

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.10.2010
KOM(2010) 554 endelig

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
(Schengengrænsekodeks)**

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 (Schengengrænsekodeks)

1. INDLEDNING

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks)¹ trådte i kraft den 13. oktober 2006. Schengengrænsekodeksen konsoliderede og videreudviklede Schengenreglerne, navnlig de relevante bestemmelser i Schengenkonventionen² og den fælles håndbog³. I Schengengrænsekodeksens afsnit III bekræftes det, at der ikke foretages kontrol af personer, der passerer de indre grænser mellem Schengenmedlemsstaterne. Etableringen af et område uden indre grænser, hvor personers frie bevægelighed er sikret, udgør et af EU's mest håndgribelige resultater.

Schengengrænsekodeksen indeholder kriterierne for at afgøre, om politiets udøvelse af sine beføjelser i grænseområder op til en indre grænse har en virkning, der svarer til grænsekontrol. I henhold til Schengengrænsekodeksen forpligter ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser også medlemsstaterne til at fjerne hindringer for vejtrafikken ved overgangssteder ved de indre grænser. Under ekstraordinære omstændigheder, der indebærer en alvorlig trussel mod en medlemsstats offentlige orden eller nationale sikkerhed, kan grænsekontrollen ved de indre grænser genindføres i et begrænset tidsrum i overensstemmelse med procedurerne i Schengengrænsekodeksen.

I henhold til artikel 38 i Schengengrænsekodeksen skal *Kommissionen forelægge en rapport om anvendelsen af afsnit III for Europa-Parlamentet og Rådet.*

Kommissionen har sendt et spørgeskema til medlemsstaterne for at indhente oplysninger om anvendelsen af afsnit III. Denne rapport er udarbejdet på grundlag af de besvarelser, som 23 medlemsstater har indsendt. To medlemsstater (Ungarn og Malta) har ikke indsendt de ønskede oplysninger. Rapporten afspejler desuden de oplysninger, Kommissionen har modtaget fra borgere og medlemmer af Europa-Parlamentet, hvor de gør opmærksom på tilfælde af grænsekontrol ved de indre grænser.

2. OPHÆVELSE AF KONTROLLEN VED DE INDRE GRÆNSER (ARTIKEL 20)

I Schengengrænsekodeksen bekræftes det, at de indre grænser kan passeres overalt, uden at der gennemføres personkontrol, uanset personernes nationalitet. Ophævelsen af

¹ EUT L 105 af 13.4.2006, s. 1.

² Konvention om gennemførelse af Schengenafreden af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, EFT L 239 af 22.9.2000, s. 19.

³ EUT C 313 af 16.12.2002, s. 97. Den fælles håndbog blev ophævet efter vedtagelsen af Schengengrænsekodeksen.

grænsekontrollen ved de indre grænser medfører også ophævelse af overvågningen af grænserne. Det bør bemærkes, at transportvirksomheders pligt til at returnere passagerer, der er transporteret ad land-, luft- eller søvejen, ikke finder anvendelse på interne trafikforbindelser inden for Schengenområdet⁴.

3. PRAKTISK ANVENDELSE AF BESTEMMELSER VEDRØRENDE KONTROL INDEN FOR MEDLEMSSTATERNES OMRÅDE OG PROBLEMER HERMED (ARTIKEL 21)

3.1. UDØVELSE AF POLITIMÆSSIGE BEFØJELSER (ARTIKEL 21, LITRA A))

3.1.1. RETSGRUNDLAG

Det at passere en indre grænse mellem to medlemsstater bør principielt behandles på samme måde som det at rejse mellem distrikter eller regioner i en medlemsstat. I lyset af medlemsstaternes ansvar for at opretholde lov og orden og sikre den nationale sikkerhed kan de dog foretage kontrol på grundlag af en risikoanalyse på hele deres område, inklusive i områder op til en indre grænse. Hyppigheden af denne kontrol kan variere afhængigt af det specifikke område.

Personkontrol i forbindelse med medlemsstaternes kompetente myndigheders udøvelse af politimæssige beføjelser i henhold til national ret er tilladt på deres område, herunder i grænseområder, så længe udøvelsen af disse beføjelser ikke har tilsvarende virkning som grænsekontrol. Schengengrænsekodeksen indeholder en ikke-udtømmende liste over kriterier til vurdering af, om udøvelse af politimæssige beføjelser svarer til grænsekontrol eller ej. Følgelig kan politimæssige foranstaltninger ikke ligestilles med grænsekontrol, når 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

udføres som stikprøvekontrol.

3.1.2. ANVENDELSE AF KRITERIERNE

For at vise, at de indre grænser og grænseområder ikke er områder, hvor der ikke kan foretages kontrol, er der således blevet fastsat en række kriterier, der gør det muligt at vurdere, om de svarer til ind- og udrejsekontrol eller ej. Grænseområder kan udgøre en særlig risiko, hvad angår kriminalitet på tværs af grænserne, så hyppigheden og omfanget af politiets kontrol kan være større end i andre dele af medlemsstatens område. Denne kontrol skal imidlertid være målrettet og baseret på konkrete og faktuelle politioplysninger og erfaringer, hvad angår trusler mod den offentlige sikkerhed, og må ikke være systematisk.

⁴ Artikel 26 i Schengenkonventionen og Rådets direktiv 2001/51/EF af 28. juni 2001 om fastsættelse af supplerende bestemmelser til artikel 26 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 (EFT L 187 af 10.7.2001, s. 45).

Politioplysningerne skal være baseret på fakta og løbende revurderes. Der må følgelig foretages tilfældig kontrol afhængigt af risikovurderingen.

De fleste medlemsstater anfører, at de gennemfører ikke-systematisk, tilfældig politikontrol på grundlag af risikovurderinger af sikkerhedssituationen (navnlig risikoen for ulovlig indvandring eller overtrædelser af straffeloven, sikkerhedslovgivningen og trafikloven), oplysninger, der er udvekslet på nationalt, regionalt eller lokalt plan, eller udarbejdelse af profiler. Denne kontrol er ofte resultatet af et internationalt samarbejde mellem nabolande (regelmæssige møder og udveksling af politikoplysninger via nationale kontaktpunkter) og kan have form af fælles patruljering som fastsat i aftaler om politisamarbejde.

Det er let at slå fast, at der er tale om kontrol for at håndhæve trafikloven og ikke om grænsekontrol, f.eks. når en bilist, der kommer fra et diskotek i nærheden af en indre grænse, anmodes om at udføre en blæsetest, som kan gøre det nødvendigt at fastslå en persons identitet, men det er sværere at vurdere arten af den kontrol, der sigter mod at håndhæve indvandringslovgivningen.

Et andet vigtigt element er formålet med kontrollen, som kan vedrøre varer snarere end personer som sådan. Kontrollens formål er afgørende, når det skal vurderes, om der eventuelt er sket overtrædelse af Schengengrænsekontrollen eller EU's bestemmelser om varers frie bevægelighed. Modsat er det ikke relevant, hvilken national myndighed der foretager kontrollen, eftersom medlemsstaterne kan tildele forskellige myndigheder forskellige ansvarsområder, f.eks. kan en tolder være berettiget til at kontrollere, om en person opholder sig lovligt i landet, og en politimand kan være berettiget til at kontrollere varer.

3.1.3. KONTROLLENS HYPPIGHED – IKKE-SYSTEMATISK KONTROL

Et vigtigt element, når det skal fastslås, om udøvelse af politikontrol udgør grænsekontrol eller ej, er derfor hyppigheden af den kontrol, der foretages i interne grænseområder sammenlignet med andre dele af medlemsstatens område, der er i en lignende situation. De fleste medlemsstater råder imidlertid ikke over oplysninger om hyppigheden af kontrol i grænseområder. Nogle medlemsstater finder, at det ikke er muligt at sammenligne hyppigheden af kontrol i grænseområder og på resten af medlemsstatens område, da praksis og prioriteringen i grænseområder er forskellig. Flere medlemsstater anfører, at hyppigheden af politikontrollen i nærheden af de indre grænser er den samme som på hele deres område.

Det er umuligt nøjagtigt at sige, hvad der udgør et hensigtsmæssigt antal kontroller, eftersom det bør afspejle sikkerhedssituationen på den pågældende medlemsstats område. Selv om hyppig kontrol kan give en idé herom, er det fortsat svært at vurdere i enkeltsager, om denne kontrol har tilsvarende virkning som systematisk grænsekontrol.

3.1.4. KONTROL AF, AT KRITERIERNE ANVENDES KORREKT

Den 22. juni 2010 præciserede Den Europæiske Unions Domstol i en skelsættende dom⁵, 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

⁵ Forenede sager C-188/10 og C-189/10, Melki m.fl.

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.

I lyset af denne dom har Kommissionen anmodet medlemsstaterne om følgelig at tilpasse national lovgivning, der giver nationale politimyndigheder særlig kompetence inden for områder op til en indre grænse.

Kommissionen finder, at for at vurdere, om politikontrol har tilsvarende virkning som grænsekontrol eller ej, har den brug for yderligere oplysninger fra medlemsstaterne om årsagerne til og hyppigheden af den kontrol, der foretages i områder op til en indre grænse. Disse oplysninger er nødvendige for at overvåge situationen i områder op til en indre grænse og behandle klager og spørgsmål fra borgerne, som medlemmerne af Europa-Parlamentet retter til Kommissionen, om at rejsende regelmæssigt eller endda systematisk kontrolleres i bestemte nationale grænseområder. Det bør i den forbindelse bemærkes, at visse medlemsstater har problemer med at vurdere formålet med den systematiske kontrol, som deres naboer foretager af deres egne borgere, når de passerer en fælles indre grænse.

Kommissionen vil derfor omhyggeligt fortsat vurdere klager og kontakte medlemsstaterne for at få forklaringer. Hvis forklaringerne ikke er tilfredsstillende, vil Kommissionen bruge alle til rådighed stående midler, herunder iværksættelse af en traktatbrudssag, for at sikre en korrekt anvendelse af EU-retten.

Kommissionen vil følgelig anmode medlemsstaterne om at fremlægge statistikker over den politikontrol, der foretages på deres område og navnlig i grænseområder.

For i praksis at vurdere hyppigheden af kontrollen og de generelle oplysninger, der afstedkommer en særlig kontrol, planlagde Kommissionen i sit forslag til Rådets forordning om indførelse af en evalueringsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne⁶ at fastsætte bestemmelser om uanmeldte besøg på stedet. Kommissionen vil fastholde bestemmelserne om uanmeldte besøg i det ajourførte forslag, der følger af Lissabontraktatens ikrafttrædelse⁷.

Hvis der skulle blive behov for at foretage regelmæssig og systematisk kontrol som reaktion på sikkerhedssituationen på medlemsstaternes område, skal medlemsstaterne påtænke midlertidigt at genindføre grænsekontrollen ved de indre grænser, jf. Schengengrænsekodeksens artikel 23 ff.

3.2. SIKKERHEDSKONTROL AF PERSONER (ARTIKEL 21, LITRA B))

Ophævelse af grænsekontrollen ved de indre grænser berører ikke *sikkerhedskontrol af personer i havne eller lufthavne, der foretages af de kompetente myndigheder i henhold til den enkelte medlemsstats ret eller af de ansvarlige i havne og lufthavne eller af transportvirksomheder, forudsat at denne kontrol også foretages for så vidt angår personer, der rejser inden for en medlemsstats område*. Personale i lufthavne, havne og transportvirksomheder kontrollerer passagerernes identitet i forbindelse med sikkerhedschecket, enten når de checker ind eller går ind i lufthavnens sikre område, eller før

⁶ KOM(2009) 102 endelig.

⁷ Kommissionen vil fremlægge det reviderede forslag i oktober 2010.

de går om bord i flyet eller en kombination af disse former for kontrol. Selv om Kommissionen ikke bestrider, at der kan foretages en sådan kombineret kontrol, anbefaler den dog ikke at gøre det, da den af borgerne opfattes som hindringer for deres ret til fri bevægelighed.

Kontrollen bør kun anvendes til at kontrollere en rejsendes identitet i forhold til et rejsedokument. EU-borgere kan identificere sig ved hjælp af deres pas eller id-kort. Transportvirksomheder er ikke forpligtet til, men kan acceptere andre dokumenter såsom kørekort og bankkort, da der ikke er tale om id-dokumenter. Tredjelandstatsborgere kan identificere sig ved hjælp af et pas. Ved kontrollen bør det ikke kontrolleres, om tredjelandstatsborgeren er i besiddelse af et visum eller en opholdstilladelse, da der alene er tale om kontrol af id af kommercielle eller transportsikkerhedsmæssige hensyn. Medlemsstaterne kan ikke anmode om, at der foretages yderligere kontrol, og transportvirksomheder er, når de transporterer personer, ikke ansvarlige for, at disse personer opfylder betingelserne for indrejse eller ophold i andre Schengenmedlemsstater. Transportvirksomheder kan desuden ikke selv kræve, at tredjelandstatsborgere ved fremvisning af et visum eller en opholdstilladelse skal bevise, at de har lovligt ophold. Hvis der blev medtaget en sådan forpligtelse i kontrakten med den rejsende, ville det være at omgå bestemmelserne om ophævelse af grænsekontrollen ved de indre grænser.

3.3. FORPLIGTELSE TIL AT VÆRE I BESIDDELSE AF ELLER MEDBRINGE PAPIRER OG DOKUMENTER (ARTIKEL 21, LITRA C))

Ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser berører ikke *en medlemsstats mulighed for i lovgivningen at indføre en forpligtelse til at være i besiddelse af eller medbringe papirer og dokumenter*. Hvis medlemsstaterne indfører en sådan forpligtelse, skal den anvendes på hele deres område eller i grænseområder op til en ydre grænse. Den kan ikke kun begrænses til grænseområder op til en indre grænse, da det nødvendigvis ville føre til, at der kun blev foretaget kontrol i disse områder, hvilket ville have en virkning svarende til grænsekontrol.

3.4. PLIGT TIL AT ANMELDE SIN TILSTEDEVÆRELSE PÅ EN MEDLEMSSTATS OMRÅDE (ARTIKEL 21, LITRA D))

Ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser er ikke til hinder for *tredjelandstatsborgeres pligt til at anmelde deres tilstedeværelse på en medlemsstats område i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 22 i Schengenkonventionen*. Visse medlemsstater gennemfører ikke denne bestemmelse (SE, EE, DE, FI, LT, DK og NO), andre erkender de praktiske problemer, der er ved at kontrollere, at bestemmelsen overholdes, mens andre igen finder den nyttig til at indhente oplysninger om antallet af tredjelandstatsborgere, der er til stede på deres område. Kommissionen finder, at det i praksis er svært at gennemføre denne bestemmelse, og stiller spørgsmålstegn ved, om denne pligt til at anmelde sin tilstedeværelse ud fra et costbenefitperspektiv har nogen virkning, hvad angår identificering af ulovlige indvandrere. Kommissionen vil derfor foreslå, at Schengenkonventionen ændres, således at tredjelandstatsborgeres pligt til at anmelde deres tilstedeværelse, når de indrejser på medlemsstaternes område, fjernes.

4. GENNEMFØRELSE AF PLIGTEN TIL AT FJERNE HINDRINGER FOR VEJTRAFIKKEN VED OVERGANGSSTEDER VED DE INDRE GRÆNSER (ARTIKEL 22)

I medfør af artikel 22 i Schengengrænsekodeksen 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 trafiksikkerheden. Samtidig bør medlemsstaterne sikre de nødvendige faciliteter til at foretage kontrol, hvis der midlertidigt indføres kontrol ved de indre grænser, jf. artikel 23-31 i Schengenrænskoden⁸.

Kommissionen har modtaget en lang række klager fra borgere, der påpeger, at der fortsat findes hindringer for en smidig afvikling af vejtrafikken ved visse overgangssteder ved de indre grænser, særlig gammel infrastruktur (f.eks. bygninger, grænsevaghuse, tagkonstruktioner over vejen eller mobilt udstyr såsom plastkegler, barrierer, mindskelse af antallet af vejbaner, trafiklys eller vejskilte), og følgelig betydelige hastighedsbegrænsninger.

I de fleste tilfælde fjernede medlemsstaterne de fleste af hindringerne, som umiddelbart kunne demonteres, lige efter at kontrollen ved de indre grænser var ophævet. Nogle hindringer er blevet fjernet gradvis som følge af tekniske problemer, og visse hindringer opretholdes stadigvæk. De medlemsstater, der kom med i Schengenområdet i december 2007, gennemførte denne forpligtelse i flere faser afhængigt af, hvor besværligt det var at fjerne disse hindringer (dvs. de fleste hindringer såsom vejskilte blev straks fjernet efter ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser, mens fjernelsen eller tilpasningen af omfattende infrastruktur stadig er i gang). De hyppigste årsager til forsinkelser i gennemførelsen af denne forpligtelse er generelt omkostninger, problemer med ejendomsrettigheder og planlægning af fremtidige større eller mindre arbejder i forbindelse med omlægning af overgangsstederne. Kommissionen beklager, at dette også gælder for visse medlemsstater, der har været medlemmer af Schengenområdet i et betydeligt tidsrum. For at sikre en korrekt anvendelse af EU-retten har Kommissionen indledt en traktatbrudssag for manglende overholdelse af artikel 22. Sagen er stadig i gang.

Nogle medlemsstater (PT, CZ, EL, EE, FR, AT, FI, LT, LV, SI og LU) har bevaret den gamle infrastruktur ved bestemte overgangssteder til brug i tilfælde af midlertidig genindførelse af grænsekontrollen. Nogle har også opretholdt infrastruktur til toldkontrol eller kontrol med lastbiler (LU)⁹, mens andre planlægger at anvende mobilt udstyr, hvis grænsekontrollen genindføres (CZ, FR, LT og LV). Andre medlemsstater (DE, PL, DK og IT) har pillet al infrastruktur ned, når det har været muligt, og anvender kun mobilt udstyr til midlertidig genindførelse af grænsekontrol. Kommissionen finder, at permanent infrastruktur til brug i tilfælde af genindførelse af grænsekontrollen kan opretholdes i det omfang, det er nødvendigt, så længe det ikke udgør en hindring for en smidig afvikling af vejtrafikken, og der ikke indføres hastighedsbegrænsninger. Kommissionen understreger, at faciliteter til genindførelse af grænsekontrol under alle omstændigheder også kan omfatte mobil infrastruktur og udstyr, hvilket endda kan være mere omkostningseffektivt end at bevare permanent infrastruktur.

De fleste medlemsstater forsikrer, at hastighedsbegrænsningerne udelukkende er indført af hensyn til trafiksikkerheden (f.eks. vejens tekniske tilstand, vejarbejde eller når overgangsstedet er placeret i bymæssig bebyggelse eller i bjergigt terræn). Kommissionen finder det imidlertid uacceptabelt, at nogle medlemsstater, navnlig når der stadig findes gammel infrastruktur ved overgangsstederne, opretholder hastighedsbegrænsninger (samtidigt

⁸ Da associerede Schengenlande ikke er medlemmer af toldunionen, foretages der stadig toldkontrol ved deres grænser med Schengenstater, og disse associerede lande har lov til at opretholde passende infrastruktur, herunder den heraf følgende hastighedsbegrænsning.

⁹ Kommissionen understreger, at toldkontrol af lastbiler skal foretages i overensstemmelse med EU-retten om varenes frie bevægelighed og transport.

med mobile hindringer såsom plastkegler eller barrierer) på i nogle tilfælde helt ned til 10 km i timen, eller at de holder visse vejbaner lukket af "trafiksikkerhedsmæssige" hensyn. Formålet med artikel 22 er at sikre en smidig afvikling af vejtrafikken ved overgangssteder ved de indre grænser. Med henblik herpå kan der ud over forpligtelsen til at fjerne hastighedsbegrænsninger, som ikke udelukkende er indført af trafiksikkerhedsmæssige hensyn træffes andre foranstaltninger, navnlig vedrørende eksisterende infrastruktur. Kommissionen finder, at opretholdelsen af omfattende infrastruktur ikke kan anvendes som et argument for trafiksikkerheden. Det er forståeligt, at infrastruktur ved tidligere grænseovergangssteder ikke gør det muligt øge hastighedsbegrænsningerne til det maksimalt tilladte på en given vejkategori. Efter ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser skal der imidlertid ske en tilpasning af situationen ved de tidligere grænseovergangssteder. Det gælder også, når der er planlagt større projekter for at genbruge de områder, hvor der tidligere var grænseovergangssteder, samtidig med at den gamle infrastruktur i mellemtiden bevares. Kommissionen understreger, at i disse tilfælde er medlemsstaterne også nødt til at træffe alle nødvendige *midlertidige* foranstaltninger for at sikre en smidig afvikling af trafikken.

Selv om en medlemsstat kan anvende resterende infrastruktur ved et tidligere grænseovergangssted for motorkøretøjer ved en indre grænse til politikontrol (jf. 3.1.), må de tidligere grænseovergangssteder ikke være det eneste sted, hvor der foretages en sådan kontrol. Derudover må de praktiske fordele ved stedet ikke være den afgørende årsag til at udføre politikontrollen der.

5. MIDLERTIDIG GENINDFØRELSE AF GRÆNSEKONTROL VED DE INDRE GRÆNSER (ARTIKEL 23-31)

5.1. PROCEDURE

Siden Schengengrænsekodeksens ikrafttrædelse har tolv medlemsstater midlertidigt genindført kontrollen af personer ved de indre grænser både i forbindelse med planlagte begivenheder og af årsager, der krævede hurtig handling (FR, ES, DE, AT, IT, DK, FI, EE, LV, MT, NO og IS). Nabolande har indgivet oplysninger om deres samarbejde under genindførelsen af grænsekontrollen (PT, PL, CZ, SK, SI, NL, LU og CH). Ingen af medlemsstaterne har rapporteret, at de har anvendt bestemmelserne om en forlængelse af den planlagte midlertidige genindførelse af kontrollen ved de indre grænser. I bilag I findes en liste over medlemsstaternes meddelelser om midlertidig genindførelse af kontrollen ved deres indre grænser, inklusive årsagerne hertil og varigheden heraf.

Kommissionen bemærker, at dens frist (fra en medlemsstats meddelelse til den faktiske genindførelse af kontrollen ved de indre grænser ved planlagte begivenheder) for at afgive udtalelse med henblik på en formel konsultation mellem medlemsstaterne og Kommissionen er for kort¹⁰. Meddelelserne indeholder desuden ofte ikke tilstrækkelige oplysninger til, at Kommissionen kan afgive udtalelse. Kommissionen har derfor hidtil ikke afgivet udtalelse.

Derudover er oplysningerne om den midlertidige genindførelse af grænsekontrollen ofte meget generelle og giver ikke mulighed for at foretage en fuldstændig vurdering af, hvor effektive de trufne foranstaltninger er, hvad angår truslen mod den offentlige orden eller den nationale sikkerhed. Kommissionen anmoder medlemsstaterne om at fremlægge mere omfattende oplysninger, så snart de foreligger, samt passende ajourføringer, således at den

¹⁰ I nogle tilfælde blev meddelelsen først sendt et par dage før genindførelsen af grænsekontrollen.

fuldt ud kan vurdere, hvor hensigtsmæssige de planlagte foranstaltninger er. Med henblik herpå vil Kommissionen fremlægge en standardformular til meddelelse af midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser. På grundlag af de foreliggende oplysninger finder Kommissionen, at medlemsstaterne trods alt ikke har misbrugt muligheden for at genindføre grænsekontrol.

Under gennemførelsesfasen vedrørte de problemer, som medlemsstaterne indrapporterede, behovet for at tildele menneskelige, materielle eller tekniske ressourcer afhængigt af situationen ved grænserne. I de fleste tilfælde har samarbejdet med nabolande under genindførelsen af grænsekontrollen været anset for at være positivt. Navnlig konsultationer på et tidligt tidspunkt og koordinering af planlagte foranstaltninger (særlig operationel støtte) med nabolande samt regelmæssig kontakt og udveksling af oplysninger mellem myndigheder på alle niveauer har bidraget til, at forløbet har været en succes. I nogle tilfælde begynder det operationelle samarbejde allerede med en fælles risikovurdering og kan tage form af fælles kontrol ved brug af fælles kontrolsteder eller anvendelse af liaisonofficerer. Installationerne ved overgangsstederne tilpasses også til genindførelsen af grænsekontrollen på begge sider af grænser (f.eks. opstilling af skilte med hastighedsbegrænsninger eller mobile barrierer). Nogle medlemsstater har imidlertid gjort opmærksom på behovet for i højere grad at blive involveret i proceduren for navnlig at kunne informere offentligheden.

5.2. GÆLDENDE BESTEMMELSER

I artikel 28 fastsættes det, at hvis der genindføres grænsekontrol ved de indre grænser, finder de relevante bestemmelser i afsnit II tilsvarende anvendelse. De gældende bestemmelser er ikke blevet præciseret yderligere, således at medlemsstaterne har mulighed for at klare situationen og foretage grænsekontrol på en fleksibel måde i forhold til truslens størrelse. Foranstaltninger, der træffes under genindførelsen af grænsekontrollen, skal begrænses til, hvad der er nødvendigt for medlemsstatens offentlige orden eller nationale sikkerhed. Afhængigt af truslens art er det ikke alle personer, det er nødvendigt at kontrollere ved grænserne. Kontrollen skal foretages på en måde, der står i et rimeligt forhold til tidspunktet og stedet, og være baseret på en risikoanalyse og de disponible efterretningsoplysninger samt være rettet mod årsagen til genindførelsen af grænsekontrollen.

Medlemsstaterne kan desuden bestemme, i hvilket omfang de er nødt til at genindføre grænseovervågningen.

Beslutninger om at nægte en person indrejse kan kun træffes af årsager, der har forbindelse med genindførelsen af grænsekontrollen. Standardformularen i del B i bilag V til Schengen-grænsekodeksen kan ikke gives til unionsborgere, da de udelukkende kan nægtes indrejse af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed eller folkesundheden og under overholdelse af de proceduremæssige garantier i direktiv 2004/38/EF¹¹. Hvis tredjelandsstatsborgere nægtes adgang på grund af ulovligt ophold, bør der iværksættes procedurer i henhold til direktiv 2008/115/EF¹². Når grænsekontrollen midlertidigt genindføres, bliver de indre grænser ikke

¹¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77.

¹² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold [skal gennemføres i medlemsstaternes nationale lovgivning inden 24. december 2010], EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98.

til ydre grænser; visse bestemmelser såsom stempeling af pas (Schengengrænsekodeksens artikel 10) eller transportvirksomheders ansvar finder ikke anvendelse. Kommissionen minder desuden om, at Frontex ikke kan involveres i operationer under genindførelsen af grænsekontrol, da dets mandat er begrænset til kontrol ved de ydre grænser.

5.3. OPLYSNINGER TIL OFFENTLIGHEDEN

Schengengrænsekodeksen indeholder en bestemmelse om pligt til fuldt ud at informere offentligheden om genindførelsen af kontrollen ved de indre grænser, uden at dette berører sikkerheden. Medlemsstaterne efterkommer denne forpligtelse på forskellig vis afhængigt af begivenhedens art (planlagt genindførelse eller hasteforanstaltning). Der iværksættes forud for genindførelsen af grænsekontrollen en informationskampagne, der afhænger af, hvor meget tid der er til rådighed, og hvor alle disponible medier tages i brug (f.eks. tv, radio, aviser, internet eller de involverede nationale myndigheders pressetjenester). Borgerne informeres hovedsageligt om, at der er pligt til at medbringe rejsedokumenter, når grænsen passeres, og om årsagerne til kontrollen og dens omfang. Det ser ud til, at offentligheden i de fleste tilfælde generelt er blevet informeret tilstrækkeligt. Ingen medlemsstater (undtagen FI) har anvendt bestemmelsen om fortrolighed i artikel 31, selv om denne bestemmelse anses for at være meget vigtig, hvis der opstår behov for at anvende den.

Kommissionen finder, at de nuværende retlige rammer vedrørende midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser generelt er tilstrækkelige, men opfordrer medlemsstaterne til at fremlægge mere omfattende oplysninger i tide.

6. KONKLUSIONER

1. Kommissionen beklager, at fristen for fremlæggelse af denne rapport ikke kunne overholdes, fordi flere medlemsstater indsendte deres oplysninger sent.
2. Kommissionen har indkredset tre specifikke problemer med anvendelsen af afsnit III, som vækker bekymring.
 - 2.1. 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 grænser hverken ved grænsen eller i grænseområder.

Kommissionen er bekymret over de problemer, som rejsende har indberettet i forbindelse med påstået regelmæssig og systematisk kontrol i bestemte områder op til en indre grænse. Kommissionen følger situationen i områder op til de indre grænser på tæt hold. Den vil derfor omhyggeligt fortsat vurdere klager fra borgere og kontakte medlemsstaterne for at få forklaringer. For at sikre en korrekt anvendelse af EU-retten er Kommissionen parat til at anvende alle disponible midler, herunder indledning af traktatbrudssager, når dette viser sig at være nødvendigt.

Kommissionen vil følgelig anmode medlemsstaterne om at fremlægge statistikker over den politikontrol, der foretages på deres område og navnlig i områder op til en indre grænse.

Kommissionen minder om, at hvis sikkerhedssituationen gør det nødvendigt for medlemsstaterne at foretage regelmæssig og systematisk kontrol, skal de planlægge den midlertidige genindførelse af kontrollen ved de indre grænser i henhold til Schengenrænsekodeksens artikel 23 ff.

Kommissionen har i sit forslag til ændring af Schengenevalueringmekanismen planlagt at gennemføre uanmeldte besøg på stedet for at kontrollere, at der ikke er kontrol ved de indre grænser.

Kommissionen understreger også, at de medlemsstater, hvis nationale lovgivning giver særlige beføjelser til nationale politimyndigheder inden for områder op til en indre grænse, snarest muligt skal tilpasse deres lovgivning til Domstolens afgørelse i Melki-sagen.

- 2.2 Medlemsstaterne skal 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 trafiksikkerheden. Kommissionen finder, at opretholdelsen af omfattende infrastruktur, i forbindelse med hvilken der ofte er betydelige hastighedsbegrænsninger, ikke kan anvendes som et argument for trafiksikkerheden.
- 2.3 Kommissionen insisterer på, at medlemsstaterne i tide giver meddelelse om enhver planlagt genindførelse af kontrollen ved de indre grænser, og anmoder medlemsstaterne om at fremlægge detaljerede oplysninger herom, jf. artikel 24, således at Kommissionen om nødvendigt kan afgive udtalelse, og at den formelle konsultation mellem medlemsstaterne og Kommissionen kan finde sted.

BILAG I

Medlemsstaternes meddelelser om midlertidig genindførelse af kontrollen ved de indre grænser jf. Schengengrænsekodeksens artikel 23 ff.

Medlemsstat	Varighed	Begrundelse
Frankrig	21.10.2006, kl. 8.00-20.00	Radikale unge baskeres ungdomsdage i Saint-Pée-sur-Nivelle og demonstration i Bayonne organiseret af Philippe Bidart-støttekomitéen. Den fransk-spanske grænse (grænseovergangsstedet på motorvej A63 i Biriadou, St Jacques-broen, Béhobie-broen, Hendaye station).
Finland	9.–21.10.2006	Uformelt møde mellem stats- og regeringsledere i Lahti. Kontrol hovedsagelig i Helsingfors-Vantaa, Åbo og Tammerfors-Pirkkala lufthavne og Helsingfors, Hanko og Åbo havn, den finsk-svenske og den finsk-norske grænse.
Finland	13.– 29.11.2006	EUROMED-møde i Tammerfors. Kontrol hovedsagelig i Helsingfors-Vantaa, Åbo og Tammerfors-Pirkkala lufthavne og Helsingfors, Hanko og Åbo havn, den finsk-svenske og den finsk-norske grænse.
Frankrig	12.–16.2.2007	Konference for statsoverhoveder fra Afrika og Frankrig i Cannes (13.-16.2.2007). Den fransk-italienske grænse (detaljerede oplysninger i meddelelsen).
Tyskland	25.5–9.6.2007	G8-topmøde i Heiligendamm/Mecklenburg-Vestpommern (6.-8.6.2007) Land-, luft- og søgrænser.
Island	2.–3.11.2007	MC Hells Angels deltagelse i åbningen af Islands motorcykelklub i Reykjavik (1.-4.11.2007). Luftgrænser (14 fly fra Sverige, Danmark, Finland, Tyskland og Norge blev kontrolleret).
Østrig	2.6.2008– 1.7.2008	EM i fodbold 2008, Østrig mod Schweiz (7.6-29.6.2008). Land- og luftgrænser.

Frankrig	27.9.2008, kl. 8.00-18.45	Demonstration den 27. september kl. 16.00 i Bayonne, overvåget af Batasuna. Fem overgangssteder ved den fransk-spanske grænse (Hendaye: motorvej A63, St Jacques-broen, Béhobie-broen, Hendaye station og havn).
Finland	24.11.2008– 5.12.2008	OSCE-ministerrådsmøde i Helsingfors (4.-5.12.2008). Kontrol hovedsageligt i Helsingfors-Vantaa lufthavn og Helsingfors og Åbo havn.
Island	5.-7.3.2009	MC Hells Angels besøg i Islands motorcykelklub i Reykjavik. Luftgrænser (16 fly fra Sverige, Danmark, Nederlandene, Frankrig, Tyskland og Norge blev kontrolleret).
Tyskland	20.3.2009– 5.4.2009	NATO-topmøde i Strasbourg, Baden-Baden og Kehl (3.-4.4.2009). Land-, luft- og søgrænser.
Frankrig	30.3.2009– 5.4.2009	NATO-topmøde i Strasbourg (3.-4.4.2009) Land- og luftgrænser med Belgien, Luxembourg, Tyskland, Schweiz, Italien og Spanien.
Italien	28.6.2009– 15.7.2009	G8-topmøde i L'Aquila (10.-12.7.2009) Land-, luft- og søgrænser.
Frankrig	19.9.2009, kl. 13.00- 19.40	Batasunas demonstration i Bayonne. Fem overgangssteder ved den fransk-spansk grænse (motorvej A63, St Jacques-broen, Béhobie-broen, Hendaye station og havn).
Spanien	26.-27.9.2009	Fejring af "den baskiske krigers dag" i Baskerlandet og Navarra (Spanien) og i Pyrénées-Orientales (Frankrig). Den spansk-franske landgrænse i provinserne Guipuzcoa og Navarra.
Frankrig	27.9.2009	ETA's 50. fødselsdag. Den fransk-spanske grænse, grænseovergangskomplekset fra Hendaye til Arneguy (14 grænseovergangssteder).

Norge	27.11.2009– 12.12.2009	Overrækkelse af Nobels fredspris i Oslo (10.12.2009). Den norsk-tyske og den norsk-danske grænse og fly på vej mod Norge og andre Schengenlande.
Danmark	1.-18.12.2009	FN's klimaændringskonference i København (7.-18.12.2009). Den dansk-tyske og den dansk-svenske grænse.
Malta	5.-18.4.2010	Pave Benedict XVI's besøg (17.-18.4.2010). Maltas internationale lufthavn og Valletta færgepassager-terminal.
Estland	17.-23.4.2010	Uformelt møde for NATO-landenes udenrigsministre i Tallinn (22.-23.4.2010). Land-, luft- og søgrænser (detaljerede oplysninger i meddelelsen).
Frankrig	28.5.-2.6.2010	Fransk-afrikansk topmøde i Nice (31.5.-1.6.2010). Den fransk-italienske grænse (detaljerede oplysninger i meddelelsen).
Letland	24.5-1.6.2010	NATO's Parlamentariske Forsamling i Riga (28.5-1.6.2010). Den lettisk-estiske grænse og den lettisk-litauiske landgrænse, Riga havn og internationale lufthavn.