



Bruxelles, den 27.9.2017
COM(2017) 570 final

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

om bevarelse og styrkelse af Schengenområdet

DA

DA

1. Indledning

Schengenområdet er det største område med fri bevægelighed i verden. Det betyder, at over 400 millioner EU-borgere og personer, der besøger området, kan rejse frit rundt, og at varer og tjenesteydelser kan bevæge sig uhindret. Schengenområdet er et af de mest betydningsfulde resultater af den europæiske integration, og Kommissionen vil gøre alt, hvad der står i dens magt for at sikre og bevare den frie bevægelighed, som området giver personer.

Fraværet af kontrol ved de indre grænser udgør selve essensen af Schengenområdet. I et område uden kontrol ved de indre grænser, bliver grænseoverskridende trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i området et fælles anliggende. Den manglende kontrol ved de indre grænser i Schengenområdet har altid været ledsaget af foranstaltninger ved de ydre grænser, visumpolitik, Schengeninformationssystemet, databeskyttelse, politisamarbejde, strafferetligt samarbejde og narkotikapolitik. I et område med fri bevægelighed for personer bør genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser være en undtagelse. Genindførelsen af kontrol ved de indre grænser bør kun ske som en sidste udvej, i et begrænset tidsrum og i det omfang kontrollen er nødvendig og står i et rimeligt forhold til de konstaterede alvorlige trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.

Schengenområdet har siden oprettelsen stået over for forskellige former for problemer og trusler. Styrken ved Schengensamarbejdet skyldes bl.a., at man har formået at lære af erfaringerne og foretage de nødvendige tilpasninger. Schengengrænsekodeksen er således blevet ændret ved flere tidligere lejligheder for at sikre, at den tjener sit formål.

På grund af presset fra massetilstrømningen af irregulære migranter og det øgede antal terrorangreb i forskellige medlemsstater blev det klart, at der var mangler i Schengenområdets opbygning, som skulle afhjælpes. Kommissionen tog vigtige skridt til at afhjælpe dem, såsom køreplanen "Tilbage til Schengen". Inden for grænseforvaltning og sikkerhed ved EU's fælles ydre grænser betød det en hurtig omlægning i retning af et fælles ansvar og en fælles forvaltning af foranstaltninger, og det omfattede bl.a. oprettelsen af det nye Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og indførelsen af systematisk kontrol i relevante databaser over alle personer, der passerer de ydre grænser. Der er gjort reelle fremskridt i bekæmpelsen af terrorisme ved at arbejde henimod en effektiv og ægte sikkerhedsunion. Den reviderede Schengenevalueringsmekanisme, som har eksisteret siden 2014, er også blevet et vigtigt middel til at påpege mangler, herunder i Schengenområdets opbygning.

Det er nu på tide at vurdere de resultater, der er opnået som følge af de foranstaltninger, EU har truffet for at klare de udfordringer, Schengenområdet har stået overfor i de seneste to år. I Kommissionens meddelelse om gennemførelsen af den europæiske dagsorden for migration¹, som blev vedtaget den 27. september, gøres der på den ene side status over de vigtigste resultater og mangler, der er konstateret i forbindelse med gennemførelsen af dagsordenen, og på den anden side peges der på de vigtigste foranstaltninger, som skal træffes for at få en mere effektiv, retfærdig og stabil europæisk asyl- og migrationspolitik. I den aktuelle meddelelse drages konklusioner fra gennemførelsen af køreplanen "Tilbage til Schengen", og der fremsættes forslag til, hvilke skridt der nu bør tages for at styrke Schengenområdet, herunder vedtagelsen af en henstilling om en bedre anvendelse af de

¹ COM(2017) 558.

gældende regler og et forslag om at ajourføre Schengenrænsekodeksen i lyset af de udfordringer, Europa i dag står over for.

Endvidere vil et styrket Schengenområdet også bidrage til et øget sikkerhedssamarbejde og til gensidig tillid blandt den brede kreds af medlemsstater. Som Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, sagde i talen om Unionens tilstand i 2017, må vi åbne Schengenområdet med fri bevægelighed op for Bulgarien og Rumænien med det samme, og for Kroatien så snart alle kriterier er opfyldt, hvis vi ønsker at styrke beskyttelsen af de ydre grænser.

2. Status over Schengenområdet

I et område uden kontrol ved de indre grænser kan det kun under ekstraordinære omstændigheder besluttes at genindføre midlertidig kontrol ved de indre grænser som følge af situationer, der i alvorlig grad påvirker den offentlige orden eller den indre sikkerhed i området, i dele heraf eller i en eller flere medlemsstater. Generelt viser brugen af midlertidig genindførelse af grænsekontrol, at medlemsstaterne anvender foranstaltningen ansvarligt. Simuleringer af, hvad det ville koste ikke at have Schengenområdet, viser, at det altid er en kostbar beslutning for økonomien².

Massetilstrømninger og sekundære migrationsbevægelser via den østlige Middelhavsroute

I 2015 sås hidtil usete strømme af migranter, som kom til EU, hvilket førte til sekundære bevægelser af uregistrerede irregulære migranter. Dette førte igen til, at flere af de ramte medlemsstater genindførte midlertidig kontrol ved deres indre grænser i overensstemmelse med Schengenreglerne. Den vedvarende trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i flere medlemsstater som følge af de sekundære strømme af irregulære migranter fik Kommissionen til for første gang nogensinde at benytte proceduren i Schengenrænsekodeksens artikel 29. Det var et af de skridt, Kommissionen havde forudset i meddelelsen af 4. marts 2016³ om køreplanen for igen at opnå et normalt fungerende Schengenområde. Proceduren i artikel 29 kan anvendes under ekstraordinære omstændigheder, hvor de mangler i forvaltningen af de ydre grænser, der er konstateret i forbindelse med en Schengenevaluering, truer Schengenrådets overordnede funktion. Den 12. maj 2016 henstillede Rådet⁴ på forslag fra Kommissionen⁵, at de fem medlemsstater, der var hårdest ramt af de sekundære bevægelser fra Grækenland, genindførte grænsekontrol ved

²Ifølge Kommissionens analyse af de direkte økonomiske omkostninger ved ikke at have Schengenområdet, dvs. en situation, hvor grænsekontrollen er genindført i en længere periode, ville ventetiden ved grænserne have en væsentlig indflydelse på transporten på tværs af grænser (især vejtransporten), turismen, offentlige administrationer, grænsearbejdere og personer, der rejser på tværs af grænserne. For disse kategorier skønnes de direkte omkostninger at ligge på mellem 5-18 mia. EUR om året (eller 0,06 %-0,13 % af BNP), afhængigt af hvor store forsinkelserne er. De indirekte omkostninger på mellemlang sigt ved ikke at have Schengenområdet kan være betydeligt større end de direkte omkostninger, da konsekvenserne for samhandelen, investeringerne og mobiliteten i EU ville være uden fortilfælde, hvis en afvikling af Schengenområdet bringer den økonomiske integration i fare.

³ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet, "Tilbage til Schengen — En køreplan" (COM(2016) 120 final).

⁴ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/894 af 12. maj 2016 om en henstilling om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af Schengenområdet (EUT L 151 af 8.6.2016, s. 8).

⁵ Kommissionens forslag af 4. maj 2016 til Rådets gennemførelsesafgørelse om en henstilling om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af Schengenområdet (COM(2016) 275 final).

specifikke dele af deres indre grænser. På trods af en gradvis forbedring af situationen fortsatte presset på de pågældende fem medlemsstater, hvilket retfærdiggjorde de efterfølgende forlængelser af kontrollen ved de indre grænser⁶. Den 11. maj 2017 gav Rådet for tredje og sidste gang ifølge proceduren de fem medlemsstater tilladelse til⁷ at forlænge kontrollen indtil den 11. november 2017.

Denne kontrol ved de indre grænser har været underkastet strenge betingelser. Der blev kun genindført grænsekontrol ved de specifikke dele af de indre grænser, som var ramt af de sekundære bevægelser fra Grækenland. De pågældende fem Schengenmedlemsstater var desuden forpligtet til at sende månedlige rapporter til Kommissionen om, hvilken grænsekontrol der var foretaget, og om resultaterne heraf. Rapporterne har givet Kommissionen mulighed for at følge situationen nøje for at kontrollere, at den pågældende kontrol ligger inden for de grænser, Rådet har fastsat. Ved hver forlængelse af den oprindelige henstilling af 12. maj 2016 gjorde Rådet opmærksom på reglen om, at grænsekontrol kun må benyttes som en sidste udvej, og at medlemsstaterne i stedet bør foretrække alternative foranstaltninger, såsom hyppigere politikontrol i grænseområdet, for at håndtere de alvorlige trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.

De seneste rapporter fra de Schengenlande, der har fået bevilget den tredje og sidste forlængelse, bekræfter, at udviklingen tyder på, at situationen generelt er blevet meget bedre, siden migrationskrisen startede. I dag er antallet af personer, der ankommer til de Græske øer, faldet betydeligt⁸, og de efterfølgende sekundære bevægelser fra Grækenland til andre medlemsstater er derfor begrænsede. Dette afspejles især i det konstaterede fald i asylansøgninger, som modtages ved de indre grænser i de pågældende medlemsstater, samt i det lave antal indrejser, der er blevet nægtet i de pågældende medlemsstater.

Det er resultatet af den indsats, Kommissionen, medlemsstaterne, agenturerne og andre parter, såsom IOM eller UNCHR, i fællesskab har gjort for at tackle udfordringerne.

Stigningen i antallet af terrortrusler

De terrorangreb, der har været begået i syv medlemsstater⁹ inden for de seneste to år, har også lagt pres på Schengenområdet. Især Frankrig har oplevet flere terrorangreb siden januar 2015¹⁰. Det stigende antal trusler og flere terrorangreb kombineret med afholdelsen af flere internationale arrangementer har betydet, at Frankrig siden november 2015 har indført og foretaget kontrol ved alle indre grænser i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i Schengenrænsekodeksen. Der er taget skridt til at tackle denne udfordring både på EU-plan og nationalt plan, men terrortruslerne er der stadig.

⁶ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/1989 af 11. november 2016 og (EU) 2017/246 af 7. februar 2017 om en henstilling om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af Schengenområdet.

⁷ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/818 af 11. maj 2017 om en henstilling om forlængelse af den midlertidige kontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som bringer Schengenrådets overordnede funktion i fare.

⁸ Antallet af irregulære grænsepassager var i gennemsnit 78 om dagen i perioden fra den 21. marts 2016 til den 17. september 2017.

⁹ Belgien, Danmark, Finland, Frankrig, Tyskland, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige.

¹⁰ I januar og november 2015 i Paris, i juni 2015 i Saint-Quentin-Fallavier, i august 2015 om bord på Thalys-toget, i januar 2016 i Valence, i juni 2016 i Magnanville, i juli 2016 i Nice, i juli 2016 i Saint-Étienne-du-Rouvray, i februar 2017 i Paris (machete-angreb foran Louvre), i april 2017 igen i Paris (angreb på Champs-Élysees).

3. Bestræbelser på at styrke Schengenområdet

Mens Schengenområdet har stået over for disse store og hidtil usete udfordringer, har EU og medlemsstaterne sammen gjort en indsats for at styrke de ydre grænser, garantere sikkerheden og sikre den offentlige orden for at bevare et Schengenområde med fri bevægelighed. Det endelige mål er at vende tilbage til et normalt fungerende Schengenområde uden kontrol ved de indre grænser. Inden for rammerne af sikkerhedsunionen gennemføres der ligeledes en række tiltag, som bidrager til sikkerheden inden for Schengenområdet. Denne helhedsorienterede tilgang er afgørende for at tackle eksisterende og kommende trusler og udfordringer af enhver slags, som kan bringe Schengenområdets funktion i fare.

a) Foranstaltninger, der er truffet ved de ydre grænser

Bedre forvaltning af de ydre grænser ved hjælp af værktøjerne i den nye forordning om den europæiske grænse- og kystvagt

Den nye europæiske grænse- og kystvagt¹¹ har øget kapaciteten med hensyn til overvågning af migrationsstrømme i retning af og inden for EU og risikoanalyser. De nye retsregler medførte nye ressourcer og værktøjer, som ruster EU's forvaltning af de ydre grænser bedre til nye udfordringer. Det er bl.a. tilfældet med de **obligatoriske sårbarhedsvurderinger** og de dertil knyttede opfølgende henstillinger. Disse sårbarhedsvurderinger er resultatorienterede, da de kan føre til operationelle henstillinger til de pågældende medlemsstater med angivelse af praktiske foranstaltninger, der skal afhjælpe de konstaterede sårbarheder inden for en bestemt frist. De hjælper også medlemsstaterne og Kommissionen til bedre at målrette de relevante EU-midler, bl.a. fra Fonden for Intern Sikkerhed, og eventuelle anmodninger om yderligere nødfinansiering. Hvis Schengenområdet skal fungere korrekt, er det derfor meget vigtigt, at de pågældende medlemsstater gennemfører henstillingerne fuldt ud.

Med oprettelsen af **udrykningsstyrken og udstyrspuljen til hurtig udrykning** sikres det, at der inden for 10 arbejdsdage efter anmodning stilles menneskelige ressourcer og udstyr til operationel støtte til rådighed for enhver medlemsstat, der står over for en situation ved de ydre grænser, som kræver en øjeblikkelig indsats. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtnings styrkede mandat omfatter også muligheden for at gribe ind i nødsituationer enten på en medlemsstats anmodning eller på grundlag af en rådsafgørelse, såfremt en medlemsstat ikke er i stand til eller ikke er villig til at handle.

Agenturet har også større mandat til at hjælpe med og videreudvikle det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne vedrørende **tilbagesendelse**. De tre nye puljer af observatører ved tvangsmæssig tilbagesendelse, ledsagere ved tvangsmæssig tilbagesendelse og tilbagesendelsesspecialister er nu operationelle og kan benyttes ved at danne europæiske indsatshold til brug ved tilbagesendelser, som kan yde operationel støtte og dermed øge medlemsstaternes kapacitet.

Hvad angår **overvågning af situationen og risikoanalyser** kan agenturet nu udarbejde risikoanalyser, som omfatter aspekter med relevans for en europæisk integreret grænseforvaltning, bl.a. risici, der kan skade dels den måde, hvorpå Schengenområdet med fri bevægelighed og ydre grænser fungerer, dels sikkerheden i området.

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 af 14. september 2016 om den europæiske grænse- og kystvagt (EUT L 251 af 16.9.2016, s. 1).

Alle disse nye operationelle værktøjer bidrager til at mindske risikoen for massetilstrømninger af irregulære migranter og sekundære bevægelser inden for Schengenområdet og understreger dermed i stigende grad behovet for at udfase den aktuelle midlertidige kontrol ved de indre grænser.

Hotspot

Som led i den umiddelbare indsats for at hjælpe medlemsstater i frontlinjen, som står over for et uforholdsmæssigt stort migrationspres ved EU's ydre grænser, har Europa-Kommissionen anlagt en hotpottilgang.

Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO), Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex), Den Europæiske Unions Agentur for Rets håndhævelse (Europol) og Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust) arbejder på stedet med myndighederne i de medlemsstater, der befinder sig i frontlinjen, for at hjælpe dem med at opfylde de forpligtelser, de har i henhold til EU-retten, og hurtigt få identificeret og registreret de irregulære migranter, der ankommer, og få optage deres fingeraftryk. Hotpottilgangen bidrager også til gennemførelsen af de midlertidige omfordelingsordninger. Italien og Grækenland er de to medlemsstater, hvor hotpottilgangen på nuværende tidspunkt er ved at blive gennemført. Andre medlemsstater kan også på anmodning nyde godt af hotpottilgangen. Kommissionen vil på grundlag af de erfaringer, der gøres med gennemførelsen af hotpottilgangen, senere på året fremlægge retningslinjer for, hvordan hotpottene forberedes og oprettes i medlemsstaterne.

Styrket kontrol ved de ydre grænser som følge af terrortrusler

På Rådets klare opfordring¹² har Kommissionen for at styrke de ydre grænser foreslået en ændring af Schengen grænsekodeksen, hvorved der indføres **systematisk kontrol i alle relevante databaser** for alle personer, der krydser de ydre grænser¹³, med henblik på bedre at identificere og pågribe udenlandske terrorkrigere. Siden lovgivningen trådte i kraft den 7. april 2017, har samme regler om konsultation af relevante databaser fundet anvendelse på alle rejsende, herunder EU-borgere og personer med ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten, med visse undtagelser i begrundede tilfælde¹⁴. De nye regler styrker brugen af databaser, såsom Schengeninformationssystemet eller Interpols databaser¹⁵.

Som følge af indførelsen af systematisk kontrol steg det samlede antal hit i Schengeninformationssystemet ifølge medlemsstaternes oplysninger, og det er nu tydeligvis blevet vanskeligere at rejse til og fra krigszoner.

¹² Især Rådets opfordring af 20. november 2015 om at ændre Schengen grænsekodeksen efter terrorangrebene i Paris den 13. november 2015.

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/458 af 15. marts 2017 om ændring af forordning (EU) 2016/399, for så vidt angår en styrkelse af kontrollen i relevante databaser ved de ydre grænser (EUT L 74 af 18.3.2017, s. 1).

¹⁴ Muligheden for at afvige fra den systematiske kontrol ved land- og søgrænser gælder for EU-borgere, hvis den systematiske kontrol har uforholdsmæssig stor indvirkning på trafikstrømmen, og der er foretaget en risikovurdering, der garanterer, at sikkerheden ikke vil lide skade som følge af, at der ikke foretages en systematisk, målrettet konsultation af de relevante databaser. I lufthavne er en sådan undtagelse i princippet mulig i en periode på seks måneder (indtil den 7. oktober 2017). Efter denne dato kan Kommissionen indrømme lufthavne med særlige infrastrukturproblemer undtagelser i en yderligere periode på 18 måneder.

¹⁵ Med tvungen brug af databasen og bortkomne og stjålne rejsedokumenter.

Takket være alle de ovennævnte foranstaltninger og initiativer ved de ydre grænser er EU nu bedre rustet til at forhindre og forvalte potentielle krisesituationer og dermed garantere et højere sikkerhedsniveau for sine borgere.

Mere robuste og intelligente informationssystemer med henblik på grænseforvaltning og sikkerhed

Schengeninformationssystemet (SIS) er det største informationsudvekslingssystem, der understøtter kontrollen ved de ydre grænser og retshåndhævelsessamarbejdet i Schengenområdet. I december 2016 forelagde Kommissionen tre forslag til, hvordan SIS' operationelle effektivitet og den generelle sikkerhed i Europa kunne styrkes yderligere. Forslagene indførte tekniske og operationelle forbedringer af SIS for at sikre, at informationsudvekslingen mellem de retshåndhævende myndigheder og grænsevagter i hele Europa fortsat er effektiv. Foranstaltningerne fokuserer især på at sørge for bedre værktøjer til bekæmpelse af terrorisme og på at forbedre den effektive tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, som ikke har ret til at opholde sig i Schengenområdet

En anden vigtig forbedring er indførelsen af det automatiske fingeraftryksidentifikationssystem (AFIS) i SIS, som vil bidrage til en mere pålidelig identificering af personer, der rejser ind i Schengenområdet. Projektet er endnu ikke afsluttet (der er ikke behov for lovgivningsmæssige ændringer for at få det gennemført), og AFIS vil reelt blive taget i anvendelse i februar 2018.

Kommissionen fremsatte i 2016 andre forslag til forbedringer af sikkerheden og grænseforvaltningen, bl.a. Kommissionens forslag til de to nye store IT-systemer: ind- og udrejsesystemet og EU-systemet vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS).

Formålet med ind- og udrejsesystemet er at gøre kontrollen bedre og mere effektiv og at opdage dokument- og identitetssvig. Systemet vil finde anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere, som får tilladelse til et kort ophold i Schengenområdet, i det øjeblik, de krydser grænsen. Ind- og udrejsesystemet vil gøre det lettere for rejsende i god tro at passere grænsen, at opdage personer, der bliver længere, end de har tilladelse til, og at identificere personer uden dokumenter i Schengenområdet. Et sekundært mål med ind- og udrejsesystemet er at styrke den indre sikkerhed og bekæmpelsen af terrorisme og alvorlig kriminalitet. Der blev i juli 2017 opnået politisk enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet om indførelsen af ind- og udrejsesystemet.

Ifølge EU-systemet vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse skal statsborgere fra lande, hvis borgere er visumfritaget, indhente en rejsetilladelse forud for deres ankomst i Schengenområdet. Dette vil bidrage til at identificere personer, som kan udgøre en risiko for irregulær migration eller en sikkerhedsrisiko, før de ankommer til grænsen, og til at øge sikkerheden ved de ydre grænser betydeligt. Rejsende vil på et tidligt tidspunkt have en pålidelig indikation af indrejsen i Schengenområdet, hvorved antallet af personer, der nægtes indrejse, mindskes betydeligt.

Kommissionen agter hurtigst muligt at fremsætte et forslag til, hvordan man kan styrke interoperabiliteten mellem ovennævnte systemer samt med Eurodac, Visuminformationssystemet, det europæiske informationssystem vedrørende strafferegistre og Europols data. Forslaget vil have til formål at sikre, at slutbrugere har hurtig og let adgang til alle de oplysninger, de har brug for til at udføre deres opgaver, med særlig fokus på

retshåndhævende myndigheders adgang til informationssystemer, der ikke vedrører retshåndhævelse, samt at finde en løsning på, hvordan identitetssvig opdages og bekæmpes.

b) Foranstaltninger, der er truffet inden for Schengenområdet

Brugen af forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde på tværs af grænser for at øge sikkerheden inden for Schengenområdet

Genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser for at tackle alvorlige trusler mod den indre sikkerhed eller den offentlige orden bør ikke være den første løsning, der benyttes, hvilket understreges i Schengenrænsekodeksens artikel 25. Det gælder så meget desto mere nu, hvor der er truffet foranstaltninger til at styrke de ydre grænser. Kommissionen anførte i sin henstilling af 12. maj 2017¹⁶, hvordan den mener medlemsstaterne kan anvende politimæssige beføjelser i henhold til national ret og foretage **politikontrol** i hele området, hvis det er nødvendigt og berettiget, herunder i **grænseområdet**.

I henstillingen opfordres medlemsstaterne til at anvende deres beføjelser til at foretage politikontrol inden for området og til at indgå i politisamarbejde på tværs af grænser mere effektivt. Medlemsstaterne opfordres også til at vurdere, om der ikke ville kunne opnås de samme resultater ved hjælp af øget politikontrol som ved midlertidig kontrol ved de indre grænser, før de indfører eller forlænger en sådan kontrol. Henstillingen bygger i den henseende på henstillinger i henhold til artikel 29 i Schengenrænsekodeksen¹⁷, hvori medlemsstaterne specifikt anmodes om først at undersøge mulighederne for politikontrol, før de beslutter, om en kontrol ved de indre grænser skal forlænges.

Medlemsstaterne hilste henstillingen velkommen, men understregede de aktuelle problemers omfang og størrelse. En række medlemsstater anførte, at brugen af politikontrol og samarbejde på tværs af grænser ikke på kort sigt kan erstatte genindførelsen af kontrol ved de indre grænser, men kun supplere den. For at afværge disse betænkeligheder og hjælpe medlemsstaterne med at efterleve henstillingen i tide arbejder Kommissionen tæt sammen med deres myndigheder¹⁸ for at drøfte, hvilke udfordringer der i praksis er forbundet med efterlevelsen af henstillingen, og ved bl.a. at yde finansiel støtte og udveksle bedste praksis.

Kommissionen vil sammen med Rådet fortsat arbejde på at forbedre samarbejdet mellem medlemsstaterne på dette område med henblik på at skabe nogle vilkår, hvor der i første omgang gennemføres en effektiv politikontrol frem for kontrol ved de indre grænser, når der er behov for at tackle alvorlige trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.

Andre foranstaltninger, der skal styrke politi- og retshåndhævelsessamarbejde på tværs af grænserne

Kommissionen har også truffet foranstaltninger til at styrke politisamarbejdet yderligere, da det er et vigtigt middel i den fælles indsats mod trusler, der påvirker den offentlige orden eller

¹⁶ Kommissionens henstilling af 12. maj 2017 om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet (C(2017) 3349 final).

¹⁷ Kommissionens forslag af 25. oktober 2016 til Rådets gennemførelsesafgørelse om en henstilling om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af Schengenområdet (COM(2016) 711 final).

¹⁸ Rådets Stående Komité for det Operationelle Samarbejde om den Indre Sikkerhed (COSI) holdt en orienterende debat den 20. juni 2017 og en opfølgende diskussion den 10. juli 2017.

den indre sikkerhed i området, og i bestræbelserne på at opnå en effektiv og ægte sikkerhedsunion.

Effektiv informationsudveksling er et centralt element i bekæmpelsen af kriminelle trusler. Informationsudvekslingen er steget betydeligt, og medlemsstaterne anvender databaser, såsom Schengeninformationssystemet, langt oftere. EU-direktivet om passagerlisteoplysninger blev vedtaget i 2016, og det er afgørende for at kunne identificere højrisikorejsende, som de retshåndhævende myndigheder ikke tidligere har haft kendskab til. Takket være indsamling, udveksling og analyse af passageroplysninger vil retshåndhævelsesmyndighederne bedre kunne tackle kriminalitet. Europolforordningen, som styrker Europols beføjelser, trådte i kraft i maj 2017, og agenturet fik dermed værktøjerne til at blive mere effektivt og ansvarligt. Agenturet fik også flere ressourcer.

På dette grundlag blev det operationelle samarbejde også styrket. Formålet med den såkaldte EU-politikcyklus er at sørge for et effektivt samarbejde mellem medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og EU's institutioner og agenturer, som bør munde ud en sammenhængende og solid operationel indsats, der er rettet mod de mest presserende kriminalitetstrusler, som EU står over for. De nye prioriteter for 2018-2021 er for nylig blevet vedtaget. De vil blive gennemført fra 2018 og frem ved hjælp af årlige operationelle handlingsplaner.

Med henblik på at forbedre retshåndhævelsessamarbejdet på tværs af grænser har Kommissionen tilrettelagt to workshoper dette år, som er specifikt rettet mod "forfølgelse over grænserne"¹⁹ og mod brugen af værktøjer i det grænseoverskridende samarbejde i lande, hvor der er genindført kontrol ved de indre grænser. Det er Kommissionens hensigt at gå videre med nogle af resultaterne af disse to workshoper i form af en række andre specifikke understøttende foranstaltninger.

Stor kvalitetskontrol af Schengenområdet med den nye Schengenevalueringsmekanisme

Selv om der er truffet ekstra foranstaltninger og taget nye initiativer til at beskytte og bevare området med fri bevægelighed, fortsætter den nøje overvågning af, om medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser og ansvar i overensstemmelse med Schengenreglerne. Det sker via evaluerings- og overvågningsmekanismen, som anvendes til at kontrollere, at Schengenreglerne anvendes, jf. forordning (EU) nr. 1053/2013. Hvert år evalueres fem til seks medlemsstaters anvendelse af Schengenreglerne vedrørende forvaltning af de ydre grænser, visumpolitik, Schengeninformationssystemet, databeskyttelse, politisamarbejde og tilbagesendelse. Evalueringerne, som sker på stedet, foretages på grundlag af et flerårigt program for perioden 2014-2019, som gør det muligt at evaluere alle Schengenmedlemsstater i løbet af perioden.

Schengenevalueringsmekanismen, som har været i kraft siden november 2014, fastlægger klare proceduremæssige regler for rapporter, henstillinger og opfølgning på konstaterede mangler (herunder en nøje overvågning og opfølgning af, om henstillingerne efterleves) samt uanmeldte besøg. Besøg på stedet, som foretages af evalueringshold bestående af Kommissionens og medlemsstaternes eksperter samt en observatør fra de relevante myndigheder, resulterer i korte og præcise evalueringsrapporter med konklusionerne

¹⁹ Der er tale om, at én medlemsstats retshåndhævelsespersonale fra et område nær en indre grænse optager forfølgelse (typisk i bil) af mistænkte, og at forfølgelsen fortsætter ind på nabomedlemsstatens område.

"fuldstændig opfyldelse", "opfyldelse, men forbedringer er nødvendige" eller "manglende opfyldelse" af Schengenreglerne samt henstillinger, der skal afhjælpe de konstaterede mangler. Takket være medlemsstatens handlingsplan for, hvordan de mangler, der er påpeget i evalueringsrapporten, skal afhjælpes, samt de opfølgende rapporter, sikres en nøje overvågning af, at henstillingerne efterleves. Alt efter hvor alvorlige de konstaterede mangler er, kan der aflægges yderligere besøg.

Siden reformen af Schengenevalueringmekanismen har de evalueringshold, der har aflagt besøg på stedet, i de fleste tilfælde konstateret, at de vigtigste Schengenregler generelt overholdes. Ikke desto mindre blev der inden for alle områder konstateret flere specifikke og nogle tværgående mangler, som skal afhjælpes for at sikre høje ens standarder for den praktiske gennemførelse af Schengenreglerne og for at fastholde en høj grad af gensidig tillid mellem de medlemsstater, der udgør området uden kontrol ved de indre grænser.

Mekanismen har medført betydelige forbedringer i gennemførelsen af Schengenreglerne i medlemsstaterne og har allerede vist sit værd ved at sikre, at Schengenområdet fungerer effektivt: den koordinerede indførelse af kontrol ved bestemte dele af de indre grænser i henhold til Schengenkodeksens artikel 29 var et resultat af uanmeldte besøg i Grækenland i slutningen af 2015. Mekanismen gjorde det muligt at identificere og hurtigt at afhjælpe alvorlige mangler i forvaltningen af de ydre grænser i Grækenland, mens den efterfølgende handlingsplan og de månedlige rapporter, som Grækenland udarbejdede, viste, hvilke foranstaltninger Grækenland havde truffet for at forbedre sikkerheden ved EU's ydre grænser. Den "almindelige" evaluering af Grækenlands forvaltning af de ydre grænser, som blev foretaget i 2016, bekræftede de græske myndigheders fremskridt.

Schengenevalueringen har også ført til konkrete forbedringer af de evaluerede medlemsstaters gennemførelse af Schengenreglerne. Eksempler herpå er: forbedringer af gennemførelsen af Schengeninformationssystemet, medlemsstaternes udarbejdelse af integrerede grænseforvaltningsstrategier eller øget personale ved bestemte grænseovergangssteder for at forbedre forvaltningen af de ydre grænser.

Alle disse erfaringer viser, hvor vigtigt det er at sikre en fuldstændig gennemførelse af Schengenevalueringmekanismen i hele Schengenområdet. Alle medlemsstater bør følge nøje op på de erfaringer, der drages af Schengenevalueringerne, og træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en effektiv anvendelse af Schengenreglerne i deres eget land.

Schengenkvalitetskontrolmekanismen udvikler sig konstant. De sårbarhedsvurderinger, som Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning foretager årligt, supplerer nu Schengenevalueringmekanismen, og tilsammen udgør de et fuldstændigt Schengenkvalitetskontrolsystem. Større synergi og nøje koordinering af sårbarhedsvurderinger og Schengenevalueringer vil give betydelige fordele, da Schengenevalueringerne fremover også vil kunne trække på og integrere de vigtigste resultater af sårbarhedsvurderingerne og sikre, at de henstillinger, der følger af begge mekanismer, understøtter hinanden. I den forbindelse holder Kommissionen og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning tæt kontakt for at sikre størst mulig sikkerhed ved de ydre grænser.

Endelig er det vigtigt at have en stærkere forbindelse mellem Schengenkvalitetskontrolsystemet og brugen af EU-midler. Allerede i dag er medlemsstaterne ifølge artikel 12 i forordning (EU) nr. 514/2014 forpligtede til sammen med Kommissionen og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning at undersøge, hvordan

resultaterne af Schengenevalueringerne, herunder eventuelle mangler, skal tackles ved hjælp af det nationale program, der udarbejdes inden for rammerne af Fonden for Intern Sikkerhed.

Stærke og robuste Schengenregler

Schengenreglerne indebærer en vis grad af fleksibilitet, hvilket har gjort det muligt at håndtere både større og mindre krisesituationer. Takket være Schengenreglerne er det lykkedes at beskytte Schengensystemets overordnede funktion. De seneste ti år har vist, at Schengengrænsekodeksens gældende bestemmelser om midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser, herunder om varigheden heraf, i langt de fleste tilfælde er tilstrækkelige til at tackle de alvorlige trusler, der er blevet konstateret. I perioden mellem 2006 (datoen for Schengengrænsekodeksens vedtagelse) og 2015 har der 36 gange været genindført midlertidig grænsekontrol, som næsten aldrig er blevet forlænget, og som for det meste har varet et par dage eller uger. Endvidere har den særlige procedure i Schengengrænsekodeksens artikel 29, som blev brugt første gang i forbindelse med migrationskrisen, vist, at Schengenreglerne omfatter de værktøjer, der er nødvendige for at håndtere sådanne udfordringer.

Selv om de pågældende medlemsstater har fulgt den koordinerede tilgang til at genindføre kontrol ved de indre grænser i henhold til artikel 29, har det ikke berørt deres mulighed for midlertidigt at genindføre kontrol ved de indre grænser i tilfælde af en anden alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed.

De gældende bestemmelser i Schengengrænsekodeksen tillader ikke, at den periode, hvori der genindføres kontrol ved de indre grænser, forlænges med mere end henholdsvis to måneder (artikel 28 – i tilfælde af situationer, der kræver øjeblikkelig handling) og seks måneder (artikel 25 – ved forudsigelige begivenheder).

Det skal heller ikke glemmes, at kontrol ved de indre grænser ifølge Schengenreglerne kun må benyttes som en sidste udvej. Medlemsstaterne skal først overveje, om den konstaterede trussel kan imødegås ved hjælp af andre foranstaltninger end grænsekontrol, såsom politikontrol. Medlemsstaterne kan selv beslutte, hvordan de vil foretage politikontrol i områderne ved de indre grænser, forudsat at den givne kontrol ikke har samme virkning som grænsekontrol. Kun hvis det viser sig, at alternative foranstaltninger, såsom politikontrol, viser sig at være utilstrækkelige til at tackle truslen, kan medlemsstaterne vælge at genindføre midlertidig kontrol ved de indre grænser.

4. Tilpasning af Schengenreglerne til aktuelle og fremtidige udfordringer

Schengenreglerne sikrer som beskrevet ovenfor gode værktøjer, der har gjort det muligt at dæmme op for både strømme af irregulære migranter til EU og sekundære bevægelser, som har vakt stor bekymring i mange medlemsstater og blandt borgerne.

De trusler, Schengenområdet står overfor, ændrer sig hele tiden. De seneste terrorangreb i flere medlemsstater viser, at EU med udgangspunkt i de fremskridt, der er gjort, skal blive stærkere og bedre rustet til at bekæmpe terrorisme.

Hvis EU's bestræbelser på at øge sikkerheden og styrke Schengenområdet skal forblive effektive, er det meget vigtigt at sikre, at Schengenreglerne er og forbliver formålstjenstlige i lyset af disse nye realiteter, og at de følges af alle berørte medlemsstater.

Et forslag om en ændring af Schengengrænsekodeksen

Reglerne om midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser har vist sig at være tilstrækkelige i langt de fleste tilfælde. Der er dog opstået nye former for sikkerhedsproblemer i de senere år, hvilket gentagne terrorangreb er et udtryk for. Kommissionen har derfor konkluderet, at der er behov for at ajourføre reglerne.

Medlemsstaterne er ansvarlige for at vælge de bedst egnede foranstaltninger til at tackle de konstaterede trusler og beskytte den offentlige orden og indre sikkerhed. Til dette formål, og såfremt truslen stadig består, selv om der er gjort alt for at bekæmpe den, er det berettiget at tilpasse de gældende tidsbegrænsninger. Samtidig skal der indføres bedre processuelle garantier for at begrænse varigheden af kontrollen ved de indre grænser til, hvad der er strengt nødvendigt, således at området uden kontrol ved de indre grænser bevares.

Kommissionen fremlægger derfor i dag et forslag²⁰ om ændring af de gældende regler om den generelle ramme for den midlertidige genindførelse af kontrol ved de indre grænser i henhold til artikel 25 og 27 i Schengengrænsekodeksen.

Med forslaget ændres de tidsrum, som generelt gælder ved genindførelse af kontrol ved de indre grænser i tilfælde af forudsigelige begivenheder. Eftersom omfanget og varigheden af den midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser ikke bør overstige, hvad der er strengt nødvendigt for at tackle den alvorlige trussel, fører Kommissionen tilsyn med, hvor længe sådanne kontroller reelt varer, og den kan afgive udtalelse herom. Hvis der hersker tvivl om, hvorvidt den genindførte grænsekontrol er nødvendig eller rimelig, eller hvis der foretages kontrol ved de indre grænser i mere end seks måneder, vil Kommissionen altid afgive en udtalelse.

Enhver genindførelse eller forlængelse af grænsekontrol vil blive genstand for en omhyggelig risikovurdering, som også skal indeholde en nærmere redegørelse for den koordinering, der vil have fundet sted med de relevante medlemsstater. Kommissionen vil drøfte risikovurderingen med de agenter, der har ekspertise til at vurdere de oplysninger, medlemsstaterne har fremsendt, dvs. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og Europol.

Med forslaget indføres også en mulighed for undtagelsesvis at forlænge kontrollen ved de indre grænser, hvis den samme trussel gør sig gældende i mere end et år, men kun hvis den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed er specifik nok og modsvares af ekstraordinære nationale foranstaltninger, såsom undtagelsestilstand. Enhver yderligere forlængelse på dette grundlag må højst vare to år. I lyset af den ekstraordinære karakter af en sådan yderligere forlængelse ville den kræve en udtalelse fra Kommissionen efterfulgt af en henstilling fra Rådet, som, hvor det er relevant, fastsætter betingelserne for samarbejdet mellem de berørte medlemsstater. Rådets henstilling vil være en forudsætning for enhver forlængelse.

Forslaget styrker princippet om, at genindførelse af kontrol ved de indre grænser skal være en sidste udvej. Kravet om at forelægge en risikovurdering, der viser, at den påtænkte genindførelse eller forlængelse af grænsekontrol er en sidste udvej, bør anspore medlemsstaterne til at overveje brugen af alternative foranstaltninger, som f.eks. øget politikontrol.

²⁰ COM(2017) 571.

Bedre gennemførelse af Schengengrænsekodexens bestemmelser vedrørende midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser

I afventning af de påtænkte ændringer af Schengengrænsekodexen, som er beskrevet ovenfor, kan det ikke udelukkes, at Schengenmedlemsstaterne vil forsøge at påberåbe sig de gældende regler vedrørende midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser i henhold til Schengengrænsekodexen.

På grundlag af de gældende regler og i lyset af tanken med de foreslåede ændringer mener Kommissionen, at der er behov for yderligere vejledning for at sikre, at hvis en medlemsstat påberåber sig de gældende regler, skal det ske på en måde, der bedre sikrer den fælles interesse. Navnlig bør den pågældende medlemsstat prioritere brugen af alternative foranstaltninger, og den bør, hvis genindførelsen af midlertidig kontrol ved de indre grænser er nødvendig i overensstemmelse med artikel 26 i Schengengrænsekodexen, træffe foranstaltninger, der begrænser konsekvenserne for den frie bevægelighed mest muligt, og samarbejde tæt med sine naboer. Dette samarbejde bør bl.a. indebære, at grænsekontrollen løbende tages op til revision og tilpasses til udviklingen og konsekvenserne på stedet. Kommissionen har til det formål i dag vedtaget en henstilling om gennemførelsen af bestemmelserne i Schengengrænsekodexen om midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser i Schengenområdet²¹.

Udvidelse af Schengenområdet til de lande, der ønsker og er rede til at deltage

I takt med at medlemsstaterne står over for stadig flere trusler, er det ved at være forenede og stå sammen, at EU og medlemsstaterne kan sikre et stærkere Schengenområde.

Siden de positive evalueringer, der blev foretaget i 2009 og 2010 viste, at både Rumænien og Bulgarien opfylder kriterierne for at tiltræde Schengenområdet, har Kommissionen slået til lyd for, at disse to medlemsstater tiltræder Schengenområdet.

Det er nu på høje tid, at Bulgarien og Rumænien bliver fuldgyldige Schengenmedlemmer. Kommissionen mener, at Rådet nu bør træffe afgørelse om at åbne op for muligheden for at afskaffe kontrollen ved de indre grænser mellem disse to lande og deres EU-naboer. Hvis Bulgarien og Rumænien fik lov til blive medlemmer af Schengenområdet, ville det bidrage til den indbyrdes tillid mellem samtlige medlemsstater. Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, erklærede i sin tale om Unionens tilstand den 13. september 2017 følgende: "Vi har fælles grænser, men medlemsstater, hvis geografi placerer dem i første række, kan ikke være alene om at beskytte dem". Ved snarest at træffe beslutning om, at Schengenreglerne skal anvendes fuldt ud på Rumænien og Bulgarien, ville det være muligt at inddrage dem, således at de kan bidrage fuldt ud til Schengeninformationssystemet.

Hvad angår Kroatiens tiltrædelse har der i løbet af 2016 været foretaget en Schengenevaluering for at kontrollere, om de nødvendige betingelser for at anvende alle relevante dele af Schengenreglerne er opfyldt inden for de fleste områder af Schengenreglerne. Konklusionen er, at Kroatien hvad angår nogle områder opfylder de betingelser, der er nødvendige for at blive medlem af Schengenområdet, mens der for andre

²¹ C(2017) 6560.

områder er behov for visse forbedringer. Schengeninformationssystemets evaluering skal afsluttes inden udgangen af oktober 2017, og der vil blive aflagt et nyt besøg vedrørende ydre grænser i november 2017. Derefter vil Rådet, såfremt alle betingelser er opfyldt, på forslag fra Kommissionen træffe afgørelse med hensyn til Kroatiens tiltrædelse af Schengenområdet. Kroatien bør også blive fuldgældigt Schengenmedlem, når det opfylder alle kriterier.

Hvad angår Cypern vil der blive foretaget en Schengenevaluering på alle relevante områder, så snart Cypern har givet signal hertil.

5. Konklusioner vedrørende de skridt, der skal tages for at styrke Schengenområdet

Schengenkøreplanen af 4. marts 2016 beskriver, hvilke foranstaltninger der skal træffes for at skabe grundlag for at vende tilbage til et normalt fungerende Schengenområde. Der er sidenhen opnået gode resultater med at tackle de konstaterede udfordringer og sikre en koordineret tilgang i overensstemmelse med Schengenreglerne.

Schengenområdet står fortsat over for nye udfordringer. Vi må derfor sikre, at de gældende Schengenregler anvendes, og at værktøjerne udnyttes fuldt ud, samtidig med vi forbedrer de regler, som har vist sig at være utilstrækkelige.

Desuden bør Bulgarien og Rumænien nu integreres fuldt ud, fordi det kun er ved at være forenede og stå sammen, at vi kan sikre et stærkere Schengenområde.

Kommissionen opfordrer:

1. Rådet til at godkende tilgangen i Kommissionens henstilling om gennemførelsen af bestemmelserne i Schengengrænsekodeksen om midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser i Schengenområdet
2. Europa-Parlamentet og Rådet til snarest at blive enige om at ajourføre bestemmelserne i Schengengrænsekodeksen som foreslået af Kommissionen
3. Rådet til nu at træffe den afgørelse, der gør det muligt at anvende Schengenreglerne fuldt ud i Bulgarien og Rumænien og at ophæve ind- og udrejsekontrol af personer ved indre land-, sø- og luftgrænser.