



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.5.2012
COM(2012) 230 final

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

**Halvårlig rapport om Schengenrådets funktionsmåde
1. november 2011-30. april 2012**

DA

DA

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Halvårlig rapport om Schengenområdet funktionsmåde 1. november 2011-30. april 2012

1. INDLEDNING

Personers ret til fri bevægelighed er en af Den Europæiske Unions hjørnesten, og Schengenområdet uden indre grænsekontrol er et af de mest overbevisende resultater for europæisk integration. Schengensamarbejdet blev oprettet på initiativ af fem EU-lande - Belgien, Frankrig, Tyskland, Luxembourg og Nederlandene - med en aftale fra 1985 og en gennemførelseskonvention fra 1990, begge undertegnet i den luxembourgske by Schengen. I 1995 blev grænsekontrollen ved de indre grænser ophævet, og med Amsterdamtraktaten fra 1997 blev disse aftaler integreret i Den Europæiske Unions rammer. Schengenområdet er vokset hurtigt. I dag dækker det et område omkranset af 42 673 km ydre søgrænser og 7 721 km landgrænser, hvor over 400 millioner europæere fra 26 europæiske lande kan rejse frit uden at skulle vise pas.

Retten til at rejse i Schengenområdet uden grænsekontrol forudsætter, at hver deltagerstat opfylder sine forpligtelser i henhold til Schengenreglerne. Derfor er det vigtigt, at de europæiske institutioner holder et vågent øje med, hvordan Schengenområdet fungerer, og at de er rede til at reagere på de udfordringer, der opstår. På denne baggrund meddelte Kommissionen i sin meddelelse "Forvaltning af Schengensamarbejdet - en styrkelse af området uden indre grænser" af 16. september 2011, at den to gange om året vil fremlægge en oversigt over Schengensamarbejdet for Den Europæiske Unions institutioner. Rådet bifaldt den 8. marts 2012 Kommissionens hensigt om regelmæssigt at fremlægge rapporter om Schengensamarbejdet for Europa-Parlamentet og Rådet.

Formålet med disse rapporter er at skabe et grundlag for en regelmæssig debat i Europa-Parlamentet og Rådet og dermed bidrage til at styrke de politiske retningslinjer for og samarbejdet i Schengenområdet. Denne første rapport dækker perioden fra 1. november 2011 til 30. april 2012 og supplerer de foranstaltninger, Kommissionen har stillet forslag til vedrørende Schengenforvaltningen¹, og som lige nu drøftes med Europa-Parlamentet og Rådet. Rapportens fokus er Schengenområdets funktionsmåde og omhandler ikke andre forhold, der kan være af relevans for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, men som ikke er direkte relateret til rapportens hovedemne, og heller ikke emner, der behandles parallelt i andre dokumenter. Disse områder omfatter bl.a. Kommissionens forslag vedrørende

¹ KOM(2011) 561: Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - Forvaltning af Schengensamarbejdet - en styrkelse af området uden indre grænser, KOM(2011) 559: Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og KOM(2011) 560: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 562/2006 for at fastsætte fælles regler for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder.

Eurosur² og Kommissionens forslag om indførelse af en visumbeskyttelsesklause³ samt spørgsmål, der behandles i meddelelsen om den samlede strategi for indvandring og mobilitet⁴ og årsrapporten om indvandring og asyl. Den halvårslige rapport om Schengensamarbejdet skal ses som et led i denne bredere sammenhæng.

2. ØJEBLIKSILLEDE

2.1. Situationen ved Schengenområdet ydre grænser

Presset på Schengenområdet ydre grænser er koncentreret om et begrænset antal kritiske steder.

I oktober-december 2011 steg antallet af ulovlige grænsepassager sammenlignet med året før til næsten 30 000. Omkring 75 % heraf blev indberettet fra den østlige Middelhavsroute og omhandlede især afghanere og pakistanere. Kommissionen yder fortsat støtte til medlemsstaternes forvaltning af disse blandede migrationsstrømme, bl.a. gennem EU-finansiering (især Fonden for De Ydre Grænser), samarbejde med relevante tredjelands og via EU's agenturer (f.eks. Frontex)⁵.

Presset ved Schengenområdet ydre grænser bestemmes bl.a. af udviklingen i relevante tredjelands, hvilket tydeligt kom til udtryk under det arabiske forår i 2011. Kommissionen bemærker, at situationen i Syrien kan udløse en migrationsstrøm til nabolandene og også til EU. I oktober-december 2011 blev 578 syrere pågrebet i forsøg på at krydse Schengenområdet ydre grænse mellem de officielle grænseovergange, hvilket skal sammenholdes med 210 personer i samme kvartal i 2010. 82 % heraf blev pågrebet ved den ydre grænse til Grækenland.

Et mere detaljeret øjeblikbillede findes i Frontex' årlige risikoanalyse 2012 (http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf).

Kommissionen vil løbende vurdere, om den nuværende balance mellem støtteforanstaltningerne (f.eks. EU-finansiering og Frontex-aktiviteter) mellem de aktuelle kritiske steder og resten af den ydre grænse er hensigtsmæssig, eller om man bør overveje en anden prioritering, idet der dels skal tages hensyn til presset på de nuværende kritiske steder, dels eventuelle forskydninger på grund af forbedret grænsekontrol ved disse kritiske steder samt nye migrationsstrømme, der bestemmes af udviklingen i tredjelands.

² KOM(2011) 873: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et europæisk grænseovervågningssystem (Eurosur).

³ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelands, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelands, hvis statsborgere er fritaget for dette krav.

⁴ KOM(2011) 743: Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - En samlet strategi for indvandring og mobilitet.

⁵ Frontex' kvartalsvise risikoanalyse, oktober-december 2011.

2.2. Situationen i Schengenområdet

Schengenreglerne tillader tredjelandstatsborgere⁶ med en opholdstilladelse eller et visum til længerevarende ophold udstedt af en medlemsstat at rejse til andre medlemsstater i højst tre måneder inden for en seks måneders periode. Asylansøgere, hvis status ikke er blevet fastlagt, er dog ikke omfattet af denne ret, før den endelige vurdering af deres ansøgning om beskyttelse foreligger. Et stort flertal af tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt i Schengenområdet, er desuden indrejst lovligt, men forbliver så i landet efter udløbet af den tilladte periode (visumindehavere, der bliver i landet efter visummets udløb), mens andre er indrejst ulovligt. For disse personer gælder, at deres ophold enten vil blive fastlagt i overensstemmelse med medlemsstaternes nationale lovgivning, eller at de vil blive gjort til genstand for en tilbagetagelsesprocedure. Mange af dem bliver ikke i indrejslandet, men rejser videre til andre medlemsstater.

I 2011 blev der pågrebet 350 944 tredjelandstatsborgere, der ikke opfyldte betingelserne for et ophold, i Schengenområdet⁷, hvilket udgør en stigning på 9,1 % sammenlignet med året før. De tre hyppigst forekommende nationaliteter var afghanere, tunesere og marokkanere. Ifølge Frontex⁸ er der pågrebet sekundære bevægelser fra den græsk-tyrkiske grænse ved landegrænserne mellem Vestbalkan og både Slovenien og Ungarn, ved søgrænsen i Syditalien og i en række europæiske lufthavne, især i Nederlandene, Belgien og Tyskland.

Der findes kun begrænsede oplysninger om antallet af personer, der opholder sig ulovligt i Schengenområdet, og som forsøger at rejse til en anden medlemsstat. Forskellige enkeltstående dataindsamlingsaktiviteter giver dog i det mindste visse grundlæggende statistiske oplysninger. Den nyeste, operation Demeter⁹, blev udført fra 24. til 30. oktober 2011 i 21 medlemsstater (Frankrig, Italien og Grækenland m.fl. deltog ikke). I løbet af denne uge udfyldte de deltagende medlemsstater som led i det daglige arbejde et indberetningsskema for hvert tilfælde af mistanke om ulovligt ophold på deres område. Rapporterne blev derefter indsendt til Polens grænsekontrol, der samlede og analyserede oplysningerne. Formålet med operationen var at indsamle information om migrationsstrømme i EU's medlemsstater, navnlig vedrørende:

- migrationspres i forskellige lande
- ulovlige migranternes primære ruter
- migrationens primære destinationslande
- ulovlige migranternes oprindelsesland og
- sted, hvor ulovlige migranter pågribes, og anvendt transportmiddel.

Under operationen blev 1 936 tredjelandstatsborgere fra 104 forskellige lande pågrebet. Det største antal ulovlige migranter blev fundet i Tyskland (360 personer), Spanien (290 personer) og Ungarn (260 personer). De fleste var rejst ind i Schengenområdet i Spanien (207 personer),

⁶ I denne rapport er tredjelandstatsborgere, som er familiemedlemmer til EU-statsborgere, ikke omfattet af termen tredjelandstatsborgere på grund af disses privilegerede status i henhold til EU's lov om den frie bevægelighed for personer (direktiv 2011/38/EF) og Schengenreglerne.

⁷ Frontex' årlige risikoanalyse 2012.

⁸ Frontex' årlige risikoanalyse 2012

⁹ Sammenfattende rapport udarbejdet af Polens grænsekontrolhovedkvarter i november 2011.

Grækenland (180 personer), Cypern (161 personer) og Polen (121 personer). De primære destinationslande var Spanien (288 personer), Tyskland (264 personer) og Østrig (140 personer).

Konklusionerne af disse operationer er, at der er behov for løbende at forbedre overvågningen og analysen af migrationsstrømme i Schengenområdet. Dette kan bl.a. ske i form af halvårslige operationer i lighed med Demeter og regelmæssig udveksling af oplysninger på EU-plan. Kommissionen bifalder det danske formandskabs samordning af operation Balder fra 16. til 22. april 2012.

Sammen med pålidelige data om tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt i Schengenområdet, er gennemførelse af direktivet om sanktioner og foranstaltninger mod arbejdsgivere¹⁰ stadig et vigtigt redskab i bekæmpelsen af ulovligt ophold i Schengenområdet.

Ud over igangværende og planlagte initiativer (bl.a. operation Balder) vil Kommissionen overveje, om der bør træffes yderligere foranstaltninger for at tilvejebringe flere oplysninger om migrationsstrømme i Schengenområdet.

3. ANVENDELSE AF SCHENGENREGLERNE

3.1. Tilfælde af midlertidig genindførelse af kontrol ved indre grænser

Det bestemmes i Schengengrænsekodeksens artikel 23¹¹, at en medlemsstat undtagelsesvist i tilfælde, hvor den står over for en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, kan genindføre grænsekontrol ved de indre grænser. Medlemsstaten skal hurtigst muligt orientere de andre medlemsstater og Kommissionen i overensstemmelse hermed. Desuden skal medlemsstaten forelægge en rapport for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen med en sammenfattende beskrivelse af, navnlig hvordan af ind- og udrejsekontrollen udføres, og hvor effektiv genindførelsen af grænsekontrollen er. Siden Schengengrænsekodeksens ikrafttræden i 2006 har alle tilfælde af genindførelse af kontrol været relateret til forebyggelse og bekæmpelse af forskellige former for kriminalitet i forbindelse med møder på højt niveau eller sportsbegivenheder.

I perioden 1. november 2011 til 30. april 2012 var der kun to tilfælde af genindførelse af kontrol ved de indre grænser. Frankrig meddelte den 4. oktober 2011 Kommissionen, at man på grund af G20-topmødet for stats- og regeringschefer i Cannes den 3.-4. november 2011 planlagde at genindføre kontrol ved grænsen til Italien i perioden 24. oktober til 5. november 2011. Frankrig meddelte derefter Kommissionen, at man i denne periode havde kontrolleret 38 620 personer ved indrejse (af i alt 563 158 passager) og 15 303 personer ved udrejse (af i alt 605 062 passager). 443 blev nægtet indrejse, de fleste fordi de ikke var i besiddelse af gyldig rejsedokumentation.

Den 20. april 2012 meddelte Spanien Kommissionen, at man på grund af Den Europæiske Centralbanks møde i Barcelona den 2.-4. maj 2012 ville genindføre kontrollen ved den indre landegrænse til Frankrig samt i lufthavnen i henholdsvis Barcelona og Girona i perioden 28. april til 4. maj 2012.

¹⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/52/EF om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks).

3.2. Opretholdelse af fravær af kontrol ved indre grænser

I henhold til Schengenrænsekodeksens artikel 22 skal medlemsstaterne fjerne alle hindringer for en smidig afvikling af vejtrafikken ved overgangsstederne ved de indre grænser, navnlig hastighedsbegrænsninger, der ikke udelukkende er fastsat af hensyn til trafikikkerheden. På Kommissionens opfordring har Frankrig gradvist fjernet hindringerne for den smidige afvikling af vejtrafikken ved flere overgangssteder ved de indre grænser til Spanien, Belgien og Luxembourg. Takket være disse foranstaltninger kunne Kommissionen i januar 2012 afslutte sin overtrædelsesprocedure mod Frankrig.

Nederlandene planlægger at opsætte et kameraovervågningssystem (@migo-boras) i nærheden af de indre grænser som teknisk støtte for mobile politikontroller. Kommissionen kontaktede i november 2011 Nederlandene vedrørende en potentiel overtrædelse af Schengenrænsekodeksen, EU's lov om EU-borgeres frie bevægelighed og databeskyttelsesbestemmelserne i EU's lovgivning. Man anmodede om forklaringer vedrørende især systemets nødvendighed og proportionalitet, og Kommissionen følger nu op på svarene fra Nederlandene.

Desuden anmodede Kommissionen i perioden 1. november 2011 til 30. april 2012 om oplysninger om den korrekte gennemførelse af EU-lovgivning og især Schengenreglerne i tre nye sager og arbejdede videre med otte eksisterende sager, som involverer i alt 10 forskellige medlemsstater (Østrig, Belgien, Tjekkiet, Estland, Tyskland, Italien, Letland, Nederlandene, Slovakiet og Sverige). Disse sager handler primært om, hvorvidt politiets kontroller i nærheden af den indre grænse har en tilsvarende virkning som grænsekontrol (artikel 21 i Schengenrænsekodeksen), og pligten til at fjerne hindringer for en smidig afvikling af vejtrafikken såsom hastighedsbegrænsninger ved overgangsstederne (artikel 22 i Schengenrænsekodeksen). Der udveksles stadig oplysninger med de respektive nationale myndigheder i alle sager.

3.3. Uafsluttede sager vedrørende overtrædelse af Schengenreglerne

Gennemførelse af direktivet om tilbagesendelse (2008/115/EF) i national lovgivning

Fristen for gennemførelse af direktivet om tilbagesendelse (2008/115/EF) udløb den 24. december 2010. 26 medlemsstater har allerede vedtaget ny lovgivning om gennemførelse af direktivet i deres nationale lovgivning og indført de fælles standarder. I april 2012 var det kun Litauen, Polen og Island, der endnu ikke havde anmeldt fuldstændig gennemførelse. Kommissionen har iværksat overtrædelsesprocedurer mod de medlemsstater, der ikke overholdt fristen for gennemførelse og anmeldelsespligten.

Der blev i 2011 iværksat en undersøgelse for at vurdere, om direktivet er blevet korrekt gennemført i national lovgivning. De første resultater - 18 rapporter - foreligger nu, og resten vil følge i løbet af 2012. Kommissionen vil foretage en grundig gennemgang af gennemførelsesrapporterne og overvåge, om medlemsstaterne anvender direktivets bestemmelser fuldstændigt og korrekt.

Anvendelse af Schengenrænsekodeksen

I oktober 2009 fik påstande om alvorlige problemer for migranter, som ansøger om asyl, og Grækenlands mishandling af asylansøgere og potentielle asylansøgere, herunder tilbagesendelse af personer, som risikerer at lide alvorlig overlast eller blive forfulgt,

Kommissionen til at udstede en åbningskrivelse mod Grækenland. Kommissionens holdning er, at enhver overtrædelse af EU's asylregler og Schengenrænsekodeksen i sammenhæng med de grundlæggende rettigheder, der er knæsat i chartret om grundlæggende rettigheder og de generelle principper i EU-lovgivningen og den europæiske menneskerettighedskonvention, hurtigst muligt skal stoppes.

Kommissionen erkender, at Grækenland er under stort pres på grund af det store antal personer, der kommer ind i landet fra tredjelande. Samtidig er Kommissionen bekymret over de alvorlige mangler i det græske asylsystem og krænkelsen af grundlæggende rettigheder. Kommissionen anerkender Grækenlands bestræbelser på at afhjælpe situationen, men vil fortsat følge sagen nøje og tage de nødvendige skridt for at sikre, at Grækenland overholder de retlige forpligtelser og får den nødvendige støtte.

3.4. Svagheder i rammerne for Schengenevalueringssystemet

Schengenområdet er baseret på gensidig tillid mellem medlemsstaterne til deres respektive kapacitet til at gennemføre foranstaltninger - især kontrol ved den ydre grænse - der gør det muligt at ophæve kontrollen ved de indre grænser. For at skabe og bevare denne gensidige tillid indførte Schengenlandene i 1998 en mekanisme¹², der skal anvendes til at kontrollere, at alle betingelser for at anvende Schengenreglerne (dvs. ophævelse af grænsekontrol) er opfyldt af de medlemsstater, der ønskede at komme med i Schengensamarbejdet, samt til at kontrollere, at Schengenreglerne anvendes korrekt af de medlemsstater, der allerede har gennemført dem. Medlemsstaterne evalueres regelmæssigt af eksperter fra medlemsstaterne, Rådets generalsekretariat og Kommissionen. Evalueringerne baseres på besvarelser af spørgeskemaer, der er godkendt af Rådet, og besøg på stedet, og resultaterne beskrives i rapporter, som indeholder bemærkninger og anbefalinger til opfølgning.

I perioden 1. november 2011 til 30. april 2012 blev der foretaget Schengenevalueringer vedrørende luftgrænser i Ungarn, Malta og Slovenien, visa i Tjekkiet, Ungarn, Malta og Slovenien, SIS/Sirene i Finland og Sverige, politisamarbejde i Malta, Slovenien, Sverige, Island og Norge og databeskyttelse i Tjekkiet, Ungarn, Polen, Slovakiet og Island. Rapporterne er stadig under udarbejdelse, men forventes at indeholde både positive og negative observationer og anbefalinger på områder såsom uddannelse, brug af risikoanalyse, informationsudveksling, internationalt samarbejde og infrastruktur ved grænseovergangssteder og i ambassader/konsulater. Skønt der generelt er forhold, der kan forbedres, har ingen af disse evalueringer afdækket den form for mangler, som ville kræve øjeblikkelig handling fra Kommissionens side.

Schengenevalueringen af Grækenland i 2010-2011 viste adskillige alvorlige mangler, især vedrørende kontrol ved de ydre land- og søgrænser. På baggrund af de omfattende anbefalinger har Grækenland udarbejdet en national handlingsplan for, hvordan disse mangler kan afhjælpes. Dette omfatter bedre koordination af grænseforvaltningsspørgsmål, mere personale og udstyr, forbedring af infrastruktur, et nyt uddannelsesprogram og en gennemgang af den relevante lovgivning. For at vurdere de hidtidige fremskridt og identificere områder, hvor medlemsstaterne kan hjælpe, vil der blive foretaget et kontrolbesøg i tiden 28. maj til 2. juni 2012. Besøget gennemføres i Athens internationale lufthavn "Eleftherios Venizelos", havnene i Piræus og Evros-regionen. Kommissionen gentager sit løfte om at støtte de græske bestræbelser på at forvalte de ydre grænser, men opfordrer

¹² SCH/Com-ex (98) 26 def.

Grækenland til at fortsætte gennemførelsen af Schengenhandlingsplanen og foretage en omfattende, systematisk kortlægning af behov og eksisterende ressourcer.

En vejledende tidsplan for Schengenevalueringerne i maj-oktober 2012 findes i bilag I.

3.5. Ophævelse af kontrol ved indre grænser til Bulgarien og Rumænien

Selv om Rådet i juni 2011 konkluderede, at både Rumænien og Bulgarien formelt opfylder kriterierne for en fuldstændig anvendelse af Schengenreglerne, har det ikke set sig i stand til at beslutte at ophæve kontrollen ved de indre grænser til disse lande. Den 2. marts 2012 anmodede Det Europæiske Råd Rådet om at fastlægge og gennemføre foranstaltninger, som kan bidrage til en vellykket udvidelse af Schengenområdet til at omfatte Rumænien og Bulgarien, og bad Rådet vende tilbage til dette spørgsmål og træffe sin beslutning på Rådets møde (retlige og indre anliggender) i september 2012. Kommissionen er rede til at støtte alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at Rådet træffer en positiv beslutning i september.

4. LEDSAGEFORANSTALTNINGER

4.1. Anvendelse af Schengeninformationssystemet

Schengeninformationssystemet (SIS) er et fælles informationssystem, der gør det muligt for de kompetente myndigheder i medlemsstaterne at indhente oplysninger om indberetninger af personer og genstande. Disse oplysninger kan bruges til politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, til kontrol af personer ved Schengenområdets ydre grænser eller på deres nationale område og til udstedelse af visa og opholdstilladelser. Mens SIS er meget vellykket og genererer tusindvis af hits om året, samarbejder Kommissionen med Rådet om at kortlægge overflødige arbejdsformer og -regler.

Skønt medlemsstaterne har et fælles retsgrundlag for samarbejde, kan gennemførelsen variere på grund af forskelle i love og procedurer. Det betyder bl.a., at nogle medlemsstater, der bruger SIS, har stor succes med at spore forbryderes bevægelser i andre medlemsstater, mens andre medlemsstater ikke udnytter denne mulighed i særlig høj grad.

Selv om samarbejdet mellem myndigheder med ansvar for udveksling af supplerende oplysninger (Sirene-kontorer) kan være eksemplarisk, opstår der ofte forsinkelser i medlemsstaterne. Når en person tilbageholdes ved en grænse, og et Sirene-kontor har behov for hurtigst muligt at få information om den pågældendes baggrund, er det ikke acceptabelt, at det skal vente i timevis eller endog dagevis på disse vigtige oplysninger. En sådan tilbageholdelse kan ikke begrundes, og det kan blive nødvendigt at løslade en person, som er blevet tilbageholdt af en legitim grund, på grund af mangel på oplysninger.

Ikke alle medlemsstater foretager automatisk en indberetning for at gøre opmærksom på, at et rejsedokument er blevet ugyldiggjort af den udstedende myndighed. Det gør det muligt for den pågældende borger fra et tredjeland, der er i besiddelse af dokumentet, at bruge det ulovligt i et forsøg på at komme ind i Schengenområdet, selv om han måske er blevet udvist efter at have fået en straffedom.

Kommissionen vil vurdere, om der bør træffes foranstaltninger til sikring af, at SIS og Sirene-kontorerne udnyttes fuldt ud, og i bekræftende fald om man kan overveje andre foranstaltninger ud over ovenstående.

4.2. Anvendelse af visuminformationssystemet

Visuminformationssystemet (VIS) er et system til udveksling af oplysninger om visa til kortvarigt ophold, som sætter de kompetente myndigheder i Schengenlandene i stand til at behandle data om visumansøgninger og om visa, som er udstedt, afslået, annulleret, inddraget eller forlænget. VIS blev taget i brug den 11. oktober 2011 i medlemsstaternes ambassader og konsulater i den første region (Algeriet, Egypten, Libyen, Mauretanien, Marokko og Tunesien). Ifølge den nuværende planlægning vil VIS blive operativt den 10. maj 2012 i den anden region (Israel, Jordan, Libanon og Syrien) og den 2. oktober 2012 i den tredje region (Afghanistan, Bahrain, Iran, Irak, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi-Arabien, De Forenede Arabiske Emirater og Yemen). VIS fungerer godt, og den 30. april 2012 havde systemet behandlet 775 489 ansøgninger, 611 419 udstedte visa og 99 242 afslag.

4.3. Visumpolitik og aftaler om tilbagetagelse

Mekanisme til efterkontrol af visumliberaliseringen for de vestlige Balkanlande

Efter den hurtige forøgelse af antallet af asylansøgninger i nogle medlemsstater efter visumliberaliseringen for Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, Montenegro og Serbien i december 2009 og for Albanien og Bosnien-Hercegovina i december 2010 indførte Kommissionen en mekanisme til efterkontrol af visumliberaliseringen for alle vestlige Balkanlande, der havde opnået visumliberalisering. I december 2011 fremlagde Kommissionen sin anden rapport om denne kontrol¹³, og den beskriver her de trufne foranstaltninger, den aktuelle situation og forslag til næste skridt. Det samlede antal asylansøgere fra regionen faldt i anden halvdel af 2011 sammenlignet med samme periode i 2010 på grund af det lavere antal asylansøgere fra Serbien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien, men dette opvejes af en betydelig stigning i antallet af asylansøgere fra Albanien og Bosnien-Hercegovina. De fleste asylansøgninger (der er begrundet i manglende lægehjælp, arbejdsløshed og manglende skoleuddannelse) vurderes til at være ubegrundede, hvilket er ensbetydende med, at kun meget få får asyl. Belgien, Tyskland, Luxembourg og Sverige er stadig de primære destinationslande, til dels på grund af asylprocedurernes længde og længden af det dertil knyttede tilladte ophold. Disse medlemsstater træffer foranstaltninger for at reducere behandlingstiden, men det er stadig muligt at forbedre bl.a. informationsudvekslingen og kontrollen af mellemmand, øge grænsekontrollen samt at gøre informationskampagnerne mere målrettede og øge bistanden til mindretalsbefolkninger (især romasamfund).

På dette grundlag vil Kommissionen analysere, om mekanismen til efterkontrol af visumliberaliseringen (herunder Frontex' varslingsmekanisme) indebærer de rette værktøjer til at overvåge migrationsstrømme efter visumliberaliseringen for de vestlige Balkanlande, eller om denne overvågning bør forbedres.

Aftaler om tilbagesendelse

Indgåelsen af aftaler om tilbagesendelse udgør en central del af EU's samarbejde med tredjelande om forvaltning af migration og asyl. I november 2011 afsluttede Kommissionen forhandlingerne om en aftale om tilbagesendelse med Kap Verde, som nu baner vej for at indlede den formelle ratificeringsprocedure. De tekniske forhandlinger med Tyrkiet er nu afsluttet, aftalen om tilbagesendelse forventes underskrevet, og der er indledt en dialog om

¹³ SEC(2011) 1570: Kommissionens arbejdsdokument - Second report on the post-visa liberalisation monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement af 8. november 2010.

visumliberalisering. Endvidere er der indledt forhandlinger med Armenien og Aserbajdsjan om visumlempelse og aftaler om tilbagesendelse.

5. RETNINGSLINJER FOR SCHENGENOMRÅDETS FUNKTIONSMÅDE

De foranstaltninger, der gennemføres inden for rammerne af Schengensamarbejdet, henhører både under EU's og medlemsstaternes ansvarsområde. Om Schengenområdet er velfungerende, afhænger ikke kun af at EU-reglerne anvendes ensartet, men også af, om de nationale kompetencer udnyttes i overensstemmelse med ånden i Schengensamarbejdet. Dette kan illustreres med to eksempler: Medlemsstaterne kan gennemføre politikontroller på deres eget område for at kontrollere en persons ret til at opholde sig her, men disse kontroller må ikke have en tilsvarende virkning som grænsekontrol. Og mens det er hver medlemsstats kompetence at udstede rejsedokumenter og opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, er landets beslutninger direkte knyttet til retten til at rejse inden for Schengenområdet og vedrører derfor også de øvrige medlemsstater.

Kommissionen forpligter sig i sin meddelelse om migration¹⁴ og om forvaltning af Schengensamarbejdet¹⁵ til at udstede retningslinjer for at sikre en konsekvent gennemførelse og fortolkning af Schengenreglerne. Retningslinjerne for udstedelse af opholdstilladelser og rejsedokumenter samt politiforanstaltninger ved indre grænser, som Kommissionen har udviklet efter hørings af medlemsstaterne, findes i bilag II.

¹⁴ KOM(2011) 248: Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om migration.

¹⁵ KOM(2011) 561: Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - Forvaltning af Schengensamarbejdet - en styrkelse af området uden indre grænser.

BILAG I: Vejledende tidsplan for Schengenevalueringer i maj-oktober 2012¹⁶

Tidspunkt	Medlemsstater	Tema
6.-12. maj 2012	Estland, Letland og Litauen	Søgrænser
28. maj-2. juni 2012	Grækenland	Peer-to-peer
17.-22. juni 2012	Ungarn og Slovakiet	Politisamarbejde
1.-7. juli 2012	Estland, Letland og Litauen	Luftgrænser
23.-27. juli 2012	Malta og Slovenien	Databeskyttelse
9.-20. september 2012	Malta, Polen og Slovenien	Søgrænser
23.-29. september 2012	Tjekkiet og Polen	Politisamarbejde
7.-12. oktober 2012	Danmark, Island og Norge	SIS/Sirene
7.-13. oktober 2012	Letland og Litauen	Visum
14.-20. oktober 2012	Estland, Letland og Litauen	Databeskyttelse
6.-12. maj 2012	Estland, Letland og Litauen	Søgrænser

¹⁶ Rådets dokument 5090/2/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6, rev. 2.

BILAG II: Retningslinjer til sikring af en konsekvent gennemførelse og fortolkning af Schengenreglerne

Den 16. september 2011 forelagde Kommissionen lovforslag til en Schengenevalueringsmekanisme og en ændring af Schengengrænsekodeksen for at styrke forvaltningen af Schengen¹⁷. Desuden meddelte Kommissionen¹⁸, at den ville afsøge områder, hvor udviklingen af retningslinjer ville sikre en mere konsekvent gennemførelse af Schengenreglerne. Kommissionen identificerede også udstedelse af opholdstilladelser og rejsedokumenter samt politiforanstaltninger ved indre grænser som relevante emner for sådanne retningslinjer og afholdt to møder med medlemsstaternes eksperter henholdsvis den 20. juli 2011 og den 28. november 2011, hvor man drøftede anvendelsesområdet for og indholdet af sådanne retningslinjer. Udstedelse af opholdstilladelser og rejsedokumenter blev også drøftet med medlemsstaterne på mødet med de nationale kontaktpunkter i mekanismen for gensidig informering den 1. december 2011.

I nedenstående retningslinjer er der taget hensyn til de værdifulde betragtninger og forslag, som medlemsstaterne har fremsat under denne høring.

A. Udstedelse af midlertidige opholdstilladelser og rejsedokumenter til tredjelandstatsborgere¹⁹

I. Indledning

Med Schengenreglerne harmoniseres reglerne for ophold af kort varighed (den fælles visumpolitik, herunder gensidig anerkendelse af visa til kortvarige ophold på grund af de harmoniserede procedurer og betingelser for udstedelse af visa, jf. visumkodeksen). Schengenreglerne indebærer ikke harmonisering af betingelserne for udstedelse af visa til længerevarende ophold, opholdstilladelser og rejsedokumenter til tredjelandstatsborgere. Disse områder er omfattet af medlemsstaternes nationale lovgivning.

EU's regler på områderne migration og asyl indeholder bestemmelser vedrørende betingelser og procedurer for udstedelse af opholdstilladelser til bestemte kategorier af personer. Vedrørende f.eks. asylansøgere²⁰ udstedes der ikke opholdstilladelser under EU-lovgivning, men kun en tilladelse til at forblive på en medlemsstats område.

I henseende til personer, der nyder international beskyttelse²¹, skal flygtninge have udstedt en opholdstilladelse, som skal være gyldig i mindst tre år og kunne fornyes, mens personer med subsidiær beskyttelsesstatus skal have udstedt en opholdstilladelse, som skal være gyldig i mindst et år og kunne fornyes. Familiemedlemmer til personer, der ydes beskyttelse, skal også have udstedt en opholdstilladelse, dog eventuelt med kortere gyldighed.

Hvis der tildeles midlertidig beskyttelse i medfør af direktivet om midlertidig beskyttelse, skal medlemsstaterne sikre, at de pågældende personer har opholdstilladelse under hele

¹⁷ KOM(2011) 559 og KOM(2011) 560.

¹⁸ KOM(2011) 561.

¹⁹ I disse retningslinjer er ikke-EU-familiemedlemmer til EU-statsborgere ikke omfattet af betegnelsen "tredjelandstatsborgere" på grund af disses privilegerede status i henhold til EU's lov om den frie bevægelighed for personer (direktiv 2004/38/EF) og Schengenreglerne.

²⁰ Artikel 6 i direktivet om modtagelsesforhold 2003/09/EF.

²¹ Artikel 24 i direktiv om anerkendelse af flygtninge 2004/83/EF.

beskyttelsens varighed²². Det gælder også for familiemedlemmer, der sammenføres i henhold til direktivets bestemmelser²³.

Med hensyn til andre kategorier finder nationale bestemmelser anvendelse, navnlig i humanitære tilfælde eller i forbindelse med legaliseringer.

Det henhører under medlemsstaternes kompetence at give opholdstilladelse og/eller rejsedokumenter til tredjelandstatsborgere, hvis situation ikke er omfattet af EU-lov. Disse beslutninger træffes efter nationale bestemmelser.

Med hensyn til indehavere af visa til længerevarende ophold og opholdstilladelser fastlægger Schengenreglerne kun princippet om ækvivalens mellem et visum til længerevarende ophold/opholdstilladelse og et visum til kortvarigt ophold²⁴: Ifølge dette princip har indehaveren af et visum til længerevarende ophold eller en opholdstilladelse udstedt af et Schengenland ret til at rejse til andre Schengenlande for kortvarige ophold, hvis de opfylder indrejsebetingelserne, dvs. hvis de er i besiddelse af et gyldigt rejsedokument, kan dokumentere formålet med og vilkårene for det påtænkte ophold og har de fornødne subsistensmidler, og de må ikke være indberettet i Schengeninformationsystemet eller nationale systemer som uønsket eller betragtes som en trussel mod den offentlige orden, offentlige sikkerhed eller offentlige sundhed²⁵. Det er op til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, som indehaveren af en opholdstilladelse, der er udstedt af en anden medlemsstat, rejser i, at kontrollere, om den pågældende person opfylder disse betingelser. Denne kontrol kan foretages på medlemsstaternes område. Hvis der er genindført kontroller ved de indre grænser i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen²⁶ (i det følgende "kodeksen"), kan denne kontrol ske ved de indre grænser. Dette gælder også for en tredjelandstatsborger, der har en foreløbig opholdstilladelse og et rejsedokument udstedt af et Schengenland²⁷.

Medlemsstaterne skal til Kommissionen indberette deres typer visa til længerevarende ophold, opholdstilladelser og foreløbige opholdstilladelser, der svarer til et visum til kortvarigt ophold, og Kommissionen videreformidler disse oplysninger til de øvrige medlemsstater²⁸. Andre medlemsstater har pligt til at acceptere, at disse visa til længerevarende ophold og opholdstilladelser svarer til et visum til kortvarigt ophold for rejser i Schengenområdet.

EU's retlige rammer fastlægger ikke betingelser for udstedelse af rejsedokumenter til tredjelandstatsborgere, når der ses bort fra bestemmelserne vedrørende udstedelse af rejsedokumenter til personer, der betragtes som havende behov for international beskyttelse. Rejsedokumenter skal derfor udleveres til flygtninge (pligt i henhold til Genèvekonventionen) og til personer, der nyder subsidiær beskyttelse (i det mindste når de skal rejse af humanitære grunde), medmindre tvingende hensyn til national sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger

²² Artikel 8 i direktivet om midlertidig beskyttelse 2001/55/EF.

²³ Artikel 15, stk. 6, i direktivet om midlertidig beskyttelse 2001/55/EF.

²⁴ Artikel 21, stk. 1, og 3, i Schengenkonventionen som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 265/2010 af 25. marts 2010, EUT L 85 af 31.3.2010, s.

²⁵ Artikel 5 i forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), EUT L 105 af 13.4.2006, s.1.

²⁶ Artikel 23ff i forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), EUT L 105 af 13.4.2006, s.1.

²⁷ Artikel 21, stk. 2, i Schengenkonventionen.

²⁸ Jf. bilag 22 til Kommissionens henstilling 06/11/2006 om en fælles praktisk vejledning for grænsevagter (Schengenvejledning), som medlemsstaternes kompetente myndigheder skal bruge i forbindelse med gennemførelsen af kontroller af personer, C(2006) 5186 endelig.

andet²⁹. Undtagelsesvis kan rejsedokumenter gives til asylansøgere af alvorlige humanitære årsager³⁰. En asylansøger, der er omfattet af en Dublinoverførsel, kan få udstedt en passerseddel til at identificere den pågældende og tillade denne at rejse ind på den ansvarlige medlemsstats område³¹. Hvis en person får tildelt midlertidig beskyttelse, skal medlemsstaterne bruge en bestemt pastype til overførsel af de pågældende mellem medlemsstater³².

II. Retningslinjer for medlemsstater

Begivenhederne i 2011 har vist, at udstedelse af visa til længerevarende ophold, opholdstilladelser, herunder foreløbige opholdstilladelser og rejsedokumenter, til tredjelandstatsborgere i tilfælde af en pludselig stor tilstrømning af migranter kan have negative følger for Schengenområdet funktion uden indre grænser.

Hvis en medlemsstat udsættes for en pludselig stor tilstrømning af migranter af tredjelandstatsborgere, og dette ikke udløser anvendelse af direktivet om midlertidig beskyttelse, gælder følgende:

- 1) Medlemsstaten skal i god tid informere de øvrige medlemsstater og Kommissionen om de beslutninger, den påtænker at træffe med hensyn til udstedelse af opholdstilladelser, herunder midlertidige opholdstilladelser og rejsedokumenter, til de pågældende tredjelandstatsborgere inden for rammerne af mekanismen for gensidig informering (MIM)³³. På grundlag af disse oplysninger kan Kommissionen igangsætte ad hoc-drøftelser i samarbejde med Rådets formandskab og efter høring af de medlemsstater, der indgiver oplysningerne, på det relevante niveau i Rådet.
- 2) Hvis en medlemsstat beslutter at udstede opholdstilladelser og kan vælge mellem forskellige typer opholdstilladelser i overensstemmelse med national lovgivning, skal den vælge at udstede opholdstilladelser eller midlertidige opholdstilladelser, der ikke svarer til et visum til kortvarigt ophold, hvis migranterne ikke opfylder betingelserne for at kunne arbejde i Schengenområdet.
- 3) Når medlemsstaten udsteder opholdstilladelser eller midlertidige opholdstilladelser, der svarer til et visum til kortvarigt ophold, skal den på en hensigtsmæssig og effektiv måde informere indehaveren af disse dokumenter om betingelserne for, at de kan (eller ikke kan) rejse inden for Schengenområdet. Medlemsstaterne tilskyndes til at angive disse oplysninger på deres nationale websteder, hvortil der linkes på EU's indvandringsportal.

Desuden gøres der opmærksom på følgende:

- 1) På grundlag af oplysninger fra Det Europæiske Migrationsnetværks (EMN) undersøgelse om ikke-EU-harmoniserede beskyttelsesstatusser (Non-EU Harmonised Protection Statuses)³⁴, som kortlagde de mange betingelser for og typer af

²⁹ Artikel 25 i direktiv om anerkendelse af flygtninge 2004/83/EF.

³⁰ Artikel 6 i direktivet om modtagelsesforhold 2003/09/EF.

³¹ Artikel 19, stk. 3, og artikel 20, stk. 1, litra e), i Dublinforordningen 343/2003 og artikel 7, stk. 2, i Dublin-gennemførelsesforordningen 1560/2003.

³² Artikel 26, stk. 5, i direktivet om midlertidig beskyttelse 2001/55/EF.

³³ Oprettet ved Rådets afgørelse 2006/688/EF.

³⁴ Findes på <http://www.emn.europa.eu> under "EMN Studies".

opholdstilladelser/visa til længerevarende ophold, der udstedes med henblik på beskyttelse, bør medlemsstaterne udveksle oplysninger om deres eksisterende nationale praksis på dette område inden for rammerne af udvalget om indvandring og asyl (CIA).

- 2) Medlemsstaterne bør være rede til at bidrage til en fremtidig ad hoc-undersøgelse foretaget af EMN med yderligere oplysninger om national lovgivning om betingelserne for medlemsstaternes udstedelse af identitets- eller rejsedokumenter til tredjelandstatsborgere, som ikke har et rejsedokument udstedt af deres oprindelsesland, og om eksisterende praksis på dette område.

Kommissionen vil på sin side fortsat tilskynde til informationsudveksling gennem MIM, CIA, EMN og andre kanaler.

B. Politiforanstaltninger ved grænseområder op til en indre grænse

I. Indledning

Den situation kunne opstå, hvor medlemsstaterne mener, at de for mere effektivt at kunne bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet har brug for supplerende foranstaltninger i deres grænseområder op til en indre grænse. Disse foranstaltninger må ikke have en virkning, der svarer til grænsekontrol, men de kan stadig få negative følger for nabolandene og den frie bevægelighed for personer, herunder EU-borgere og deres familiemedlemmer. Rejsende kan opfatte sådanne foranstaltninger som en krænkelse af et af EU's grundlæggende resultater.

Afsnit III i Schengenrænsekodeksen bestemmer, at indre grænser mellem Schengenlande kan passeres, uanset hvor, uden at der foretages grænsekontrol af personer og uanset deres nationalitet. Ophævelsen af grænsekontrol ved indre grænser medfører også ophævelse af grænseovervågning. Dette foregriber ikke medlemsstaternes ret til at lade deres kompetente myndigheder udøve politimæssige beføjelser under national lov, herunder i grænseområder op til indre grænser, i det omfang denne udøvelse ikke har en virkning, der svarer til grænsekontrol. Kodeksen indeholder en ikke-udtømmende liste over kriterier for vurderinger af, om politiets udøvelse af sine beføjelser svarer til grænsekontrol eller ikke. Politiforanstaltninger betragtes f.eks. ikke som svarende til grænsekontrol, hvis de *ikke har grænsekontrol som formål, bygger på generelle politioplysninger og erfaringer med hensyn til eventuelle trusler mod den offentlige sikkerhed og navnlig tager sigte på at bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet, er udformet og udføres på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk ind- og udrejsekontrol af personer ved de ydre grænser og udføres som stikprøvekontrol.*

I oktober 2010 aflagde Kommissionen beretning til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af bestemmelserne vedrørende fravær af kontrol ved indre grænser. Kommissionen konkluderer i sin rapport³⁵, at *etableringen af et område uden indre grænser, hvor personers frie bevægelighed er sikret, udgør et af EU's væsentligste og mest håndgribelige resultater. Enhver begrænsning, såsom politikontrol i nærheden af de indre grænser, opfattes af borgerne som en hindring for deres frie bevægelighed. Personer kan ikke udelukkende kontrolleres, fordi de passerer en indre grænse, hverken ved grænsen eller i grænseområder.*

³⁵ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelse af afsnit III (De indre grænser) i forordning (EF) nr. 562/2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengenrænsekodeks, KOM(2010) 554 endelig.

I rapporten udtrykte Kommissionen bekymring over de problemer, som rejsende har indberettet i forbindelse med påstået regelmæssig og systematisk kontrol i bestemte områder op til en indre grænse foretaget af de nationale myndigheder i nogle medlemsstater og forpligtede sig til at følge situationen i områder op til indre grænser på tæt hold for at sikre, at EU-lovgivningen anvendes korrekt.

Den 22. juni 2010 præciserede EU-Domstolen i en skelsættende dom³⁶, at en national lovgivning, som tillader politimyndighederne i en medlemsstat udelukkende i en zone i en afstand af 20 kilometer fra denne medlemsstats landgrænse at foretage kontrol af enhver persons identitet uafhængigt af vedkommendes adfærd og særlige omstændigheder, som indebærer en risiko for krænkelse af den offentlige orden, med henblik på at kontrollere overholdelsen af den lovbestemte pligt til at være indehaver af, være i besiddelse af og fremvise beviser og dokumenter, uden at fastsætte den nødvendige afgrænsning af denne kompetence, som skal sikre, at den praktiske udøvelse af nævnte kompetence ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol, er i strid med EUF-traktatens artikel 67, stk. 2, samt Schengengrænsekodeksens artikel 20 og 21.

Efter dommen anmodede Kommissionen medlemsstaterne om at foretage en tilsvarende tilpasning af national lovgivning, der giver særlige kompetencer til nationale politimyndigheder i grænseområder ved indre grænser.

Efterfølgende ændrede nogle medlemsstater deres nationale lovgivning for at afgrænse udøvelsen af politimæssige beføjelser i grænseområder op til indre grænser i relation til sted, bestemte transportmidler og tid (f.eks. afgrænsning af det område ved den indre grænse, hvor der kan foretages kontrol af internationale tog eller køretøjer efter passage af grænsen, definition af en maksimal tidsgrænse pr. dag, uge eller måned samt afgrænsning af et maksimalt antal togvogne, der kan kontrolleres i hvert tog).

II. Retningslinjer for medlemsstater

- 1) I overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen kan medlemsstaterne udøve politimæssige beføjelser på deres område, herunder i grænseområder op til indre grænser, for at kontrollere en persons ret til at opholde sig i området. Disse kontroller skal dog være målrettede og baseret på ajourførte, konkrete politioplysninger og erfaringer med hensyn til trusler for den offentlige sikkerhed. Følgelig kan kontroller kun foretages i form af stikprøvekontroller i henhold til risikovurderingen.

Blot at flytte kontrollerne fra den indre grænse til et område f.eks. 800 m bag denne grænse er ikke nok til at betragte sådanne kontroller som ikke svarende til grænsekontroller.

- 2) Hvis der opstår behov for regelmæssige, systematiske kontroller som reaktion på sikkerhedssituationen på deres område, kan medlemsstaterne overveje midlertidigt at indføre grænsekontrol ved indre grænser i overensstemmelse med kodeksen³⁷.
- 3) Ifølge Domstolens præciseringer i præmis 73-74 i Melki-dommen skal lovgivning vedrørende kontroller, der alene foretages i grænseområder op til indre grænser, indeholde afgrænsninger, især i relation til deres omfang og hyppighed. Hvis en

³⁶ Forenede sager C-188/10 og C-189/10, Melki m.fl.

³⁷ Artikel 23 ff.

kontrol desuden ikke afhænger af adfærden hos den person, der kontrolleres, eller af særlige omstændigheder, der indebærer en risiko for krænkelse af den offentlige orden, skal den omfatte de nødvendige rammer for den praktiske anvendelse.

Lovgivning, der omfatter præcise målsætninger for gennemførelse af disse kontroller og mulige afgrænsninger i tid, kan derfor udgøre den nødvendige garanti, især hvis de er baseret på generelle politioplysninger og erfaringer.

- 4) I vurderingen af om politikontroller i grænseområder op til indre grænser er i overensstemmelse med Schengenreglerne, er det nødvendigt at se på, hvordan disse kontroller gennemføres i praksis. Når Kommissionen derfor modtager alvorlige påstande om grænsekontrol i områder op til indre grænser, jf. rapporten fra 2010, skal den indhente konkrete statistiske oplysninger fra medlemsstaterne. Den kan derfor anmode den pågældende medlemsstat om at fremsende oplysninger om kontroller foretaget ved grænsen i en bestemt periode (tid, steder, begrundelser og den ansvarlige nationale myndighed) og om, hvordan disse har bidraget til at nå målene i nationale love eller strategier, f.eks. bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet.

Kommissionen vil i den sammenhæng tage hensyn til, om der foreligger en risikovurdering, og om den pågældende medlemsstat ikke kun træffer foranstaltninger i området op til en indre grænse, men også i andre dele af dens område. Medlemsstaterne opfordres derfor igen, lige som i Kommissionens rapport fra 2010, til så vidt muligt at træffe de nødvendige foranstaltninger for at indsamle disse oplysninger i områder op til indre grænser og på resten af deres område. Dette vil så gøre det muligt at foretage en seriøs vurdering af, om kontroller, der foretages i områder op til indre grænser, står i forhold til målsætningerne. Disse statistikker vil også i kombination med efterfølgende vurderinger af kontrolresultaterne være nyttige for medlemsstaterne selv i deres evaluering af nationale strategier og planlægning af fremtidig ressourceanvendelse.