

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet »En strategi for et fuldt fungerende og robust Schengenområde«**

(COM(2021) 277 final)

**og om »forslag til Rådets forordning om indførelse og anvendelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1053/2013«**

(COM(2021) 278 final — 2021/0140 (CNS))

(2022/C 105/17)

Ordfører: **Ionuț SIBIAN**

Anmodning om udtalelse	Kommissionen, 10.8.2021
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	6.10.2021
Vedtaget på plenarforsamlingen	20.10.2021
Plenarforsamling nr.	564
Resultat af afstemningen (for/imod/hverken for eller imod)	232/1/5

## 1. Konklusioner og anbefalinger

1.1. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) bifalder Kommissionens strategi for et fuldt fungerende og robust Schengenområde.

1.2. Udvalget bekræfter sin fulde støtte til, som det udtrykte det i sin resolution af 17. februar 2016, de principper, der ligger til grund for Schengensamarbejdet: den uhindrede udøvelse af de grundlæggende traktatfriheder i et fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed og behovet for at styrke det fælles ansvar og den fælles solidaritet i forvaltningen af de ydre grænser.

1.3. Udvalget gentager, at EU og medlemsstaterne i forbindelse med udformningen og gennemførelsen af EU's politik for forvaltning af de ydre grænser, interoperabilitet, forvaltning af migration og asyl samt politimæssigt og retligt samarbejde til enhver tid er bundet af chartret om grundlæggende rettigheder, hvis bestemmelser de ikke blot er forpligtet til at overholde, men også til at fremme.

1.4. Udvalget er dybt foruroliget over rapporter om krænkelse af de grundlæggende rettigheder ved EU's ydre grænser og opfordrer Kommissionen og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) til omgående at afhjælpe, overvåge og følge op på rapporter om krænkelse af de grundlæggende rettigheder og sikre, at de ansvarlighedsmekanismer, der er fastsat i Frontexforordningen, gennemføres effektivt. EØSU opfordrer til, at det rådgivende forum om grundlæggende rettigheder styrkes, og til at det organiserede civilsamfund via EØSU inddrages heri.

1.5. Udvalget udtrykker bekymring over den delvist permanente genindførelse af grænsekontrol ved dele af medlemsstaternes indre grænser og de negative økonomiske og sociale konsekvenser, dette har haft for EU's borgere, virksomheder og navnlig grænsearbejdere, grænsesamfund og euroregioner. Det opfordrer Kommissionen til med jævne mellemrum nøje at overvåge og vurdere nødvendigheden og proportionaliteten af denne genindførelse og om nødvendigt træffe foranstaltninger. EØSU bifalder Kommissionens erklærede hensigt om mere beredvilligt at gøre brug af sine håndhævelsesbeføjelser i de tilfælde, hvor Schengenevalueringer kan give anledning til en sådan handling.

1.6. Udvalget udtrykker bekymring over, at medlemsstaterne Cypern, Rumænien, Bulgarien og Kroatien fortsat er udelukket fra fuld anvendelse af Schengenreglerne. Det opfordrer i denne henseende sammen med Kommissionen til en hurtig og besluttsom indsats fra Rådets side.

1.7. EØSU bemærker, at mange af de elementer, der indgår i strategien, stadig er lovgivningsforslag. Det vil gerne påpege, at det har afgivet specifikke udtalelser om nogle af disse forslag, navnlig den nye pagt om migration, asyl og interoperabilitet. Udvalget anmoder Kommissionen om at tage disse udtalelser til efterretning.

1.8. EØSU bemærker, at mange af pagtens elementer bygger på en rettidig gennemførelse af nyligt vedtaget lovgivning, navnlig forordningen om interoperabilitet og forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt 2.0. Udvalget udtrykker bekymring over de fremskridt, der er gjort i denne henseende, og opfordrer Kommissionen til nøje at overvåge eventuelle forsinkelser og budgetoverskridelser og afhjælpe dem effektivt.

1.9. Udvalget vurderer forslagene om at forbedre Schengenevalueringsmekanismens funktion som positive, navnlig en hurtigere opfølgning, øget synergi med mekanismen til vurdering af sårbarhed og øget og mere horisontal opmærksomhed på menneskerettighederne, herunder den påtænkte rolle for agenturet for grundlæggende rettigheder. Det bør dog sikres, at Schengenevalueringsmekanismen ikke politiserer spørgsmål af mere teknisk art.

1.10. EØSU er af den opfattelse, at Schengenforummet kan være en politisk drivkraft for beskyttelsen og udviklingen af Schengenområdet, men advarer om, at det ikke må føre til en tilbagevenden til Schengens mellemstatslige fortid, hvis funktion blev skadet af mellemstatslighed og manglende gennemsigtighed. Andre EU-institutioner samt udvalget bør til enhver tid holdes informeret og have mulighed for at deltage i dette forum.

1.11. Udvalget er klar over, at de relaterede områder politimæssigt og retligt samarbejde, herunder forbedret samarbejde om forebyggelse af terrorisme, er af største betydning for EU-borgernes og medlemsstaternes tillid til Schengenområdet. Et sådant samarbejde bør til enhver tid forudsætte fuld respekt for de grundlæggende rettigheder i alle medlemsstater, herunder sikring af et uafhængigt retsvæsen, for at gøre det muligt for instrumenter for gensidig tillid såsom den europæiske arrestordre, at fungere korrekt.

1.12. EØSU er overbevist om, at samarbejdet med tredjelande ikke udelukkende bør fokusere på migrations- og asylkontrol, men bør udgøre et ægte partnerskab, der også har til formål at forbedre migranternes og flygtninges stilling i tredjelande, navnlig ofre for menneskehandel, samt bør søge at tackle de grundlæggende årsager til migration ved at fremme en sikker og lovlig migration.

1.13. Som Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, understregede i sin tale om Unionens tilstand 2021, er det yderst vigtigt at nå til enighed om et fælles europæisk system til forvaltning af vores ydre grænser, migration og asyl for ikke at give tredjelande mulighed for at drage fordel af manglende sammenhold.

## 2. Baggrund for udtalelsen

2.1. I 1985 vedtog en række medlemsstater den internationale Schengenaftale og besluttede at afskaffe al grænsekontrol ved deres indre grænser. Konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen af 1990 indeholder de nødvendige »ledsageforanstaltninger«, der har til formål at afbøde de eksterne virkninger af ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser.

2.2. Amsterdamtraktaten indarbejdede Schengenreglerne i EU's retsorden og regulerede Det Forenede Kongeriges, Irlands og Danmarks særlige stilling.

2.3. Indgåelsen af bilaterale aftaler med Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein har gjort det muligt for disse lande at deltage i Schengensamarbejdet.

2.4. Bulgarien, Rumænien og Kroatien deltager i dele af Schengenreglerne, men kan kun ophæve kontrollen ved deres indre grænser efter en enstemmig rådsafgørelse herom. Rådet har afvist at træffe en sådan afgørelse, selv om Kommissionen mener, at disse lande teknisk set er klar.

2.5. Siden Schengenreglerne blev indarbejdet i EU's retsorden, er dette regelsæt fortsat med at udvikle sig, navnlig med vedtagelsen af Schengengrænsekodeksen, visumkodeksen og forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt. Samarbejde på områderne grænser, visum, migration og asyl støttes af en række store IT-databaser for informationsudveksling (SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS, TCN-ECRIS), som i øjeblikket er interoperable.

2.6. Selvom det er et fælles ansvar, er de enkelte medlemsstater fortsat ansvarlige for deres respektive dele af de ydre grænser, hvilket betyder, at mangler i forvaltningen af de ydre grænser i en medlemsstat sandsynligvis vil få alvorlige konsekvenser for hele området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

2.7. I de seneste fem år har Schengenområdet været under betydeligt pres som følge af visse medlemsstaters gentagne og fortsatte genindførelse af kontrol ved de indre grænser. Denne praksis opstod som reaktion på flygtninge- og migrationssituationen i 2015 og truslen om terrorvold i Europa.

2.8. Covid-19-pandemien førte til yderligere grænselukninger og begrænsninger af den frie bevægelighed for borgerne.

2.9. Som reaktion på flygtninge- og migrationssituationen i 2015 blev Frontex, Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-Medlemsstaternes Ydre Grænser reformeret i 2016 til Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og yderligere styrket i 2019.

2.10. I den nye pagt om migration og asyl bekræftede Kommissionen, at »integreret grænseforvaltning er et uundværligt politisk instrument« for Schengenrådets integritet og »et væsentligt element i en samlet migrationspolitik«. Kommissionen bebudede en særskilt strategi for Schengens fremtid, som blev offentliggjort den 2. juni 2021.

2.11. Målet med strategien er at gøre Schengenområdet stærkere og mere robust. Den gør status over de udfordringer, som Schengenområdet har stået over for i de seneste år, bl.a. under pandemikrisen, og udstikker en kurs for vejen frem, der fastholder fordelene ved Schengen.

2.12. Strategien tager sigte på at:

1) **sikre en effektiv forvaltning af EU's ydre grænser**

2) **styrke Schengenområdet internt**

3) **forbedre beredskabet og forvaltningen**

4) **fuldføre Schengenområdet.**

2.13. Den nye strategi ledsages af forslaget til Rådets forordning om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1053/2013 <sup>(1)</sup>.

2.14. Kommissionen foreslår en revision af Schengenevaluerings- og -overvågningsmekanismen. Ændringerne omfatter en hurtigere evalueringsproces samt en hurtig procedure i tilfælde af væsentlige mangler, der kunne bringe Schengen som helhed i fare.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1. *Moderne og effektiv forvaltning af de ydre grænser*

3.1.1. EØSU støtter en hurtig vedtagelse af en flerårig strategisk politik for integreret europæisk grænseforvaltning som en del af det integrerede system for forvaltning, der er omhandlet i artikel 77, stk. 2, litra d), i TEUF. Det anmoder om at blive hørt om denne strategi, inden den vedtages <sup>(2)</sup>.

3.1.2. Udvalget støtter fortsat et handlekraftigt Europæisk Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og oprettelsen af dets operationelle del. Det er imidlertid bekymret over de fremskridt, der gøres i denne henseende. Udvalget henviser navnlig til de nylige konstateringer fra EU's Revisionsret, som anfører, at agenturet ikke fuldt ud har gennemført sit 2016-mandat, og at der var flere risici og mangler i forbindelse med gennemførelsen af dets 2019-mandat <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM(2021) 278 final.

<sup>(2)</sup> Se punkt 4.8 i EUT C 110 af 22.3.2019, s. 62.

<sup>(3)</sup> Den Europæiske Revisionsrets særberetning om: Frontex' støtte til forvaltning af de ydre grænser: endnu ikke effektiv nok, 2021.

3.1.3. EØSU er især bekymret over rapporterne om krænkelse af grundlæggende rettigheder under Frontex' koordinerede operationelle aktiviteter og agenturets viden herom som rapporteret fra forskellige mediekilder og NGO'er og behandlet i rapporten fra LIBE-udvalgets arbejdsgruppe om kontrol med Frontex. Udvalget glæder sig over den nylige udnævnelse af en ny ansvarlig for grundlæggende rettigheder og den igangværende rekruttering af observatører af grundlæggende rettigheder, men understreger, at kontoret for grundlæggende rettigheder skal tilføres tilstrækkelige ressourcer for at kunne udføre sine opgaver i fuld uafhængighed. Det opfordrer agenturet til fuldt ud at gennemføre de mekanismer og strukturer for ansvarlighed, der er fastsat i forordningen om dets oprettelse.

3.1.4. EØSU er optaget af, at der i strategien lægges vægt på screening før indrejse, som det i sin udtalelse om pagten anser for at være en nyskabelse, der er værd at overveje. Udvalget satte dog spørgsmålstegn ved den praktiske gennemførlighed og fandt det utilstrækkeligt i forhold til de grundlæggende rettigheder<sup>(4)</sup>. EØSU understreger behovet for en mekanisme med henblik på medlemsstaternes uafhængige overvågning som fastsat i screeningforordningen.

3.1.5. Udvalget har altid betragtet opnåelse af fuld interoperabilitet mellem IT-systemer som et nødvendigt skridt i retning mod at skabe en sammenhængende og effektiv politik for hele EU. I overensstemmelse med dette synspunkt støtter udvalget også yderligere digitalisering af visumprocedurer og rejsedokumenter.

3.1.6. EØSU udtrykker bekymring over Kommissionens udtalelse om, at forsinkelser i de enkelte medlemsstater kan forsinke gennemførelsen af interoperabilitet i hele Europa. I lyset af de tidligere erfaringer med gennemførelsen af SIS II og den seneste status for gennemførelsen af ind- og udrejsesystemet og det europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse<sup>(5)</sup> vil udvalget gerne høre, hvilke konkrete skridt Kommissionen tager for at sikre en rettidig gennemførelse af interoperabilitet i overensstemmelse med det planlagte budget.

3.1.7. Udvalget understreger, at yderligere teknologisk udvikling og fuld interoperabilitet bør opnås under behørig hensyntagen til beskyttelse af personoplysninger og grundlæggende rettigheder. Med hensyn til forslaget om et revideret Eurodac og i forbindelse med brugen af store databaser generelt fastholder udvalget, at fuld interoperabilitet bør opnås under behørig hensyntagen til beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder. Foranstaltningerne skal være strengt nødvendige og stå i et rimeligt forhold til dataenes følsomhed, navnlig for så vidt angår ansøgere om international beskyttelse og procedurernes fortrolighed. Det bør påpeges, at personoplysninger, der behandles i forbindelse med grænseforvaltning og tilbagesendelse, falder ind under den generelle forordning om databeskyttelse og ikke betragtes som operationelle personoplysninger i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725<sup>(6)</sup>.

3.1.8. EØSU påpeger, at ved samarbejde med tredjelande, navnlig når Frontex opererer på tredjelandes territorium, skal de grundlæggende rettigheder, herunder retten til beskyttelse af personoplysninger, respekteres fuldt ud, og at der skal indføres passende mekanismer for ansvarlighed.

## 3.2. Foranstaltninger til intern styrkelse af Schengenaftalen

3.2.1. EØSU glæder sig over den opmærksomhed, der rettes mod foranstaltninger, der, selv om de ikke strengt taget er Schengenudviklingsforanstaltninger, er knyttet til Schengenområdet funktion.

3.2.2. Medlemsstaternes bekymringer vedrørende sikkerheden løses bedre med mere og styrket samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder end med genindførelse af kontrol ved de indre grænser.

3.2.3. Udvalget understreger, at i alle former for politisamarbejde og retligt samarbejde skal de grundlæggende rettigheder, herunder retten til et forsvar<sup>(7)</sup> og ofrenes rettigheder<sup>(8)</sup>, respekteres fuldt ud. Det betyder også, at hvis de grundlæggende rettigheder krænkes, må ansvarsfordelingen mellem de forskellige aktører (EU og medlemsstaterne) ikke resultere i et underskud af ansvarlighed.

<sup>(4)</sup> EØSU's udtalelser om migration, EUT C 123 af 9.4.2021, s. 15, EUT C 155 af 30.4.2021, s. 58, EUT C 155 af 30.4.2021, s. 64.

<sup>(5)</sup> Kommissionens note om Gennemførelse af interoperabilitet: status for gennemførelsen af ind- og udrejsesystemet og det europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse, juni 2021.

<sup>(6)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1725 af 23. oktober 2018 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af forordning (EF) nr. 45/2001 og afgørelse nr. 1247/2002/EF (EUT L 295 af 21.11.2018, s. 39).

<sup>(7)</sup> I overensstemmelse med afsnit VI i chartret om grundlæggende rettigheder og relevant afledt ret.

<sup>(8)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (EUT L 315 af 14.11.2012, s. 57), samt lovgivningen om specifikke kategorier af ofre for menneskehandel, seksuel udnyttelse og børnepornografi og terrorisme.

3.2.4. Beskyttelsen af personoplysninger skal altid respekteres inden for de relevante retlige rammer, navnlig når der er tale om meget følsomme personoplysninger som i Prüm-afgørelserne.

3.2.5. Med hensyn til brugen af kunstig intelligens til grænseoverskridende politiarbejde henviser udvalget til sin udtalelse om forordningen om kunstig intelligens<sup>(9)</sup>.

3.2.6. Udvalget vil gerne påpege, at der i bilaget til forslaget til en lov om kunstig intelligens<sup>(10)</sup> gives mulighed for anvendelse af kunstig intelligens til forvaltning af migration, asyl og grænsekontrol. Navnlig er henvisningen til brugen af »polygrafer og lignende værktøjer eller (midler) til at påvise en fysisk persons følelsesmæssige tilstand« bekymrende, da der mangler videnskabelig dokumentation for sådanne metoders pålidelighed.

3.2.7. Med hensyn til de specifikke foranstaltninger, der foreslås i den nye pagt om migration og asyl, henviser udvalget til sin udtalelse af 17. december 2020<sup>(11)</sup>.

3.2.8. EØSU sætter spørgsmålstegn ved merværdien af en øget anvendelse af forhåndsinformation om passagerer kombineret med registrering af passagernavne, og finder, at Kommissionen ikke har fremført overbevisende argumenter, der muliggør systematisk og massiv udveksling af personoplysninger inden for Schengen, hvilket som udgangspunkt også vil påvirke EU-borgeres udøvelse af deres ret til fri bevægelighed.

3.2.9. Med hensyn til brugen af den europæiske arrestordre og andre instrumenter, der letter samarbejdet om retshåndhævelse såsom den europæiske efterforskningskendelse, påpeger udvalget, at for at disse instrumenter for gensidig anerkendelse kan fungere gnidningsløst, er gensidig tillid uundværlig. Dette kræver en endnu mere effektiv retsstatskontrol fra EU-institutionernes side og indebærer et ansvar fra medlemsstaternes side for at opretholde retsstatsprincippet, navnlig retten til effektiv retlig beskyttelse i henhold til artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder (i det følgende benævnt »chartret«) og artikel 19, stk. 1, i TEU.

### 3.3. Forbedret styring

3.3.1. EØSU værdsætter, at Schengenforummet kan give medlemsstaterne mulighed for at drøfte politisk vigtige spørgsmål i forbindelse med Schengensamarbejdet. Andre EU-institutioner og udvalget bør dog holdes informeret og have ret til at være med som deltagere. Forummet og dets aktioner bør være så gennemsigtige som muligt, og der bør gives adgang til dets dokumenter. Relanceringen af rapporten om status for Schengen er positivt, men det er ikke tilstrækkeligt i denne henseende.

3.3.2. Udvalget støtter idéen om, at Schengengrænsekodeksen er nødt til at blive ændret med henblik på at indarbejde nogle af erfaringerne fra covid-19-pandemien. Det understreger, at disse erfaringer går videre end spørgsmålet om de indre grænser, og at de berører selve det indre markedes funktion. En sådan ændring bør derfor være en del af en bredere kvalitetskontrol af Europas lovgivningsmæssige rammer for fri bevægelighed i en verden, hvor covid-19 sandsynligvis fortsat vil være en kendsgerning. EØSU støtter idéen om, at en sådan tilgang bør omfatte regler for indrejse i EU, som i øjeblikket ikke er omfattet af Schengengrænsekodeksen. Udvalget vil også gerne høre Kommissionen, om den har til hensigt at ændre forordningen om lokal grænsetrafik.

3.3.3. EØSU mener, at Kommissionen bør indtage en stærkere holdning til fordel for grænseløse rejser i Europa. Det fremgår klart af EU-traktaten, at EU skal tilbyde sine borgere et område uden grænser. Medlemsstaternes ret til at genindføre grænsekontrol er en undtagelse fra denne ret, som skal fortolkes snævert. Det kan ikke betragtes som et suverænt anliggende for landene og er i stedet bundet af reglerne i Schengengrænsekodeksen. Ved enhver revision af kodeksen skal der fuldt ud tages hensyn til den ekstraordinære karakter af genindførelsen af grænsekontrol.

3.3.4. Udvalget ser positivt på forslagene om at forbedre Schengenevalueringsmekanismens funktion, navnlig forslagene om at sikre en hurtigere opfølgning, øget synergi med mekanismen til vurdering af sårbarhed og forslagene om at øge opmærksomheden på og anlægge en tværgående tilgang til menneskerettighederne. Der bør imidlertid sørges for, at Schengenevalueringsmekanismen ikke politiserer spørgsmål af mere teknisk art.

<sup>(9)</sup> INT/940 (EUT C 517 af 22.12.2021, s. 61).

<sup>(10)</sup> COM(2021) 206 final, s. 4 og 5.

<sup>(11)</sup> EUT C 123 af 9.4.2021, s. 15.

3.3.5. Udvalget opfordrer Kommissionen til aktivt at gøre brug af sine håndhævende beføjelser i henhold til traktaterne i situationer, hvor der mangler opfølgning på de mangler, der er konstateret i forbindelse med Schengenevalueringerne. Systemisk praksis, der krænker normer for grundlæggende rettigheder, bør prioriteres. Det er vigtigt, at Kommissionen ikke kun baserer sig på resultaterne af Schengenevalueringmekanismen, men også aktivt overvåger situationen for de grundlæggende rettigheder.

#### 3.4. *Fuldførelse af Schengenområdet*

3.4.1. EØSU glæder sig over Kommissionens holdning til fuldførelsen af Schengenområdet. Det understreger forbindelsen mellem fri bevægelighed, unionsborgerskab, og at der ikke foretages grænsekontrol. I øjeblikket nyder borgerne i Bulgarien, Kroatien og Rumænien ikke fuldt ud godt af deres rettigheder som EU-borgere i henhold til traktaterne.

3.4.2. Udvalget understreger, at disse medlemsstater allerede kontrollerer deres ydre grænser i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen. Deres fulde tiltrædelse vil øge Den Europæiske Unions funktion og sikkerhed gennem deres fulde deltagelse i alle store databaser vedrørende retlige og indre anliggender (RIA).

3.4.3. EØSU opfordrer Kommissionen til at fremlægge en mere detaljeret køreplan for fuld tiltrædelse og opfordrer Rådet til at handle hurtigt i overensstemmelse hermed.

Bruxelles, den 20. oktober 2021.

Christa SCHWENG  
*Formand*  
for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---