



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 3. juni 2021
(OR. en)

9441/21

SCH-EVAL 64
DATAPROTECT 153
ENFOPOL 213
FRONT 212
MIGR 104
SIRIS 52
VISA 115
COSI 109
ASIM 36
IXIM 108
ASILE 33
COMIX 298

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	2. juni 2021
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.:	COM(2021) 277 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET "En strategi for et fuldt fungerende og robust Schengenområde"

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2021) 277 final.

Bilag: COM(2021) 277 final



Bruxelles, den 2.6.2021
COM(2021) 277 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

"En strategi for et fuldt fungerende og robust Schengenområde"

"Vi skal genetablere de fire friheder — fuldstændigt og hurtigst muligt. Her er hovedhjørnesteinen et fuldt ud fungerende Schengenområde med fri bevægelighed. Vi vil arbejde sammen med Parlamentet og medlemsstaterne om at sætte dette øverst på vores politiske dagsorden, og vi vil foreslå en ny strategi for Schengens fremtid."

Kommissionsformand Ursula von der Leyens tale om Unionens tilstand, 2020

1. INDLEDNING SCHENGENOMRÅDET — ET ESSENTIELT FREMSKRIDT FOR EU

Området uden kontrol ved de indre grænser ("Schengenområdet") er verdens største område med fri bevægelighed. Det giver mere end 420 millioner mennesker mulighed for at bevæge sig frit, og varer og tjenesteydelser kan udveksles uhindret. Schengenområdet uden grænsekontrol mellem medlemsstaterne er blevet en del af vores europæiske levevis. Det er et symbol på den indbyrdes forbundethed i Europa og på båndene mellem de europæiske folk¹. Schengenområdet bidrager også til et velfungerende indre marked og dermed til økonomisk vækst i Unionen.

Schengenområdet er et af de største resultater af den europæiske integration, og dets grundlæggende rolle i opbygningen af Den Europæiske Union er ubestridt². I de senere år er det imidlertid gentagne gange blevet sat på prøve på grund af en række kriser og udfordringer. Flygtningekrisen i 2015, der var uden fortilfælde, afslørede mangler i Unionens forvaltning af de ydre grænser og migration, hvilket førte til genindførelse af kontrol ved de indre grænser i en række medlemsstater. Kontrollen ved de indre grænser blev også genindført som reaktion på den vedvarende terrortrussel efter en række angreb på europæisk jord. Alt dette har undergravet den tillid, der er nødvendig for at opretholde et område uden kontrol ved de indre grænser.

I det forgangne år er det blevet lysende klart, at selv om Schengenfundamentet ubestrideligt er del af Europas DNA, kan Schengenområdet ikke tages for givet. Covid-19-pandemien udgør en hidtil uset udfordring, der har sat Schengenområdet under stort pres og fået mange flere medlemsstater til at genindføre kontrol ved de indre grænser. Dette har gjort det yderste vanskeligt at opretholde et velfungerende indre marked. Virkningen af denne kontrol er især blevet mærkbar på grund af den manglende koordination, navnlig i grænseområder. Da kontrollen ved de indre grænser blev genoptaget, måtte lastbiler vente i timelange køer for at krydse grænsen fra en medlemsstat til en anden, hvilket i alvorlig grad forstyrrede forsyningskæderne i EU. Covid-19-pandemien understregede således Schengenområdet økonomiske betydning og dets tætte forbindelse med det indre marked. Men frem for alt

¹ Særnummer Eurobarometer 474: Schengenområdet, findes på https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG.

² Nødvendigheden af at tilvejebringe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser for Unionens borgere er nedfældet i traktaterne — artikel 3 i traktaten om Den Europæiske Union og artikel 67 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

udgør grænselukninger et reelt problem for borgerne, navnlig i grænseregioner, idet de har haft en mærkbar virkning på deres dagligdag.

Væsentlige fakta af relevans for Schengenområdet:

- Schengenområdet omfatter 26 europæiske lande³ med en befolkning på ca. 420 millioner⁴.
- Schengenområdet er omgivet af en samlet søgrænse på 42 673 km og en samlet landgrænse på 7 721 km⁵.
- Der er næsten 1,7 millioner mennesker, der bor i ét Schengenland, men arbejder i et andet, og hver dag krydser ca. 3,5 millioner de indre grænser i Schengenområdet⁶.
- Der bliver foretaget ca. 24 mio. forretningsrejser inden for Schengenområdet hvert år⁷.
- Personer, der bor i Schengenområdet, foretager hvert år over 1,25 mia. rejser inden for Schengenområdet⁸.
- Ca. 150 millioner indbyggere i Schengenområdet bor i grænseregioner, hvilket svarer til 30 % af EU's befolkning⁹.
- Grænseregionerne dækker 40 % af EU's område¹⁰.

I årenes løb er der gjort en stor indsats for at afbøde virkningerne af kontrollen ved de indre grænser, og Kommissionen har udsendt to henstillinger¹¹, der navnlig tilskynder til øget politikontrol i grænseregioner som et alternativ til kontrol i forbindelse med migration og sikkerhed. I løbet af det sidste års tid er der udarbejdet endnu en række retningslinjer og henstillinger i forbindelse med covid-19-pandemien¹², bl.a. om oprettelse af et system med "grønne baner" for at sikre, at grænseovergange fortsat er åbne for alle fragtkøretøjer, så forsyningerne af varer og tjenesteydelser kan nå frem. For at undgå en opsplittet tilgang til

³ Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Grækenland, Island, Italien, Letland, Liechtenstein, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakiet, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjekkiet, Tyskland, Ungarn og Østrig. Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien er retligt forpligtede til at tilslutte sig området i fremtiden. Irland opretholder en fravalgsordning, men deltager i de dele af Schengenreglerne, der vedrører Schengeninformationssystemet, politisamarbejde og retligt samarbejde.

⁴ Schengenområdet, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>.

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, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>.

⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet "Fremme af vækst og samhørighed i EU's grænseregioner" (COM (2017) 534 final af 20.9.2017).

¹⁰ Ibid.

¹¹ Kommissionens henstilling (EU) 2017/820 af 12. maj 2017 om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet (EUT L 122 af 13.5.2017, s. 79) og Kommissionens henstilling (EU) 2017/1804 af 3. oktober 2017 om gennemførelsen af bestemmelserne i Schengengrænsekodeksen om midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i Schengenområdet (EUT L 259 af 7.10.2017, s. 25).

¹² F.eks. retningslinjer for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser (COM(2020) 1753), retningslinjer for arbejdskraftens frie bevægelighed (COM(2017) 571) og om nødhjælp i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelser (C(2020) 2153), Rådets henstilling (EU) 2020/1475 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien, ændret ved Rådets henstilling (EU) 2021/119.

rejser inden for Unionen og fra lande uden for Unionen har Kommissionen udarbejdet en henstilling om iværksættelse af et koordineringssystem på EU-plan og forholdsmæssigt afpassede foranstaltninger.

Ensidige og ukoordinerede foranstaltninger risikerer at fratage borgerne deres rettigheder og at bremse Europas genopretning. Ifølge Kommissionens analyse af de direkte økonomiske omkostninger ved ikke at have et fungerende Schengenområde¹³ vil forsinkelser ved grænserne have store konsekvenser for leveringen af tjenesteydelser på tværs af grænserne, transport, turisme, offentlige forvaltninger samt grænsearbejdere og rejsende. For disse kategorier anslås de direkte omkostninger at beløbe sig til mellem 5 og 18 mia. EUR om året. De indirekte omkostninger ved ikke at have et fungerende Schengenområde kan på mellemlang sigt være betydeligt højere end de nævnte skøn, da virkningerne for handel, investeringer og mobilitet inden for EU vil være uden fortilfælde.

Det er af helt afgørende betydning for Den Europæiske Union som helhed at genoprette Schengenområdet som et område uden kontrol ved de indre grænser. Både Europa-Parlamentet¹⁴ og Det Europæiske Råd¹⁵ har anerkendt dette og opfordret til at genetablere et normalt fungerende Schengenområdet.

Strategien afspejler de intense drøftelser, som Kommissionen har ført med Europa-Parlamentet, medlemsstaterne og andre vigtige interessenter i løbet af det seneste år, og bygger på konklusionerne fra de to Schengenfora, der blev afholdt i november 2020 og maj 2021. En vellykket gennemførelse forudsætter øget politisk engagement og dialog med det mål at skabe et stadig tættere samarbejde.

Behovet for en omfattende strategi for opretholdelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed

Schengenområdet er et af de tydeligste udtryk for den stadig tættere sammenslutning mellem medlemsstaterne og mellem borgerne i EU. Det startede som et mellemstatsligt projekt mellem blot fem medlemsstater tilbage i 1985. Trods udfordringer er det fortsat med at vokse og blive mere dybtgående, og det er blevet udvidet til at omfatte 26 lande. Det udgør en integrerende del af EU's retlige ramme, som alle nye medlemmer skal indrette sig efter.

¹³ Dvs. den situation, hvor der er genindført grænsekontrol i en længere periode. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet, "Tilbage til Schengen — En køreplan" (COM(2016) 120 final af 4.3.2016).

¹⁴ Se f.eks. Europa-Parlamentets beslutning af 19. januar 2021 om situationen i Schengenområdet efter covid-19-udbruddet, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_DA.html#def_1_1; Europa-Parlamentets beslutning af 20. januar 2021 om tilsyn med anvendelsen af EU-retten 2017, 2018 og 2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_DA.html, og Europa-Parlamentets betænkning om tilsyn med anvendelsen af EU-retten 2017, 2018 og 2019 af 17. december 2020, (2019/2132(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_DA.html.

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

Schengenområdets fremtid skal være præget af et fortsat engagement i at bevare og styrke denne afgørende frihed og drivkraft for økonomisk vækst. I den umiddelbare fremtid skal Schengensamarbejdet også udvides til at omfatte de EU-medlemsstater, der endnu ikke er en del af området uden kontrol ved de indre grænser.

Hvis fordelene ved Schengenområdet skal bevares, kræver det en fælles indsats på EU-plan og en konstant indsats fra alle medlemsstater. Frem for alt kræver det engagement og gensidig tillid. I løbet af de sidste 36 år er der gradvist blevet udviklet en omfattende retlig ramme for Schengensamarbejdet og fælles operationelle værktøjer for bedre at beskytte området uden kontrol ved de indre grænser. Overordnet set er grundlaget for Schengen solidt, og medlemsstaterne overholder i det store og hele de væsentlige bestemmelser, der danner rammen om et velfungerende Schengensystem, fra effektiv forvaltning af de ydre grænser, den fælles visumpolitik og tilbagesendelsespolitik til politisamarbejde og Schengeninformationssystemet samt databeskyttelseskravene¹⁶. Europa er en af de mest besøgte regioner i verden og udstedte over 17 mio. Schengenvisa alene i 2019. Den omstændighed, at systemerne stille og roligt klarer dette, viser præcis, hvor velsmurt et apparat Unionen har etableret.

Men intet system kan vare ved uden fornyelse. Det er nødvendigt konstant at styrke de retlige rammer for Schengensamarbejdet for at tackle realiteterne og udfordringerne nu og i fremtiden. Schengenområdet hviler på tre grundpiller: 1) en **effektiv forvaltning af de ydre grænser**, 2) **foranstaltninger til kompensation for fraværet af kontrol ved de indre grænser** (fælles visumpolitik, tilbagesendelsespolitik, relevante instrumenter til politisamarbejde og forskellige IT-systemer og de dermed forbundne databeskyttelseskrav) og 3) en **robust styring**, herunder en effektiv evaluerings- og overvågningsmekanisme, og et øget beredskab. **Der er behov for tiltag på alle tre områder for at beskytte Schengenrådets integritet og yderligere forbedre dets funktion.** Desuden kræver opretholdelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed effektive foranstaltninger inden for sikkerhed, politisamarbejde og retligt samarbejde samt på migrationsområdet. Uden formelt at være en del af Schengenreglerne er disse foranstaltninger også af afgørende betydning for at fremme gensidig tillid og sikre en effektiv udøvelse af de grundlæggende frihedsrettigheder i Unionen.

I denne strategimeddelelse gøres der status over de fremskridt, der er gjort med systemets grundpiller og andre centrale foranstaltninger til opretholdelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, og der foreslås yderligere tiltag for at gøre området uden kontrol ved de indre grænser fuldt funktionsdygtigt og mere robust.

2. EN MODERNE OG EFFEKTIV FORVALTNING AF EU'S YDRE GRÆNSER

¹⁶ Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismens funktionsmåde i henhold til artikel 22 i Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 Det første flerårige evalueringsprogram (2015-2019)

(COM/2020/779 final).

Det centrale element i Schengensamarbejdet er, at der ikke foretages kontrol ved de indre grænser. Men da enhver, der krydser de ydre grænser — ad luft-, land- eller søvejen — kan rejse frit til og inden for de øvrige medlemsstater, forudsætter eksistensen af Schengenområdet en høj grad af tillid til en robust forvaltning af de ydre grænser. Oprettelsen af Schengenområdet krævede derfor, at der blev udviklet et omfattende sæt EU-regler, der skulle sikre en fælles og yderst effektiv forvaltning af vores fælles ydre grænser som et delt ansvar for alle medlemsstater, associerede Schengenlande og EU for at kompensere for afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser.

Dette gik hånd i hånd med et tæt samarbejde med vores partnerlande på Vestbalkan og i Unionens bredere naboskabsområde og øgede dermed graden af informationsudveksling og politisamarbejde og retligt samarbejde med medlemsstaterne samt agenturerne på området retlige og indre anliggender. Fremover er vi nødt til fortsat at styrke tilliden til, at Unionens forvaltning af de ydre grænser er robust.

Dette kræver en integreret og strategisk tilgang til forvaltning af de ydre grænser, systematisk grænseovervågning, moderne og sammenkoblede IT-systemer, stadig mere digitaliserede procedurer og fortsat samarbejde med tredjelande.

En integreret tilgang til forvaltning af de ydre grænser

En effektiv og koordineret forvaltning af de ydre grænser er afgørende for at sikre tillid mellem medlemsstaterne med henblik på at nå målet om åbne, men velkontrollerede og sikre grænser. Nye fælles kapaciteter, IT-systemer og moderne teknologier kan kun få fuld virkning, hvis den overordnede tilgang til forvaltning af de ydre grænser er strategisk, og hvis alle aspekter af grænseforvaltning, sikkerhed og migration integreres og gennemføres fuldt ud. Unionen og medlemsstaterne skal i fællesskab arbejde på at sikre en fuldstændig effektiv integreret europæisk grænseforvaltning i praksis, der samler alle relevante aktører på både europæisk og nationalt plan. Målet er at tilvejebringe både den strategiske ramme og de operationelle komponenter, der er nødvendige for bedre at forbinde vores politikker og dermed fjerne smuthuller mellem grænsebeskyttelse, sikkerhed, tilbagesendelse og migration, samtidig med at de grundlæggende rettigheder til enhver tid beskyttes¹⁷.

Med henblik herpå vil Kommissionen inden længe indlede drøftelser med Europa-Parlamentet og Rådet om den **flerårige strategiske politik for integreret europæisk grænseforvaltning**¹⁸. Denne proces vil blive ført videre via den tekniske og operationelle strategi, der vedtages af bestyrelsen for Frontex, og via medlemsstaternes nationale strategier.

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624 ("forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt") (EUT L 295 af 14.11.2019, s. 1).

¹⁸ Forordning (EU) 2019/1896, artikel 8. Den europæiske grænse- og kystvagts effektive gennemførelse af integreret europæisk grænseforvaltning bør sikres ved hjælp af en flerårig strategisk politikcyklus.

Systematisk overvågning af de ydre grænser

For fuldt ud at opfylde Schengenkravene og på baggrund af de seneste udfordringer og de muligheder, som den nye teknologiske udvikling har skabt, har Den Europæiske Union i de seneste år truffet skelsættende beslutninger for at styrke de ydre grænser med det formål at gøre forvaltningen af EU's ydre grænser til et af de mest effektive systemer i verden. Frontex' styrkede mandat i 2019 og oprettelsen af **den europæiske grænse- og kystvagts stående korps** er et godt eksempel på europæisk integration på området forvaltning af de ydre grænser. For første gang nogensinde har Unionen sin egen uniformerede tjeneste til at støtte den europæiske forvaltning af de fælles ydre grænser og en effektiv EU-tilbagesendelsespolitik. Dette nye stående korps, der skal bestå af 10 000 Frontexmedarbejdere og nationale embedsmænd, vil til enhver tid kunne støtte medlemsstater, der står over for udfordringer ved de fælles ydre grænser, og gøre tilbagesendelserne mere effektive.

Kommissionen er fast besluttet på at sikre en fuldstændig og rettidig gennemførelse af Frontex' nye mandat og glæder sig over, at de første hold i det stående korps er klar til indsættelse, og at hele korpset forventes at være klart inden udgangen af 2027. Kommissionen vil samarbejde med Frontex om at fortsætte overvågningen og sammen med medlemsstaterne sikre gennemførelsen af den internt aftalte køreplan for gennemførelsen af forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt fra 2019.

Siden 2017¹⁹ har det ifølge Schengengrænsekodeksen været et krav, at der for alle personer uanset nationalitet foretages en **systematisk kontrol i relevante databaser ved ind- og udrejse af Schengenområdet** med det formål at kontrollere, at disse personer ikke udgør en trussel mod den offentlige orden og den indre sikkerhed. Der er imidlertid konstateret en række problemer med gennemførelsen af disse nye regler, som skal løses. De nye regler giver mulighed for undtagelser fra systematisk kontrol på visse betingelser, men en inkonsekvent gennemførelse af disse undtagelser kan undergrave instrumentets effektivitet. For at opfylde de højeste sikkerhedsstandarder er det afgørende, at medlemsstaterne for alle rejsende ved de ydre grænser foretager en systematisk kontrol i de relevante databaser og anvender eventuelle undtagelser på en ensartet måde. Desuden er det nødvendigt i forbindelse med den indledende grænsekontrol at forbedre konsultationen af INTERPOL-notifikationer og -indberetninger, der er relevante for bekæmpelsen af terrorisme og grov kriminalitet. For at støtte disse to mål vil Kommissionen inden udgangen af 2021 i samarbejde med medlemsstaterne udarbejde retningslinjer for at sikre, at reglerne anvendes ensartet, og at eventuelle undtagelser kun anvendes i begrænset omfang.

Kommissionen har desuden taget initiativ til yderligere foranstaltninger for at styrke forvaltningen af de ydre grænser, navnlig ved i september 2020 at fremlægge et forslag om

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/458 af 15. marts 2017 om ændring af forordning (EU) 2016/399 (Schengengrænsekodeksen), for så vidt angår en styrkelse af kontrollen i relevante databaser ved de ydre grænser (EUT L 74 af 18.3.2017, s. 1).

screening før indrejse af tredjelandstatsborgere, der på irregulær vis forsøger at krydse de ydre grænser²⁰. Når reglerne er vedtaget, finder de anvendelse på alle tredjelandstatsborgere, der passerer den ydre grænse uden tilladelse. Screeningen skal udgøre første skridt i de overordnede asyl- og tilbagesendelsessystemer og fremskynde processen med at fastslå personernes status, og hvilken type procedure der bør gælde for deres situation. Screeningen før indrejse vil yderligere styrke forvaltningen af Unionens ydre grænser, samtidig med at alle forpligtelser vedrørende grundlæggende rettigheder overholdes fuldt ud. Kommissionen opfordrer derfor Europa-Parlamentet og Rådet til at sætte skub i forhandlingerne med henblik på en hurtig vedtagelse af forordningen.

Som en fast bestanddel i en moderne grænseforvaltning skal alle involverede aktører ved samtlige grænser sikre **fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder**, herunder børns rettigheder. På baggrund af Frontex' udvidede rolle styrker den nye forordning også agenturets ramme for grundlæggende rettigheder betydeligt. Der er for nylig udnævnt en ny **Frontexansvarlig for grundlæggende rettigheder**, hvis arbejde vil blive støttet af 40 observatører af grundlæggende rettigheder, som skal udføre deres opgaver på lokalt plan og i fuld uafhængighed. Grundlæggende rettigheder bliver også et centralt element i den flerårige strategiske politikcyklus for integreret europæisk grænseforvaltning. Derudover forventes Frontex i samarbejde med og på grundlag af arbejdet i Agenturet for Grundlæggende Rettigheder at udstikke **yderligere retningslinjer for gennemførelsen af grænsekontrol og grænseovervågning**, navnlig til søs.

Ifølge Kommissionens forslag om screening før indrejse af tredjelandstatsborgere, der på irregulær vis forsøger at krydse de ydre grænser, skal alle medlemsstater oprette en national overvågningsmekanisme for at styrke beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder og sikre en effektiv efterforskning af eventuelle krænkelse. Agenturet for Grundlæggende Rettigheder vil udarbejde **retningslinjer for denne overvågningsmekanisme** og vil efter anmodning støtte medlemsstaterne i udviklingen af deres nationale overvågningsmekanismer.

Gennemførelse af et af verdens mest teknologisk avancerede grænseforvaltningssystemer

Der er gjort enorme fremskridt i udviklingen af Unionens informationssystemer, der er et nødvendigt redskab i forvaltningen af den indre sikkerhed, migration og sundhed, både ved de ydre grænser og inden for Schengenområdet. På grundlag af det, der oprindeligt blot var ét informationssystem — Schengeninformationssystemet — har Unionen skabt en fælles europæisk IT-arkitektur med nye sammenkoblede systemer til grænseforvaltning, migration og retshåndhævelse. 2021 er et afgørende år for udviklingen af disse nye informationssystemer og den overordnede IT-arkitektur.

²⁰ Forslag til forordning om indførelse af screening af tredjelandstatsborgere ved de ydre grænser (COM(2020) 612 af 23.9.2020).

Afprøvningen af ind- og udrejsesystemet (EES)²¹ blev indledt i marts i år og vil fortsætte indtil udgangen af 2021 med henblik på at gøre systemet fuldt operationelt fra og med andet kvartal af 2022. Det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS)²² bliver operationelt ved udgangen af 2022. Desuden forventes implementeringen af det reviderede Schengeninformationssystem (SIS)²³ og det reviderede visuminformationssystem at være afsluttet inden udgangen af henholdsvis 2021 og udgangen af 2023. Den nye IT-arkitektur burde være fuldt ud interoperabel inden udgangen af 2023. I kraft af interoperabilitet forbindes alle europæiske systemer vedrørende grænser, migration, sikkerhed og retfærdighed, og det sikres, at alle disse systemer kan kommunikere med hinanden, at kontrollen ikke glipper på grund af manglede adgang til oplysninger, og at de nationale myndigheder råder over fuldstændige, pålidelige og nøjagtige oplysninger. Samtidig skal databeskyttelseskravene overholdes fuldt ud. Denne løsning bliver også et vigtigt grundlag for bona fide-rejser.

Det bliver langt fra en nem opgave at få implementeret alle de nye og ajourførte IT-systemer samt sikre fuld interoperabilitet mellem systemerne inden for de planlagte tidsrammer. Medlemsstaterne, Kommissionen og eu-Lisa har vist, at de er fast besluttede på at nå dette mål. Desuden har Kommissionen sammen med eu-LISA ydet — og vil fortsat yde — operationel støtte til medlemsstaterne. Fremskridtene overvåges nøje med et resultattavlesystem, og der er indført værktøjer til at sikre en hurtig reaktion på eventuelle nye udfordringer. IT-systemerne kan kun tages i brug, hvis alle medlemsstater og associerede Schengenlande er klar på samme tid. Opstår der en forsinkelse i blot ét land, kan systemerne ikke tages i brug noget som helst andet sted i Schengenområdet. I betragtning af den indbyrdes afhængighed mellem systemerne vil en forsinkelse i implementeringen af ét system desuden kunne vælte den overordnede tidsplan for hele IT-systemarkitekturen. Vi har et fælles ansvar for at gennemføre dette ambitiøse projekt til tiden, så vi kan få fuldt funktionsdygtige værktøjer på plads, der er klar til at reagere på pludselige og konstant skiftende udfordringer.

IT-arkitekturen skal også færdiggøres hurtigst muligt, navnlig ved at tilføje det reviderede Eurodac-system. Som led i den nye pagt om migration og asyl foreslog Kommissionen i september 2020 et opgraderet **Eurodac**²⁴, som bl.a. skal bidrage til at spore ulovlige bevægelser, tackle irregulær migration og forbedre tilbagesendelsesprocessen. Kommissionen

²¹ Ind- og udrejsesystemet (EES) er et automatiseret IT-system til registrering af rejsende fra tredjelande, både indehavere af visa til kortvarigt ophold og rejsende, der er fritaget for visumpligten, hver gang de krydser en ydre EU-grænse. Se https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en.

²² ETIAS er et hovedsageligt automatiseret IT-system, der er oprettet med henblik på at identificere risici for sikkerheden, irregulær migration eller høj risiko for epidemi i forbindelse med rejsende, der er fritaget for visumpligten, og som rejser til Schengenstaterne. Samtidig skal systemet gøre det lettere for langt størstedelen af de rejsende, der ikke udgør en sådan risiko, at krydse grænserne. Se https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en.

²³ Schengeninformationssystemet (SIS) er det mest udbredte og omfattende system til udveksling af oplysninger om sikkerhed og grænseforvaltning i Europa. Se https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en.

²⁴ Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af biometriske oplysninger (COM (2020) 614 final).

opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at sætte skub i forhandlingerne med henblik på hurtigst muligt at vedtage dette forslag.

Digitalisering af procedurerne ved de ydre grænser

Når der kommer gang i den globale rejseaktivitet igen efter covid-19-pandemien, kan der forventes kraftige stigninger i passagerstrømmene. Dette vil sætte nyt skub i den digitaliseringsproces, der startede allerede før pandemien, og kræve innovative metoder til at lette og fremskynde grænsekontrollen på internationale indrejsesteder. Digital dokumentation er både mere effektiv og mere sikker. Inden udgangen af 2021 vil Kommissionen **foreslå en forordning om digitalisering af visumproceduren** med henblik på at gøre Schengenvisumproceduren fuldt digitaliseret. Som næste skridt agter Kommissionen i 2023 efter en tilbundsgående vurdering og de nødvendige høringer at forelægge et **forslag til forordning om digitalisering af rejsedokumenter og lettelse af rejser**.

Samarbejde med tredjelande

Beskyttelse af Unionens ydre grænser kræver også et tæt samarbejde og partnerskab med vores nabolande og partnerlande. Et sådant samarbejde er en fast bestanddel i EU's integrerede grænseforvaltning. Stærke, omfattende, gensidigt fordelagtige og skræddersyede partnerskaber i overensstemmelse med den nye pagt om migration og asyl bidrager til bedre forvaltning af migration og styrket samarbejde om grænseforvaltning. Som det også understreges i den fælles meddelelse om et fornyet partnerskab med de sydlige nabolande²⁵, er et stærkt gensidigt engagement i navnlig at **styrke tredjelandes grænseforvaltningskapacitet og optrappe indsatsen mod de kriminelle netværk bag smugling af migranter og menneskehandel** af afgørende betydning. Dette indsatsområde vil blive styrket yderligere af den kommende EU-handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter (2021-2025).

Ifølge den nye pagt bør EU anvende alle de redskaber, det har til rådighed, til at yde operationel støtte til de nye partnerskaber, herunder gennem en langt tættere inddragelse af EU-agenturerne. Den Europæiske Union har også et ansvar for at støtte og fremme sine høje standarder for grænsebeskyttelse, herunder vedrørende grundlæggende rettigheder, over for tredjelande. EU-agenturerne bør også samarbejde mere intensivt med partnerlandene. Frontex' styrkede mandat giver mulighed for specifik operationel og teknisk støtte og samarbejde med tredjelande. Samarbejdet med landene på Vestbalkan, herunder via EU-statusaftaler med partnerlandene dér²⁶, vil gøre det muligt for Frontex' grænsevagter at samarbejde med

²⁵ Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Fornyet partnerskab med de sydlige nabolande: En ny dagsorden for Middelhavsområdet (JOIN (2021) 2 final af 9.2.2021).

²⁶ Statusaftalen med Albanien trådte i kraft den 1. maj 2019, og siden den 22. maj 2019 er der blevet indsat hold fra Frontex. Aftalen med Montenegro, der blev undertegnet i oktober 2019, trådte i kraft den 1. juli 2020. Den 15. juli 2020 blev der indledt en fælles operation. Aftalen med Serbien blev undertegnet i november 2019 og ratificeret på et ekstraordinært møde i parlamentet den 25. februar

nationale grænsevagter på et partnerlands område. Frontex kan nu også yde praktisk støtte til at udvikle partnerlandenes grænseforvaltningskapacitet og til at samarbejde med dem for at optimere frivillig tilbagevenden. Kommissionen vil desuden støtte udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstater og nabopartnerlande ved at fremsætte en **henstilling til medlemsstaterne om standardbestemmelser om udveksling af oplysninger** om situationsbevidsthed, der skal anvendes i bilaterale og multilaterale aftaler med tredjelande. Den vil også udarbejde en ny **standardstatusaftale**, der skal danne grundlag for Frontex' gennemførelse af fælles operationer i tredjelande, og en **model for samarbejdsordninger** med det formål at samordne rammerne for det praktiske samarbejde med disse lande. Dette vil bidrage til at sikre en ensartet måde at samarbejde med EU's eksterne partnere på.

Nøgleaktioner, der skal forbedre forvaltningen af de ydre grænser

Kommissionen vil fremlægge:

- et politikdokument (fjerde kvartal 2021), fulgt af en meddelelse om fastlæggelse af den flerårige strategiske politik for integreret europæisk grænseforvaltning (2022)
- et forslag til forordning om digitalisering af visumproceduren (fjerde kvartal 2021)
- et forslag til forordning om digitalisering af rejsedokumenter og lettelse af rejser (2023)
- en rapport om gennemførelsen af systematisk kontrol i databaser (fjerde kvartal 2021)
- vejledning om systematisk kontrol i relevante databaser ved ind- og udrejse af Schengenområdet (fjerde kvartal 2021)
- en EU-handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter (2021-2025) (tredje kvartal 2021)
- en henstilling til medlemsstaterne om standardbestemmelser om udveksling af oplysninger om situationsbevidsthed, der skal anvendes i bilaterale og multilaterale aftaler med tredjelande (tredje kvartal 2021)
- en standardstatusaftale og en model for samarbejdsordninger med tredjelande (tredje kvartal 2021).

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning bør:

- vedtage en teknisk og operationel strategi for integreret grænseforvaltning
- fortsat tage alle nødvendige skridt til at sikre, at den europæiske grænse- og kystvagts stående korps er fuldt operationelt senest i 2027
- udarbejde yderligere retningslinjer for gennemførelsen af grænsekontrol og grænseovervågning.

Medlemsstaterne bør:

- fortsat træffe alle nødvendige foranstaltninger til at overholde de lovbestemte frister for gennemførelsen af den nye IT-arkitektur i tæt samarbejde med Kommissionen og eu-LISA.

2021. Europa-Parlamentet og Rådet godkendte aftalen henholdsvis den 11. og 25. maj 2020. Det forventes, at der vil blive indledt operationer den 16. juni 2021. En statusaftale, der vil gøre det muligt at indsætte europæiske grænsevagthold ved grænsen mellem Kroatien og Bosnien-Hercegovina, blev parafet for to år siden, i januar 2019, og afventer Bosnien-Hercegovinas undertegnelse. Aftalen med Nordmakedonien afventer også undertegnelse.

Europa-Parlamentet og Rådet opfordres til at sætte skub i forhandlingerne med henblik på en hurtig vedtagelse af:

- forslaget til forordning om screening før indrejse
- forslaget til forordning om Eurodac.

3. FORANSTALTNINGER, DER SKAL STYRKE SCHENGENSAMARBEJDET INTERNT, OG SUPPLERENDE FORANSTALTNINGER MED HENBLIK PÅ ET OMRÅDE MED FRIHED, SIKKERHED OG RETFÆRDIGHED

Schengenområdet underbygges af en solid retlig ramme af foranstaltninger, der danner grundlag for operationelt samarbejde og informationsudveksling mellem politi og retsmyndigheder i straffesager, samt foranstaltninger på området visum- og tilbagesendelsespolitik, der er fastlagt for at kompensere for fraværet af kontrol ved de indre grænser. Disse regler, der er kendt under ét som Schengenreglerne, har til formål at opretholde et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed²⁷ ved at fremme gensidig tillid mellem medlemsstaterne og sikre, at de grundlæggende frihedsrettigheder reelt kan udøves i Den Europæiske Union.

I et område uden kontrol ved de indre grænser skal medlemsstaterne desuden samarbejde meget tæt ikke blot om Schengenrelaterede foranstaltninger, men også om andre supplerende tiltag inden for sikkerhed, politisamarbejde og retligt samarbejde samt migration og asyl. Endvidere bidrager EU-toldkodeksen til sikkerheden i Schengenområdet gennem ordningen for sikkerhedsrisikovurdering og kontrol ved de ydre grænser, der danner grundlag for frie varebevægelser.

Forebyggelse og bekæmpelse af sikkerhedstrusler, herunder grov og organiseret kriminalitet og terrorisme

I de senere år er der truffet mange konkrete foranstaltninger på EU-plan for at fortsætte bekæmpelsen af grov og organiseret kriminalitet og terrorisme på en effektiv måde og styrke sikkerheden i Schengenområdet, samtidig med at muligheden for at bevæge sig frit uden at blive underkastet grænsekontrol sikres og bevares. Kommissionen samarbejder med Europa-Parlamentet, Rådet, medlemsstaterne og andre interessenter om fuldt ud at gennemføre tiltagene i de overordnede strategiske sikkerhedsinitiativer, der blev præsenteret i juli 2020, som led i **strategien for EU's sikkerhedsunion (2020-2025)**²⁸. Denne strategi fokuserer på en række prioriterede områder for yderligere at fremme sikkerheden for alle indbyggere i Europa, navnlig ved at beskytte europæerne mod terrorisme og organiseret kriminalitet. Det drejer sig bl.a. om:

²⁷ Artikel 67 i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde.

²⁸ Meddelelse fra Kommissionen om strategien for EU's sikkerhedsunion (COM(2020) 605 final af 24.7.2020), https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security_en.

- **Dagsordenen for bekæmpelse af terrorisme i EU**²⁹, hvori der peges på forskellige risici for den indre sikkerhed og fremlægges foranstaltninger til at afhjælpe dem, navnlig i lyset af den trussel, som hjemvendte fremmedkrigere udgør.
- **EU-strategien til bekæmpelse af organiseret kriminalitet**³⁰, som omfatter en række foranstaltninger med sigte på at styrke retshåndhævelsen og det retlige samarbejde og bekæmpe strukturer for organiseret kriminalitet, højt prioriterede kriminalitetsområder og voksende former for kriminalitet, herunder smugling af narkotika og skydevåben samt miljøkriminalitet og forfalskning.
- **EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel**³¹, som fokuserer på at forebygge denne form for kriminalitet, retsforfølge menneskehandlere og beskytte og styrke ofrene.

Alle foranstaltningerne i disse strategier er vigtige elementer i udviklingen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. De er afgørende for at forbedre sikkerheden i Schengenområdet. En effektiv gennemførelse er nødvendig for at forebygge og bekæmpe sikkerhedstrusler og dermed styrke tilliden mellem medlemsstaterne. I forbindelse med gennemførelsen og anvendelsen af disse foranstaltninger er det også afgørende, at medlemsstaterne fuldt ud overholder de grundlæggende rettigheder, herunder børns rettigheder og de relevante databeskyttelseskrav.

En effektiv gennemførelse af nøgleprioriteterne i strategien for EU's sikkerhedsunion kræver også et fortsat tæt samarbejde med Vestbalkan og Unionens bredere naboskabsområde.

Styrkelse af politisamarbejdet og det retlige samarbejde

I et område uden kontrol ved de indre grænser bør politifolk i én medlemsstat have adgang til de samme oplysninger som deres kolleger i en anden medlemsstat. De bør samarbejde effektivt og på tværs af grænserne i Europa. Derfor er **politisamarbejde** et vigtigt led i de foranstaltninger, der underbygger sikkerheden i et område, hvor der ikke er kontrol ved de indre grænser, men hvor de enkelte lande er indbyrdes afhængige. Imidlertid varierer politisamarbejdet mellem medlemsstaterne og på internationalt plan stadig stærkt. Resultatet er, at kriminelle enkeltpersoner og organisationer med uformindsket kraft fortsætter med at operere på tværs af medlemsstaterne, idet de udnytter forskellene mellem de nationale jurisdiktioner³².

For at EU som helhed kan bekæmpe grov og organiseret kriminalitet effektivt, er vi nødt til at bevæge os væk fra et retshåndhævelsessamarbejde, der i vid udstrækning er baseret på bløde lovgivningsinstrumenter, og hen imod bindende systematiske partnerskaber. Et forbedret politisamarbejde kan også give medlemsstaterne flere alternativer til kontrol ved de indre

²⁹ COM(2020) 795 final.

³⁰ COM(2021) 170 final.

³¹ COM(2021) 171 final.

³² Ifølge Europols trusselsvurdering af grov og organiseret kriminalitet i EU (12. april 2021) udnytter de kriminelle i grænseområder den naturlige afgrænsning af de enkelte jurisdiktioner, som gør det muligt at undvige retshåndhævelse og giver nem adgang til flere forskellige markeder. Ifølge Europol er over 70 % af de kriminelle organisationer til stede i mere end tre medlemsstater.

grænser. Med dette for øje vil Kommissionen mod årets slutning forelægge et lovgivningsforslag om en **EU-kodeks for politisamarbejde**. Denne kodeks vil udgøre en sammenhængende retlig ramme på EU-plan, der skal sikre, at de retshåndhævende myndigheder har lige adgang til oplysninger, som andre medlemsstater ligger inde med, når de har brug for dem til at bekæmpe kriminalitet og terrorisme.

For at styrke **informationsudvekslingen** skal EU's kodeks for politisamarbejde formalisere og præcisere procedurerne for udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne, navnlig med henblik på efterforskning, herunder "kvikskrankens" rolle i forbindelse med sådanne udvekslinger. Samtidig skal der gøres fuld brug af Europols informationsudvekslingskanal³³. Kodeksen vil blive suppleret med et forslag om at styrke den automatiserede udveksling af vigtige kategorier af data i henhold til Rådets **Prümafgørelser**³⁴. Den nye retlige ramme skal gøre udvekslingen af DNA- og fingeraftryksoplysninger samt køretøjsregistreringsdata mellem medlemsstaterne mere effektiv og hurtigere. Det skal være muligt for de nationale myndigheder at finde ud af, om der findes oplysninger i andre medlemsstater, og hurtigt tilgå disse oplysninger. Kommissionen vurderer også behovet for at tilføje nye datakategorier til denne udveksling, f.eks. fotos, kørekort, straffeattester og ballistiske data.

Hvad angår **operationelt samarbejde på tværs af grænserne i EU** skal EU-kodeksen for politisamarbejde tilgodese behovet for fælles standarder, så politifolk kan samarbejde effektivt med deres kolleger i nabolandene. På grundlag af god praksis inden for bilateralt eller multilateralt samarbejde mellem medlemsstaterne bør politifolk kunne udføre fælles operationer og fælles patruljering i grænseområder. Da kriminelle og terrorister opererer på tværs af medlemsstaterne, bør politimyndighederne kunne overvåge og anholde dem efter forfølgelser over grænserne, hvor det er nødvendigt. Under hensyntagen til medlemsstaternes rolle på området indre sikkerhed og den nødvendige fleksibilitet til at samarbejde regionalt vil EU-kodeksen for politisamarbejde sigte mod at præcisere og samordne reglerne for deltagelse i grænseoverskridende retshåndhævelsesoperationer. Intensiveringen af det operationelle politisamarbejde i Unionen vil kræve et stærkt politisk engagement fra alle relevante aktørers side.

I december 2020 fremlagde Kommissionen også forslag om at **styrke Europols mandat**³⁵ ved f.eks. at gøre det muligt for agenturet at støtte nationale efterforskninger med analyse af "big data". Kommissionen opfordrer indtrængende Europa-Parlamentet og Rådet til at sætte skub i forhandlingerne med henblik på en hurtig vedtagelse af den nye forordning.

Det er også af afgørende betydning at videreudvikle de nyligt vedtagne værktøjer, som de retshåndhævende myndigheder har til rådighed. Øget brug af forhåndsinformation om passagerer (API) i kombination med passagerlister (PNR) har potentiale til markant at øge sikkerheden til relativt lave omkostninger og uden at forstyrre strømmen af rejsende. I

³³ Europols netværksprogram til sikker informationsudveksling.

³⁴ Rådets afgørelse 2008/615/RIA om intensivering af det grænseoverskridende samarbejde, navnlig om bekæmpelse af terrorisme og grænseoverskridende kriminalitet, og Rådets afgørelse 2008/616/RIA om gennemførelse af afgørelse 2008/615/RIA.

³⁵ COM(2019) 796 final af 9.12.2020.

overensstemmelse med PNR-forordningen indsamler medlemsstaterne oplysninger om alle passagerer for alle flyvninger, herunder flyvninger inden for EU. Ifølge API-direktivet³⁶ skal der derimod kun systematisk indsamles API-data derimod kun systematisk for flyvninger til Unionen fra tredjelande. Kommissionen er derfor ved at udarbejde et lovgivningsforslag om udvidelse af brugen af **forhåndsinformation om passagerer (API) til også at omfatte flyvninger inden for Schengenområdet**. Denne ændring vil udvide udvalget af kompenserende foranstaltninger, som medlemsstaterne kan benytte, og gøre det muligt for de retshåndhævende myndigheder at benytte en risikobaseret og datadrevet tilgang inden for Schengenområdet.

Udover styrket politisamarbejde bygger tilliden mellem medlemsstaterne også på et tæt retligt samarbejde. Et vigtigt værktøj til at gøre det hurtigere og nemmere at gennemføre udlevering inden for EU er den europæiske arrestordre, som er et vigtigt instrument for det retlige samarbejde i straffesager. En fuldstændig gennemførelse af de væsentligste tiltag skitseret i Rådets konklusioner om den europæiske arrestordre fra december 2020³⁷ såvel som i Europa-Parlamentets rapport om den europæiske arrestordre fra januar 2021³⁸ er vigtige for at forbedre måden, arrestordren fungerer på. Kommissionen vil **opdatere håndbogen om den europæiske arrestordre** og udstede retningslinjer til aktørerne i håndtering af potentielt uberettigede anmodninger om eftersøgning og udlevering. Kommissionen arbejder sammen med aktører inden for retsvæsenet i en nyoprettet gruppe om at sikre en hurtigere informationsudveksling om den europæiske arrestordre. Endelig holder Kommissionen skarpt øje med, at rammeafgåelsen om den europæiske arrestordre gennemføres korrekt, og indleder traktatbrudsprocedurer, hvis det er relevant.

Dertil kommer, at områder af det retslige samarbejde med fokus på koordinationen af grænseoverskridende retsforfølgelse, hvor Unionen nu har udarbejdet en række lovgivningsmæssige værktøjer såsom den europæiske efterforskningskendelse og etableret et agentur, der skal fremme koordinationen, også er relevante. Det er afgørende, at Eurojust videreudvikler sin kapacitet til at bistå nationale myndigheder i grænseoverskridende efterforskning og retsforfølgelse ved at anvende moderne IT-teknologi og sikker kommunikation, herunder e-CODEX-systemet, og etablere "hit/intet hit"-forbindelser med andre RIA-agenturer. Tilsvarende bør de fælles efterforskningshold (JIT) også drage fordel af digitale værktøjer, hvor oplysninger behandles via en sikker IT-samarbejdsplatform. Kommissionen arbejder hen imod en mere generel digitalisering af instrumenter til retligt samarbejde for yderligere at fremme denne udvikling³⁹.

³⁶ Rådets direktiv 2004/82/EF af 29. april 2004 om transportvirksomheders forpligtelse til at fremsende oplysninger om passagerer (EUT L 261 af 6.8.2004, s. 24).

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

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

³⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget "Digitalisering af retsvæsenet i Den Europæiske Union: En værktøjskasse fuld af muligheder" (COM(2020) 710 final af 2.12.2020).

Behov for fremtidssikrede systemer: bedst mulig udnyttelse af eksisterende og fremtidige teknologier

Teknologierne til støtte for grænseoverskridende politisamarbejde og retshåndhævelse har udviklet sig hurtigt i de seneste år og giver nye muligheder for at forebygge, spore og bekæmpe potentielle trusler på tværs af grænserne. Desuden er moderne teknologier navnlig billigere og kan vise sig at være effektive med hensyn til at nå de samme mål som midlertidig fysisk grænsekontrol. Udover den politikontrol, som medlemsstaterne kan udføre i grænseområder (hvis der ikke findes kontrol ved de indre grænser), kan de også anvende sådanne teknologier i f.eks. lufthavne eller togstationer, der er områder med øget risiko.

Desuden er den videre udvikling, udrulning og brug af kunstig intelligens afgørende for, at retshåndhævelsen kan holde trit med datamængden og -kompleksiteten i de aktuelle efterforskninger og kriminelles brug af moderne teknologier. En af målsætningerne med Kommissionens forslag til forordning om kunstig intelligens⁴⁰ er at fremme udviklingen af sikker og lovlige kunstig intelligens, som overholder grundlæggende rettigheder. Kunstig intelligens kræver adgang til datasæt af høj kvalitet. Rettidig oprettelse af europæiske dataområder vil hjælpe med udviklingen, oplæringen og evalueringen af værktøjer, der benytter kunstig intelligens, til retshåndhævelsesformål.

I de seneste år er der foretaget betydelige investeringer i forskning og innovation, som skal øge sikkerheden og lette rejseaktiviteten på EU- og medlemsstatsniveau⁴¹, og en række medlemsstater er i den forbindelse i gang med at indføre velfungerende systemer⁴². Kommissionen vil fortsat støtte medlemsstaterne i deres indførelse og anvendelse af nye teknologier. Det er samtidig afgørende at fortsætte med at investere i forskning i de muligheder, som nye fremspirende teknologier kan tilbyde. Kommissionen vil fremme både tekniske og politiske drøftelser om disse spørgsmål med henblik på at udforske det fulde potentiale ved moderne teknologier og samtidig sørge for fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder og sikre udveksling af bedste praksis og viden blandt medlemsstaterne.

En fælles migrations- og asylpolitik

⁴⁰ Kommissionens forslag af 21. april 2021 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af harmoniserede regler om kunstig intelligens (retsakten om kunstig intelligens) og ændring af visse EU-retsakter (COM(2021) 206 final). I dette forslag klassificeres en række anvendelser af kunstig intelligens i forbindelse med migration og retshåndhævelse som værende forbundet med høj risiko.

⁴¹ Kommissionen støtter dette forskningsarbejde via Horisont Europas arbejdsprogram på området civil sikkerhed for samfundet. I perioden 2007-2020 investerede EU næsten 3 mia. EUR i sikkerhedsforskning, hvor der blev lanceret næsten 700 projekter. Disse dækkede en lang række sikkerhedsemner, herunder grænseforvaltning og lettelse af rejseaktiviteter.

⁴² Et sådant system er f.eks. den nederlandske flagskibsforanstaltning, @MIGO-BORAS-systemet. Dette system muliggør elektronisk genkendelse af nummerplader, verifikation i relevante databaser og udsendelse af patruljer fra det nederlandske kongelige Marechaussee (militærpoliti), som kan udføre kontrol på stedet.

De meget ekstraordinære omstændigheder med flygtningekrisen i 2015 satte området uden kontrol ved de indre grænser under pres og viste alvorlige mangler ved Unionens migrationsforvaltningssystem, navnlig hvad angår solidaritet og ansvarlighed. Alle løsninger, der foreslås i **den nye pagt om migration og asyl**, vil bidrage til effektiv migrationsforvaltning, tættere samarbejde og ansvarsdeling mellem medlemsstaterne, hvilket vil være med til at styrke Schengenområdet. Den nye pagt har til formål at lukke hullerne i kontrollen ved de ydre grænser og asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne i medlemsstaterne ved at fastsætte en **gnidningsløs proces ved grænsen, der gælder for alle tredjelandstatsborgere, som krydser grænserne uden tilladelse**. I kombination med forslaget om procedure for screening før indrejse øger pagten forbindelserne mellem asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne ved de ydre grænser. De nye grænseprocedurer såvel som andre foranstaltninger, der er inkluderet i pagten, bør bidrage til styrke forvaltningen af de ydre grænser og forebygge og reducere tilfælde med forsvundne personer og uautoriserede bevægelser inden for Schengen.

Samtidig foreslås der med pagten en **permanent solidaritetsmekanisme**, der skal støtte de medlemsstater, som står over for de største udfordringer med hensyn til irregulære ankomster ved de ydre grænser. Solidariteten vil være obligatorisk og skræddersyet til de faktiske behov. Muligheden for vise solidaritet vil omfatte omfordeling, suppleret af ordninger for overtagelse af tilbagesendelse, hvor medlemsstaterne forpligter sig til at støtte tilbagesendelser; desuden kan solidariteten under særlige omstændigheder omfatte andre bidrag, som f.eks. bidrag til kapacitetsopbygning vedrørende asyl, modtagelseskapacitet, operationel støtte eller samarbejde med relevante oprindelses- eller transitlande uden for EU. Et fælles migrations- og asylsystem som helhed og forsikringen om, at der findes et stærkt system til håndtering af irregulære indrejser, vil styrke den gensidige tillid og således støtte Schengenområdet.

Nøgleaktioner, der skal styrke Schengenområdet internt

Kommissionen agter at:

- fremsætte et lovgivningsforslag om en EU-kodeks for politisamarbejde (fjerde kvartal 2021)
- fremsætte et forslag til forordning om en forpligtelse til at videreformidle forhåndsoplysninger om passagerer (API) (2022)
- iværksætte særlige høringer for at undersøge brugen af teknologi som alternativ til grænsekontrol (tredje kvartal 2021)
- ajourføre håndbogen om den europæiske arrestordre (fjerde kvartal 2021).

Medlemsstaterne bør:

- fuldt ud gennemføre de resterende sikkerhedsinitiativer og gøre fuld brug af de forhåndenværende retshåndhævelsesværktøjer.

Europa-Parlamentet og Rådet opfordres til at sætte skub i forhandlingerne med henblik på en hurtig vedtagelse af:

- forslaget om at styrke Europols mandat
- forslagene, der er omfattet af den nye pagt om migration og asyl.

4. ØGET BEREDSKAB OG BEDRE FORVALTNING SKAL ØGE TILLIDEN

Schengenområdet støttes af en lang række foranstaltninger, der kompenserer for fraværet af kontrol ved de indre grænser, men disse foranstaltninger er kun noget værd, hvis de gennemføres korrekt. Vi har derfor brug for et stærkt forvaltningssystem, der er gearret til fremtidens Schengen-relaterede udfordringer såvel som øget politisk dialog, overvågning og håndhævelse.

Politisk dialog, der skal føre til konsensus og samarbejde

Kommissionen har oprettet Schengenforummet for at fremme en regelmæssig og struktureret politisk dialog blandt de aktører, som er med til at sikre et velfungerende Schengenområde. To møder i forummet har allerede fundet sted, den 30. november 2020 og den 17. maj 2021, med deltagelse af medlemmer af Europa-Parlamentet og indenrigsministre. Forummet har vist sig at være en nyttig platform for politisk styring af de vigtige elementer i nærværende strategi og for opbygning af tillid.

Kommissionen vil på grundlag af disse erfaringer fortsætte med at organisere regelmæssige møder i Schengenforummet for at drøfte Schengens tilstand på politisk niveau og fremme løbende overvejelser og samarbejde om de reaktioner, der er nødvendige for at tackle nuværende og fremtidige udfordringer. Det næste møde skal efter planen finde sted inden udgangen af 2021.

Det er vigtigt, at de politiske drøftelser omfatter alle elementer af den komplekse arkitektur, der understøtter et velfungerende Schengenområde. Kommissionen vil derfor relancere vedtagelsen af "**Rapport om Schengens tilstand**", der skal tjene som grundlag for drøftelser ved det årlige møde i forummet. Rapporten vil opsummere situationen hvad angår fraværet af kontrol ved de indre grænser, resultaterne af Schengenevalueringerne og status for gennemførelsen af henstillinger. Kommissionen vil i disse rapporter indarbejde en "Schengen-resultattavle" for på en sammenhængende måde at vurdere gennemførelsen af Schengenreglerne på de forskellige politikområder og bedre støtte medlemsstaterne i deres håndtering af udfordringerne.

Beredskab: modernisering og tilpasning af vores systemer

Genindførelse af kontrol ved de indre grænser har været et problem i adskillige år, også længe før covid-19-pandemien startede. Flere medlemsstater har haft kontinuerlig kontrol ved de indre grænser siden 2015. Det har sat fokus på behovet for øget koordination på EU-niveau med hensyn til disse kontroller ved de indre grænser for at sikre, at de står i et rimeligt forhold til formålet. Som reaktion fremlagde Kommissionen i 2017 forslag om ændring af Schengengrænsekodeksen⁴³, der til trods for behovet for at løse problemet ikke fik

⁴³ COM(2017) 571 final.

tilstrækkelig støtte til, at forhandlingerne mellem Europa-Parlamentet og Rådet fik en positiv udgang.

Erfaringerne med covid-19-pandemien fremhævede endvidere behovet for en stabil ramme for koordination og beslutningstagning ved de ydre grænser og inden for Schengen i krisesituationer. Kapaciteten til at håndtere fremtidige pandemier eller lignende trusler, der påvirker adskillige eller alle medlemsstater samtidigt, på fuldt ud koordineret vis vil være udtryk for Schengens robusthed. En medlemsstats handlinger ved en af Unionens fælles ydre grænser eller inden for Schengenområdet kan påvirke alle de andre medlemsstater.

Europa-Kommissionen reagerede hurtigt inden for rammerne af sine beføjelser ved at åbne "grønne baner" for transit af væsentlige varer og vedtage to sæt retningslinjer om arbejdskraftens frie bevægelighed⁴⁴ og nødhjælp i forbindelse med grænseoverskridende sundhedsydelse⁴⁵ såvel som en række andre retningslinjer og henstillinger vedrørende forvaltning af de ydre og indre grænser, i takt med at krisen udviklede sig⁴⁶. Med udgangspunkt i et forslag fra Kommissionen blev der med Rådets henstilling (EU) 2020/1475⁴⁷ og ændringen hertil, (EU) 2021/119⁴⁸, anlagt en koordineret tilgang til begrænsningen af den frie bevægelighed under covid-19-pandemien, mens Rådets henstilling (EU) 2020/912 omhandlede restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU⁴⁹.

Inden udgangen af året vil Kommissionen på baggrund af erfaringerne fremsætte **et nyt forslag om en ændring af Schengengrænsekodeksen**. Det nye forslag vil skulle forholde sig til de erfaringer, der er gjort under covid-19-krisen, og bygge på drøftelser i forbindelse med forslaget fra 2017, navnlig med hensyn til bibeholdelsen af medlemsstaternes mulighed for at genindføre kontrol ved de indre grænser under fastholdelse af princippet om, at denne kontrol bør være en sidste udvej, som kun anvendes i tilfælde af trusler.

⁴⁴ Meddelelse fra Kommissionen "Retningslinjer for udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed under covid-19-udbruddet" (C(2020)2051).

⁴⁵ Meddelelse fra Kommissionen "Retningslinjer for EU's nødhjælp ved grænseoverskridende samarbejde om sundhedsydelse i forbindelse med covid-19-krisen" (C(2020) 2153).

⁴⁶ F.eks. retningslinjer for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser (COM(2020) 1753 final), retningslinjer for sundhedsbeskyttelse, hjemsendelse og rejsearrangementer til søfarende, passagerer og andre personer om bord på skibe (C(2020) 3100 final) og meddelelsen "Covid-19: midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU" (COM(2020) 115).

⁴⁷ Rådets henstilling (EU) 2020/1475 af 13. oktober 2020 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 337 af 14.10.2020, s. 3). Den 1. februar 2021 vedtog Rådet på Kommissionens forslag ændringer til henstilling (EU) 2020/1475 i lyset af en meget høj smittespredning i samfundet i hele EU, som muligvis kan forbindes med den øgede overførbare af de nye sars-CoV-2-varianter. Den 31. maj 2021 fremsatte Kommissionen et forslag om ændring af denne henstilling i lyset af den forbedrede epidemiologiske situation og den kommende udrulning af EU's digitale covidcertifikat.

⁴⁸ Rådets henstilling (EU) 2021/119 af 1. februar 2021 om ændring af henstilling (EU) 2020/1475 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien (EUT L 36I af 2.2.2021, s. 1).

⁴⁹ Rådets henstilling (EU) 2020/912 af 30. juni 2020 om de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner (EUT L 208 I af 1.7.2020, s. 1).

For at håndtere fremtidige Schengendækkende udfordringer vil en revideret Schengen grænsekodeks skulle omfatte situationer, hvor der opstår alvorlige trusler, herunder trusler mod den offentlige sundhed såsom den, der opstod med covid-19-pandemien. I sådanne tilfælde er det vigtigt at sikre koordination og tæt samarbejde på EU-niveau med de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger, så genindførelse af kontrol ved de indre grænser forbliver sidste udvej. Kommissionen og medlemsstaterne vil således kunne få et overblik over de omstændigheder, der skaber behov for genindførelse af grænsekontrol. Ved navnlig at trække på de erfaringer, der er gjort med pandemiens alvorlige trussel mod den offentlige sundhed, hvor der har været forskelle i medlemsstaternes gennemførelse af Rådets henstilling (EU) 2020/912, vil den reviderede kodeks også tage hånd om behovet for at koordinere foranstaltninger, der begrænser rejser til EU, og udgøre en fleksibel ramme for krisehåndtering.

Covid-19-krisen har for alvor vist, hvor skrøbeligt et velfungerende indre marked kan være. I juni vil Kommissionen offentliggøre en meddelelse om erfaringerne fra covid-19-krisen for at reflektere over, hvordan vi bedre kan forberede os på, være mere robuste over for og reagere på offentlige sundhedskriser i fremtiden. Den eksisterende retlige ramme for det indre marked er ikke tilstrækkeligt rustet til krisesituationer. I meddelelsen om ajourføring af den nye industristrategi fra 2020⁵⁰ fremsatte Kommissionen forslag om et nødinstrument for det indre marked. Instrumentet er en strukturel løsning, der skal sikre den frie bevægelighed for personer, varer og tjenesteydelser i tilfælde af nye kriser. Det bør garantere mere informationsudveksling, koordination og solidaritet, når medlemsstaterne vedtager kriserelaterede foranstaltninger.

Blandt den brede vifte af retningslinjer og henstillinger, der blev vedtaget i forbindelse med covid-19-pandemien, vedtog Kommissionen navnlig **systemet med "grønne baner"**, som reaktion på, at godstrafikken blev standset ved de indre grænser i marts 2020⁵¹. Det blev ajourført i oktober 2020⁵² på grundlag af de erfaringer, der var gjort. Målet var at sikre, at EU-dækkende forsyningskæder fungerer under alle omstændigheder. Medlemsstaterne blev i tråd med principperne for de grønne baner anmodet om at udpege alle relevante indre grænseovergangssteder langs det transeuropæiske transportnet (TEN-T) som "grøn bane"-grænseovergangssteder, der skal være åbne for alle godskøretøjer uanset type af last. Passage af grænsen, herunder alle former for kontrol og sundhedsscreening, bør ikke overskride 15 minutter, og restriktioner såsom obligatorisk karantæne for eller test af transportarbejdere bør

⁵⁰ Meddelelse fra Kommissionen "Ajourføring af den nye industristrategi fra 2020: Opbygning af et stærkere indre marked til fremme af Europas genopretning" (COM(2021) 350 final), https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf.

⁵¹ Meddelelse fra Kommissionen om indførelse af grønne baner i henhold til retningslinjerne for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser, 2020/C 96 I/01, C(2020) 1897 (EUT C 96I af 24.3.2020, s. 1).

⁵² Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet om opgradering af grønne baner til transport for at holde økonomien kørende under genopblusningen af covid-19-pandemien (COM(2020) 685 final).

ophæves, uden at dette berører de nationale myndigheders behov for at træffe forholdsmæssige og særligt tilpassede foranstaltninger for at minimere smitterisikoen. For bedre at være forberedt på fremtidige kriser og i det tilfælde, at indførelse af kontrol ved de indre grænser atter bliver uundgåelig til trods for de iværksatte foranstaltninger, vil Kommissionen kodificere de relevante **afhjælpende foranstaltninger** fra de retningslinjer og henstillinger, som blev udarbejdet under covid-19-krisen, i en **praktisk vejledning for grænsevagter**, der skal fungere som primær referenceramme for grænsevagter i krisesituationer. Dette vil også sikre den frie bevægelighed for erhvervsudøvere og tilvejebringe garantier for grænseoverskridende udstationering af arbejdstagere i krisetider (herunder transportarbejdere og sundhedspersonale).

Desuden **bør systemet med "grønne baner" nu konsolideres** i en ramme, der kan aktiveres som reaktion på nye kriser. Kommissionen har derfor inden udgangen af 2021 til hensigt at fremlægge en beredskabsplan i overensstemmelse med det bredere initiativ om et nødinstrument for det indre marked. Hvad angår transport- og mobilitetsaspekterne vil dette initiativ trække på erfaringerne fra den nuværende pandemi og tage hånd om de behov, der er i forbindelse med europæisk gods- og passagertransport i tilfælde af en pandemi. Det vil fokusere på at sikre fri bevægelighed for transportarbejdere og godstransport og give klarhed på passagertransportområdet. Det vil sigte mod at gøre EU's transportsystem bedre forberedt på pandemilignende situationer og bevare det indre markeds integritet.

Kommissionens henstilling om en **EU-plan for beredskab og krisestyring på migrationsområdet**⁵³, der er vedtaget som del af den nye pagt om migration og asyl, vil også hjælpe med at sikre beredskab og reaktion på svære migrationssituationer, der kan påvirke Unionen. Planen sikrer konstant overvågning af migrationssituationen ved EU's ydre grænser og i relevante tredjelande såvel som rettidig informationsudveksling mellem alle berørte aktører. Plannetværkets arbejde kræver nu fuld gennemførelse med deltagelse af alle aktører, navnlig medlemsstaterne og relevante agenturer.

Styrket overvågning og håndhævelse

Et velfungerende Schengenområde forudsætter gensidig tillid blandt medlemsstaterne og i sidste ende en korrekt og effektiv gennemførelse af de retlige rammer for Schengen. Dette er afgørende, eftersom manglende eller mangelfuld gennemførelse i én medlemsstat kan påvirke alle andre medlemsstater og således bringe Schengenområdet i fare.

Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen ("mekanismen") støtter som et peer-to-peer instrument opbygningen af gensidig tillid blandt medlemsstaterne. Den er også vigtig for et velfungerende Schengen, da den er med til at identificere og afhjælpe problemer og forbedre medlemsstaternes gennemførelse af den retlige ramme.

⁵³ Kommissionens henstilling om en EU-mekanisme til kriseberedskab og -styring i forbindelse med migration (plan for beredskab og krisestyring på migrationsområdet) (C(2020) 6469 af 23. september 2020).

Et stærkere og mere robust Schengen har brug for en mekanisme, der er fuldt ud egnet til formålet. Den femårige revision af mekanismen har afdækket mangler, der kan forhindre mekanismen i at fungere lige så effektivt, som den burde. Baseret på omfattende høringer af relevante interessenter, som har ført til bred fælles forståelse, fremsætter Kommissionen et **forslag om revision af Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen**. Målet med forslaget er at gøre mekanismen mere effektiv, strategisk og bedre i stand til at håndtere de nye realiteter og udfordringer. Forslaget bør også øge mekanismens kapacitet til at fremme den politiske dialog om Schengens tilstand, idet der fokuseres på de områder, der potentielt kan bringe Schengenområdet som helhed i fare.

Forslaget sætter betydeligt skub i den evalueringsproces, der skal sikre, at mangler identificeres og afhjælpes i tide. Der fastsættes en fremskyndet procedure, som kan bruges, når der i evalueringerne konstateres mangler, som kan bringe Schengenområdet i fare. Under denne nye procedure vil den evaluerede medlemsstat skulle afhjælpe manglen med det samme, også før evalueringsrapporten vedtages, og informere Kommissionen og de øvrige medlemsstater om de foranstaltninger, der er truffet. Rådets beslutningskompetence koncentrerer om de mest politisk relevante sager, og Europa-Parlamentets og Rådets kontrolfunktion i processen øges.

Forslaget skaber en fleksibel ramme, hvor den seneste udvikling på lovgivningsområdet, såsom den nye IT-arkitektur og ind- og udrejsesystemet, og de relevante EU-agenturers rolle integreres fuldt ud i evalueringerne. Det styrker også risikobaserede evalueringer, hvilket giver et bedre overblik over medlemsstaternes resultater og Schengenrådets generelle tilstand. Det giver en stærkt tiltrængt fleksibilitet til at kunne reagere, når nye udfordringer opstår, ligesom eksisterende proceduremæssige forpligtelser forenkles og bureaukrati fjernes. Det klarlægger eksisterende værktøjer, etablerer nye og udvider evalueringscyklussen fra fem til syv år for at sikre en tættere, skræddersyet og mere strategisk overvågning af medlemsstaterne.

Den eksisterende mekanisme vil fortsat blive anvendt til evaluering af, hvordan medlemsstaterne gennemfører og anvender databeskyttelseskravene. For at tage hånd om betænkelighederne ved den nuværende mekanismes begrænsede kapacitet til at påvise specifikke typer af overtrædelser af grundlæggende rettigheder, øger forslaget Agenturet for Grundlæggende Rettigheds rolle og dets systematiske inddragelse i evalueringerne såvel som den rolle, som tredjeparter, herunder ombudsmænd, og myndigheder, som fører tilsyn med overholdelse af de grundlæggende rettigheder, spiller. For at gøre de uanmeldte besøg mere effektive er det fastsat i forslaget, at det systematiske 24 timers varsel fjernes for sådanne besøg.

I de senere år er der blevet fastsat andre kontrol- og overvågningsmekanismer på EU-plan og nationalt plan, der kan supplere Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen. I forslaget fastsættes bestemmelser om **øget synergi med disse instrumenter, særligt Frontex' sårbarhedsvurderinger**. Målet er at få mest muligt ud af de oplysninger, der

indsamles i forbindelse med sårbarhedsvurderingerne og så vidt muligt undgå dobbeltarbejde og modstridende henstillinger. Relevante eksempler på andre politikområder, hvormed det er muligt at opnå øgede synergivirkninger, er den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT) eller det tilsyn, som Kommissionen fører, med støtte fra eu-LISA, med gennemførelsen af relevante IT-systemer. I evalueringerne vil resultaterne af nationale kvalitetskontrolmekanismer (der fremmes i henhold til forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt) og den uafhængige overvågningsmekanisme i henhold til forslaget om screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser, også blive taget i betragtning.

Mekanismen beror på medlemsstaternes villighed til at gennemføre henstillingerne. Hvis én medlemsstat imidlertid ikke gennemfører den relevante lovgivning korrekt og ikke følger op på de fremsatte henstillinger, vil det påvirke hele Schengenområdet. Kommissionen vil, hvis det er nødvendigt og relevant, gøre **mere systematisk brug af synergierne mellem Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen og traktatbrudsprocedurer**. Den vil i den forbindelse følge en struktureret tilgang, hvor der anvendes mere fleksible og gennemsigtige kriterier til at fastslå de omstændigheder, der kan udløse en traktatbrudsprocedure, jf. Kommissionens overordnede politik om håndhævelse og gennemførelse af EU-retten⁵⁴. Situationer, hvor overtrædelser eventuelt kan forfølges, omfatter tilfælde, hvor der konstateres alvorlig manglende overholdelse med afgørende og omgående konsekvenser for et velfungerende Schengenområde, hvor en medlemsstat systematisk ikke følger henstillinger vedrørende afhjælpning af den manglende overholdelse, eller hvor der er vedvarende mangler, fordi mekanismen ikke har haft held med at sørge for medlemsstatens overholdelse af reglerne ved cyklussens afslutning.

Kommissionen vil desuden iværksætte en tæt politisk og teknisk dialog med de medlemsstater, der har langvarige kontrolforanstaltninger ved de indre grænser, med henblik på at forstå situationen og sammen med disse medlemsstater undersøge mulighederne for specifikke samarbejdsforanstaltninger med de tilstødende medlemsstater eller øget grænseoverskridende politisamarbejde. Hvis disse drøftelser bekræfter, at medlemsstaterne forlænger kontrolforanstaltningerne ved de indre grænser uforholdsmæssigt længe og uden planer om at ændre kurs, er Kommissionen parat til at gøre fuld brug af de retlige midler, den har til sin rådighed. Endelig vil Kommissionen fortsat vurdere den covid-relaterede genindførelse af kontrol ved de indre grænser med henblik på at sikre, at disse kontrolforanstaltninger ophæves, så snart den epidemiologiske situation tillader det.

Fuldførelse af Schengenområdet

Kommissionen mener, at en fuldførelse af Schengen kræver, at der tages de fornødne skridt til at følge op på de berettigede forventninger og retlige forpligtelser hos de EU-medlemsstater, som endnu ikke er fuldgyldigt medlem af området uden kontrol ved de indre grænser.

⁵⁴ Meddelelse fra Kommissionen "EU-retten: Bedre resultater gennem bedre anvendelse", C(2016)8600 (EUT C 18 af 19.1.2017, s. 10).

Bulgarien og Rumænien fik allerede i 2010/2011 en positiv evaluering inden for rammerne af Schengenevalueringprocessen. For så vidt angår Kroatien vedtog Kommissionen den 22. oktober 2019 en meddelelse⁵⁵, hvor det blev slået fast, at Kroatien har truffet de foranstaltninger, der er behov for for at sikre, at de nødvendige betingelser for anvendelsen af Schengenreglerne er opfyldt, hvilket efterfølgende blev bekræftet ved et målrettet genbesøg ved Kroatiens ydre grænser.

Kommissionen mener, at det nu er på høje tid at følge op på disse positive evalueringer, og opfordrer derfor Rådet til at tage de nødvendige skridt for, at **Bulgarien, Rumænien og Kroatien kan blive indlemmet i området uden kontrol ved medlemsstaternes indre grænser**. Disse medlemsstater gennemfører på effektiv vis de fleste af Schengenreglerne, men de nyder ikke de fulde fordele, der følger med det at være del af Schengenområdet, og det skal der rettes op på.

Deres tiltrædelse af Schengenområdet er ikke blot disse landes berettigede forventning og retlige forpligtelse. Kommissionen er også overbevist om, at det, hvis alle tre lande tiltræder Schengen fuldt ud, vil øge sikkerheden i EU som helhed, da disse lande således vil være i stand til at gøre fuld brug af de tilgængelige værktøjer såsom dem, der er knyttet til visuminformationssystemet og interoperabilitet. Deres tiltrædelse er også altafgørende for en øget gensidig tillid i Schengenområdet.

Det samme gælder for **Cypern**, når landet har fuldført den igangværende Schengenevalueringproces med et positivt resultat. Fra en teknisk synsvinkel er det cypriotiske system klart til at blive integreret i Schengeninformationssystemet, hvorfor Rådet snart vil kunne træffe en afgørelse, der som et første vigtigt skridt giver Cypern delvis adgang til Schengeninformationssystemet.

Selv om **Irland** ikke er en del af Schengenområdet, har landet, fordi det har tilvalgt dele af Schengenreglerne, haft adgang til Schengeninformationssystemet siden marts 2021. Dette udgør endnu et led i indsatsen for øget sikkerhed i hele EU.

Nøgleaktioner, der skal styrke Schengenrådets beredskab og forvaltning

Kommissionen:

- fremlægger et forslag til forordning om revision af Schengenevaluering- og overvågningsmekanismen.

Kommissionen agter at:

- organisere regelmæssige møder i Schengenforummet og fremlægge rapporter om Schengenrådets tilstand
- fremlægge en meddelelse om de erfaringer, der er høstet i forbindelse med covid-19-krisen (andet kvartal 2021)

⁵⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende kontrollen af, at Kroatien fuldt ud anvender Schengenreglerne (COM(2019) 497 final af 22. oktober 2019).

- iværksætte politiske og tekniske dialoger med medlemsstater med langvarige kontrolforanstaltninger ved de indre grænser (tredje kvartal 2021)
- fremlægge et forslag til forordning om ændring af Schengengrænsekodeksen (fjerde kvartal 2021)
- kodificere de retningslinjer og henstillinger, der er udarbejdet under covid-19-pandemien i en praktisk vejledning for grænsevagter (fjerde kvartal 2021)
- fremlægge en beredskabsplan, der omfatter en reaktivering af systemet med "grønne baner" i tilfælde af nye kriser, hvor varernes frie bevægelighed i det indre marked er i fare (fjerde kvartal 2021)
- foreslå et nødinstrument for det indre marked (2022).

Kommissionen, medlemsstaterne og agenturerne bør:

- konstant overvåge migrationssituationen ved EU's ydre grænser og i relevante tredjelande inden for rammerne af planen for beredskab og krisestyring på migrationsområdet.

Rådet opfordres til at:

- tage de fornødne skridt for at Bulgarien, Rumænien og Kroatien (såvel som Cypern, når landet har afsluttet Schengenevalueringsprocessen med et positivt resultat) kan blive del af området uden kontrol ved de indre grænser.

5. KONKLUSION

For 36 år siden blev fem medlemsstater enige om at ophæve den indbyrdes grænsekontrol. Ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser var starten på et fælles ansvar for den europæiske indre sikkerhed i en tid, hvor ingen af de systemer, vi sætter vores lid til i dag, eksisterede. Det, der fandtes, var tillid til og engagement i at opbygge et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser. Tillid og engagement er en absolut nødvendighed for, at området med frihed, sikkerhed og retfærdighed kan fungere. Tillid til, at hver enkelt medlemsstat gennemfører reglerne, så Unionen forbliver et sikkert sted med fri bevægelighed uden grænsekontrol, og engagement fra alle involverede parter i at bevare og styrke den arkitektur, som Schengenområdet hviler på.

Med de foranstaltninger, der foreslås i nærværende strategi sigter Kommissionen mod at fuldende den række værktøjer, der er nødvendige for at sikre et velfungerende Schengenområde med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Dette bør genskabe balancen i økosystemet af regler og styrke den gensidige tillid mellem medlemsstaterne, så alle EU's borgere og vores økonomi igen kan udnytte de fulde fordele ved et Schengenområde uden kontrol ved de indre grænser.

Det er vigtigt at arbejde sammen om at finde løsninger på umiddelbare kriser som covid-19-pandemien ved rettidigt og på ensartet vis at gennemføre de aftalte henstillinger om rejser til EU såvel som EU's digitale covidcertifikat. Det er også altafgørende fortsat at samarbejde med vores partnere i tredjelande for at lette presset på vores ydre grænser og sikre internationalt samarbejde, herunder med relevante internationale organisationer, navnlig

WHO og ICAO, med henblik på bekæmpelse af covid-19-pandemien, så vi kan vende tilbage til normale forhold.

Kommissionen vil fremsætte de forslag og initiativer, der er inkluderet i nærværende strategi, og — hvis det er relevant — støtte medlemsstaterne finansielt og operationelt for at sikre, at lovgivningen gennemføres korrekt. Samtidig opfordrer Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet til at vedtage de forslag, der stadig er under drøftelse, bl.a. de forslag, der er fremlagt i forbindelse med den nye pagt om migration og asyl samt det forslag om en reform af Schengenevalueringsmekanismen, der fremlægges sammen med denne strategi.

Endelig opfordrer Kommissionen medlemsstaterne til hurtigt at gennemføre alle de initiativer, der allerede er vedtaget, navnlig den nye IT-arkitektur og forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt. Dette bør fuldende det arbejde, der er udført med hensyn til de ydre grænser og den interne sikkerhed, hvor alle de foranstaltninger og initiativer, der allerede er vedtaget, nu skal gennemføres korrekt. Kommissionen vil med det kommende forslag om en revision af Schengengrænsekodeksen også tage hånd om behovet for koordination i tilfælde, hvor der opstår trusler, der omfatter hele Schengenområdet. Der vil ligeledes blive fremsat forslag om en beredskabsplan, der omfatter en reaktivering af systemet med "grønne baner" i tilfælde af nye kriser, hvor den varenes frie bevægelighed i det indre marked er i fare. Alt dette burde være med til at sikre tilliden til et EU-dækkende område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor borgerne kan bevæge sig frit og sikkert, og hvor kontrol ved de indre grænser virkelig vil være det sidste middel, der tyes til.