



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 2.6.2021
COM(2021) 277 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

En strategi för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde

Vi måste återupprätta de fyra friheterna – fullt ut och så snabbt som möjligt. Kärnan i detta är ett fullt fungerande Schengenområde med fri rörlighet. Tillsammans med parlamentet och medlemsländerna ska vi arbeta för att sätta detta högt upp på vår politiska agenda och vi kommer att föreslå en ny strategi för Schengenområdets framtid.
Kommissionens ordförande Ursula von der Leyen, tal om tillståndet i unionen 2020

1. INLEDNING: SCHENGEN – EN OMISTLIG DEL AV EU

Området utan kontroller vid de inre gränserna (*Schengenområdet*) är världens största område med fritt resande. Det gör det möjligt för mer än 420 miljoner människor att röra sig fritt och för varor och tjänster att flöda obehindrat. Genom att avskaffa gränskontrollerna mellan medlemsstaterna har Schengenområdet blivit en del av vår europeiska livsstil. Det är en symbol för det sammanlänkade Europa och banden mellan Europas folk¹. Schengenområdet bidrar också till att den inre marknaden fungerar effektivt och därmed till tillväxten i unionens ekonomi.

Schengenområdet är en av den europeiska integrationens största landvinningar och dess grundläggande betydelse för EU:s uppbyggnad är oomtvistad². Under senare år har området dock upprepade gånger satts på prov genom en rad kriser och utmaningar. Den omfattande flyktingkrisen 2015 blottade brister i unionens förvaltning av de yttre gränserna och migrationshantering, vilket ledde till att ett antal medlemsstater återinförde kontroller vid de inre gränserna. Inre gränskontroller har också återinförts som svar på terroristhotet i spåren av de många attackerna på europeisk mark. Allt detta har undergrävt det förtroendefulla klimat som är nödvändigt för att upprätthålla ett område utan inre gränskontroller.

Det senaste året har tydligt visat att Schengen inte kan tas för givet, även om det är obestridligt att Schengens grundvalar är en del av EU:s DNA. Covid-19-pandemin har inneburit en aldrig tidigare skådad utmaning och satt stark press på Schengenområdet, vilket har lett till att många fler medlemsstater har återinfört inre gränskontroller som i vissa fall kan äventyra den inre marknads funktion. Effekterna av dessa kontroller har varit särskilt kännbara på grund av bristen på samordning, i synnerhet i gränsområdena. När kontrollerna vid de inre gränserna återinfördes drabbades vägtransporterna av långa väntetider för att passera från en medlemsstat till en annan vilket allvarligt störde leveranskedjorna inom EU. Covid-19-pandemin har blottlagt Schengens ekonomiska konsekvenser och dess nära samband med den inre marknaden, men framför allt utgör stängningar av gränserna en viktig

¹ Särskild Eurobarometer 474: Schengenområdet (The Schengen Area), tillgänglig på https://data.europa.eu/data/datasets/s2218_89_3_474_eng?locale=sv.

² Behovet av att unionen erbjuder sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser fastställs i fördragen, artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen och artikel 67 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

angelägenhet för medborgarna, särskilt i gränsregionerna, och har haft stor inverkan på deras vardag.

Grundläggande fakta om Schengenområdet

- Schengenområdet omfattar 26 europeiska länder³ med en befolkning på omkring 420 miljoner människor⁴.
- Schengenområdet omges av 42 673 km sjögränser och 7 721 km landgränser⁵.
- Nästan 1,7 miljoner människor bor i ett Schengenland och arbetar i ett annat, och varje dag passerar omkring 3,5 miljoner människor de inre gränserna i Schengenområdet⁶.
- Varje år görs cirka 24 miljoner affärsresor inom Schengenområdet⁷.
- Människor som bor i Schengenområdet gör varje år mer än 1,25 miljarder resor inom Schengenområdet⁸.
- Omkring 150 miljoner invånare i Schengenområdet bor i gränsregioner, vilket motsvarar 30 % av EU:s befolkning⁹.
- Gränsregionerna utgör 40 % av EU:s territorium¹⁰.

Kraftfulla insatser har gjorts över tid för att minska effekterna av de inre gränskontrollerna och kommissionen har utfärdat två rekommendationer¹¹ som uppmuntrar till användning av utökade poliskontroller i gränsregioner som ett alternativ till kontroller som rör migration och säkerhet. Ytterligare en rad riktlinjer och rekommendationer har utarbetats på senare tid i samband med covid-19-pandemin¹², däribland ett system med ”gröna körfält” för att säkerställa att gränspassagera förblir öppna för alla godstransportfordon så att människor och företag har tillgång till varor och tjänster. Kommissionen rekommenderade ett system för

³ Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Island, Italien, Lettland, Liechtenstein, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Schweiz, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike. Bulgarien, Cypern, Kroatien och Rumänien är rättsligt skyldiga att ansluta sig till området i framtiden. Irland är inte med i Schengen men deltar i de delar av Schengenregelverket som rör Schengens informationssystem samt polissamarbete och rättsligt samarbete.

⁴ Schengenområdet (The Schengen area), <https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-sv>.

⁵ Ibid.

⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

⁷ Ibid.

⁸ Schengenområdet (The Schengen area), <https://op.europa.eu/sv/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-sv>.

⁹ Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet, Att stärka tillväxt och sammanhållning i EU:s gränsområden, 20 september 2017, COM(2017) 534 final.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/820 av den 12 maj 2017 om proportionerliga poliskontroller och polissamarbete i Schengenområdet (EUT L 122, 13.5.2017, s. 79), och kommissionens rekommendation (EU) 2017/1804 av den 3 oktober 2017 om genomförandet av bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna avseende tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna i Schengenområdet (EUT L 259, 7.10.2017, s. 25).

¹² T.ex. riktlinjer för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda folkhälsan och säkerställa tillgången på varor och viktiga tjänster (COM(2020)1753), riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare (COM(2017)571) och om katastrofbistånd vid gränsöverskridande hälso- och sjukvård (COM(2020)2153), rådets rekommendation (EU) 2020/1475 och dess ändring (EU) 2021/119, om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin.

samordning på unionsnivå och proportionella åtgärder för att undvika fragmentering av strategierna för resor inom unionen respektive utifrån.

Ensidiga och icke samordnade åtgärder riskerar att beröva medborgarna deras rättigheter och kan hämma EU:s återhämtning. Enligt en analys från kommissionen av de direkta ekonomiska kostnaderna för att mista Schengen¹³ skulle förseningar vid gränserna ha betydande inverkan på gränsöverskridande tjänster, transporter, turism, offentliga förvaltningar, gränsarbetare och resenärer. För dessa kategorier uppskattas de direkta kostnaderna till 5–18 miljarder euro per år. De indirekta kostnaderna på medellång sikt för att mista Schengen skulle kunna bli betydligt högre än de uppskattade direkta kostnaderna eftersom effekterna på handel, investeringar och rörlighet inom EU saknar motstycke.

Det är av avgörande vikt för Europeiska unionen som helhet att återställa Schengenområdet utan kontroller vid de inre gränserna. Detta har erkänts av Europaparlamentet¹⁴ och av Europeiska rådet¹⁵ som uppmanat till återupprättande av Schengenområdets normala funktion.

Strategin har sin grund i de intensiva samråd som kommissionen genomfört med Europaparlamentet, medlemsstaterna och andra viktiga aktörer under det senaste året och bygger vidare på slutsatserna från de två Schengenforum som hölls i november 2020 och maj 2021. För att strategin ska genomföras korrekt krävs ökat politiskt engagemang och dialog för att skapa ett än närmare samarbete.

Behovet av en övergripande strategi för att upprätthålla området med frihet, säkerhet och rättvisa

Schengenområdet är ett av de tydligaste tecknen på en allt tätare union mellan medlemsstater och medborgare. Det började som ett mellanstatligt projekt med endast fem medlemsstater 1985. Trots utmaningar har det fortsatt att växa och fördjupas och har utvidgats till 26 länder. Det utgör en integrerad del av EU:s rättsliga ram som alla nya medlemmar måste anpassa sig till. Schengens framtid måste präglas av ett fortsatt åtagande att bevara och stärka denna grundläggande frihet och drivkraft för ekonomisk tillväxt. Den omedelbara framtiden måste också kännetecknas av en fortsatt utvidgning till de EU-medlemsstater som ännu inte ingår i området utan inre gränskontroller.

¹³ Det vill säga i en situation där gränskontroller har återinförts för en längre tidsperiod. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet, Att återvända till Schengen – en färdplan, 4 mars 2016, COM(2016) 120 final.

¹⁴ Se t.ex. Europaparlamentets resolution av den 19 januari 2021 om situationen i Schengenområdet efter covid-19-utbrottet, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_SV.html, Europaparlamentets resolution av den 20 januari 2021 om kontrollen av unionsrättens tillämpning 2017, 2018 och 2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_SV.html, och betänkande om kontrollen av unionsrättens tillämpning 2017, 2018 och 2019, 17 december 2020, (2019/2132(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_SV.html.

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>, <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>, <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-sv.pdf>.

För att upprätthålla fördelarna med Schengen krävs gemensamma insatser på unionsnivå och kontinuerliga insatser från alla medlemsstater. Framför allt krävs engagemang och ömsesidigt förtroende. Under de senaste 36 åren har en övergripande rättslig ram för Schengen och gemensamma operativa verktyg gradvis utvecklats för att bättre skydda området utan inre gränskontroller. Sammantaget har Schengen en solid grund och medlemsstaterna följer i stort sett de nödvändiga bestämmelserna som stöder ett väl fungerande Schengen, från effektiv förvaltning av de yttre gränserna och gemensam viserings- och återvändandepolitik till polissamarbete och Schengens informationssystem, samt kraven på skydd av personuppgifter¹⁶. Europa är en av de mest besökta regionerna i världen och bara under 2019 utfärdades mer än 17 miljoner Schengenviseringar. Det faktum att detta lätt kan hanteras av systemen visar vilket väloljat maskineri det är.

Men inget system kan klara långvariga prövningar utan förnyelse. Det finns ett behov av att ständigt utöka och stärka den rättsliga ramen för Schengen för att kunna ta itu med dagens och morgondagens verklighet och utmaningar. Schengenområdet bygger på tre huvudpelare: 1) **effektiv förvaltning av de yttre gränserna**, 2) **åtgärder som kompenserar för avsaknaden av kontroller vid de inre gränserna** (gemensam viseringspolitik, återvändandepolitik, relevanta instrument för polissamarbete och olika it-system med tillhörande dataskyddskrav), samt 3) **robust styrning**, inbegripet en effektiv utvärderings- och övervakningsmekanism och ökad beredskap. **Åtgärder behövs på alla tre områdena för att skydda Schengenområdets integritet och ytterligare förbättra dess funktion.** För att upprätthålla området med frihet, säkerhet och rättvisa krävs dessutom effektiva åtgärder på områdena säkerhet, polissamarbete och rättsligt samarbete samt på migrationsområdet. Även om de inte formellt ingår i Schengenregelverket är dessa åtgärder också grundläggande för att främja ömsesidigt förtroende och säkerställa ett effektivt utövande av de grundläggande friheterna inom unionen.

I denna strategi görs en bedömning av de framsteg som gjorts inom de grundläggande pelarna och andra viktiga åtgärder för att upprätthålla området med frihet, säkerhet och rättvisa, och förslag läggs fram om ytterligare åtgärder för att göra området utan inre gränskontroller fullt fungerande och mer motståndskraftigt.

2. MODERN OCH EFFEKTIV FÖRVALTNING AV UNIONENS YTTRE GRÄNSER

Det mest centrala för Schengen är att det inte förekommer kontroller vid de inre gränserna. Men eftersom alla som passerar de yttre gränserna – luft-, land- eller sjövägen – kan resa fritt till och inom de övriga medlemsstaterna förutsätter Schengen en hög grad av förtroende för en robust förvaltning av de yttre gränserna. Inrättandet av Schengenområdet krävde därför att en omfattande uppsättning unionsbestämmelser utarbetades för att säkerställa gemensam och högeffektiv förvaltning av våra yttre gränser som ett gemensamt ansvar för alla medlemsstater

¹⁶ Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om funktionssättet för utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket i enlighet med artikel 22 i rådets förordning (EU) nr 1053/2013 Första årliga utvärderingsprogrammet (2015–2019), COM(2020) 779 final.

och Schengenassocierade länder samt EU, för att kompensera för avskaffandet av kontroller vid de inre gränserna.

Detta gick hand i hand med ett nära samarbete med våra partnerländer i västra Balkan och unionens utvidgade grannskap och ökade på så sätt informationsutbytet och det polisiära och rättsliga samarbetet med såväl medlemsstaterna som organen för rättsliga och inrikes frågor. Framöver måste vi fortsätta att stärka förtroendet för robustheten i unionens förvaltning av de yttre gränserna.

Detta kräver en integrerad och strategisk plan för förvaltningen av de yttre gränserna, systematisk gränsövervakning, moderna och sammanlänkade it-system, alltmer digitaliserade förfaranden och fortsatt samarbete med tredjeländer.

En integrerad strategi för förvaltningen av de yttre gränserna

Effektiv och samordnad förvaltning av de yttre gränserna är avgörande för att säkerställa förtroendet mellan medlemsstaterna i syfte att uppnå målet om öppna men väl kontrollerade och säkra gränser. Ny gemensam kapacitet, it-system och modern teknik kan endast utnyttjas till fullo om den övergripande förvaltningen av de yttre gränserna är strategisk och om alla aspekter av gränsförvaltning, säkerhet och migration integreras och genomförs fullt ut. Unionen och medlemsstaterna måste gemensamt arbeta för att uppnå en fullständigt effektiv europeisk integrerad gränsförvaltning i praktiken genom att sammanföra alla relevanta aktörer på både europeisk och nationell nivå. Syftet är att tillhandahålla både en strategisk ram och de operativa komponenter som behövs för att bättre sammanbinda vår politik och därigenom eliminera klyftorna mellan gränsskydd, säkerhet, återvändande och migration och samtidigt skydda de grundläggande rättigheterna¹⁷.

För detta ändamål kommer kommissionen inom kort att inleda diskussioner med Europaparlamentet och rådet om den **fleråriga strategiska politiken för europeisk integrerad gränsförvaltning**¹⁸. Processen kommer att genomföras som del av den tekniska och operativa strategi som antagits av Frontex styrelse samt medlemsstaternas nationella strategier.

Systematisk övervakning av de yttre gränserna

För att fullt ut uppfylla de krav som Schengen medför, och mot bakgrund av de senaste utmaningarna och de möjligheter som den nya tekniska utvecklingen ger upphov till, har

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624 (EUT L 295, 14.11.2019, s. 1) (*förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen*).

¹⁸ Förordning (EU) 2019/1896, artikel 8. Effektivt genomförande av europeisk integrerad gränsförvaltning genom den europeiska gräns- och kustbevakningen bör säkerställas genom en flerårig strategisk policycykel.

Europeiska unionen under senare år fattat banbrytande beslut för att stärka de yttre gränserna i syfte att omforma unionens förvaltning av de yttre gränserna till ett av de mest effektiva systemen i världen. Det förstärkta mandatet för Frontex 2019 och inrättandet av **europiska gräns- och kustbevakningens stående styrka** är verkliga exempel på europeisk integration på området förvaltning av de yttre gränserna. För första gången någonsin har unionen egen uniformerad personal för att stödja den europeiska förvaltningen av de gemensamma yttre gränserna och en effektiv EU-politik för återvändande. Denna nya stående styrka, som ska bestå av 10 000 Frontex-anställda och nationella tjänstemän, kommer att när som helst kunna stödja medlemsstater som står inför utmaningar vid de gemensamma yttre gränserna och effektivisera återvändandena.

Kommissionen är fast besluten att säkerställa ett fullständigt och snabbt genomförande av Frontex nya mandat och välkomnar det faktum att den stående styrkans första enheter är redo för utplacering. Hela styrkan förväntas vara på plats i slutet av 2027. Kommissionen kommer att samarbeta med Frontex för att fortsätta övervaka och tillsammans med medlemsstaterna säkerställa genomförandet av den internt överenskomna färdplanen för att genomföra förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen från 2019.

Sedan 2017¹⁹ kräver kodexen om Schengengränserna att alla personer, oavsett nationalitet, genomgår **systematiska kontroller mot relevanta databaser vid resa till eller från Schengenområdet** för att kontrollera att de inte utgör ett hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Flera utmaningar har dock identifierats i samband med genomförandet av dessa nya regler, vilka måste åtgärdas. De nya reglerna medger undantag från systematiska kontroller under vissa förhållanden och inkonsekvent tillämpning av dessa undantag kan undergräva instrumentets effektivitet. För att uppfylla de högsta säkerhetsstandarderna är det mycket viktigt att medlemsstaterna systematiskt kontrollerar alla resenärer mot de relevanta databaserna vid de yttre gränserna och tillämpar eventuella undantag på ett enhetligt sätt. Dessutom måste kontrollerna mot Interpols meddelanden och registreringar som är relevanta för kampen mot terrorism och grov brottslighet förbättras vid de primära in- och utresekontrollerna. Som stöd för dessa två mål kommer kommissionen senast i slutet av 2021 att i samarbete med medlemsstaterna utarbeta riktlinjer för att se till att reglerna tillämpas på ett enhetligt sätt och att eventuella undantag används i begränsad omfattning.

Kommissionen har även föreslagit ytterligare åtgärder för att stärka förvaltningen av de yttre gränserna, bland annat genom att i september 2020 lägga fram ett förslag om **förhandsscreening** vid den yttre gränsen för tredjelandsmedborgare som reser in irreguljärt²⁰. När reglerna har antagits kommer de att vara tillämpliga på alla tredjelandsmedborgare som utan tillstånd passerar den yttre gränsen. De kommer att fungera som ett första steg i de övergripande asyl- och återvändandesystemen och påskynda processen med att bedöma en

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/458 av den 15 mars 2017 om ändring av förordning (EU) 2016/399 (kodex om Schengengränserna) vad gäller stärkandet av kontroller mot relevanta databaser vid de yttre gränserna (EUT L 74, 18.3.2017, s. 1).

²⁰ Förslag till förordning om införande av screening för tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna, 23 september 2020, COM(2020) 612.

persons status och vilken typ av förfarande som bör tillämpas i enskilda situationer. Screeningen före inresa kommer att ytterligare stärka förvaltningen av unionens yttre gränser med full respekt för alla skyldigheter i fråga om grundläggande rättigheter. Kommissionen uppmanar därför Europaparlamentet och rådet att gå vidare med förhandlingarna för att snabbt anta förordningen.

En väsentlig del inom högkvalitativ gränsförvaltning är **fullständig respekt för de grundläggande rättigheterna**, inbegripet barns rättigheter, av alla aktörer och vid alla gränser. Mot bakgrund av Frontex utökade roll stärker den nya förordningen också dess ram för grundläggande rättigheter. Ett nytt **ombud för grundläggande rättigheter inom Frontex** har nyligen utsetts, vars arbete kommer att stödjas av 40 helt oberoende övervakare av grundläggande rättigheter på fältet. Grundläggande rättigheter kommer också att utgöra en viktig del av EU:s fleråriga strategiska policycykel för den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Dessutom förväntas Frontex, i samarbete med byrån för grundläggande rättigheter och med utgångspunkt i byråns arbete, tillhandahålla **ytterligare vägledning om genomförandet av in- och utresekontroller och gränsövervakning**, särskilt till havs.

På grundval av kommissionens förslag om en förhandsscreening vid den yttre gränsen för tredjelandsmedborgare som reser in irreguljärt förväntas alla medlemsstater inrätta en nationell övervakningsmekanism för att stärka skyddet av de grundläggande rättigheterna och säkerställa effektiva utredningar av eventuella kränkningar. Byrån för grundläggande rättigheter kommer att utarbeta **riktlinjer för denna övervakningsmekanism** och på begäran stödja medlemsstaterna i deras utveckling av sina nationella övervakningsmekanismer.

Genomförande av ett av världens mest tekniskt avancerade gränsförvaltningssystem

Enorma framsteg har gjorts för unionens informationssystem, som behövs för inre säkerhet, migration och folkhälsa både vid de yttre gränserna och inom Schengenområdet. Från det som ursprungligen bara var ett informationssystem, Schengens informationssystem, har unionen skapat en gemensam europeisk it-struktur med nya sammankopplade system för gränsförvaltning, migration och brottsbekämpning. 2021 är ett år som är avgörande för utvecklingen av dessa nya informationssystem och den övergripande it-strukturen.

Testning av in- och utresesystemet²¹ inleddes i mars i år och kommer att fortsätta till slutet av 2021. Systemet beräknas vara fullständigt operativt senast andra kvartalet 2022. EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias)²² kommer att vara operativt senast i slutet av 2022.

²¹ In- och utresesystemet kommer att bli ett automatiserat it-system för registrering av resenärer från tredjeländer, både innehavare av viseringar för kortare vistelse och resande som är undantagna från viseringskrav, varje gång de passerar EU:s yttre gränser. Se https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en.

²² Etias kommer att bli ett huvudsakligen automatiserat it-system som ska upptäcka säkerhetsrisker, risker för irreguljär migration eller hög epidemisk risk kopplade till besökare som är undantagna från viseringskrav och som reser till Schengenområdet. Samtidigt ska gränspassagera underlättas för den stora majoriteten av resenärer som inte medför sådana risker. Se https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en.

Dessutom bör införandet av det reviderade Schengens informationssystem (SIS)²³ och det reviderade informationssystemet för viseringar slutföras före slutet av 2021 respektive slutet av 2023. Den nya it-strukturen bör vara fullt interoperabel i slutet av 2023. Interoperabiliteten kommer att koppla samman alla europeiska system för gränser, migration, säkerhet och rättvisa och säkerställa att alla dessa system ”talar” med varandra, att ingen kontroll missas på grund av otillgänglig information och att de nationella myndigheterna har den fullständiga, tillförlitliga och korrekta information som behövs, samtidigt som dataskyddskraven respekteras fullt ut. Den kommer också att vara en viktig faktor för resor med ärligt uppsåt.

Ett fullständigt införande av alla nya och uppdaterade it-system och deras interoperabilitet inom de planerade tidsramarna är långt ifrån en enkel uppgift. Medlemsstaterna, kommissionen och eu-LISA har visat mycket stort engagemang för att uppnå detta mål. Dessutom har kommissionen tillsammans med eu-LISA tillhandahållit – och kommer att fortsätta att tillhandahålla – operativt stöd till medlemsstaterna. Framstegen övervakas noga med system för att spåra resultaten och det finns verktyg på plats för att säkerställa snabb reaktion på eventuella nya utmaningar. It-systemen kan bara tas i drift om alla medlemsstater och Schengenassocierade länder är redo samtidigt. Eventuella förseningar i ett enda land skulle göra att systemen inte kan tas i bruk någonstans i Schengenområdet. Eftersom systemen är beroende av varandra skulle en försening i införandet av ett system dessutom leda till att hela den övergripande tidsplanen för it-systemstrukturen spårar ur. Vi har ett gemensamt ansvar för att detta ambitiösa projekt genomförs i tid så att vi får fullt fungerande verktyg som snabbt kan reagera på alla plötsliga och ständigt föränderliga utmaningar.

It-strukturen behöver också kompletteras så snart som möjligt, särskilt genom tillägg av det reviderade Eurodacsystemet. I september 2020 föreslog kommissionen som del av den nya migrations- och asylpakten ett uppgraderat **Eurodac**²⁴ som bland annat kommer att hjälpa till att spåra otillåtna förflyttningar, ta itu med irreguljär migration och förbättra återvändandet. Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att gå vidare med förhandlingarna för att anta detta förslag så snart som möjligt.

Mot digitalisering av förfarandena vid de yttre gränserna

När det globala resandet återhämtar sig från covid-19-pandemin väntas passagerarflödena öka kraftigt. Detta kommer att ge ny kraft åt den digitaliseringsprocess som påbörjades redan före pandemin och kommer att kräva innovativa sätt för att underlätta och påskynda gränskontrollerna vid internationella inreseställen. Digital dokumentation är både effektivare och säkrare. Senast i slutet av 2021 kommer kommissionen att **föreslå en förordning om digitalisering av viseringsförfarandet**, i syfte att göra Schengenviseringsförfarandet

²³ Schengens informationssystem (SIS) är det mest använda och största systemet för informationsutbyte för säkerhet och gränsförvaltning i Europa. Se https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en.

²⁴ Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac för jämförelse av biometriska uppgifter, COM(2020)614 final.

fullständigt digitaliserat. Som nästa steg avser kommissionen att under 2023, efter en ingående bedömning och nödvändiga samråd, lägga fram ett **förslag till förordning om digitalisering av resehandlingar och underlättande av resande**.

Samarbete med tredjeländer

Skyddet av unionens yttre gränser kräver också nära samarbete och partnerskap med grannländer och partnerländer. Sådant samarbete är en väsentlig del av EU:s integrerade gränsförvaltning. Starka, omfattande, ömsesidigt fördelaktiga och skräddarsydda partnerskap i linje med den nya migrations- och asylpakten bidrar till bättre hantering av migrationen och stärkt gränsförvaltningssamarbete. I det gemensamma meddelandet om ett förnyat partnerskap med det södra grannskapet²⁵ betonas att ett starkt ömsesidigt engagemang är avgörande, i synnerhet för att **stärka tredjeländers gränsförvaltningskapacitet och öka insatserna mot de kriminella nätverken bakom smuggling av migranter och människohandel**. Denna prioritering kommer att förstärkas ytterligare genom EU:s kommande handlingsplan mot smuggling av migranter (2021–2025).

Enligt den nya pakten bör EU använda alla verktyg som står till dess förfogande för att bistå de nya partnerskapen med operativt stöd, bland annat genom ett mycket djupare engagemang från EU-organen. Europeiska unionen har också ett ansvar för att stödja och främja sin höga standard för gränsskydd, inklusive grundläggande rättigheter, i tredjeländer. EU-organen bör också ha ett mer intensivt samarbete med partnerländerna. Frontex förstärkta mandat möjliggör specifikt operativt och tekniskt stöd och samarbete med tredjeländer. Samarbetet med västra Balkan, bland annat genom EU:s statusavtal med partnererna i västra Balkan²⁶, kommer att göra det möjligt för Frontex gränsbevakningstjänstemän att samarbeta med nationella gränsbevakningstjänstemän på ett partnerlands territorium. Frontex kan nu också ge praktiskt stöd för att utveckla partnernas gränsförvaltningskapacitet och samarbeta med partner för att optimera frivilligt återvändande. Kommissionen kommer dessutom att stödja informationsutbytet mellan medlemsstaterna och angränsande partnerländer genom att lägga fram en **rekommendation till medlemsstaterna om standardbestämmelser för informationsutbyte** om situationsmedvetenhet för användning i bilaterala och multilaterala avtal med tredjeländer. Den kommer också att utarbeta en ny **mall för statusavtal** för att ge Frontex möjlighet att genomföra gemensamma insatser i tredjeländer **och en mall för**

²⁵ Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Förnyat partnerskap med det södra grannskapet, En ny agenda för Medelhavsområdet, 9 februari 2021, JOIN(2021) 2 final.

²⁶ Statusavtalet med Albanien trädde i kraft den 1 maj 2019 och Frontex enheter har varit utplacerade sedan den 22 maj 2019. Avtalet med Montenegro undertecknades i oktober 2019 och trädde i kraft den 1 juli 2020. En gemensam insats inleddes den 15 juli 2020. Avtalet med Serbien undertecknades i november 2019 och ratificerades vid ett extra sammanträde i parlamentet den 25 februari 2021. Europaparlamentet och rådet godkände avtalet den 11 respektive den 25 maj 2020. Insatserna förväntas inledas den 16 juni 2021. Ett statusavtal som skulle möjliggöra utplacering av europeiska gränsbevakningsenheter vid gränsen mellan Kroatien och Bosnien och Hercegovina paraferades för två år sedan, i januari 2019, och inväntar undertecknande av Bosnien och Hercegovina. Även avtalet med Nordmakedonien inväntar undertecknande.

arbetsarrangemang i syfte att harmonisera ramen för det praktiska samarbetet med dessa länder. Detta kommer att bidra till att säkerställa ett enhetligt sätt att samarbeta med EU:s externa partner.

Viktiga åtgärder för att förbättra förvaltningen av de yttre gränserna

Kommissionen ska lägga fram

- ett policydokument (fjärde kvartalet 2021) följt av ett meddelande som fastställer den fleråriga strategiska policyn för europeisk integrerad gränsförvaltning (2022),
- ett förslag till förordning om digitalisering av viseringsförfarandet (fjärde kvartalet 2021),
- ett förslag till förordning om digitalisering av resehandlingar och underlättande av resor (2023),
- en rapport om genomförandet av systematiska kontroller mot databaser (fjärde kvartalet 2021),
- riktlinjer för systematiska kontroller mot relevanta databaser vid resor in i eller ut från Schengenområdet (fjärde kvartalet 2021),
- en EU-handlingsplan mot smuggling av migranter (2021–2025) (tredje kvartalet 2021),
- en rekommendation till medlemsstaterna om standardbestämmelserna för informationsutbyte om situationsmedvetenhet för användning i bilaterala och multilaterala avtal med tredjeländer (tredje kvartalet 2021),
- mallar för statusavtal respektive arbetsformer med tredjeländer (tredje kvartalet 2021).

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån bör

- anta den tekniska och operativa strategin för integrerad gränsförvaltning,
- fortsätta vidta alla nödvändiga åtgärder för att inrätta den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka senast 2027,
- utarbeta ytterligare vägledning om in- och utresekontroller och gränsövervakning.

Medlemsstaterna bör

- fortsätta vidta alla nödvändiga åtgärder för att hålla de rättsliga tidsfristerna för införandet av den nya it-strukturen i nära samarbete med kommissionen och eu-LISA.

Europaparlamentet och rådet uppmanas att gå vidare med förhandlingarna för att snabbt kunna anta

- förslaget till förordning om screening före inresa,
- förslaget till Eurodac-förordning.

3. ÅTGÄRDER FÖR ATT STÄRKA SCHENGEN INTERNT OCH KOMPLETTERANDE ÅTGÄRDER FÖR ETT OMRÅDE MED FRIHET, SÄKERHET OCH RÄTTVISA

Schengenområdet bygger på en robust rättslig ram med åtgärder som stöder operativt samarbete och informationsutbyte mellan polismyndigheter och rättsliga myndigheter i straffrättsliga frågor samt viserings- och återvändandepolitiska åtgärder som har utarbetats för att kompensera för avsaknaden av kontroller vid de inre gränserna. Dessa åtgärder kallas gemensamt för Schengenregelverket och tjänar till att upprätthålla området med frihet,

säkerhet och rättvisa²⁷ genom att främja ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna och säkerställa effektivt utövande av de grundläggande friheterna inom Europeiska unionen.

Dessutom måste medlemsstaterna i ett område utan inre gränskontroller ha ett mycket nära samarbete, inte bara om Schengenrelaterade åtgärder utan också om andra, kompletterande åtgärder på områdena säkerhet, polissamarbete och rättsligt samarbete samt migration och asyl. Vidare bidrar unionens tullkodex till säkerheten i Schengenområdet genom det system för bedömning och kontroll av säkerhetsrisker vid de yttre gränserna som ligger till grund för den fria rörligheten för varor.

Förebyggande och bekämpning av säkerhetshot, däribland grov och organiserad brottslighet och terrorism

Under senare år har många konkreta åtgärder vidtagits på unionsnivå för fortsatt effektiv bekämpning av grov och organiserad brottslighet och terrorism samt stärkt säkerhet inom Schengenområdet, samtidigt som möjligheten att röra sig fritt utan in- och utresekontroller säkerställs och bevaras. Kommissionen arbetar tillsammans med Europaparlamentet, rådet, medlemsstaterna och andra berörda parter för att fullt ut genomföra åtgärderna i de viktigaste strategiska säkerhetsinitiativen som lades fram i juli 2020 som del av **strategin för EU:s säkerhetsunion (2020–2025)**²⁸. Den strategin är inriktad på prioriterade områden för att ytterligare främja säkerheten för alla som bor i EU, särskilt genom att skydda invånarna mot terrorism och organiserad brottslighet. Det rör sig bland annat om följande:

- **Agendan för terrorismbekämpning för EU**²⁹, i vilken anges olika risker för vår inre säkerhet och förslag för att avhjälpa dem, särskilt mot bakgrund av det hot som återvändande utländska terroriststridande utgör.
- **EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet**³⁰, i vilken anges ett antal åtgärder för att stärka brottsbekämpning och rättsligt samarbete och för att ta itu med strukturer för organiserad brottslighet samt högprioriterade brott eller tilltagande brottslighet inbegripet smuggling av narkotika, skjutvapenbrottslighet, miljöbrott eller förfalskning.
- **EU:s strategi mot människohandel**³¹, som är inriktad på att förebygga sådan brottslighet, ställa människohandlare inför rätta samt skydda och stärka brottsoffren.

Alla åtgärder i dessa strategier utgör viktiga byggstenar för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. De är avgörande för att förbättra säkerheten inom Schengenområdet. Ett effektivt genomförande är avgörande för att förebygga och bekämpa säkerhetshot och därmed stärka

²⁷ Artikel 67 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

²⁸ Meddelande från kommissionen: Strategi för EU:s säkerhetsunion, COM(2020) 605 final, 24 juli 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0605&qid=1622543394293&from=EN>.

²⁹ COM(2020) 795 final.

³⁰ COM(2021) 170 final.

³¹ COM(2021) 171 final.

förtroendet mellan medlemsstaterna. Vid genomförande och tillämpning av åtgärderna är det också mycket viktigt att medlemsstaterna fullt ut respekterar de grundläggande rättigheterna, inklusive barnets rättigheter, och de relevanta kraven på dataskydd.

Effektivt genomförande av de viktigaste prioriteringarna i strategin för EU:s säkerhetsunion är också beroende av ett fortsatt nära samarbete med västra Balkan och unionens utvidgade grannskap.

Fördjupning av det polisiära och rättsliga samarbetet

I ett område utan inre gränskontroller bör poliser i en medlemsstat ha tillgång till samma information som sina kollegor i en annan medlemsstat. De bör samarbeta effektivt och automatiskt i hela EU. En viktig del av de åtgärder som ligger till grund för säkerheten i ett område med ömsesidigt beroende och utan inre gränskontroller är därför **polissamarbetet**, vilket fortfarande varierar mycket såväl mellan medlemsstaterna som på internationell nivå. Till följd av detta fortsätter brottslingar och kriminella grupper att verka fritt i medlemsstaterna genom att utnyttja de olika nationella jurisdiktionerna³².

För att effektivt bekämpa grov och organiserad brottslighet som en union måste vi övergå från brottsbekämpningssamarbete som främst bygger på icke-bindande lagstiftning till bindande systematiska partnerskap. Förbättrat polissamarbete kan också öka antalet möjliga alternativ till inre gränskontroller som är tillgängliga för medlemsstaterna. För detta syfte kommer kommissionen i slutet av året att lägga fram ett lagstiftningsförslag om en **EU-kod för polissamarbete**. Koden kommer att tillhandahålla en enhetlig rättslig ram för EU för att säkerställa att brottsbekämpande myndigheter har likvärdig tillgång till information som innehas av andra medlemsstater när de behöver den för att bekämpa brottslighet och terrorism.

För att förbättra **informationsutbytet** kommer EU-koden för polissamarbete att formalisera och förtydliga förfarandena för informationsutbyte mellan medlemsstaterna, i synnerhet för utredningsändamål, däribland den gemensamma kontaktpunktens roll för sådana utbyten samt användning av Europols kanal för informationsutbyte fullt ut³³. Koden kommer att kompletteras med ett förslag om att stärka det automatiska utbytet av viktiga uppgiftskategorier i enlighet med rådets **Prümbeslut**³⁴. Den nya rättsliga ramen kommer att göra utbytet av DNA- och fingeravtrycksuppgifter samt fordonsregistreringar mellan medlemsstaterna effektivare och snabbare, vilket gör det möjligt för de nationella myndigheterna att ta reda på om det finns tillgängliga uppgifter i andra medlemsstater och snabbt få tillgång till dem. Kommissionen bedömer också behovet av att lägga till nya

³² Se Europols hotbilda-bedomning avseende grov och organiserad brottslighet (12 april 2021): *Brottslig verksamhet i gränsregioner utnyttjar de naturliga skillnader mellan enskilda jurisdiktioner som skapar möjligheter att undkomma brottsbekämpningen och ger tillgång till flera marknader*. Enligt Europol finns 70 % av de organiserade kriminella grupperna i mer än tre medlemsstater.

³³ Europols nätapplikation för säkert informationsutbyte.

³⁴ Rådets beslut 2008/615/RIF om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet, och rådets beslut 2008/616/RIF om genomförande av beslut 2008/615/RIF.

uppgiftskategorier till detta utbyte, som t.ex. foton, körkort, utdrag ur kriminalregister och ballistik.

När det gäller **operativt samarbete i hela EU** kommer EU:s kod för polissamarbete att ta upp behovet av gemensamma standarder för att poliser ska kunna samarbeta effektivt med sina kollegor i grannländerna. Genom att bygga på god praxis i bilateralt eller multilateralt samarbete mellan medlemsstaterna bör polisen kunna genomföra gemensamma insatser och gemensamma patrulleringar i gränsområdena. Eftersom brottslingar och terrorister är verksamma i flera medlemsstater bör polismyndigheterna kunna övervaka och gripa dem genom att vid behov förfölja dem till ett annat lands territorium. Med respekt för medlemsstaternas roll på området inre säkerhet och den flexibilitet som krävs för regionalt samarbete, kommer EU:s kod för polissamarbete att ha som mål att förtydliga och anpassa reglerna för deltagande i gränsöverskridande brottsbekämpande insatser. Fördjupning av det operativa polissamarbetet i unionen kräver ett starkt politiskt engagemang från alla berörda aktörer.

I december 2020 lade kommissionen också fram ett förslag om att **stärka Europol's mandat**³⁵, till exempel genom att göra det möjligt för byrån att stödja nationella utredningar med analys av stordata. Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att gå vidare med förhandlingarna för att snabbt anta den nya förordningen.

Det är också viktigt att fortsätta utveckla verktyg som nyligen börjat användas av de brottsbekämpande myndigheterna. Utökad användning av förhandsinformation om passagerare (API-uppgifter) i kombination med passageraruppgifter (PNR-uppgifter) har potential att avsevärt öka säkerheten till en relativt liten kostnad och utan att störa reseflödena. Enligt PNR-förordningen samlar medlemsstaterna in passageraruppgifter för alla flygningar, även vid flygningar inom EU. Enligt API-direktivet³⁶ samlas däremot API-uppgifter endast in systematiskt för flygningar som anländer till unionen från tredjeländer. Kommissionen håller därför på att utarbeta ett lagstiftningsförslag för att utöka användningen av **förhandsinformation om passagerare (API-uppgifter) till att även omfatta flygningar inom Schengenområdet**. En sådan ändring skulle utvidga den uppsättning kompensationsåtgärder som medlemsstaterna har tillgång till och göra det möjligt för de brottsbekämpande myndigheterna att använda en riskbaserad datadriven strategi inom Schengenområdet.

Förutom förstärkt polissamarbete bygger förtroendet mellan medlemsstaterna också på ett nära rättsligt samarbete. Ett viktigt verktyg för att öka hastigheten och underlätta överlämnanden inom EU är den europeiska arresteringsordern, som är ett viktigt instrument för straffrättsligt samarbete. Ett fullständigt genomförande av de viktigaste åtgärderna som beskrivs i rådets slutsatser om den europeiska arresteringsordern från december 2020³⁷ och i

³⁵ COM(2019) 796 final av den 9 december 2020.

³⁶ Rådets direktiv 2004/82/EG av den 29 april 2004 om skyldighet för transportörer att lämna uppgifter om passagerare (EUT L 261, 6.8.2004, s. 24).

³⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/sv/pdf>.

Europaparlamentets rapport om den europeiska arresteringsordern från januari 2021³⁸ är avgörande för att den europeiska arresteringsordern ska fungera bättre. Kommissionen kommer att **uppdatera handboken om den europeiska arresteringsordern** och tillhandahålla vägledning för rättstillämparna om hur de ska hantera potentiellt ogrundade sökningar och begäranden om utlämning från tredjeländer. Kommissionen samarbetar med rättstillämpare genom en nyligen inrättad samordningsgrupp för att påskynda informationsutbytet om den europeiska arresteringsordern. Slutligen övervakar kommissionen noggrant att rambeslutet om den europeiska arresteringsordern genomförs på ett korrekt sätt och att överträdelseförfaranden används när så är lämpligt.

Vidare är områden för rättsligt samarbete med fokus på samordning av gränsöverskridande åtal också relevanta. Unionen har nu utvecklat en rad lagstiftningsverktyg, som t.ex. den europeiska utredningsordern, och inrättat ett unionsorgan för att underlätta sådan samordning, dvs. Eurojust. Det är viktigt att Eurojust ytterligare utvecklar sin kapacitet att bistå nationella myndigheter vid gränsöverskridande utredningar och åtal genom att använda modern it-teknik och säker kommunikation, bland annat via e-Codex och genom att införa sammankopplingar av typen ”träff/icke-träff” med andra RIF-myndigheter. På liknande sätt bör gemensamma utredningsgrupper också dra nytta av digitala verktyg genom att behandla information via en säker it-samarbetsplattform. Kommissionen arbetar för att säkerställa en mer allmän digitalisering av instrumenten för rättsligt samarbete i syfte att ytterligare underlätta denna utveckling³⁹.

Behovet av framtidssäkrade system: bästa möjliga användning av befintlig och framtida teknik

Användningen av teknik för att stödja gränsöverskridande polissamarbete och brottsbekämpning har utvecklats snabbt under de senaste åren och erbjuder nya möjligheter att förebygga, upptäcka och bekämpa gränsöverskridande och potentiella hot i olika länder. I synnerhet är modern teknik mindre kostsam och skulle även kunna vara effektiv för att uppnå ungefär samma mål som de tillfälliga fysiska in- och utresekontrollerna. Förutom de poliskontroller som medlemsstaterna kan utföra i gränsområdena (i avsaknad av kontroller vid de inre gränserna) kan sådan teknik också användas på områden med ökad risk, som t.ex. flygplatser och tågstationer.

Vidare är fortsatt utveckling, spridning och användning av artificiell intelligens (AI) avgörande för att de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna hålla jämna steg med datamängden och datakomplexiteten i dagens utredningar och brottslingarnas användning av modern teknik. Ett av målen med kommissionens förslag till förordning om artificiell

³⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_SV.html.

³⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Digitalisering av rättskipningen i Europeiska unionen En verktygslåda med möjligheter, COM(2020) 710 final, 2 december 2020.

intelligens⁴⁰ är att främja utvecklingen av säker och laglig AI som respekterar de grundläggande rättigheterna. AI kräver tillgång till datamängder med hög kvalitet. Att i god tid skapa europeiska dataområden kommer att bidra till utformning, träning och utvärdering av AI-verktyg för brottsbekämpande ändamål.

På senare år har avsevärda investeringar gjorts i forskning och innovation för säkerhet och underlättande av resor på EU- och medlemsstatsnivå⁴¹ och ett antal medlemsstater håller på att införa välfungerande system för detta⁴². Kommissionen kommer att fortsätta stödja medlemsstaterna i införandet och användningen av ny teknik. Samtidigt är det viktigt att fortsätta investera i forskning om möjligheter som ny framtida teknik kan erbjuda. Kommissionen kommer att främja både tekniska och politiska diskussioner om dessa frågor för att utforska den moderna teknikens fulla potential och samtidigt garantera fullständig respekt för de grundläggande rättigheterna och säkerställa utbyte av bästa praxis och kunskap mellan medlemsstaterna.

En gemensam migrations- och asylpolitik

De mycket exceptionella omständigheterna i samband med flyktingkrisen 2015 satte press på området utan inre gränskontroller och avslöjade stora brister i unionens system för migrationshantering, särskilt när det gäller solidaritet och ansvar. Alla lösningar som föreslås i den **nya migrations- och asylpakten** kommer att bidra till effektiv migrationshantering, närmare samarbete och fördelning av ansvaret mellan medlemsstaterna, och därigenom stärka Schengenområdet. Den nya pakten syftar till att överbrygga klyftorna mellan kontrollerna vid de yttre gränserna och medlemsstaternas asyl- och återvändandeförfaranden, genom att fastställa en **smidig gränsprocess som ska tillämpas på alla tredjelandsmedborgare som passerar gränserna utan tillstånd**. I kombination med förslaget om screening före inresa medför pakten en ökad koppling mellan asyl- och återvändandeförfarandena vid de yttre gränserna. De nya gränsförfarandena och andra åtgärder som ingår i pakten bör bidra till att stärka förvaltningen av de yttre gränserna och till att förhindra och minska avvikande och otillåtna förflyttningar inom Schengenområdet.

Samtidigt föreslås i pakten en **permanent solidaritetsmekanism** för att stödja de medlemsstater som står inför de största utmaningarna när det gäller irreguljära inresor vid de yttre gränserna. Solidariteten skulle vara obligatorisk och skräddarsydd efter vad som behövs

⁴⁰ Kommissionens förslag av den 21 april 2021 till Europaparlamentets och rådets förordning om harmoniserade bestämmelser om artificiell intelligens (AI-förordningen) och ändring av vissa unionslagstiftningsakter, COM(2021)206 final. I detta förslag klassificeras ett antal användningar av AI för migration och brottsbekämpning som hög risk.

⁴¹ Kommissionen stöder det här forskningsarbetet genom arbetsprogrammet för Horisont Europa på området civil säkerhet för samhället. 2007–2020 investerade EU nästan tre miljarder euro i säkerhetsforskning och under den perioden inleddes nästan 700 projekt som omfattade en rad olika säkerhetsfrågor, däribland gränsförvaltning och underlättande av resor.

⁴² Ett sådant system är till exempel det nederländska initiativet med systemet @MIGO-BORAS. Detta system möjliggör elektronisk identifiering av registreringsskyltar, kontroll i relevanta databaser och utsändande av patruller från Koninklijke Marechaussee för att utföra stickprovskontroller.

på fältet. Solidaritetsmöjligheterna skulle inbegripa omplacering kompletterat med program för återvändandesponsring, enligt vilka en medlemsstat åtar sig att stödja återvändanden. I vissa fall kan solidariteten även omfatta andra bidrag, t.ex. till kapacitetsuppbyggnad för asyl, mottagningskapacitet, operativt stöd och samarbete med relevanta ursprungs- eller transitländer utanför EU. Ett gemensamt migrations- och asylsystem som helhet och en försäkran om att det finns ett starkt system på plats för att hantera irreguljära inresor kommer att stärka det ömsesidiga förtroendet och därmed stödja Schengenområdet.

Viktiga åtgärder för att stärka Schengenområdet internt

Kommissionen ska

- lägga fram ett lagstiftningsförslag om en EU-kod för polissamarbete (fjärde kvartalet 2021),
- lägga fram ett förslag till förordning om skyldigheten att lämna förhandsinformation om passagerare (API-uppgifter) (2022),
- inleda särskilda samråd för att undersöka användningen av teknik som alternativ till gränskontroller (tredje kvartalet 2021),
- uppdatera handboken om den europeiska arresteringsordern (fjärde kvartalet 2021).

Medlemsstaterna bör

- fullständigt genomföra de befintliga säkerhetsinitiativen och fullt ut dra nytta av de redan tillgängliga verktygen för brottsbekämpning.

Europaparlamentet och rådet uppmanas att gå vidare med förhandlingarna för att snabbt kunna anta

- förslaget om att stärka Europols mandat,
- förslagen som omfattas av den nya migrations- och asylpakten.

4. HÖJD BEREDSKAP OCH FÖRBÄTTRAD STYRNING FÖR ÖKAT FÖRTROENDE

Schengenområdet bygger på ett betydande antal åtgärder som kompenserar för avsaknaden av kontroller vid de inre gränserna men åtgärderna fungerar bara om de genomförs ordentligt. För detta behövs ett starkt styrningssystem som är rustat för att hantera framtida utmaningar som omfattar hela Schengenområdet samt ökad politisk dialog, övervakning och tillsyn.

Politisk dialog för samförstånd och samarbete

Kommissionen har inrättat Schengenforumet för att främja en regelbunden och strukturerad politisk dialog bland de aktörer som arbetar för att säkerställa att Schengenområdet fungerar väl. Två sådana evenemang har redan ägt rum, den 30 november 2020 respektive den 17 maj 2021, med deltagande av ledamöter av Europaparlamentet och inrikesministrar. Forumet har visat sig vara en användbar plattform för politisk styrning av de viktigaste delarna i strategin och för att bygga upp förtroendet.

På grundval av den erfarenheten kommer **kommissionen att fortsätta organisera regelbundna Schengenforum** för att diskutera läget i Schengen på politisk nivå och främja fortsatt diskussion och samarbete om de åtgärder som krävs för nuvarande och framtida utmaningar. Nästa forum planeras äga rum före utgången av 2021.

Det är viktigt att den politiska diskussionen omfattar alla delar av den komplexa struktur som stöder Schengens funktion. Därför kommer kommissionen att återuppta antagandet av **rapporten om Schengenläget** som ska ligga till grund för diskussionerna i det årliga forumet. Rapporten kommer att innehålla en sammanfattning av situationen när det gäller avsaknaden av kontroller vid de inre gränserna, resultaten av Schengenutvärderingarna och läget för genomförandet av rekommendationerna. I dessa rapporter kommer kommissionen att integrera en resultattavla för tillståndet i Schengen, för en sammankopplad bedömning av Schengenregelverkets genomförande inom de olika politikområdena och för att ge bättre stöd till medlemsstaterna med eventuella utmaningar.

Beredskap: modernisering och anpassning av systemen

Återinförda kontroller vid de inre gränserna har varit ett problem i flera år, långt före covid-19-pandemin. Flera medlemsstater har haft kontinuerliga kontroller vid de inre gränserna sedan 2015, vilket visar på behovet av ökad samordning på EU-nivå av sådana kontroller för att säkerställa deras proportionalitet. Som svar på detta lade kommissionen 2017 fram en ändring av kodexen om Schengengränserna⁴³ som, trots att de berörda parterna var överens om behovet att ta itu med frågan, inte fick tillräckligt stöd för att medlagstiftarna skulle kunna slutföra förhandlingarna.

Erfarenheterna av covid-19-pandemin har ytterligare belyst behovet av en stabil ram för samordning och beslutsfattande vid de yttre gränserna och inom Schengenområdet i krissituationer. Kapaciteten att på ett samordnat sätt hantera eventuella framtida pandemier eller liknande hot som berör flera eller alla medlemsstater samtidigt kommer att vara ett tecken på Schengenområdets motståndskraft. En medlemsstats agerande vid unionens gemensamma yttre gräns eller inom Schengenområdet påverkar alla andra.

Europeiska kommissionen reagerade snabbt inom sina befogenheter genom att öppna ”gröna korridorer” för transporter av nödvändiga varor och anta två uppsättningar riktlinjer om fri rörlighet för arbetstagare⁴⁴ och katastrofbistånd vid gränsöverskridande sjukvård⁴⁵ samt ett antal andra riktlinjer och rekommendationer om förvaltningen av de yttre och inre gränserna i takt med att krisen utvecklades⁴⁶. Dessutom infördes, med utgångspunkt i ett förslag från

⁴³ COM(2017) 571 final.

⁴⁴ Meddelande från kommissionen Riktlinjer för fri rörlighet för arbetstagare under utbrottet av covid-19, C(2020)2051.

⁴⁵ Meddelande från kommissionen Riktlinjer om EU:s katastrofbistånd och om gränsöverskridande samarbete inom hälso- och sjukvård i samband med covid-19-krisen, C(2020)2153.

⁴⁶ Till exempel riktlinjer för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda folkhälsan och säkerställa tillgången på varor och viktiga tjänster (COM(2020)1753 final), riktlinjer för skydd av hälsa, hemtransport och

kommissionen, genom rådets rekommendation (EU) 2020/1475⁴⁷ och dess ändring (EU) 2021/119⁴⁸ en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin medan rådets rekommendation (EU) 2020/912 behandlade restriktioner för icke nödvändiga resor till EU⁴⁹.

Med utgångspunkt i lärdomarna från dessa erfarenheter avser kommissionen att lägga fram ett **nytt förslag om ändring av kodexen om Schengengränserna** senast i slutet av detta år. Det nya förslaget måste ta hänsyn till lärdomarna från covid-19-krisen och bygga vidare på diskussionerna från 2017 års förslag, särskilt när det gäller bevarandet av medlemsstaternas möjlighet att återinföra kontroller vid de inre gränserna, och samtidigt bekräfta principen att detta endast bör vara en sista utväg som används i händelse av hot.

För att ta itu med eventuella framtida utmaningar som omfattar hela Schengen bör en reviderad kodex om Schengengränserna behandla situationer där ett allvarligt hot kan uppstå, inbegripet ett hot mot folkhälsan liknande det som orsakades av covid-19-pandemin. I sådana fall är det viktigt att säkerställa samordning och nära samarbete på unionsnivå med nödvändiga skyddsåtgärder så att återinförandet av in- och utresekontroller vid de inre gränserna förblir en sista utväg. På så sätt skulle kommissionen och medlemsstaterna kunna få en överblick över de omständigheter som orsakar behovet av återinförda gränskontroller. Den reviderade kodexen skulle också ta upp behovet av samordning av åtgärder som begränsar resor till EU, särskilt mot bakgrund av erfarenheterna av svaret på det allvarliga hot mot folkhälsan som pandemin utgjorde, där det fanns skillnader i medlemsstaternas genomförande av rådets rekommendation (EU) 2020/912, och möjliggöra en flexibel ram för krishantering.

Covid-19-krisen har visat hur bräcklig den inre marknadens funktion kan vara. Kommissionen kommer i juni att lägga fram ett meddelande om lärdomarna från covid-19-krisen för att diskutera hur unionen kan bli bättre förberedd, mer motståndskraftig och bättre rustad att reagera på framtida folkhälsokriser. Den nuvarande rättsliga ramen för den inre marknaden är otillräckligt anpassad till krissituationer. I meddelandet om uppdatering av industristrategin

researrangemang för sjöfolk, passagerare och andra personer ombord på fartyg (C(2020)3100 final), och kommissionens meddelande Covid-19 Tillfälliga restriktioner för icke nödvändiga resor till EU, COM (2020)115.

⁴⁷ Rådets rekommendation (EU) 2020/1475 av den 13 oktober 2020 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin (EUT L 337, 14.10.2020, s. 3). Den 1 februari 2021 antog rådet, efter ett förslag från kommissionen, ändringar av rekommendation (EU) 2020/1475 mot bakgrund av en mycket hög samhällssmitta i hela EU, eventuellt kopplad till den ökade överförbarheten för nya SARS-CoV-2-varianter av särskild betydelse. Den 31 maj 2021 lade kommissionen fram ett förslag om ändring av denna rekommendation mot bakgrund av den förbättrade epidemiologiska situationen samt det kommande införandet av EU:s digitala covidintyg.

⁴⁸ Rådets rekommendation (EU) 2021/119 av den 1 februari 2021 om ändring av rekommendation (EU) 2020/1475 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin, EUT L 36I, 2.2.2021, s. 1.

⁴⁹ Rådets rekommendation (EU) 2020/912 av den 30 juni 2020 om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU och ett eventuellt avskaffande av dessa restriktioner (EUT L 208 I, 1.7.2020, s. 1).

2020⁵⁰ tillkännagav kommissionen ett förslag till krisinstrument för den inre marknaden. Det kommer att erbjuda en strukturell lösning för att säkerställa fri rörlighet för personer, varor och tjänster vid framtida kriser. Instrumentet bör leda till bättre informationsutbyte, samordning och solidaritet när medlemsstaterna vidtar krisåtgärder.

Bland alla de olika riktlinjer och rekommendationer som antagits i samband med covid-19-pandemin kan särskilt nämnas **systemet med gröna körfält** som var ett svar på hindrade godstransporter vid de inre gränserna i mars 2020⁵¹. Detta uppgraderades i oktober 2020⁵² med utgångspunkt i de erfarenheter som gjorts med tid. Syftet var att se till att leveranskedjorna i hela EU fortsatte att fungera under alla omständigheter. I linje med principerna om gröna körfält uppmanades medlemsstaterna att utse alla relevanta inre gränsövergångar i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T) till ”gröna gränsövergångar” som är öppna för alla godstransportfordon oavsett vilka varor de transporterar. Gränspassager, inklusive alla kontroller och hälsoundersökningar, bör inte ta mer än 15 minuter och restriktioner av typen obligatorisk karantän eller testning av transportarbetare bör frångås, utan att det påverkar de nationella myndigheternas behov av att vidta proportionerliga och särskilt anpassade åtgärder för att minimera risken för smitta. För att vara bättre förberedd inför framtida kriser och för det fall att gränskontroll vid de inre gränserna återigen skulle bli oundviklig, trots de åtgärder som vidtas, kommer kommissionen att kodifiera relevanta **riskreducerande åtgärder** utifrån de riktlinjer och rekommendationer som utarbetats i samband med covid-19 i en **praktisk handledning för gränsbevakningspersonal** som bör bli en första referenspunkt för gränskontrolltjänstemän vid en krissituation. Detta skulle också säkerställa den fria rörligheten för yrkesutövare och tillhandahålla garantier för gränsöverskridande utstationering av arbetstagare i kristider (inbegripet transport- och sjukvårdspersonal).

Dessutom **bör nu systemet med gröna körfält konsolideras** i en ram som kan aktiveras vid nya kriser. Kommissionen avser att lägga fram en beredskapsplan för detta ändamål senast i slutet av 2021, i enlighet med det bredare initiativet om ett krisinstrument för den inre marknaden. När det gäller transport- och rörlighetsaspekterna kommer detta initiativ att bygga på lärdomar från den nuvarande pandemin och tillgodose de europeiska gods- och persontransporternas behov i händelse av en pandemi. Det kommer att inriktas på att säkerställa fri rörlighet för transportarbetare och godstransporter och skapa tydlighet om passagerartransporterna. Det kommer att syfta till att EU:s transportsystem ska vara bättre förberett för pandemiliknande händelser och bevara den inre marknadens integritet.

⁵⁰ Meddelande från kommissionen om uppdatering av industristrategin 2020: en starkare inre marknad för EU:s återhämtning, COM(2021)350 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0350&qid=1622637546676&from=EN>.

⁵¹ Meddelande från kommissionen om genomförandet av gröna körfält enligt riktlinjerna för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda folkhälsan och säkerställa tillgången på varor och viktiga tjänster, 2020/C 96 I/01, C(2020) 1897 (EUT C 96I, 24.3.2020, s. 1).

⁵² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet om uppgradering av de gröna körfälten för transport för att hålla igång ekonomin under de nya utbrotten av covid-19-pandemin, COM(2020)685 final.

Kommissionens rekommendation om en **beredskaps- och krisplan för migration**⁵³ som antagits som en del av den nya migrations- och asylpakten kommer också att bidra till att säkerställa beredskap och insatser vid svåra migrationssituationer som kan påverka unionen. Planen säkerställer kontinuerlig övervakning av migrationssituationen vid EU:s yttre gränser och i relevanta tredjeländer samt ett snabbt informationsutbyte mellan alla berörda aktörer. Arbetet i nätverket för planen kräver nu ett fullständigt genomförande med aktivt deltagande av alla aktörer, i synnerhet medlemsstater och relevanta organ.

Stärkt övervakning och tillsyn

Ett välfungerande Schengenområde är beroende av ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna och i slutändan ett korrekt och effektivt genomförande av den rättsliga ramen för Schengen. Detta är avgörande eftersom brister och bristfälligt genomförande i en medlemsstat kan påverka alla medlemsstater och därmed äventyra Schengenområdet.

Utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket (*mekanismen*) är ett peer-to-peer-instrument som stöder uppbyggnaden av ömsesidigt förtroende mellan medlemsstater. För att Schengensamarbetet ska fungera effektivt är det också viktigt att problem identifieras och åtgärdas samt att medlemsstaternas genomförande av den rättsliga ramen förbättras.

Ett starkare och motståndskraftigt Schengen behöver en mekanism som är helt ändamålsenlig. Femårsöversynen av mekanismen har avslöjat brister som hindrar den från att fungera så effektivt som den borde. Med utgångspunkt i omfattande samråd med alla berörda parter, som har lett till en bred samsyn, lägger kommissionen fram ett **förslag om översyn av utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket**. Syftet med förslaget är att göra mekanismen effektivare, mer strategisk och bättre rustad att hantera nya förhållanden och utmaningar. Det bör också öka mekanismens kapacitet att underlätta den politiska dialogen om tillståndet i Schengen, med fokus på de områden som har potential att äventyra Schengenområdets funktion som helhet.

Förslaget innebär en avsevärt snabbare utvärderingsprocess för att identifiera och åtgärda brister i tid. Det fastställer ett påskyndat förfarande om det vid utvärderingen upptäcks brister som kan äventyra Schengenområdets funktion. Enligt detta nya förfarande måste den utvärderade medlemsstaten omedelbart vidta åtgärder för att avhjälpa bristerna redan innan utvärderingsrapporten har antagits, och utan dröjsmål informera kommissionen och medlemsstaterna om de åtgärder som vidtagits. Det fokuserar också rådets beslutsbefogenheter på de politiskt mest relevanta fallen och ökar Europaparlamentets och rådets granskningsroll i processen.

⁵³ Kommissionens rekommendation om en EU-mekanism för beredskap och hantering av kriser med anknytning till migration (beredskaps- och krisplan för migration), 23 september 2020, C(2020) 6469 final.

Förslaget skapar en flexibel ram för att i utvärderingarna fullt ut integrera ny utveckling på lagstiftningsområdet, som t.ex. den nya it-strukturen eller in- och utresesystemet, samt en förstärkt roll för de relevanta EU-organen. Det förstärker också riskbaserade utvärderingar, vilket möjliggör en bättre överblick över medlemsstaternas resultat och Schengenområdets funktion som helhet. Det ger välbehövlig flexibilitet för att reagera när det uppstår nya utmaningar samtidigt som det förenklar befintliga förfarandeskyldigheter och undanröjer onödig byråkrati. Det tydliggör de befintliga verktygen och skapar nya samt förlänger utvärderingscykeln från fem till sju år, allt för att säkerställa en noggrannare, skräddarsydd och strategisk övervakning av medlemsstaterna.

Den nuvarande mekanismen kommer att fortsätta utvärdera hur medlemsstaterna genomför och tillämpar dataskyddskraven. För att ta itu med farhågor om den nuvarande mekanismens begränsade kapacitet att upptäcka specifika typer av kränkningar av de grundläggande rättigheterna, förstärks genom förslaget även rollen för EU:s byrå för grundläggande rättigheter och dess systematiska deltagande i utvärderingar samt rollen för tredje parter, inbegripet ombudsmän, och myndigheter som övervakar respekten för de grundläggande rättigheterna. Genom förslaget avskaffas systematisk anmälan 24 timmar i förväg av oanmälda besök, i syfte att göra sådana besök mer effektiva.

Under senare år har det på EU-nivå och nationell nivå inrättats andra kvalitetskontroll- och övervakningsmekanismer som kan komplettera utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket. Förslaget innebär **ökade synergier med dessa instrument, i synnerhet den sårbarhetsbedömning som utförs av Frontex**. Syftet är att maximera användningen av information som samlats in genom sårbarhetsbedömningen och i möjligaste mån undvika dubbelarbete och motstridiga rekommendationer. Exempel på andra politikområden där ökade synergier kommer att bli möjliga är Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact) respektive den tillsyn av införandet av relevanta it-system, vilken utförs av kommissionen med stöd av eu-LISA. Resultaten av de nationella kvalitetskontrollmekanismerna (som uppmuntras enligt förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen) och den oberoende övervakningsmekanism som utvecklats enligt förslaget om införande av en förhandsscreening av tredjelandsmedborgare vid de yttre gränserna, skulle också beaktas i utvärderingarna.

Mekanismen är beroende av att medlemsstaterna är beredda att genomföra rekommendationerna. Om en medlemsstat underlåter att genomföra lagstiftningen på ett korrekt sätt och inte följer rekommendationerna kommer detta dock att påverka hela Schengenområdet. Kommissionen kommer, när det är nödvändigt och lämpligt, att **mer systematiskt använda synergier mellan utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket och överträdelseförfaranden**. För detta kommer kommissionen att följa en strukturerad plan med mer flexibla och öppna kriterier för att besluta vilka omständigheter som kan utlösa ett överträdelseförfarande, i enlighet med kommissionens

övergripande politik för kontroll av efterlevnad och genomförande av EU-lagstiftningen⁵⁴. Situationer där överträdelser kan beivras är till exempel vid viktiga utvärderingsresultat som bedöms som ”otillräcklig efterlevnad” och som skulle kunna ha väsentlig och omedelbar inverkan på Schengenområdets funktion, när en medlemsstat inte systematiskt följer rekommendationer att åtgärda brister som bedöms som ”otillräcklig efterlevnad” eller när det finns ”ihållande brister” för att mekanismen inte har lyckats säkerställa att medlemsstaterna uppnår efterlevnad vid slutet av cykeln.

Dessutom kommer kommissionen att inleda en nära politisk och teknisk dialog med de medlemsstater som har långvariga kontroller vid de inre gränserna i syfte att förstå situationen och tillsammans med de medlemsstaterna undersöka möjligheterna till särskilda samarbetsåtgärder mellan angränsande medlemsstater eller förstärkt gränsöverskridande polissamarbete. Om samråden bekräftar att medlemsstaterna förlänger kontrollerna vid de inre gränserna på ett oproportionerligt sätt, utan någon avsikt att ändra förfarandet, är kommissionen beredd att använda de rättsliga medel som står till dess förfogande. Slutligen kommer kommissionen att fortsätta att utvärdera det covidrelaterade införandet av kontroller vid de inre gränserna i syfte att se till att kontrollerna upphävs så snart den epidemiologiska situationen tillåter det.

Fullbordande av Schengenområdet

Kommissionen anser att ett fullbordande av Schengen kräver att nödvändiga åtgärder vidtas för att följa upp de berättigade förväntningarna hos och den rättsliga skyldigheten för de EU-medlemsstater som ännu inte ingår fullt ut i området utan inre gränskontroller att ansluta sig. Bulgarien och Rumänien utvärderades positivt inom ramen för Schengenutvärderingsprocessen redan 2010–2011. När det gäller Kroatien antog kommissionen den 22 oktober 2019 ett meddelande⁵⁵ där det anges att Kroatien har vidtagit de nödvändiga åtgärderna för att villkoren för fullständig tillämpning av Schengenregelverket ska vara uppfyllda, vilket bekräftades på nytt efter ett riktat återbesök till Kroatiens yttre gränser.

Kommissionen anser att det nu är hög tid att följa upp dessa positiva utvärderingar och uppmanar därför rådet att vidta de åtgärder som krävs för att **Bulgarien, Rumänien och Kroatien ska kunna bli en del av området utan kontroller vid medlemsstaternas inre gränser**. Dessa medlemsstater tillämpar i praktiken största delen av Schengenregelverket men utan alla de fördelar som följer av att vara en del av Schengenområdet och detta behöver rättas till.

⁵⁴ Meddelande från kommissionen – EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning, C(2016)8600 (EUT L 18, 19.1.2017, s. 10).

⁵⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om kontrollen av Kroatiens fullständiga tillämpning av Schengenregelverket, 22 oktober 2019, COM(2019)497 final.

Deras anslutning till Schengenområdet är inte bara en berättigad förväntan och en rättslig skyldighet för dessa länder, kommissionen är dessutom övertygad om att säkerheten i EU som helhet kommer att öka med dessa tre länder som fullvärdiga medlemmar i Schengen eftersom de då kommer att till fullo kunna utnyttja alla tillgängliga verktyg, som t.ex. de som hör samman med informationssystemet för viseringar och interoperabiliteten. Slutligen är deras anslutning avgörande för ett stärkt ömsesidigt förtroende i Schengenområdet.

Samma gäller för **Cypern**, så snart landet har slutfört den pågående Schengenutvärderingsprocessen med positivt resultat. Från en teknisk synvinkel är Cyperns nationella system redo att integreras i Schengens informationssystem, varför rådet inom kort skulle kunna fatta ett beslut om att bevilja Cypern partiell åtkomst till Schengens informationssystem som ett viktigt första steg.

Irland ingår visserligen inte i Schengenområdet men har på grund av sin klausul om deltagande i Schengenregelverket i fråga om Schengens informationssystem haft åtkomst till systemet sedan mars 2021. Detta är ytterligare en byggsten för ökad säkerhet i hela EU.

Viktiga åtgärder för att stärka beredskapen och styrningen av Schengen

Kommissionen

- lägger fram ett förslag till förordning om översyn av utvärderings- och övervakningsmekanismen för Schengenregelverket.

Kommissionen ska

- organisera regelbundna Schengenforum och lägga fram årliga lägesrapporter om Schengensamarbetet,
- lägga fram ett meddelande om lärdomar från covid-19-krisen (andra kvartalet 2021),
- inleda politiska och tekniska dialoger med medlemsstater som har långvariga kontroller vid de inre gränserna (tredje kvartalet 2021),
- lägga fram ett förslag till förordning om ändring av kodexen om Schengengränserna (fjärde kvartalet 2021),
- kodifiera de riktlinjer och rekommendationer som utarbetats i samband med covid-19 i den praktiska handledningen för gränsbevakningspersonal (fjärde kvartalet 2021),
- lägga fram en beredskapsplan som omfattar återaktivering av systemet med gröna körfält som svar på eventuella nya kriser, om den fria rörligheten för varor på den inre marknaden hotas (fjärde kvartalet 2021),
- föreslå ett krisinstrument för den inre marknaden (2022).

Kommissionen, medlemsstater och organ bör

- kontinuerligt övervaka migrationssituationen vid EU:s yttre gränser och i relevanta tredjeländer inom ramen för migrationskrisplanen.

Rådet uppmanas att

- vidta nödvändiga åtgärder för att Bulgarien, Rumänien och Kroatien (samt Cypern när landet väl har slutfört den pågående Schengenutvärderingsprocessen) ska kunna bli en del av området utan inre gränskontroller.

5. SLUTSATS

För 36 år sedan enades fem medlemsstater om att avskaffa gränskontrollerna mellan dem. Med de interna gränskontrollernas försvinnande började ett delat ansvar för EU:s inre säkerhet, vid en tidpunkt då inget av de system som vi förlitar oss på i dag existerade. Vad som fanns var förtroende och engagemang för att bygga ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser. Förtroende och engagemang är absolut nödvändiga för att området med frihet, säkerhet och rättvisa ska fungera. Förtroende för att varje medlemsstat genomför de regler som bevarar unionen som en säker plats med fri rörlighet utan gränskontroller och engagemang från alla berörda parter att bevara och stärka den struktur som ligger till grund för Schengenområdet.

Med de åtgärder som föreslås i denna strategi strävar kommissionen efter att komplettera de verktyg som är nödvändiga för att säkerställa att Schengenområdet fungerar som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Detta bör återigen återställa balansen i regelsystemet och stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna så att alla deras invånare, och vår ekonomi, åter till fullo kan dra nytta av ett Schengenområde utan inre gränskontroller.

Det är också viktigt att fortsätta samarbeta för att hitta lösningar på akuta kriser som covid-19-pandemin genom att utan dröjsmål och på ett harmoniserat sätt genomföra de överenskomna rekommendationerna om inresor till EU och om EU:s digitala covidintyg. Det är lika viktigt att fortsätta arbeta tillsammans med våra partner i tredjeländer för att ta itu med trycket på våra yttre gränser och säkerställa internationellt samarbete, däribland med relevanta internationella organisationer och särskilt WHO och Icao, för att bekämpa covid-19-pandemin så att vi kan återgå till normala förhållanden.

Kommissionen kommer att lägga fram de förslag och initiativ som ingår i denna strategi och kommer när det är lämpligt att stödja medlemsstaterna ekonomiskt och operativt för att se till att lagstiftningen genomförs korrekt. Samtidigt uppmanar kommissionen Europaparlamentet och rådet att anta de förslag som ännu diskuteras, som t.ex. de som ingår i den nya migrations- och asylpakten och det förslag om en reform av utvärderingsmekanismen för Schengen som läggs fram tillsammans med denna strategi.

Slutligen uppmanar kommissionen medlemsstaterna att snabbt genomföra alla initiativ som redan har antagits, särskilt den nya it-strukturen och förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen. Detta bör komplettera det arbete som utförts på områdena yttre gränser respektive inre säkerhet, där alla åtgärder och initiativ som redan överenskommits nu måste genomföras korrekt. Med det kommande förslaget om översyn av kodexen om Schengengränserna tar kommissionen också upp behovet av samordning i händelse av att det skulle uppstå hot som omfattar hela Schengenområdet. En beredskapsplan som omfattar

återaktivering av systemet med gröna körfält som svar på eventuella nya kriser – om den fria rörligheten för varor på den inre marknaden hotas – kommer också att föreslås. Allt detta bör leda till att förtroendet säkerställs för ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som omfattar hela Europa, där våra medborgare kan röra sig fritt och säkert och där användningen av inre gränskontroller verkligen är en sista utväg.