



Plenarhandling

A8-0160/2018

3.5.2018

BETÄNKANDE

om årsrapporten om Schengenområdet funktionssätt
(2017/2256(INI))

utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter

Föredragande: Carlos Coelho

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	3
MOTIVERING.....	15
INFORMATION OM ANTAGANDET I DET ANSVARIGA UTSKOTTET	17
SLUTOMRÖSTNING MED NAMNUPPPROP I DET ANSVARIGA UTSKOTTET	18

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om årsrapporten om Schengenområdets funktionssätt (2017/2256(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet av den 27 september 2017 om bevarande och stärkande av Schengen (COM(2017)0570),
 - med beaktande av kommissionens meddelande av den 4 mars 2016 till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet *Att återvända till Schengen - en färdplan* (COM(2016)0120),
 - med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 om en europeisk gräns- och kustbevakning¹,
 - med beaktande av kodexen om Schengengränserna, i synnerhet artiklarna 14 och 17,
 - med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol)²,
 - med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1052/2013 av den 22 oktober 2013 om inrättande av ett europeiskt gränsövervakningssystem (Eurosur)³,
 - med beaktande av artikel 52 i arbetsordningen
 - med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A8-0160/2018), och av följande skäl:
- A. Schengenområdet är ett unikt system och ett av Europeiska unionens största framsteg genom att det tillåter fri rörlighet för personer utan kontroller vid de inre gränserna. Detta har möjliggjorts genom en rad olika kompensationsåtgärder, t.ex. förstärkt informationsutbyte genom inrättande av Schengens informationssystem (SIS) och skapande av en utvärderingsmekanism för att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket i medlemsstaterna och främja ömsesidigt förtroende för Schengenområdets funktion. Ömsesidigt förtroende kräver också solidaritet, säkerhet, polissamarbete och straffrättsligt samarbete, gemensamt skydd av EU:s yttre gränser, ett gemensamt synsätt i fråga om migrations-, viserings- och asylpolitik samt respekt för internationell rätt och EU-rätt på detta område.
- B. Under de senaste åren har flera faktorer påverkat Schengenområdets funktion, inte minst de internationella resor och turistströmmar som först rättfärdigade lagstiftningen om ”smarta gränser”, liksom ett betydande antal asylsökande och irreguljära migranter samt därtill hörande sekundära förflyttningar och de därpå följande kontrollerna vid de inre gränserna som vissa medlemsstater återinfört och förlängt alltsedan 2014.

¹ EUT L 251, 16.9.2016, s. 1.

² EUT L 135, 24.5.2016, s. 53.

³ EUT L 295, 6.11.2013, s. 11.

Återinförandet av kontroller vid de inre gränserna tycks ha att göra med uppfattningen av hot mot den offentliga politiken och den inre säkerheten som är kopplade till rörlighet av personer och till terrorism samt hur många personer som söker internationellt skydd och hur många irreguljära migranter som anländer, snarare än välgrundade bevis på den faktiska förekomsten av ett allvarligt hot eller det faktiska antalet människor som anländer. Bland faktorerna ingår även terrorism och ett ökat hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten i medlemsstaterna.

- C. Förstärkningen av EU:s yttre gränser och inrättandet av systematiska kontroller mot relevanta databaser, även för EU-medborgarna, är några av de åtgärder som vidtagits för att skydda Schengenområdet.
- D. Vissa medlemsstater har bemött ankomsten av asylsökande och flyktingar med att återinföra kontroller vid sina inre gränser för att ”reglera” de förflyttningar som utförs av tredjelandsmedborgare som söker internationellt skydd, och detta trots att artikel 14.1 i kodexen om Schengengränserna föreskriver att normala gränsförfaranden inte gäller för asylsökande. Det krävs att man inrättar ett rättvist och solidariskt system för ansvarsfördelning i fråga om utvärderingen av asylansökningar.
- E. Kommissionen har från och med mars 2016 föreslagit en rad åtgärder som syftar till att återupprätta ett normalt fungerande Schengenområde. Det hänger först och främst på medlemsstaterna, att de har förtroende för varandra, visar solidaritet med första inreseländer, vidtar lämpliga åtgärder och genomför dem.
- F. Medlemsstaternas incitament att anta de åtgärder som rekommenderas för att återupprätta ett normalt fungerande Schengenområde måste främst utgå från att man inte godkänner ansökningar om förlängda gränskontroller.
- G. Ett bibehållande eller återinförande av kontroller vid de inre gränserna inom Schengenområdet får allvarliga konsekvenser för de europeiska medborgarna och för alla som gynnas av principen om fri rörlighet inom EU och undergräver allvarligt förtroendet för de europeiska institutionerna och den europeiska integrationen. Ett bibehållande eller återinförande av kontroller vid de inre gränserna medför direkta drifts- och investeringskostnader för arbetstagare som bor och arbetar på olika sidor av en gräns, för turister, för godstransporter på väg och för myndigheter, med förödande effekter på medlemsstaternas ekonomier. Kostnaderna som är förknippade med ett återinförande av gränskontrollerna uppskattas till mellan 0,05 miljarder och 20 miljarder euro i engångskostnader och 2 miljarder euro i årliga driftskostnader¹. Gränsregionerna skulle drabbas hårdast.
- H. Det blir allt vanligare att olika medlemsstater bygger murar och inhägnader vid EU:s yttre och inre gränser och att de används för att avskräcka från inresor och transiteringar, inklusive asylsökande på EU:s territorium. Enligt Transnational Institute (TNI) uppskattas det att de europeiska länderna har uppfört mer än 1 200 kilometer murar och gränser till en kostnad av åtminstone 500 miljoner euro, och mellan 2007 och 2010 bidrog EU-medel till utplaceringen av 545 gränsövervakningssystem som täcker 8 279 kilometer av EU:s yttre gränser, och till 22 347 uppsättningar

¹Wouter van Ballegooij, *The Cost of Non-Schengen: Civil Liberties, Justice and Home Affairs aspects*, rapport om kostnader för uteblivna EU-åtgärder, Enheten för europeiskt mervärde, 2016, s. 32.

övervakningsutrustning.

- I. Schengensamarbetet står vid en skiljeväg och det krävs kraftfulla och gemensamma åtgärder för att helt få tillbaka de fördelar det kan ge medborgarna. Det krävs även ömsesidigt förtroende och samarbete samt ömsesidig solidaritet mellan medlemsstaterna. Ingen bör göra politiska uttalanden i syfte att skuldbelägga Schengensamarbetet.
- J. En utvidgning av Schengenområdet är fortsatt ett viktigt instrument att utöka de ekonomiska och sociala förmåner som kommer av den fria rörligheten för människor, varor och kapital till de nyare medlemsstaterna, vilket främjar sammanhållningen och överbryggar klyftor mellan länder och regioner. Att tillämpa Schengenregelverket till fullo i alla medlemsstater som uppfyller kriterierna för ett framgångsrikt slutförande av Schengenutvärderingen, är av avgörande betydelse för att skapa en samordnad och robust rättssäkerhetsram. Kommissionens ordförande har vid flera tillfällen tillkännagett att Rumänien och Bulgarien är redo att ansluta sig till Schengenområdet, och detta har också tillkännagetts av Europaparlamentet i dess resolution av den 8 juni 2011 om utkastet till rådets beslut om fullständig tillämpning av bestämmelserna i Schengenregelverket i republiken Bulgarien och Rumänien¹ och av rådet i dess slutsatser.
- K. Arbetsgruppen för granskning av Schengen har noggrant följt genomförandet av Schengenregelverket genom att studera resultat från Schengens utvärderingsmekanism och sårbarhetsanalyser och göra utskottsutfrågningar samt tjänsteresor till medlemsstaterna och tredjeländer. Arbetsgruppen har identifierat vilka åtgärder som vidtagits och vilka bestämmelser som håller på att genomföras, vilka som är de viktigaste bristerna vad gäller Schengenområdets sätt att fungera och vilka framtida åtgärder som behövs.

CENTRALA FRÅGOR

Framsteg i arbetet för att åtgärda bristerna

- 1. Europaparlamentet påpekar att EU:s lagstiftare har antagit ett antal åtgärder under de senaste tre åren som har utformats för att stärka Schengenområdets integritet utan kontroller vid de inre gränserna. Parlamentet välkomnar effektiviteten i de åtgärder som vidtagits vid de yttre gränserna och inrättandet av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån. Parlamentet noterar byråns ansträngningar för att genomföra de nya bestämmelserna, särskilt genom gemensamma insatser för gränsbevakning och återsändande, och genom stöd till medlemsstater som upplever ökad migration, samtidigt som de grundläggande rättigheterna respekteras till fullo, i enlighet med förordningen om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån. Parlamentet ser att den nyligen införda mekanismen för sårbarhetsanalyser är viktig för att avslöja svaga punkter vid de gemensamma yttre gränserna och förebygga kriser. Parlamentet lyfter fram de samordnade insatserna och samarbetet mellan myndigheter och andra aktörer, i synnerhet på utbildningsområdet, för att organisera arbetet med att bygga upp särskilda mottagningscenter, så kallade hotspots.

¹ EUT C 380 E, 11.12.2012, s. 160.

2. Europaparlamentet noterar de åtgärder som vidtagits genom ändringen av kodexen om Schengengränserna och införandet av obligatoriska och systematiska kontroller mot relevanta databaser vid de yttre gränserna vid in- och utresa för tredjelandsmedborgare och för unionsmedborgare, samtidigt som parlamentet fortsätter att vaka över hur dessa åtgärder påverkar unionsmedborgarnas resor över gränserna, och om åtgärderna är nödvändiga och proportionerliga. De obligatoriska och systematiska kontrollerna vid Schengenområdet yttre gränser har på sina håll ersatts av riktade kontroller på grund av den oproportionerliga effekten på trafikflödet. Kommissionen bör beakta dessa effekter när det genomför den utvärdering som föreskrivs i förordning (EU) 2017/458.
3. Europaparlamentet välkomnar den pågående reformen av SIS och eu-LISA:s idrifttagning den 5 mars av det automatiska systemet för identifiering av fingeravtryck inom SIS II, som inför en biometrisk sökfunktion i systemet som kommer att bidra till att stärka kampen mot brott och terrorism.
4. Europaparlamentet betonar behovet att på ett bättre sätt använda befintliga verktyg, dvs. att maximera nyttan i de befintliga systemen och ta itu med strukturella informationsluckor i full överensstämmelse med uppgiftsskyddskraven och respekten för principerna om rätten till integritet, icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet.
5. Europaparlamentet välkomnar det arbete som utförts på området för gränsöverskridande samarbete mellan polismyndigheter, rättsliga myndigheter och andra brottsbekämpande organ samt Eurojusts och Europol's arbete för att bekämpa gränsöverskridande och organiserad brottslighet, människohandel och terrorism genom underrättelseverksamhet, informationsutbyte och gemensamma utredningar.
6. Europaparlamentet uttrycker oro över kommissionens ansträngningar för att utarbeta en princip och en strategi för en europeisk integrerad gränsförvaltning på grundval av vad som offentliggjordes den 14 mars 2018 för att uppfylla bestämmelserna i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen. Det är tveksamt om kommissionen verkligen fastställt önskvärda mål för den europeiska gräns- och kustbevakningen, särskilt när det gäller förstärkningen och tillämpningen av grundläggande rättigheter och andra delar av strategin.
7. Europaparlamentet ser ett stort värde i den nya utvärderingsmekanismen för Schengen, eftersom den främjar öppenhet, ömsesidigt förtroende och ansvarstagande mellan medlemsstaterna genom att genomförandet av de olika områdena av Schengenregelverket granskas.

Avgörande brister

8. Europaparlamentet uttrycker oro över de stora brister som upptäckts genom utvärderingsmekanismen för Schengen och genom sårbarhetsanalyserna.
9. Europaparlamentet fördömer det fortsatta återinförandet av kontroller vid de inre gränserna, eftersom detta undergräver Schengenområdets grundläggande principer. Många av förlängningarna ligger inte i linje med de befintliga reglerna när det gäller omfattning, behov och proportionalitet, och är därför inte lagenliga. Medlemsstaterna

har tyvärr inte vidtagit lämpliga åtgärder för att säkerställa ett samarbete med andra berörda medlemsstater för att begränsa effekterna av dessa åtgärder, och de har inte heller lämnat tillräckliga motiveringar till dessa kontroller eller tillräcklig information om deras resultat, vilket gör att kommissionens analys och parlamentets granskning hindras. Parlamentet beklagar också medlemsstaternas praxis att på konstgjord väg ändra den rättsliga grunden för ett återinförande så att detta sträcker sig bortom den längsta möjliga perioden under samma faktiska omständigheter, Parlamentet anser att de ekonomiska, politiska och sociala konsekvenserna av denna praxis är till skada för Schengenområdets enhetlighet och negativ för EU-medborgarnas välbefinnande och principen om fri rörlighet. Parlamentet upprepar att EU-lagstiftaren har antagit många åtgärder under de senaste tre åren för att stärka de yttre gränserna och den yttre gränskontrollen, och understryker att det inte har förekommit någon motsvarande reaktion när det gäller avskaffandet av kontroller vid de inre gränserna.

10. Europaparlamentet framhåller att ett återinförande av kontroller vid de inre gränserna har visat sig vara mycket lättare än att avlägsna dessa kontroller när de väl har återinförts.
11. Europaparlamentet oroas över att vissa av de bestämmelser som reglerar olika delar av kontrollerna av de yttre gränserna inte genomförs ordentligt, till exempel bestämmelserna om systematiska sökningar i databaser i samband med gränskontroller och om noggrann kontroll av att erforderade inresevillkor är uppfyllda. Parlamentet oroas också över att vissa databaser, som SIS och VIS, emellanåt inte är tillgängliga vid vissa gränspassager. Parlamentet konstaterar att det i många medlemsstater är vanligt att man inte efterlevt bestämmelserna om att inrätta nationella samordningscentraler i enlighet med förordningen om det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosurförordningen). Parlamentet framhåller återigen att det är viktigt att åtgärder som överenskommit på unionsnivå genomförs korrekt av medlemsstaterna, för att lagstiftningen om de inre och yttre gränserna ska fungera effektivt.
12. Europaparlamentet påminner om att det finns andra verktyg än kontroller vid de inre gränserna som medlemsstaterna kan använda, däribland – vilket rekommenderas av kommissionen – riktade poliskontroller, under förutsättning att dessa kontroller inte har gränskontroll som syfte, bygger på allmän information som är tillgänglig för polisen eller på erfarenhet rörande möjliga hot mot den allmänna säkerheten, syftar till att bekämpa i synnerhet gränsöverskridande brottslighet samt är utformade och utförs på ett sätt som tydligt särskiljer dem från systematiska kontroller av personer vid de yttre gränserna. Parlamentet påminner om att dessa kontroller kan vara mer effektiva än kontrollerna vid de inre gränserna, i synnerhet eftersom de är mindre strikta och lättare kan anpassas efter framväxande risker.
13. Europaparlamentet påminner om att oanmälda utvärderingsbesök på plats inom Schengenområdet kan utföras vid de inre gränserna utan att man först informerar den berörda medlemsstaten.
14. Europaparlamentet fördömer uppförandet av fysiska barriärer, däribland stängsel, mellan medlemsstaterna. Det är tveksamt om sådana åtgärder är förenliga med kodexen om Schengengränserna. Parlamentet uppmanar kommissionen att noggrant utvärdera befintliga och framtida uppföranden och att rapportera om detta till Europaparlamentet.

15. Europaparlamentet noterar förslaget att ändra kodexen om Schengengränserna vad gäller de regler som är tillämpliga på det tillfälliga återinförandet av kontroller vid de inre gränserna, som ett led i ansträngningarna att återupprätta ett normalt fungerande Schengenområde. Det behövs tydliga regler och ändringarna bör endast avspegla nya utmaningar och diffusa hot mot den inre säkerheten utan att uppmuntra återinförandet av kontroller vid de inre gränserna. Eventuella ändringar får inte vara ett nytt sätt att förlänga kontrollerna vid de inre gränserna. Det är oroande att kommissionens förslag om att återinförandet av kontrollerna vid de inre gränserna utgår från en utvärdering av ”upplevd risk” i stället för grundliga och faktiska bevis och förekomsten av ett allvarligt hot, och att den s.k. riskbedömningen helt och hållet anförtros den stat som återinför gränskontrollerna. Dessa åtgärder bör vidtas med stor försiktighet så att de inte orsakar oåterkalleliga skador på den grundläggande principen om fri rörlighet, i synnerhet genom att inrätta omfattande rättssäkerhetsgarantier för att upprätthålla en strikt tidsbegränsning för återinförandet av kontrollerna vid de inre gränserna.
16. Europaparlamentet understryker att en ytterligare förlängning av befintliga – eller ett återinförande av nya – kontroller vid de inre gränserna skulle leda till stora ekonomiska kostnader för EU som helhet och allvarligt skada den inre marknaden.

Åtgärder som måste vidtas

17. Europaparlamentet betonar att det finns ett akut behov av att snabbt åtgärda de avgörande brister som identifierats, om man ska kunna återvända till Schengenområdets normala sätt att fungera utan inre gränskontroller.
18. Europaparlamentet uppmanar alla medlemsstater att fullt ut genomföra befintliga regler och förordningar, och uppmanar kommissionen att agera kraftfullt mot kränkningar av överenskomna bestämmelser, genom att vidta proportionerliga och nödvändiga åtgärder mot medlemsstaten i fråga, däribland överträdelseförfaranden, för att skydda andra medlemsstaters intressen och verka för unionens bästa.
19. Europaparlamentet betonar vikten av att reformera och anpassa SIS så att informationssystemet snabbt kan klara nya utmaningar, främst när det gäller skydd av försvunna barn eller barn i risk för fara, omedelbara och obligatoriska informationsutbyten om terrorism, samtidigt som EU-medborgarnas och tredjelandsmedborgarnas grundläggande rättigheter respekteras och garantierna rörande uppgifts- och integritetsskydd upprätthålls, samt obligatoriska informationsutbyten i samband med beslut om återsändande. Parlamentet betonar att en sådan reform inte får undergräva principerna om nödvändighet och proportionalitet. Parlamentet understryker att om systemet ska fungera korrekt måste varningarna leda till att åtgärder vidtas och bör motivera att de tas med i systemet. Parlamentet poängterar att en betydande ökning förväntas uppstå vad gäller den verksamhet som är kopplad till Sirene (Supplementary Information Request at the National Entry), och uppmanar medlemsstaterna att öka de medel som står till Sirene-kontorens förfogande genom att se till att de har tillräckliga ekonomiska och personalmässiga resurser för att kunna utföra sina nya uppgifter.
20. Europaparlamentet betonar att resultaten av utvärderingsmekanismen för Schengen visar på avgörande problem, och uppmanar därför medlemsstaterna att genomföra de rekommendationer som riktats till dem. Parlamentet lyfter även fram sårbarhetsanalysen

och uppmanar medlemsstaterna att följa rekommendationerna från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån.

21. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att årligen lägga fram en omfattande rapport till parlamentet och rådet om de utvärderingar som har genomförts enligt förordning (EU) nr 1053/2013.
22. Europaparlamentet vidhåller bestämt att kommissionen inte längre bör förnya ansökningarna om undantag från Schengenreglerna om den berörda medlemsstaten inte har genomfört de rekommendationer som riktats till den inom ramen för utvärderingsmekanismen för Schengen.
23. Europaparlamentet betonar att alla medlemsstater, inklusive de som inte har några yttre landgränser, bör göra sitt yttersta för att säkerställa en hög kontrollnivå vid sina yttre gränser, genom att anslå tillräckliga resurser i fråga om personal, utrustning och sakkunskap för att säkerställa ett strikt iakttagande av de grundläggande rättigheterna, inklusive när det gäller frågor om internationellt skydd och non-refoulement, och bygga upp nödvändiga lednings- och kontrollstrukturer samt göra aktuella riskanalyser i enlighet med förordning (EU) 2016/1624 för att underlätta effektiva insatser på alla nivåer i befälsordningen och tillhandahålla lämplig infrastruktur för säkra, välordnade och smidiga gränspassager.
24. Europaparlamentet anser att de ändringar som eventuellt görs, om utvärderingsmekanismen för Schengen någon gång ses över, bör inriktas på problemet med att det går så lång tid mellan besöken på plats och genomförandebesluten eller handlingsplanerna, och de ändringar som införs bör underlätta snabba korrigeringar åtgärder från medlemsstaternas sida. Värdet med oanmälda besök på plats inom ramen för utvärderingsmekanismen för Schengen kan höjas om sådana besök verkligen är oanmälda (utan 24 timmars förvarning).
25. Europaparlamentet påminner om att det bör få omedelbar och fullständig information om alla förslag om att ändra eller ersätta utvärderingsmekanismen för Schengen. Kommissionen bör göra en översyn av hur utvärderingsmekanismen för Schengen fungerar, inom sex månader från antagandet av samtliga rapporter om utvärderingar som ingår i det första fleråriga utvärderingsprogrammet, och överlämna översynen till parlamentet.
26. Europaparlamentet vidhåller att utvärderingsmekanismen för Schengen bör utvecklas tillsammans med verktyget för sårbarhetsanalys på ett sätt som dels förhindrar oförutsedda problem i och förbättrar den övergripande förvaltningen av de yttre gränserna samt ökar respekten för Schengenregelverket och grundläggande rättigheter, inklusive respekten för Genèvekonventionen, som undertecknats av samtliga EU-medlemsstater, dels underlättar grundlig kontroll och öppenhet mellan medlemsstater och EU-institutionerna, i synnerhet för Europaparlamentet. Kommissionen och medlemsstaterna uppmanas att anslå tillräckliga resurser till genomförandet och uppföljningen av utvärderingsmekanismen och sårbarhetsanalyser för Schengen. Kommissionen uppmanas att vid de inre gränserna anordna besök på plats som verkligen är oanmälda, och att bedöma arten och effekterna av vidtagna åtgärder.
27. Europaparlamentet uppmanar de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna att

förbättra insamlingen av information och statistiska uppgifter om den nationella förvaltningen av resurser och kapacitet för gränskontroll. Medlemsstaterna uppmanas att inom fastställd tid tillgängliggöra all nödvändig information till mekanismen för sårbarhetsanalyser.

28. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna, särskilt de stater som påverkas direkt, att utarbeta och i tillräckligt hög grad testa de beredskapsplaner som krävs för att klara situationer med förhöjda migrationsnivåer, samt att förbättra sin registrerings- och mottagandekapacitet om sådana situationer skulle uppstå. Parlamentet uppmanar medlemsstaterna att förbättra sin kapacitet att upptäcka förfälskade handlingar och irreguljära inresor samtidigt som man fullt ut respekterar principen om non-refoulement och de grundläggande rättigheterna. Parlamentet efterlyser samordnade insatser för att bekämpa människohandel och terrorism, i synnerhet för att med större precision identifiera kriminella organisationer och hur dessa finansieras.
29. Europaparlamentet understryker att en laglig och säker åtkomst till EU, även vid Schengenområdets yttre gränser, kommer att bidra till den övergripande stabiliteten i Schengenområdet.
30. Europaparlamentet anser att det nuvarande genomförandet av strategin för integrerad gränsförvaltning är otillräckligt. Kommissionen och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån uppmanas att stödja medlemsstaterna i deras ansträngningar för att uppfylla kraven i förordning (EU) 2016/1624 och att skyndsamt inleda de tematiska utvärderingarna av strategin för integrerad gränsförvaltning i medlemsstaterna. Medlemsstaterna uppmanas att anpassa sin gränsförvaltning till principen för en integrerad gränsförvaltning och att vid all gränsförvaltnings- och återsändandeverksamhet inta ett övergripande förhållningssätt med utgångspunkt från gränsförvaltningens grundläggande principer och framför allt att säkerställa att de grundläggande rättigheterna iakttas fullt ut, inklusive principen om non-refoulement, med särskilt fokus på utsatta grupper och minderåriga. Man måste säkerställa ett fullständigt genomförande av strategin för integrerad gränsförvaltning såväl på EU-nivå som på nationell nivå samt efterlevnad av internationella konventioner och därmed stärka förvaltningen av de yttre gränserna, samtidigt som de grundläggande rättigheterna respekteras.
31. Europaparlamentet vidhåller att det är nödvändigt med ett snabbt införande av den heltäckande strategin för integrerad gränsförvaltning som institutionerna kommit överens om, den tekniska och operativa strategin från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och medlemsstaternas följande nationella strategier. Parlamentet är fullt medvetet om inkonsekvenserna vad gäller genomförandet av strategin för integrerad gränsförvaltning i medlemsstaterna, och betonar att ett fullständigt genomförande av den integrerade gränsförvaltningsstrategin i alla medlemsstater är avgörande för att Schengenområdet ska fungera som det är tänkt.
32. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att anta ett lagstiftningsförslag om ändring av Eurosurförordningen, mot bakgrund av de betydande brister som framkommit vid genomförandet av den nuvarande förordningen, och anser att ett sådant förslag bör uppmantra till ökad användning av Eurosur för att delta i och bidra till informationsutbyte, riskanalys och sök- och räddningsinsatser.

33. Parlamentet upprepar sitt stöd för Bulgarien och Rumäniens omedelbara anslutning till Schengenområdet och för Kroatians anslutning så snart landet uppfyller kriterierna för anslutning. Parlamentet uppmanar rådet att godkänna anslutningen av Bulgarien och Rumänien som fullvärdiga medlemmar av Schengenområdet.

ANDRA FRÅGOR SOM PÅVERKAR SCHENGENOMRÅDET

34. Europaparlamentet betonar att den nuvarande situationen och de kvarstående kontrollerna vid de inre gränserna inte primärt beror på problem i Schengenområdets struktur och Schengenområdets regler i sig, utan snarare på närliggande frågor i regelverket, såsom brister i det gemensamma europeiska asylsystemet, inbegripet bristande politisk vilja, solidaritet och ansvarsfördelning, brister i Dublinförordningen och i kontrollen av de yttre gränserna.

Framsteg i arbetet för att åtgärda bristerna

35. Europaparlamentet betonar att åtgärder för stöd och kapacitetsuppbyggnad vidtagits för att angripa de bakomliggande orsakerna till den irreguljära migrationen och förbättra levnadsvillkoren i ursprungsländerna.
36. Europaparlamentet anser att samarbetet med tredjeländer är en del i insatsen för förbättra de omständigheter som leder till framtvingad och irreguljär migration. De åtgärder som krävs för att uppnå de önskade målen är vittomfattande.

Avgörande brister

37. Europaparlamentet beklagar att många människor har anmälts döda eller saknade på Medelhavet under de senaste åren. Sök- och räddningsinsatserna utgör en enskild del i den europeiska integrerade gränsförvaltningen, i enlighet med förordningen om Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå. En permanent, kraftfull och effektiv EU-insats för sök- och räddningsinsatser till havs är avgörande för att förhindra förlust av människoliv till havs. Det är av största vikt att man i all planering av operativa insatser rörande gränsövervakning av sjögränserna och genomförande av sådana insatser av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrå integrerar adekvata aspekter och tillräcklig kapacitet avseende sök- och räddningsinsatser till havs, i enlighet med förordning (EU) nr 656/2014.
38. Europaparlamentet uttrycker djup oro över genomförandet av förordning (EU) 2016/1624 om en europeisk gräns- och kustbevakning, och understryker att medlemsstaterna måste uppfylla de krav som fastställs i förordningen, i synnerhet när det gäller åtaganden för att bidra med tillräckligt många personalmässiga resurser och teknisk utrustning både till gemensamma insatser och till reserven med utrustning för snabba insatser, och anslå tillräckliga resurser för genomförandet av sårbarhetsanalyser. Parlamentet är bekymrat över Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns resurser och finansiella planering, och för de uppskattningar som ligger till grund för finansieringen av insatserna och de bidrag som krävs av medlemsstaterna. Medlemsstaterna uppmanas att säkerställa särskild utbildning i grundläggande rättigheter för nationella gränsvakter.

39. Europaparlamentet anser att samarbetet på nationell nivå mellan de olika rättsvårdande myndigheterna, militären, gränsbevakningen, tullen och myndigheter med ansvar för sök- och räddningsinsatser till havs ofta är otillräckligt, vilket resulterar i splittrad situationskunskap och låg effektivitet. Avsaknaden av samarbetsstrukturer kan leda till ineffektiva och/eller oproportionerliga åtgärder. Parlamentet påminner om att oberoende av hur många välmenande åtgärder som genomförs på unionsnivå kan man inte ersätta bristen på internt samarbete mellan de berörda myndigheterna i medlemsstaterna.
40. Europaparlamentet noterar inrättandet av andra storskaliga informationssystem och målet att förbättra systemens driftskompatibilitet samtidigt som nödvändiga säkerhetsanordningar bevaras, bl.a. avseende uppgifts- och integritetsskydd.
41. Europaparlamentet anser att arbetet med förslagen om att göra informationssystemen driftskompatibla bör utgöra ett tillfälle att till viss del förbättra och harmonisera de nationella informationssystemen och infrastrukturerna vid gränspassagerna.

Åtgärder som måste vidtas

42. Parlamentet uppmanar byråerna och medlemsstaterna att fortsätta genomföra multifunktionella insatser och att se till att lämpliga åtgärder vidtas för att sök- och räddningsinsatser till havs ska ingå i verksamheten genom lämpliga tillgångar och personalmässiga resurser. Byrån uppmanas att säkerställa genomförandet av klagomålsmekanismen och dithörande resurser och personal till stöd för ombudet för grundläggande rättigheter.
43. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att säkerställa snabba och effektiva förfaranden för återsändande, med full respekt för de grundläggande rättigheterna och under humana och värdiga förhållanden, så snart ett beslut om återsändande har utfärdats.
44. Europaparlamentet noterar att medlemsstaterna kan använda sig av den möjlighet som erbjuds genom direktiv 2001/40/EG för att erkänna och genomföra ett beslut om återsändande som fattats av en annan medlemsstat i stället för att fatta ett nytt beslut om återsändande eller skicka tillbaka den irreguljära migranten till den medlemsstat som utfärdade det första beslutet.
45. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att vidta särskilda åtgärder för att säkerställa adekvat infrastruktur, boende och levnadsvillkor för alla asylsökande, särskilt med hänsyn till behoven hos ensamkommande barn och familjer med barn samt kvinnor som befinner sig i en sårbar situation. Medlemsstaterna uppmanas att se till att deras förvar uppfyller kraven enligt internationell bästa praxis och människorättsnormer och människorättskonventioner, och kan klara den kapacitet som efterfrågas, med beaktande av att förvar är en sista utväg och inte bästa lösningen för barn, och i ökad utsträckning utnyttja andra alternativ än förvar. Parlamentet uppmanar medlemsstaterna att leva upp till sina omplaceringsåtaganden i enlighet med vad som avtalats i Europeiska rådet i september 2015 och åter bekräftats av EU-domstolen i september 2017 för att återställa ordningen när det gäller hanteringen av migration och främja solidariteten och samarbetet inom EU.

46. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att se till att de nationella dataskyddsmyndigheterna har en oberoende ställning, främst genom att ge tillräckliga ekonomiska resurser och personal för att de ska kunna uppfylla sina ökande uppgifter. Parlamentet uppmanar medlemsstaternas oberoende kontrollmyndigheter att säkerställa nödvändiga inspektioner av informationssystemen och deras användning. Parlamentet uppmanar medlemsstaterna att införa mekanismer för att göra det möjligt för registrerade personer att inge klagomål och begära att få se vilka uppgifter om dem som finns registrerade, och att öka allmänhetens medvetenhet om olika informationssystem.
47. Europaparlamentet insisterar på att multifunktionella insatser ska ledas av Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån för att man ska kunna tillgodose behovet av sök- och räddningsinsatser till havs (i enlighet med förordning (EU) nr 656/2014) i de berörda områdena. Nationella gränsbevakningsmyndigheter måste också tillhandahålla tillräckliga resurser för sina insatser, särskilt sök- och räddningsinsatser. Gränskontroller bör utföras av en utbildad gränsvakt eller under sträng översyn av en behörig myndighet.
48. Europaparlamentet noterar att Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån har fått ett utökat mandat som den kan utnyttja till att stödja medlemsstaterna i samordnade insatser för återsändande.
49. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att ytterligare utveckla det ömsesidiga gränsöverskridande polissamarbetet, genom gemensam hotbedömning, riskanalys och patrullering. Parlamentet efterlyser ett fullständigt genomförande av Prümfördraget samt Europeiska rådets beslut 2008/615/RIF, och anslutning till den europeiska modellen för informationsutbyte och det svenska initiativet. Medlemsstaterna uppmanas att förbättra sina nationella brottsbekämpande samarbetsstrukturer och strukturer för informationsutbyte, och förbättra det praktiska samarbetet, särskilt med angränsande medlemsstater.
50. Europaparlamentet påminner om att det är högsta prioritet att reformera det gemensamma europeiska asylsystemet (Ceas), som en del av ett helhetsgrepp för att hantera utmaningarna i samband med flykting-, asyl- och migrationspolitiken och kommissionens agenda för migration. Parlamentet påminner om att det vid flera tillfällen har påpekat att det bästa sättet att bekämpa människohandel och på så sätt den så kallade irreguljära migrationen är att öppna upp lagliga vägar för migranter och flyktingar. Parlamentet uppmanar rådet att snabbt följa Europaparlamentet och anta ett mandat för förhandlingar om alla förslag i detta avseende, i synnerhet vad gäller Dublinförordningen. Parlamentet poängterar att den nya europeiska asylbyrån ännu inte godkänts, och uppmanar rådet att snarast möjligt häva blockeringen av detta ärende.
51. Europaparlamentet framhåller behovet att förbättra säkerheten kring de nationella id-kort som utfärdas av medlemsstaterna till unionsmedborgarna. Parlamentet uppmanar därför kommissionen att föreslå, såsom redan är fallet för pass, normer för integrerade säkerhetsdetaljer och biometriska uppgifter i id-korten.

o

o o

52. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen, medlemsstaternas nationella parlament och till Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån.

MOTIVERING

Schengenområdet är ett av Europeiska unionens viktigaste resultat.

Det är en grundläggande del av EU-projektet och den del som är mest uppskattad och erkänd av EU:s medborgare.

I samband med den senaste översynen av förvaltningen av Schengensamarbetet fick Europaparlamentet efter svåra förhandlingar öka kontrollbefogenheter som är mer i linje med EU:s ramar. Även om det fortfarande är medlemsstaternas suveräna befogenhet att kontrollera sina gränser, blev Schengen 2013 mer av en EU-fråga.

Den 5 september 2016 beslutade utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) att inrätta en arbetsgrupp för granskning av Schengen med uppgift att se över och kontrollera de specifika resultaten av utvärderingarna av Schengensamarbetet på olika områden. Arbetsgruppen har visat sig ovärderlig för att öka samarbetet och främja dialogen mellan kommissionen och Europaparlamentet, men framför allt har den klart förbättrat ledamöternas övergripande förståelse vad gäller hur Schengenområdet fungerar i dagsläget.

Den 13 mars 2017 enades LIBE-utskottets samordnare om att inleda arbetet med denna årsrapport om Schengenområdets funktionssätt. Texten är resultatet av ett noggrant arbete i arbetsgruppen för granskning av Schengen och av viktiga bidrag från skuggföredragandena. Under det senaste året har arbetsgruppen grävt ner sig i detaljerna i de olika delarna av Schengenutvärderingen, genom att undersöka de olika utvärderingsrapporterna och rådets slutsatser samt genom att diskutera särskilda frågor med kommissionen.

Efter inrättandet av LIBE-utskottets arbetsgrupp för granskning av Schengen, är förhoppningen nu att vi genom denna text tar ett nytt viktigt steg framåt för att befästa parlamentets aktiva roll som unionsmedborgarnas företrädare. Det är inte så länge sedan medlemsstaterna behandlade detta område som en hemlig och exklusiv sfär utan redovisningsskyldighet, trots den enorma inverkan Schengensamarbetet har på människors liv.

De senaste tre åren har varit ganska dystra och Schengensamarbetet har utsatts för enorm press. Inte så mycket på grund av sin struktur och styrning, utan snarare på grund av brister i delar av unionens regelverk, till exempel avseende de yttre gränserna och frågor med stark koppling till dem, såsom det gemensamma europeiska asylsystemet.

I tider av osäkerhet och faror krävs att vårt parlament tar en än mer aktiv roll för att skydda Schengensamarbetet och försvara de medborgerliga rättigheterna.

I ett område med fri rörlighet blir yttre gränser gemensamma gränser, och i dag delar vi mer än 50 000 kilometer sådana. Detta innebär att ett säkerhetsproblem i en medlemsstat eller vid dess yttre gränser potentiellt påverkar alla. Det är därför som Schengensamarbetet innehåller ett antal kompensationsåtgärder, ett regelverk, som utgör grunden för uppbygganden av ett ömsesidigt förtroende och skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

Icke desto mindre har de mekanismer som införts för att skydda området med fri rörlighet utsatts för en enorm press under den senaste tiden. För första gången har artikel 29 i kodexen om Schengengränserna aktiverats, vilket ska ske om allvarliga brister konstateras i en

medlemsstat. Medlemsstaterna har meddelat ändringar i sin lagstiftning för att möjliggöra kontroller vid de inre gränserna med motiveringen att de haft en kraftig tillströmning av irreguljära migranter. Andra har gett efter för simpel retorik och skyllt på den fria rörligheten, samtidigt som de bara låtsats ha inre gränskontroller. I den politiska debatten används Schengen som ett enkelt sätt att motivera olika säkerhetsproblem. Återinförandet av kontroller vid de inre gränserna får inte bli ett normaliserat rådande läge.

Vidare har medlemsstaterna inte genomfört unionens regelverk korrekt. På de flesta områden som utvärderats och i de flesta medlemsstater ser man problem med detta. Syftet med denna text är just att lyfta fram de största bristerna i genomförandet av Schengenregelverket. Den lyfter även fram de framsteg som gjorts och visar vilka åtgärder som EU-institutionerna och medlemsstaterna bör vidta i framtiden. I texten ges en detaljerad beskrivning av de viktigaste slutsatserna och resultaten från de olika delarna av utvärderingsmekanismen för Schengen och metoden för sårbarhetsanalyser som Europaparlamentet anser oacceptabla och i behov av ytterligare åtgärder.

Under de senaste åren har parlamentet erkänt att även verkligheten har förändrats. Det finns nya utmaningar, diffusa hot och oförutsebara företeelser som kräver mer samarbete, bättre information och solidaritet inom EU. Föredraganden tror att de nya bestämmelser som godkänts av vårt parlament avseende säkerhet, allt från informationssystem till förslag om att ändra kodexen om Schengengränserna, är uttryck för ett sådant synsätt, även om genomförandet i medlemsstaterna oftare än man skulle ha önskat har sina brister. När det gäller asylfrågor agerar parlamentet också med den snabbhet som situationen kräver, men återigen presterar medlemsstaterna inte tillräckligt bra.

För nästan två år sedan lade kommissionen fram sitt meddelande Att återvända till Schengen – en färdplan. Parlamentet och rådet gav sitt stöd till detta meddelande. Två år senare ser vi fortfarande inte att Schengensamarbetet fungerar normalt.

Parlamentet är fortfarande fast beslutet att undersöka alla möjliga lösningar som kan ge snabba och rimliga resultat, för rådande situation och för alla EU-medborgare. Det är mycket viktigt att Europeiska unionen ser till att reglerna efterlevs på ett sätt som garanterar att Schengensamarbetet fungerar.

Föredraganden anser att parlamentet utan att vackla bör backa upp Europeiska kommissionen, och påminner med kraft medlemsstaterna om att det är de som är huvudrollsinnehavarna om Schengenområdet återigen ska kunna fungera som tänkt.

Föredraganden tror fullt och fast att Schengensamarbetet är en del av lösningen och inte av problemet. Om Schengensamarbetet förstörs kommer det medborgarnas Europa som vi har i dag att försvinna.

INFORMATION OM ANTAGANDET I DET ANSVARIGA UTSKOTTET

Antagande	25.4.2018
Slutomröstning: resultat	+: 45 -: 8 0: 3
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Asim Ademov, Jan Philipp Albrecht, Heinz K. Becker, Malin Björk, Michał Boni, Caterina Chinnici, Daniel Dalton, Rachida Dati, Cornelia Ernst, Tanja Fajon, Laura Ferrara, Kinga Gál, Ana Gomes, Nathalie Griesbeck, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Sophia in 't Veld, Eva Joly, Barbara Kudrycka, Juan Fernando López Aguilar, Monica Macovei, Claude Moraes, Péter Niedermüller, Ivari Padar, Soraya Post, Judith Sargentini, Giancarlo Scotta', Birgit Sippel, Branislav Škripek, Traian Ungureanu, Marie-Christine Vergiat, Josef Weidenholzer, Cecilia Wikström, Kristina Winberg, Tomáš Zdechovský, Auke Zijlstra
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Carlos Coelho, Anna Maria Corazza Bildt, Ignazio Corrao, Gérard Deprez, Maria Grapini, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Jean Lambert, Jeroen Lenaers, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Siôn Simon, Barbara Spinelli, Elissavet Vozemberg-Vrionidi
Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 200.2)	Michael Detjen, André Elissen, Francesc Gambús, Arndt Kohn, Annie Schreijer-Pierik, Marco Valli, Francis Zammit Dimech, Marco Zullo

SLUTOMRÖSTNING MED NAMNUPPPROP I DET ANSVARIGA UTSKOTTET

45	+
ALDE	Gérard Deprez, Nathalie Griesbeck, Sophia in 't Veld, Maite Pagazaurtundúa Ruiz, Cecilia Wikström
ECR	Monica Macovei
EFDD	Ignazio Corrao, Laura Ferrara, Marco Valli, Marco Zullo
PPE	Asim Ademov, Heinz K. Becker, Michał Boni, Carlos Coelho, Anna Maria Corazza Bildt, Kinga Gál, Francesc Gambús, Monika Hohlmeier, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Barbara Kudrycka, Jeroen Lenaers, Annie Schreijer-Pierik, Traian Ungureanu, Elissavet Vozemberg-Vrionidi, Francis Zammit Dimech, Tomáš Zdechovský
S&D	Caterina Chinnici, Michael Detjen, Tanja Fajon, Ana Gomes, Maria Grapini, Sylvie Guillaume, Arndt Kohn, Juan Fernando López Aguilar, Claude Moraes, Péter Niedermüller, Ivari Padar, Soraya Post, Siôn Simon, Birgit Sippel, Josef Weidenholzer
VERTS/ALE	Jan Philipp Albrecht, Eva Joly, Jean Lambert, Judith Sargentini

8	-
ECR	Daniel Dalton, Branislav Škripek
EFDD	Kristina Winberg
ENF	André Elissen, Giancarlo Scotta', Auke Zijlstra
GUE/NGL	Malin Björk
PPE	Rachida Dati

3	0
GUE/NGL	Cornelia Ernst, Barbara Spinelli, Marie-Christine Vergiat

Teckenförklaring:

+ : Ja-röster

- : Nej-röster

0 : Nedlagda röster