

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet "En strategi för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde"

(COM(2021) 277 final)

Förslag till rådets förordning om inrättande och användning av en utvärderings- och övervakningsmekanism för att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av förordning (EU) nr 1053/2013

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

(2022/C 105/17)

Föredragande: **Ionuț SIBIAN**

Remiss	Europeiska kommissionen, 10.8.2021
Rättslig grund	Artikel 304 i EUF-fördraget
Ansvarig sektion	Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av sektionen	6.10.2021
Antagande vid plenarsessionen	20.10.2021
Plenarsession nr	564
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	232/1/5

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar kommissionens strategi för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde.

1.2 Kommittén bekräftar sitt fulla stöd, vilket den uttryckte i sin resolution av den 17 februari 2016, för de principer som ligger till grund för Schengensamarbetet: ett obehindrat utövande av de grundläggande friheterna i fördraget i ett gemensamt område med frihet, säkerhet och rättvisa och behovet av att stärka det gemensamma ansvaret och solidariteten vid förvaltningen av de yttre gränserna.

1.3 Kommittén upprepar att när EU utformar och genomför sin politik för gränsförvaltning, interoperabilitet, migration och asylförvaltning samt polissamarbete och straffrättsligt samarbete är EU och dess medlemsstater alltid bundna av stadgan om de grundläggande rättigheterna, vars bestämmelser de inte bara är skyldiga att respektera utan också främja.

1.4 Kommittén är djupt oroad över rapporterna om kränkningar av de grundläggande rättigheterna vid EU:s yttre gränser, och uppmanar kommissionen och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) att utan dröjsmål avhjälpa brister och att övervaka och följa upp rapporter om kränkningar av de grundläggande rättigheterna samt se till att de mekanismer för ansvarsskyldighet som fastställs i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen genomförs på ett ändamålsenligt sätt. Kommittén anser att det rådgivande forumet för grundläggande rättigheter bör stärkas och att det organiserade civila samhället bör involveras i det, via EESK.

1.5 EESK uttrycker oro över det halvpermanenta återinförandet av gränskontroller vid delar av medlemsstaternas inre gränser, och de negativa ekonomiska och sociala konsekvenser detta har medfört för EU:s medborgare, företag och i synnerhet gränssamarbetare, gränssamhällen och euroregioner. Vi uppmanar kommissionen att noggrant bevaka och bedöma behovet av och proportionaliteten hos dessa återinföranden på regelbunden basis och att vidta åtgärder om så behövs. Kommittén välkomnar kommissionens uttalade avsikt att snabbare utnyttja sina befogenheter att ingripa när Schengenutvärderingar kan föranleda sådana åtgärder.

1.6 Kommittén uttrycker sin oro över att medlemsstaterna Cypern, Rumänien, Bulgarien och Kroatien alltjämt utestängs från den fullständiga tillämpningen av Schengenregelverket. Tillsammans med kommissionen efterlyser vi snabba och beslutsamma åtgärder från rådet i detta avseende.

1.7 Kommittén noterar att många av strategins beståndsdelar fortfarande är lagstiftningsförslag. Vi har lagt fram särskilda yttranden om vissa av dessa förslag, närmare bestämt om den nya migrations- och asylpakten och om interoperabilitet. Kommissionen uppmanas att vederbörligen beakta dessa yttranden.

1.8 Många av paktens beståndsdelar är beroende av ett snabbt genomförande av nyligen antagen lagstiftning, framför allt förordningen om driftskompatibilitet och den nya förordningen om en europeisk gräns- och kustbevakning. Kommittén är oroad över vilka framsteg som gjorts i detta avseende och uppmanar kommissionen att noga bevaka eventuella förseningar och budgetöverskridanden och effektivt åtgärda dem.

1.9 Kommittén bedömer förslagen om att förbättra funktionssättet hos utvärderingsmekanismen för Schengen som positiva, särskilt den snabbare uppföljningen, de ökade synergierna med mekanismen för sårbarhetsbedömning och det ökade och mer övergripande uppmärksammandet av de mänskliga rättigheterna, inklusive den planerade rollen för byrån för grundläggande rättigheter. Man bör dock vara noga med att se till att utvärderingsmekanismen för Schengen inte politiserar frågor av mer teknisk natur.

1.10 Schengenforumet kan ge politiska impulser till skyddet och utvecklingen av Schengenområdet, men EESK varnar för att det inte får innebära en återgång till Schengenrådets mellanstatliga förflutna, vars funktionssätt påverkades negativt av mellanstatlighet och brist på insyn. Andra EU-institutioner, liksom kommittén, bör ständigt informeras och kunna delta som deltagare.

1.11 Kommittén inser att de närliggande områdena polissamarbete och straffrättsligt samarbete, inbegripet förbättrat samarbete för att förebygga terrorism, är av yttersta vikt för EU-medborgarnas och medlemsstaternas förtroende för Schengenområdet. Ett sådant samarbete bör alltid kräva full respekt för de grundläggande rättigheterna i alla medlemsstater, inbegripet skyddet av ett oberoende rättsväsende, för att instrument för ömsesidigt förtroende, såsom den europeiska arresteringsordern, ska kunna fungera som de ska.

1.12 Kommittén är övertygad om att samarbetet med tredjeländer inte enbart bör inriktas på migrations- och asylkontroller, utan bör utgöra ett genuint partnerskap som även syftar till att förbättra migranternas och flyktingars ställning i tredjeländer, särskilt offer för människohandel, och att man bör sträva efter att ta itu med de bakomliggande orsakerna till migration och främja en säker och ordnad migration.

1.13 Som kommissionens ordförande Ursula von der Leyen betonade i sitt tal om tillståndet i unionen 2021 är det avgörande att vi enas om ett gemensamt europeiskt system för förvaltningen av våra yttre gränser, migration och asyl för att inte tredjeländer ska kunna dra nytta av bristen på enighet.

2. Bakgrund till yttrandet

2.1 1985 antog ett antal medlemsstater det internationella Schengenavtalet och beslutade att avskaffa alla gränskontroller vid sina inre gränser. I konventionen om tillämpning av Schengenavtalet från 1990 föreskrevs nödvändiga "kompletterande åtgärder" för att kompensera för de externa effekter som följde av de avskaffade kontrollerna.

2.2 Genom Amsterdamfördraget införlivades Schengenregelverket i EU:s rättsordning och Förenade kungarikets, Irlands och Danmarks särskilda ställning reglerades.

2.3 Ingåendet av bilaterala avtal med Norge, Island, Schweiz och Liechtenstein har gjort det möjligt för dessa länder att delta i Schengensamarbetet.

2.4 Bulgarien, Rumänien och Kroatien deltar i delar av Schengenregelverket men för att kontrollerna vid deras inre gränser ska kunna avskaffas krävs ett enhälligt rådsbeslut. Rådet har vägrat att fatta detta beslut, trots att kommissionen anser att dessa länder tekniskt sett är redo.

2.5 Sedan det att Schengenregelverket införlivades i EU:s rättsordning har det gradvis utvecklats, särskilt genom antagandet av kodexen om Schengengränserna, viseringskodexen och förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen. Samarbetet när det gäller gränser, viseringar, migration och asyl stöds av ett antal storskaliga it-databaser för informationsutbyte (SIS, VIS, Eurodac, in- och utresesystemet, Etias, Ecris-TCN), som för närvarande är interoperabla.

2.6 Även om det rör sig om ett delat ansvar förblir de enskilda medlemsstaterna ansvariga för sina respektive delar av de yttre gränserna, vilket innebär att brister i förvaltningen av de yttre gränserna i en medlemsstat sannolikt kommer att få allvarliga återverkningar i hela området med frihet, säkerhet och rättvisa.

2.7 Under de senaste fem åren har Schengenområdet utsatts för betydande påfrestningar till följd av att vissa medlemsstater upprepade gånger och fortlöpande har återinfört kontroller vid de inre gränserna. Detta skedde som en reaktion på flykting- och migrationssituationen 2015 och hotet om våldsam terrorism i Europa.

2.8 Covid-19-pandemin ledde till ytterligare gränstängningar och inskränkningar i den fria rörligheten för personer.

2.9 För att bemöta flykting- och migrationssituationen 2015 reformerades Frontex, Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser, till Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån 2016 och stärktes ytterligare 2019.

2.10 I sin nya pakt för migration och asyl bekräftade Europeiska kommissionen att "integrerad gränsförvaltning är ett oundgängligt politiskt instrument" för att Schengenområdet ska hålla ihop och "[väsentlig] för en heltäckande migrationspolitik". Den tillkännagav en separat strategi för Schengens framtid, som offentliggjordes den 2 juni 2021.

2.11 Syftet med strategin är att göra Schengenområdet starkare och mer motståndskraftigt. Inom ramen för den görs en bedömning av de utmaningar som Schengenområdet har stått inför de senaste åren, bland annat under pandemikrisen, och man stakar ut en väg framåt som upprätthåller fördelarna med Schengen.

2.12 Syftet med strategin är att

1) **säkerställa en effektiv förvaltning av EU:s yttre gränser,**

2) **stärka Schengenområdet internt,**

3) **förbättra beredskapen och styrningen,**

4) **fullborda Schengenområdet.**

2.13 Den nya strategin åtföljs av förslaget till rådets förordning om inrättande och användning av en utvärderings- och övervakningsmekanism för att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av förordning (EU) nr 1053/2013⁽¹⁾.

2.14 Kommissionen föreslår en omarbetning av utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengen. I förändringarna ingår att påskynda utvärderingsprocessen samt ett snabbförfarande i händelse av betydande brister som kan äventyra hela Schengen.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Modern och effektiv förvaltning av de yttre gränserna

3.1.1 Kommittén stöder ett snabbt antagande av en flerårig strategisk politik för europeisk integrerad gränsförvaltning som en del av det integrerade förvaltningssystem som föreskrivs i artikel 77.2 d i EUF-fördraget. Den vill rådfrågas om denna strategi innan den antas⁽²⁾.

3.1.2 Kommittén fortsätter att stödja en effektiv europeisk gräns- och kustbevakningsbyrå och inrättandet av dess operativa del. Vi är dock oroad över utvecklingen på detta område. I rapporten påpekas särskilt de senaste slutsatserna från EU:s revisionsrätt, där det anges att byrån inte fullt ut har genomfört sitt mandat från 2016 och att det fanns flera risker och brister i samband med genomförandet av Frontex mandat från 2019⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2021) 278 final.

⁽²⁾ Se punkt 4.8 i EUT C 110, 22.3.2019, s. 62.

⁽³⁾ Europeiska revisionsrättens särskilda rapport, Frontex stöd till förvaltningen av de yttre gränserna: hittills inte tillräckligt ändamålsenligt, 2021.

3.1.3 Kommittén är särskilt oroad över rapporterna om kränkningar av de grundläggande rättigheterna i samband med Frontex samordnade gemensamma insatser och byråns kännedom om dessa, något som har rapporterats av olika mediekällor och icke-statliga organisationer och diskuteras i rapporten från LIBE-utskottets arbetsgrupp för granskning av Frontex. Kommittén välkomnar utnämningen nyligen av ett nytt ombud för grundläggande rättigheter och den pågående rekryteringen av övervakare av grundläggande rättigheter, men betonar att byrån för grundläggande rättigheter måste få tillräckliga resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter med fullt oberoende. Vi uppmanar byrån att fullt ut genomföra de mekanismer och strukturer för ansvarsskyldighet som föreskrivs i dess inrättandeförordning.

3.1.4 Kommittén är bekymrad över strategins betoning på systemet för screening före inresa, som vi i vårt yttrande om paktens betraktade som ett nytt bidrag värt att överväga. Kommittén har dock ifrågasatt om strategin kan genomföras i praktiken och menar att den är otillräcklig på området grundläggande rättigheter⁽⁴⁾. EESK betonar behovet av en mekanism för oberoende övervakning från medlemsstaternas sida i enlighet med screeningförordningen.

3.1.5 Kommittén har alltid ansett att ett uppnående av full interoperabilitet hos it-systemen är ett nödvändigt steg för att skapa en samstämmig och effektiv politik i hela EU. I linje med detta stöder kommittén också fortsatt digitalisering av viseringsförfaranden och resehandlingar.

3.1.6 Kommittén uttrycker sin oro över kommissionens uttalande om att förseningar i enskilda medlemsstater kan stå i vägen för det europeiska genomförandet av interoperabilitet. Med tanke på de tidigare erfarenheterna i samband med införandet av SIS II och mot bakgrund av den aktuella situationen när det gäller genomförandet av in- och utresesystemet och det europeiska systemet för reseuppgifter och resetillstånd⁽⁵⁾ skulle kommittén vilja veta vilka konkreta åtgärder kommissionen vidtar för att se till att interoperabilitet införs i tid, i enlighet med den planerade budgeten.

3.1.7 Kommittén betonar att ytterligare teknisk utveckling och fullständig interoperabilitet bör uppnås med vederbörlig hänsyn till skyddet av personuppgifter och grundläggande rättigheter. Angående förslaget om ett reviderat Eurodac, och när det gäller användningen av storskaliga databaser i allmänhet, upprepar kommittén att fullständig interoperabilitet bör uppnås med vederbörlig hänsyn till skyddet av de grundläggande rättigheterna. Åtgärderna måste vara strikt nödvändiga och proportionella med tanke på uppgifternas känslighet, särskilt när det handlar om personer som ansöker om internationellt skydd och förfarandets konfidentialitet. Det bör påpekas att personuppgifter som behandlas med avseende på gränsförvaltning och återvändande omfattas av den allmänna dataskyddsförordningen och kan inte betraktas som operativa personuppgifter enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725⁽⁶⁾.

3.1.8 EESK påpekar att de grundläggande rättigheterna, inklusive rätten till skydd av personuppgifter, måste respekteras fullt ut vid samarbetet med tredjeländer, särskilt när Frontex agerar på tredjeländers territorium, samt att lämpliga mekanismer för ansvarsskyldighet måste införas.

3.2 Åtgärder för att stärka Schengen internt

3.2.1 Kommittén välkomnar den uppmärksamhet som ägnas åt åtgärder som, även om de i strikt mening inte är åtgärder som utvecklar Schengen, är kopplade till Schengenområdet funktion.

3.2.2 Medlemsstaternas säkerhetsutmaningar bör snarare hanteras genom ett utökat och förstärkt samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter än genom återinförande av kontroller vid den inre gränsen.

3.2.3 Kommittén betonar att grundläggande rättigheter, inklusive rätten till försvar⁽⁷⁾ och offers rättigheters⁽⁸⁾, måste respekteras fullt ut i alla former av polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Detta innebär också att om de grundläggande rättigheterna kränks får ansvarsfördelningen mellan olika aktörer (på EU-nivå och nationell nivå) inte leda till bristande ansvarsskyldighet.

⁽⁴⁾ EESK:s yttranden om migration (EUT C 123, 9.4.2021, s. 15, EUT C 155, 30.4.2021, s. 58, EUT C 155, 30.4.2021, s. 64).

⁽⁵⁾ Not från kommissionen, Implementation of interoperability: state of play on the implementation of the Entry/Exit System and the European Travel Information and Authorisation System, juni 2021.

⁽⁶⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 21.11.2018, s. 39).

⁽⁷⁾ I linje med avdelning VI i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och relevant sekundärrätt.

⁽⁸⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (EUT L 315, 14.11.2012, s. 57), samt lagstiftningen om särskilda kategorier av offer för människohandel, sexuellt utnyttjande och barnpornografi samt terrorism.

3.2.4 Skyddet av personuppgifter enligt lämpliga rättsliga ramar måste alltid respekteras, särskilt när det handlar om mycket känsliga personuppgifter, såsom enligt Prümbeslutet.

3.2.5 När det gäller användningen av artificiell intelligens för gränsöverskridande polisverksamhet hänvisar kommittén till sitt yttrande om förordningen om artificiell intelligens ⁽⁹⁾.

3.2.6 I bilagan till förslaget till rättsakt om artificiell intelligens ⁽¹⁰⁾ öppnas det för möjligheten att använda AI för migrations-, asyl- och gränskontrollförvaltning. Det är särskilt hänvisningen till användningen av "lögn-detektorer och liknande verktyg eller [verktyg] för att dra slutsatser om en fysisk persons känslomässiga tillstånd" som väcker oro eftersom det saknas vetenskapliga bevis för tillförlitligheten hos sådana metoder.

3.2.7 När det gäller de särskilda åtgärder som föreslås i den nya pakten för migration och asyl hänvisar kommittén till sitt yttrande av den 17 december 2020 ⁽¹¹⁾.

3.2.8 Kommittén ifrågasätter om en ökad användning av förhandsinformation om passagerare i kombination med passageraruppgifter har något mervärde, och konstaterar att kommissionen inte har lagt fram något övertygande argument för att tillåta ett systematiskt och omfattande utbyte av personuppgifter inom Schengenområdet, vilket per definition också skulle påverka de EU-medborgare som utövar sin rätt till fri rörlighet.

3.2.9 När det gäller användningen av den europeiska arresteringsordern och andra instrument som underlättar brottsbekämpningssamarbete, såsom den europeiska utredningsordern, påpekar kommittén att det krävs ömsesidigt förtroende för att dessa instrument för ömsesidigt erkännande ska fungera smidigt. Detta kräver en ännu effektivare övervakning av rättsstatsprincipen från EU-institutionernas sida och innebär ett ansvar för medlemsstaterna att upprätthålla rättsstatsprincipen, särskilt rätten till ett effektivt rättsligt skydd enligt artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) och artikel 19.1 i EU-fördraget.

3.3 Förbättrad styrning

3.3.1 Kommittén uppskattar att Schengenforumet kan tillhandahålla medlemsstaterna en plats att diskutera politiskt viktiga frågor som rör Schengensamarbetet. Andra EU-institutioner, liksom kommittén, bör dock fortsatt hållas informerade och ha rätt att närvara som deltagare. Forumet och dess åtgärder bör vara så öppna för insyn som möjligt och man bör ge tillgång till dess handlingar. Återupptagandet av rapporten om Schengenläget är lovvärt, men inte tillräckligt i detta avseende.

3.3.2 Kommittén stöder idén om att kodexen om Schengengränserna måste ändras för att ta hänsyn till några av lärdomarna från covid-19-pandemin. Dessa lärdomar sträcker sig bortom frågan om de inre gränserna och berör den inre marknadens funktion. Alla sådana ändringar bör därför ingå i ett bredare test av ändamålsenligheten hos EU:s regelverk för fri rörlighet i en värld där covid-19 sannolikt kommer att fortsätta att vara ett inslag i våra liv. Kommittén stöder idén att en sådan strategi bör omfatta regler för resor in i EU, som för närvarande saknas i kodexen om Schengengränserna. Kommittén skulle också vilja veta huruvida kommissionen planerar någon ändring av förordningen om lokal gränstrafik.

3.3.3 Kommissionen bör mer beslutsamt ställa sig bakom stödet för gränslösa resor i Europa. I EU-fördraget står det klart och tydligt att EU ska erbjuda sina medborgare ett område utan inre gränser. Medlemsstaternas rätt att återinföra gränskontroller är ett undantag från denna rätt, som måste tolkas strikt. Det kan inte betraktas som ett suveränt privilegium och omfattas i stället av reglerna i kodexen om Schengengränserna. Vid varje översyn av kodexen måste hänsyn tas till att gränskontroller endast får återinföras i exceptionella situationer.

3.3.4 Vi ställer oss positiva till förslagen om att förbättra funktionssättet hos utvärderingsmekanismen för Schengen, i synnerhet de om att säkerställa en snabbare uppföljning, ökade synergieffekter med mekanismen för sårbarhetsanalyser och de som handlar om att ägna ökad uppmärksamhet åt och vidta en övergripande strategi för mänskliga rättigheter. Man bör dock se till att utvärderingsmekanismen för Schengen inte politiserar mer tekniska frågor.

⁽⁹⁾ INT/940 (EUT C 517, 22.12.2021, s. 61).

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 206 final, s. 4 och 5.

⁽¹¹⁾ EUT C 123, 9.4.2021, s. 15.

3.3.5 Kommittén uppmanar kommissionen att aktivt utnyttja sina verkställighetsbefogenheter enligt fördragen i situationer där det saknas uppföljning av de brister som konstaterats under Schengenutvärderingarna. Systemiska metoder som kränker normerna för grundläggande rättigheter bör prioriteras. Det är viktigt att kommissionen inte bara förlitar sig på resultaten av utvärderingsmekanismen för Schengen, utan även aktivt bevakar själva situationen vad gäller de grundläggande rättigheterna.

3.4 Fullbordande av Schengenområdet

3.4.1 Kommittén välkomnar kommissionens ståndpunkt när det gäller fullbordandet av Schengenområdet. Den betonar kopplingen mellan fri rörlighet, EU-medborgarskap och avsaknaden av gränskontroller. För närvarande åtnjuter inte medborgarna i Bulgarien, Kroatien och Rumänien fullt ut sina rättigheter som EU-medborgare enligt fördragen.

3.4.2 Kommittén framhåller att dessa medlemsstater redan kontrollerar sina yttre gränser i enlighet med kodexen om Schengengränserna. En fullständig anslutning av dessa medlemsstater skulle förstärka Europeiska unionens funktionsätt och säkerhet genom att länderna fullt ut ingår i alla storskaliga databaser för rättsliga och inrikes frågor.

3.4.3 Kommittén uppmanar kommissionen att lägga fram en mer detaljerad färdplan för fullständig anslutning och uppmanar rådet att snabbt agera i enlighet med detta.

Bryssel den 20 oktober 2021.

Christa SCHWENG
Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
