kommer att samarbeta för att säkerställa att EU:s yttre gränser förvaltas på ett integrerat sätt samt skyddas på grundval av principen om delat ansvar.