EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.5.2022
COM(2022) 302 final

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

## for så vidt angår en styrkelse af kontrollen ved de ydre grænser i de relevante databaser, som blev indført med forordning (EU) 2017/458 om ændring af forordning (EU) 2016/399

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

**for så vidt angår en styrkelse af kontrollen ved de ydre grænser i de relevante databaser, som blev indført med forordning (EU) 2017/458 om ændring af forordning (EU) 2016/399**

## I. Indledning

Som reaktion på terrorangrebene i København i februar 2015, i Paris i januar og november 2015 samt i Bruxelles i marts 2016 vedtog Parlamentet og Rådet forordning (EU) 2017/458 af 15. marts 2017[1] (forordningen) om ændring af forordning (EU) 2016/399[2] (Schengengrænsekodeksen). Denne ændring vedrørte artikel 8 om "Ind- og udrejsekontrol af personer" og skærpede kontrollen af alle personer, der rejser ind i eller ud af Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser ("Schengenområdet").

I henhold til forordningen skal medlemsstaterne og de associerede Schengenlande ("medlemsstaterne") foretage systematisk kontrol i relevante databaser af alle personer, der passerer EU's ydre grænser. Denne forpligtelse gjaldt allerede for kontrol af tredjelandsstatsborgere, men ikke for personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten. I henhold til den ændrede forordning er personer, der har ret til fri bevægelighed, også underlagt: i) kontrol af deres identitet og nationalitet og af deres rejsedokumenters ægthed og gyldighed og ii) kontrol af, at de ikke betragtes som en trussel mod medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlige sundhed eller internationale forbindelser. De databaser, der skal kontrolleres, er Schengeninformationssystemet (SIS), Interpols database over stjålne og bortkomne rejsedokumenter (SLTD) og andre relevante nationale databaser.

Ændringen blev foretaget, efter at det viste sig, at mange fremmedkrigere også var EU-borgere, der nød godt af retten til fri bevægelighed og tidligere kun var undergivet begrænset ind- og udrejsekontrol ved de ydre grænser (visuel identitetskontrol, der ikke gør det muligt at identificere dem som sikkerhedstrusler, og kontrol i databaser blev kun gennemført på ikkesystematisk grundlag).

Forordningen giver kun mulighed for midlertidig reducering af målrettet kontrol i databaser, hvis systematisk kontrol "vil have uforholdsmæssigt stor indvirkning på trafikstrømmen"[3]. Sådanne undtagelser kræver meddelelse til Kommissionen og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning samt forelæggelse af en risikovurdering og efterfølgende ajourføringer, hvis det er relevant, for agenturet.

---

1 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 ved de ydre grænser i forhold til relevante databaser (EUT L 74 af 18.3.2017, s. 1).

2 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).

3 Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra a).

For så vidt angår grænseovergangssteder i lufthavne, gjaldt denne mulighed kun i en overgangsperiode på seks måneder, efter at forordningen trådte i kraft. I tilfælde, hvor det er berettiget, kunne medlemsstaterne forlænge dette med op til 18 måneder[4] (hvilket fører til en samlet overgangsperiode på højst 24 måneder).

Denne rapport giver et overblik over gennemførelsen og virkningen af indførelsen af en sådan systematisk kontrol af personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-lovgivningen under hensyntagen til resultaterne af den systematiske sikkerhedskontrol i Schengenområdet, navnlig vedrørende fremmedkrigere. Den vurderer også de samlede omkostninger for medlemsstaterne og passagererne, kortlægger udfordringer og mangler i forordningens gennemførelse og analyserer virkningen af de nyligt indførte regler.

Denne rapport skulle forelægges Parlamentet og Rådet senest den 8. april 2019[5]. Eftersom forordningen imidlertid gav medlemsstaterne mulighed for at udskyde indførelsen af en sådan systematisk kontrol ved deres luftgrænser i op til 24 måneder (dvs. på det tidspunkt, hvor rapporten skulle foreligge)[6], og 13 medlemsstater benyttede denne mulighed, ville de tilgængelige data på det tidspunkt, hvor rapporten skulle foreligge, have dækket en periode, hvor kun nogle medlemsstater allerede anvendte forordningen fuldt ud.

Denne rapport er hovedsagelig baseret på en undersøgelse foretaget af en ekstern kontrahent udpeget af Europa-Kommissionen[7], som dækker de første to år efter denne forordnings ikrafttræden, dvs. fra den 7. april 2017 til den 7. april 2019. På grund af væsentlige mangler i de oplysninger, som medlemsstaterne har til rådighed, eller som medlemsstaterne har fremsendt til kontrahenten, er de tal, der er til rådighed for undersøgelsen, delvis baseret på skøn og bør fortolkes som tegn på generelle tendenser. Ud over undersøgelsen anvendte Kommissionen ved udarbejdelsen af denne rapport andre kilder, der dækkede en længere periode. Disse omfatter det første flerårige evalueringsprogram (2015-2019) om Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismens funktionsmåde[8] og nationale rapporter, som medlemsstater, der har anvendt undtagelser, har indsendt til Kommissionen.

Som det fremgår af Kommissionens regelmæssige vurderinger og data fra Frontex, faldt antallet af rejser på tværs af grænser drastisk i 2020 og 2021 som følge af covid-19-pandemien (henholdsvis ca. -69 % og -67 % i forhold til 2019). Mindre passagertrafik og skærpet kontrol for at begrænse spredningen af virus betød, at medlemsstaterne havde mindre behov for at gøre undtagelser fra den systematiske kontrol. Derfor meddelte ingen medlemsstater Kommissionen, hvorvidt de agtede at anvende undtagelser i denne periode.

---

4 Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra d).

5 Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra c).

6 Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra d).

7 Vurdering af gennemførelsen af forordning (EU) 2017/458 om ændring af forordning (EU) 2016/399 for så vidt angår en styrkelse af kontrollen i relevante databaser ved de ydre grænser, februar 2020.

8 Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismens funktionsmåde i henhold til artikel 22 i Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 (COM(2020) 779 final af 25.11.2020).

Takket være udrulningen af vaccineprogrammer og en vellykket indførelse af EU's digitale covidcertifikat[9] er den grænseoverskridende passagertrafik gradvist steget fra starten af andet halvår af 2021. EU's digitale covidcertifikat spillede en afgørende rolle med hensyn til at gøre det lettere at rejse i EU og har også været omdrejningspunkt for genoptagelse af rejser fra og til EU, til trods for at det juridisk kun regulerer "indadgående" rejser til EU. Denne stigende tendens forventes at fortsætte, og der forventes en ny rekord i sommersæsonen 2022.

På baggrund af ovenstående vil denne rapport gøre status over situationen, drage de nødvendige konklusioner og anbefale passende foranstaltninger med hensyn til anvendelsen af Schengengrænsekodeksens artikel 8.

## II. Gennemførelse af Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2

### II.1. De praktiske konsekvenser af forordningen

Inden forordningen trådte i kraft, blev målrettet kontrol på ikkesystematisk grundlag i databaser over personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten, foretaget meget forskelligt af medlemsstaterne. På grundlag af data indsamlet i den eksterne undersøgelse, der ligger til grund for denne rapport, har syv medlemsstater allerede kontrolleret sådanne personer systematisk ved alle deres grænser, inden forordningen trådte i kraft. Mens andre medlemsstater systematisk kontrollerede personer med ret til fri bevægelighed i begrænset omfang, f.eks. kun midlertidigt, ved visse grænseovergange eller ved visse grænseafsnit/grænser til bestemte tredjelande, erklærede fem medlemsstater, at de aldrig havde anvendt systematisk kontrol ved noget som helst grænseovergangssted, før forordning (EU) 2017/458 trådte i kraft.

For at opfylde forordningens forpligtelser ajourførte de fleste medlemsstater deres operationelle retningslinjer for grænsevagter. Da der allerede blev foretaget systematisk kontrol af ikke-EU-borgere, var der ikke behov for større ændringer i deres organisatoriske struktur, arbejdets tilrettelæggelse og processer. Ca. 10 medlemsstater opdaterede også deres retningslinjer for risikoprofilering af passagerer for grænsepoliti i første linje.

Fra 2017 til 2019 ansatte 18 medlemsstater yderligere personale, heraf 11 for at opfylde de nye krav i forordningen. Nogle medlemsstater benyttede denne mulighed for at omfordele og videreuddanne eksisterende personale. De fleste medlemsstater har ændret (og fortsætter med at ændre) den eksisterende infrastruktur ved grænseovergange for at tage højde for gennemførelsen af systematisk kontrol. Ifølge de grænsevagter, der blev interviewet inden for rammerne af den eksterne undersøgelse, var opgraderingerne af infrastrukturen generelt et led

[9] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/953 af 14. juni 2021 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/954 af 14. juni 2021 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for så vidt angår tredjelandsstatsborgere, der lovligt opholder sig eller bor på medlemsstaternes område under covid-19-pandemien.

i større reformer, der ofte havde til formål at styrke kapaciteten i lufthavne, havne og grænseovergange for at håndtere den øgede trafikmængde, som mange medlemsstater har oplevet i årene forud for pandemien. Disse ændringer har imidlertid efter sigende lettet gennemførelsen af systematisk kontrol.

*Tabel 1: Ændringer af infrastrukturer ved grænseovergange (2017-2019)*[10]

| | **Ændringer foretaget for gennemførelse af forordningen** | **Ændringer, der ikke vedrører forordningen** |
|---|---|---|
| **Yderligere passagerbaner** | **Luft:** Cypern, Spanien<br>**Land:** Litauen (planlagt), Letland (planlagt) | **Luft:** Bulgarien, Kroatien, Cypern, Slovakiet<br>**Land:** Kroatien, Grækenland |
| **Yderligere skranker til kontrol** | **Sø:** Ungarn, Italien, Spanien | **Luft:** Slovakiet, Island<br>**Alle:** Frankrig |
| **Generel udvidelse af grænseovergange** | **Luft:** Ungarn, Italien, Litauen<br>**Sø:** Cypern | **Luft:** Kroatien, Finland, Tyskland, Ungarn, Island<br>**Sø:** Tyskland<br>**Land:** Kroatien, Bulgarien<br>**Alle:** Ungarn |
| **Nye køordninger**[11] | **Luft:** Bulgarien, Danmark, Ungarn, Letland<br>**Land:** Bulgarien<br>**Alle:** Italien, Spanien | – |
| **Strengere adskillelse af baner med automatiseret grænsekontrol for EU-borgere/ikke-EU-borgere** | **Luft:** Østrig, Cypern[12], Tjekkiet, Danmark, Letland<br>**Sø:** Cypern<br>**Alle:** Kroatien, Italien, Spanien | – |

*Kilde: Tabel baseret på undersøgelse blandt grænsevagter og interviews (grænsevagtens hovedkvarter og personale)*

De fleste medlemsstater investerede også i yderligere udstyr, hovedsagelig som opfølgning på forordningen, primært yderligere automatiske grænsekontrolposter, som er den mest effektive måde at reducere yderligere ventetid på, samtidig med at personaleudgifterne holdes nede (en uddannet person kan bevogte op til seks automatiske grænsekontrolposter). Andre erhvervelser omfattede udstyr til mobil grænsekontrol, pasaflæsere og fingeraftrykksscannere. Flere medlemsstater investerede også i løsninger, så deres IT-systemer imødekommer de i forordningen nævnte behov. Der var også mindre tilpasninger af processerne og

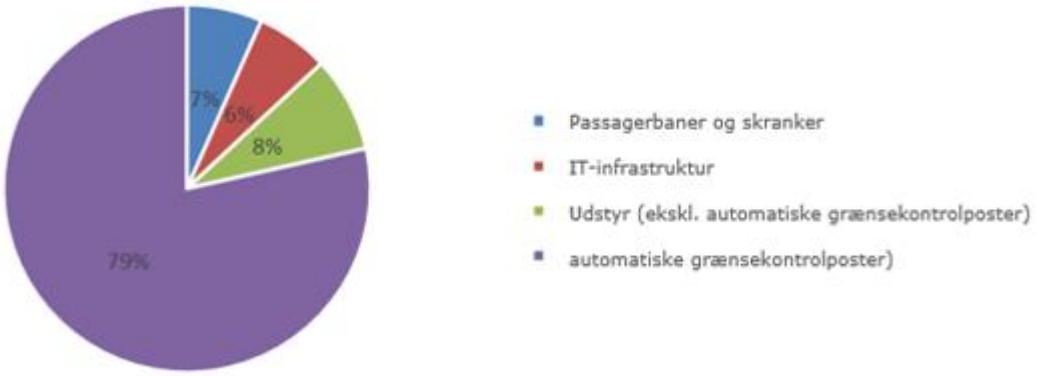
[10] Den observerede periode dækker de første to år efter denne forordnings ikrafttræden, dvs. fra den 7. april 2017 til den 7. april 2019, hvor undtagelser for systematisk kontrol ved luftgrænser stadig var tilladt.

[11] Herunder dem, der er omhandlet i artikel 10, stk. 4, i forordning 2016/399.

[12] I havnen i Limassol anvendes de nye køordninger ikke altid.

infrastrukturen, f.eks. vedrørende håndtering af passagerstrømme, indførelse af yderligere passagerbaner og skranker til kontrol, strengere adskillelse af baner for EU-borgere og ikke-EU-borger.

*Figur 1. Investeringer foretaget af medlemsstaterne som følge af gennemførelsen af forordningen (2017-2019)*




*Kilde: Beregningen er baseret på en undersøgelse blandt grænsekontrolmyndighederne*

På grundlag af de data og oplysninger, som Kommissionen har indsamlet, navnlig under Schengenevalueringsbesøgene, blev der på trods af disse mærkbare forbedringer draget følgende konklusion: "Selv om den overordnede kvalitet af kontrollen ved de ydre grænser er god, varierer den stadig i og mellem medlemsstaterne. De fleste lande står over for udfordringer vedrørende ressourcer, uddannelse og operationel planlægning, når det drejer sig om at sikre en ensartet og systematisk kontrol ved alle grænseovergangssteder ved de ydre grænser og effektiv overvågning af de ydre grænser"[13]. Disse udfordringer omfattede også infrastrukturbegrænsninger (f.eks. mangel på skranker for grænsevagter i lufthavne) i halvdelen af medlemsstaterne, især i sommer- og feriehøjsæsonerne. Desuden står nogle medlemsstater stadig over for mangel på passende udstyr, navnlig til at sammenligne rejsendes fingeraftryk med oplysningerne i deres rejsedokumenter, hvilket er afgørende for at fastslå den rejsendes identitet.

## II.2. Tidsbegrænsede undtagelser

### Undtagelser efter Schengengrænsekodeksens artikel 8

Artikel 8, stk. 2, litra d), i forordning (EU) 2016/399 tillader undtagelser fra princippet om systematisk kontrol af personer, der har ret til fri bevægelighed, i de relevante databaser[14], når to kumulative betingelser er opfyldt: i) kontrollen i de relevante databaser ved bestemte grænseovergangssteder vil have uforholdsmæssigt stor indvirkning på trafikstrømmen, og ii)

[13] Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismens funktionsmåde i henhold til artikel 22 i Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 (COM(2020) 779 final af 25.11.2020, s. 7).

[14] Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra a) og b).

den pågældende medlemsstat udarbejder en risikovurdering, der viser, at anvendelse af målrettet kontrol ikke medfører sikkerhedsrisici.

Selv om der stadig er mulighed for undtagelser fra systematisk kontrol ved land- og søgrænser, var undtagelser ved luftgrænser begrænset til en overgangsperiode på højst seks måneder fra forordningens ikrafttræden[15]. Medlemsstaterne kunne forlænge denne periode med yderligere 18 måneder indtil den 7. april 2019 i undtagelsestilfælde, hvis der var infrastrukturmæssige problemer[16].

På grundlag af meddelelser fra medlemsstaterne til Kommissionen anvendte 13 medlemsstater den midlertidige undtagelse på seks måneder mellem april og oktober 2017. Blandt disse var der syv medlemsstater, som forlængede undtagelsen med højst 18 måneder. Fire medlemsstater har endvidere meddelt Kommissionen, at de anvender undtagelsen ved landegrænser, hvoraf tre var på grund af feriesæsonen 2019/2020.

*Tabel 2: Meddelelser fra medlemsstaterne vedrørende undtagelser fra princippet om systematisk kontrol i de relevante databaser*

| | Anvendte undtagelser inden for de første seks måneder (samme regler for land- og luftgrænser) | Anvendte undtagelser for luftgrænser ud over seks måneder (indtil den 7. april 2019) | Anvendte undtagelser ved land-/søgrænser efter 7. april 2019 | Anvender i øjeblikket undtagelser ved land-/søgrænser (siden april 2022)[17] |
|---|---|---|---|---|
| # | 13 | 7 | 5 | 7 |
| **AT** | | | | |
| **BE** | | | | |
| **BG** | | | | |
| **CY** | | | | |
| **EL** | | | | |
| **FI** | | | | |
| **HR** | | | | |
| **HU** | | | | |
| **IT** | | | | |
| **LV** | | | | |
| **SI** | | | | |
| **IS** | | | | |
| **NO** | | | | |

Tabellen er baseret på medlemsstaternes meddelelse til Kommissionen

15 Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra d).

16 Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra d), andet afsnit.

17 Efter vedtagelsen af forordningen sendte Kroatien, Finland, Grækenland, Ungarn, Letland og Norge meddelelser uden at angive, hvornår de var gyldige. På et ekspertgruppemøde om "forvaltning af de ydre grænser", som blev afholdt den 28. marts 2022, anmodede Kommissionen disse medlemsstater om at bekræfte, hvorvidt deres tidsubegrænsede meddelelser stadig var gyldige. Finland svarede, at de ikke for nylig havde benyttet muligheden i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra a), til kun at foretage målrettet (og ikkesystematisk) kontrol ved visse grænseovergange, men at deres tidsubegrænsede meddelelse fortsat var gyldig og stadig kunne anvendes. I april 2022 meddelte Kroatien og Slovenien Kommissionen, at de agtede at benytte sig af muligheden i Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra a), i en periode på fem måneder. De øvrige medlemsstater havde endnu ikke svaret Kommissionen, da denne rapport blev udarbejdet.

Medlemsstater, der beslutter at foretage kontrol på et målrettet grundlag ved specifikke grænseovergangssteder, skal hvert halve år aflægge rapport til Kommissionen og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (agenturet) om anvendelsen af kontrollen. Følgende konklusioner blev draget af de rapporter, som de 13 medlemsstater forelagde for Kommissionen mellem 2017 og 2020:

- Otte medlemsstater rapporterede, at den målrettede kontrol kun blev gennemført i tilfælde af øgede passagerstrømme og for at sikre rettidig og gnidningsløs grænsepassage og samtidig skabe et tilstrækkelig højt sikkerhedsniveau
- Tre medlemsstater anførte, at der ikke havde været noget mærkbart fald i antallet af hit i SIS som følge af den indførte målrettede kontrol
- Fem medlemsstater rapporterede, at den midlertidige indførelse af målrettet kontrol i databaserne ikke havde øget risiciene for medlemsstaternes offentlige orden, indre sikkerhed, offentlige sundhed eller internationale forbindelser, og at den ikke havde påvirket beskyttelsen af EU's ydre grænser
- Fire medlemsstater anførte, at omfanget og varigheden af målrettet kontrol i databaserne ikke oversteg, hvad der var strengt nødvendigt.

I løbet af covid-19-pandemien var der ingen medlemsstater, som meddelte Kommissionen, at de agtede at anvende undtagelser i denne periode. Den 15. maj 2022 havde syv medlemsstater meddelt Kommissionen, at det var muligt midlertidigt at suspendere kontrollen i de relevante databaser, hvis der var behov herfor. Disse medlemsstater vil kun kunne benytte sig af muligheden, hvis den systematiske kontrol vil have uforholdsmæssig stor indvirkning på ventetiden ved et bestemt grænseovergangssted eller på livet for lokalbefolkningen ved grænsen. Desuden gælder denne undtagelse kun for personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten.

**Lempelser (Schengengrænsekodeksens artikel 9)**

Muligheden for at anvende undtagelser som beskrevet ovenfor har stadig ingen indflydelse på anvendelsen af Schengengrænsekodeksens artikel 9, som giver mulighed for at **lempe** ind- og udrejsekontrollen, hvis "særlige og uforudsete omstændigheder" gør "ventetiderne ved grænseovergangsstedet urimeligt lange". I tilfælde af lempelser foretages der kontrol på grundlag af stikprøver og på ikkesystematisk grundlag, og der lægges særlig vægt på kontrol af indrejser frem for udrejser. Selv om denne artikel ikke var en del af forordningen, fortolker nogle medlemsstater den således, at den er tæt forbundet med den praktiske gennemførelse af den systematiske kontrol, selv om de vedrører meget forskellige scenarier.

I de første to år efter forordningens ikrafttræden har medlemsstaterne måske ikke altid sondret helt klart mellem undtagelser efter Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra a), og lempelser efter Schengengrænsekodeksens artikel 9. Dette skyldes sandsynligvis, at referencescenariet for undtagelser fra systematisk kontrol efter artikel 8, stk. 2, litra a), ("uforholdsmæssigt stor indvirkning på trafikstrømmen") er det samme som for lempelse af

ind- og udrejsekontrollen efter artikel 9 ("en tæt rejsetrafik, der gør ventetiderne ved grænseovergangsstedet urimeligt lange") i Schengengrænsekodeksen.

**De næste skridt i forhold til undtagelser og lempelser**

Selv om begge bestemmelser vedrører den praktiske indvirkning på trafikken, fremgår det videre af artikel 9, at a) der i en sådan situation skal foreligge særlige og uforudsete omstændigheder, og b) at alle ressourcer med hensyn til personale, midler og organisation skal være opbrugt. Lempelser er mindre præskriptive end undtagelser og anvendelsen heraf overlades til grænsevagten med ansvar for de respektive grænseovergangssteders skøn uden en formel procedure. Kun en årlig efterfølgende rapport om de lempelser, der blev anvendt i løbet af året, skal forelægges Kommissionen.

Undtagelser efter Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra a), kræver forelæggelse af en forudgående risikovurdering for agenturet, som også skal ajourføres regelmæssigt, hvis undtagelserne fortsætter, øjeblikkelig underretning af de øvrige medlemsstater, Kommissionen og agenturet samt halvårsrapporter til Kommissionen og agenturet.

Ifølge de oplysninger, der er indsamlet i forbindelse med denne rapport, er undtagelser og lempelser blevet anvendt inkonsekvent i medlemsstaterne, idet et betydeligt antal har anvendt lempelse af ind- og udrejsekontrollen efter Schengengrænsekodeksens artikel 9, i tilfælde hvor Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra a), med sine strengere formelle krav ville have været et passende redskab[18]. For tre medlemsstater var anvendelsen af lempelser en bevidst beslutning, mens det for fire andre synes at have været resultatet af manglende klarhed over, hvilket instrument der var det mest hensigtsmæssige at anvende. Da undersøgelsen blev gennemført, forbød de nationale bestemmelser i to medlemsstater udtrykkeligt anvendelsen af undtagelser (artikel 8, stk. 2, litra a)) på grund af den dermed forbundne betydelige administrative byrde.

Efter at have modtaget de første meddelelser om anvendelsen af artikel 8, stk. 2, litra a), sendte Kommissionen skrivelser til de berørte Schengenlande, hvori følgende præciseres: i) betingelserne for anvendelse af undtagelser, ii) hvilke skridt den medlemsstat, der ønsker at gøre brug af dette instrument, skal tage, og iii) specifikke spørgsmål, som medlemsstaten var nødt til at se på i meddelelserne[19]. Hvad angår kravene til at gøre brug af undtagelser fra systematisk kontrol, viste undersøgelsen, at bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet i de fleste medlemsstater ikke eller kun indirekte var inddraget i udarbejdelsen af risikovurderingen. I betragtning af selve formålet med at indføre systematisk kontrol kan øget

[18] Da den forlængede overgangsperiode, der tillod undtagelser ved grænseovergangssteder i lufthavne efter Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra d), udløb i april 2019, er det kun muligt at foretage lempelser ved grænseovergangssteder i lufthavne. Der kan imidlertid stadig være forvirring omkring grænseovergangssteder ved deres lande- eller søgrænser.

[19] Kommissionen sendte skrivelser til 12 af de medlemsstater, der havde gjort brug af undtagelserne i april 2017. Fem medlemsstater svarede tilfredsstillende og præciserede yderligere, som ønsket. Følgeskrivelser blev fremsendt senere i juli 2017 til de syv medlemsstater, der ikke havde besvaret de første skrivelse. Der blev taget hensyn til disse udvekslinger ved udarbejdelsen af den reviderede "praktiske vejledning for grænsevagter".

inddragelse af myndigheder med ansvar for bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet være fremmende for risikovurderingens kvalitet.

Medlemsstaterne understregede konsekvent, at der er behov for yderligere præcisering af disse bestemmelser for medlemsstaternes nationale grænsekontrolmyndigheder. Med den planlagte revision af den praktiske vejledning for grænsevagter[20] vil forskellen mellem lempelse og målrettet kontrol blive præciseret med henblik på at ændre medlemsstaternes inkonsekvente brug af begge instrumenter og undgå, at medlemsstaterne — ukorrekt — anvender lempelse af grænsekontrollen i stedet for undtagelser. Frontex' udarbejdelse af en model for risikovurderingen har forbedret kvaliteten og værdien af risikovurderingen som grundlag for de berørte medlemsstaters beslutninger om undtagelser på et velinformeret grundlag. Det danner nu også et solidt grundlag for, at agenturet kan afdække eventuelle problemer. Denne yderligere vejledning betyder også, at data fra medlemsstaterne i fremtiden vil være af bedre kvalitet og mere fuldstændige.

Medlemsstaterne anmodede også om vejledning i vurderingen af "urimelig lang ventetid". Fastlæggelsen af, hvad der er en "urimelig" lang ventetid, er en afvejning, der afhænger af flere faktorer, og som foretages af den overordnede grænsevagt på det pågældende grænseovergangssted. Eftersom lempelserne udgør en undtagelse fra systematisk kontrol og kan underminere formålene med Schengengrænsekodeksen og skade sikkerheden i Schengenområdet, bør denne afvejning baseres på fælles kriterier. I den kommende reviderede udgave af den praktiske vejledning for grænsevagter vil Kommissionen anbefale praktiske tilgange til overholdelse af reglen, der er fastsat i Schengengrænsekodeksen, og som kun kan anvendes, hvis alle tilgængelige ressourcer er blevet udnyttet så vidt muligt, og hvis konsekvenserne af en uforudset hændelse fører til (eller sandsynligvis vil føre til) urimeligt lange ventetider.

Desuden kan forebyggende foranstaltninger til sikring af, at de respektive retlige forpligtelser overholdes, også være nyttige. I den forbindelse kan antallet af medlemsstater, der ikke indberetter lempelser til Kommissionen (to tredjedele i den periode, undersøgelsen dækker), tyde på, at indberetningsforpligtelserne ikke overholdes. Dette fortjener også yderligere opmærksomhed og vil blive behandlet i den kommende reviderede udgave af den praktiske vejledning for grænsevagter.

## III. Effektiviteten af systematisk kontrol

Da det ikke altid er muligt at tælle trusler, og de undertiden kun kan udledes, er det vanskeligt at fastslå, hvilken virkning indførelsen af systematisk kontrol har på alle personer, der rejser ind i og ud fra Schengenområdet. Forordningens effektivitet med hensyn til at forebygge trusler mod Schengenområdets indre sikkerhed skal derfor vurderes på grundlag af målbare

[20] Med Kommissionens henstilling C(2019) 7131 om indførelse af den "praktiske vejledning for grænsevagter" forpligtede Kommissionen sig til at sikre regelmæssige ajourføringer af vejledningen. Denne første ajourføring vil omfatte en række ændringer af vejledningen som følge af nyere retspraksis fra EF-Domstolen, vedtagelse af ny lovgivning og andre relevante nylige begivenheder. Den vil også tage udgangspunkt i ekspertgruppemøderne om "forvaltning af de ydre grænser", som blev afholdt i 4. kvartal 2021 og 1. kvartal 2022.

indikatorer og ekspertudtalelser. Ifølge de grænsevagter, der blev konsulteret i forbindelse med den eksterne undersøgelse, var fordelene ved indførelse af systematisk kontrol ved de ydre Schengengrænser i forhold til bekæmpelse af kriminalitet:

- indhentelse af bedre og mere omfattende efterretninger om personer, der er involveret i organiseret kriminalitet som følge af det øgede antal hit efter artikel 36, stk. 2, i SIS II-afgørelsen
- øget registrering og optagelse af indberetninger i SIS vedrørende personer, der begæres anholdt, udleveret eller overgivet ved grænseovergange
- øget registrering af personer med indrejseforbud i forbindelse med sigtelser i SIS og/eller nationale databaser
- øget registrering af svigagtig brug af identitetspapirer (der er bortkommet, stjålet eller inddraget) som følge af det øgede antal hit i SLTD
- bedre informationsudveksling mellem EU's medlemsstater i sager om organiseret kriminalitet.

Hvad angår bekæmpelse af terrorisme var fordelene:

- indhentelse af bedre og mere omfattende efterretninger om fremmedkrigere og personer, der er involveret i terrorhandlinger, som følge af det øgede antal hit vedrørende indberetninger efter artikel 24, artikel 26, artikel 36, stk. 2, og artikel 36, stk. 3, i SIS II-afgørelsen
- forbedret anvendelse af SIS i forbindelse med sager vedrørende terrorisme.
- Hver af disse virkninger af systematisk kontrol kan lette de retshåndhævende myndigheders arbejde med sager vedrørende terrorisme og dermed bidrage til at forebygge terrorangreb.

### III.1. Forordningens indvirkning på bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet

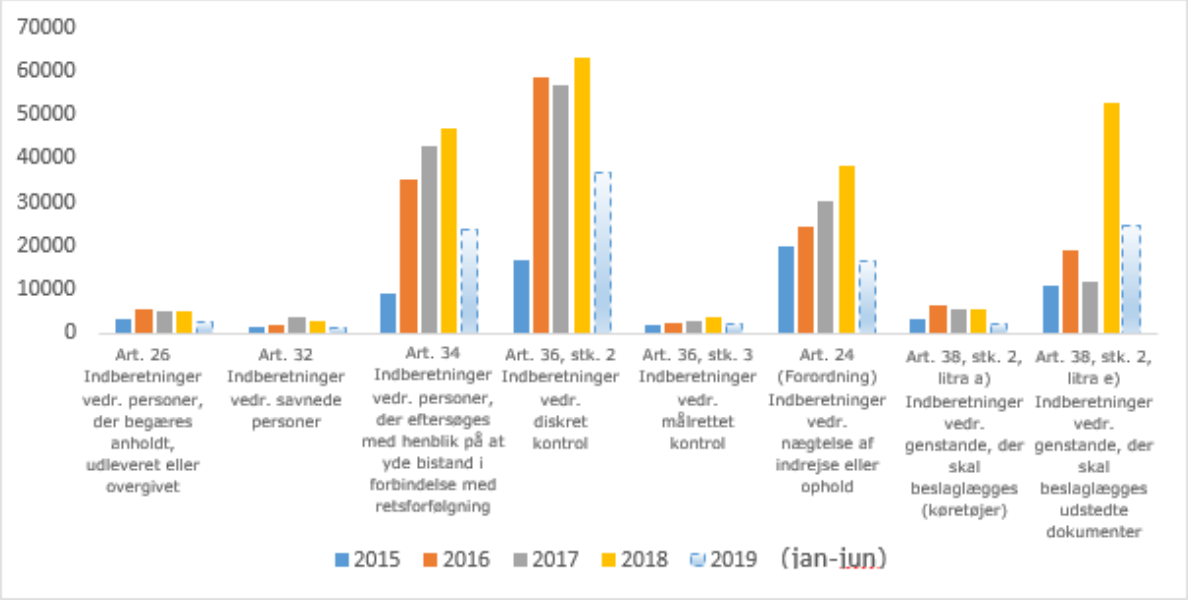
Indledningsvis skal det understreges, at der ikke er offentligt tilgængelige oplysninger om antallet af indberetninger/hit vedrørende personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten. Nedenstående data vedrører alle personer, der passerer de ydre grænser. Denne mangel på opdeling i statistikkerne[21] mellem personer, der har ret til fri bevægelighed, og tredjelandsstatsborgere gør det naturligvis vanskeligt at drage pålidelige konklusioner.

Ifølge undersøgelsen, der blev gennemført af den eksterne kontrahent, steg det samlede antal indberetninger vedrørende personer i SIS med 13 % i perioden 2016-2018. Mest markant (63 %) var stigningen i indberetninger vedrørende diskret og målrettet kontrol (artikel 36 i

[21] Ud over de data, der indsamles i forbindelse med den eksterne undersøgelse, indhentes statistiske data om medlemsstaternes brug af SIS af EU-LISA på grundlag af bestemmelserne i SIS-forordningerne og tilknyttede gennemførelsesretsakter. Der indsamles data om antallet af søgninger og indberetninger i SIS pr. medlemsstat og ikke pr. "type søgning" eller "lokation for hit" (grænsekontrol, politikontrol osv.). De fleste (men ikke alle) medlemsstater førte, i et vist omfang, så detaljerede nationale statistikker på det tidspunkt, hvor denne rapport blev udarbejdet.

SIS II-afgørelsen[22]). Tilsvarende steg antallet af hit i SIS for de 12 medlemsstater, hvoraf der blev foretaget en grundig analyse[23] i den eksterne undersøgelse.

*Figur 2. Samlet antal hit i SIS II indberettet ved grænseovergangssteder ved de ydre grænser (2015-2019)*[24]




*Kilde: baseret på tal fra undersøgelser blandt grænsevagt (Data for Østrig, Kroatien, Estland, Finland, Tyskland, Letland, Litauen, Rumænien, Slovenien, Spanien og Sverige) Data for Spanien har kun anvendt data om Madrid-Barajas lufthavn*[25].

Ifølge de embedsmænd med ansvar for bekæmpelse af terrorisme, der blev konsulteret i forbindelse med den eksterne undersøgelse, ser det ud til, at forordningen havde en positiv indvirkning på bekæmpelsen af terrorisme og organiseret kriminalitet, hovedsagelig gennem den generelle efterretningsindsamling, der blev fremmet af det større antal hit, hvilket er direkte forbundet med det større antal kontroller i databaser. Ud over værdien af det øgede

[22] Rådets afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (EUT L 205 af 7.8.2007, s. 63).

[23] Selv om den eksterne undersøgelse omfattede alle medlemsstater, blev der set mere dybtgående på situationen i 12 af dem: Østrig, Bulgarien, Kroatien, Estland, Finland, Tyskland, Letland, Litauen, Rumænien, Slovenien, Spanien og Sverige.

[24] Artikel 24 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) vedrører kun tredjelandsstatsborgere, så derfor er indberetningerne i henhold til denne artikel aldrig relevant for unionsborgere. Desuden kan artikel 24 omfatte indberetninger, der ikke er baseret på sikkerhed, og det er ikke sikkert at alle disse hit er relevante, når det drejer sig om at vurdere forebyggelse af trusler mod den indre sikkerhed i Schengenområdet.

[25] Undersøgelsesteamet efterspurgte data om hit både i anmodningen om supplerende oplysninger ved de nationale grænseovergangssteder (SIRENE) og undersøgelsen blandt grænsevagter. I undersøgelsen blandt grænsevagter vedrørte de efterspurgte oplysninger kun artikel 26, 32 og 34 i afgørelse 2007/533 og artikel 24 i forordning (EF) nr. 1987/2006 og underartikel 36, stk. 2, underartikel 36, stk. 3, underartikel 38, stk. 2, litra a), og underartikel 38, stk. 2, litra e), i afgørelsen. Der blev også anmodet om data for de specifikke lokaliteter, der blev besøgt. De anmodede data fra SIRENE gik et skridt videre og anmodede om underkategorier i de specifikke artikler og underartikler. Disse kategorier omfattede fremmedkrigere og kriminalitet. Antagelsen var, at SIRENE kunne aggregere og føre en mere detaljeret database, da de også skulle indberette data til EU-LISA.

antal hit styrkede den øgede effektivitet af grænsekontrollen de retshåndhævendes og sikkerhedstjenesternes tillid til systemerne og opfordrede dem til at indlæse indberetninger i SIS eller SLTD.

Eftersom forordningen blev vedtaget for at imødegå terrortruslen, navnlig fra fremmedkrigere, er ændringerne i terrorrelaterede hit og indberetninger særlig interessante. Ifølge de oplysninger, der er indsamlet i forbindelse med undersøgelsen, steg antallet af indberetninger efter anmodning fra de myndigheder, der er ansvarlige for den nationale sikkerhed (terrorrelateret) efter artikel 36, stk. 3, i SIS II-afgørelsen fra 2016 til 2018 med 46 %. Ifølge oplysningerne fra syv nationale anmodninger om supplerende oplysninger ved det nationale grænseovergangssted (SIRENE-kontorer)[26] er antallet af terrorrelaterede hit efter samme artikel mere end fordoblet i samme periode. Ud over statistikkerne over indberetninger og hit havde forordningen ifølge de embedsmænd med ansvar for bekæmpelse af terrorisme, som blev interviewet i forbindelse med den eksterne undersøgelse, yderligere formodede positive virkninger. Heriblandt nævnte de forbedringer i forhold til: i) overvågning af fremmedkrigeres færden og samarbejde mellem medlemsstaterne for at spore sådan færden ii) generelle efterretninger om terrorisme, som gør det lettere at foretage risikovurderinger og finde løsninger iii) fremme af indgreb mod fremmekrigere iv) effektiviteten af diskret overvågning, og v) sporingsevne.

Ud over bekæmpelse af terrorisme konkluderede den eksterne kontrahents undersøgelse, at forordningen også bidrog til bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, navnlig smugling af migranter, menneskehandel, narkotikahandel, flytning af aktiver over grænserne, varemærkeforfalskning og berigelseskriminalitet og dokumentfalsk. På samme måde som bekæmpelse af terrorisme har forordningen især forbedret den generelle efterretnings- og risikoanalyse og styrket de retshåndhævende myndigheders kapacitet med hensyn til bekæmpelse af organiseret kriminalitet. Antallet af hit under de relevante artikler steg, navnlig i henhold til artikel 36 ("indberetninger om diskret eller målrettet kontrol"). Ifølge de oplysninger, der er indsamlet i forbindelse med undersøgelsen, steg antallet af hit på indberetninger vedrørende personer, der begæres anholdt og antallet af hit på indberetninger om nægtelse af indrejse og ophold for tredjelandsstatsborgere (artikel 24 i SIS II-forordningen[27]) med 30 % i perioden april 2017 til april 2019 for de 12 medlemsstater, der blev analyseret yderligere i den eksterne undersøgelse.

Desuden blev det samlede antal hit i SLTD mere end fordoblet fra 2016 til 2018, selv om stigningen varierer betydeligt fra den ene medlemsstat til den anden.

[26] Supplementary Information Request at the National Entries (anmodning om supplerende oplysninger ved de nationale grænseovergangssteder) (SIRENE). Hver EU-medlemsstat, der anvender SIS, har oprettet et nationalt SIRENE-kontor, som er bemandet døgnet rundt, og som er ansvarligt for al udveksling af supplerende oplysninger og koordinering af aktiviteter i forbindelse med SIS-indberetninger.

[27] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) (EUT L 381 af 28.12.2006, s. 4).

### III.2. Forordningens økonomiske virkninger

Fordelene ved forordningen skal ses i sammenhæng med de omkostninger, som de forskellige interessenter afholder i forbindelse med gennemførelsen af forordningen.

Den eksterne undersøgelse omfatter en analyse af de økonomiske omkostninger, som interessenterne har afholdt i forbindelse med gennemførelsen af forordningen i 2018, året med de mest fuldstændige data om de centrale økonomiske faktorer. Databegrænsninger påvirkede imidlertid i væsentlig grad evnen til at nå frem til klare konklusioner. Hertil hører især følgende:

- Analysen af yderligere ventetid for passagerer måtte til dels baseres på skøn på grund af databegrænsninger.
- Ved vurderingen af de omkostninger, der blev beregnet i undersøgelsen, viste det sig også, at rejsende oplever ventetid af en lang række årsager såsom regelmæssige trafikpropper eller forsinkelser i den offentlige transport. Disse vurderes ikke efter samme metode, og de rejsende kan højst sandsynligt ikke opdele den ventetid, de oplever på grund af de forskellige årsager (f.eks. kontrol, trafik, vejarbejde, vejret).
- På grund af manglende data tages der ikke hensyn til omkostninger for private enheder, f.eks. investeringsomkostninger, omkostninger forårsaget af forsinkelser og kompensation til passagerer.
- Der kunne være tale om indirekte besparelser som følge af forordningens indvirkning på terrorisme og organiseret kriminalitet, selve forordningens formål. Præcise skøn over sådanne gevinster er imidlertid kun tilgængelige i meget begrænset omfang. Desuden er de fordele, der følger af et forpurret terrorangreb, yderst vanskelige, om ikke umulige, at kvantificere og kan ikke kun måles ud fra en økonomisk betragtning.

Af disse årsager er det ikke muligt at finde en klar balance, der kan fastlægge forordningens omkostningseffektivitet. Under alle omstændigheder bærer passagererne langt størstedelen af omkostningerne i form af øgede ventetider, som beregnet pr. passager synes at være meget begrænset[28].

Desuden får gennemførelsen af denne kontrol passagererne til at føle sig mere trygge[29], og de er derfor villige til at acceptere længere ventetider, hvis dette reducerer risikoen for terrorangreb. Denne stigning i opfattelsen af sikkerhed bør også betragtes som en overordnet positiv virkning, herunder en positiv multiplikatoreffekt for økonomien. Desuden kan kontrol ved grænserne foregå gnidningsfrit, hvis den er velorganiseret, og ventetider kan derfor være ubetydelige.

---

[28] Ifølge undersøgelsen, der blev gennemført af den eksterne kontrahent, fremlagde kun fire medlemsstater skøn over den øgede ventetid i minutter. På grundlag af de begrænsede data fra grænsekontrolmyndighederne har den eksterne kontrahent defineret to ekstreme scenarier — det optimistiske scenarie, hvor ventetiden pr. passager steg med ét minut som følge af indførelsen af systematisk kontrol, og det pessimistiske scenario, hvor ventetiden pr. passager steg med 13 minutter på grund af indførelsen af systematisk kontrol. På grundlag af de data, der er fremlagt for den eksterne kontrahent, synes omkostningerne pr. passager at ligge på mellem 0,08 EUR og 0,16 EUR.

[29] Bekræftelse afgivet af De Forenede Nationers Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse i forbindelse med interviews foretaget af den eksterne kontrahent i forbindelse med undersøgelsen.

Selv om betydeligt længere ventetider kan ændre passagerernes accept, giver muligheden for at lempe grænsekontrollen i henhold til artikel 9 Schengengrænsekodeksen en mekanisme til at gribe ind over for uforudsete, urimelig lange ventetider.

På dette grundlag og i betragtning af de generelle fordele ved systematisk kontrol af Schengenområdets indre sikkerhed, navnlig opbygningen af omfattende efterretninger om terrorisme og organiseret kriminalitet gennem det øgede antal indberetninger og hit i SIS, forekommer de omkostninger, der er forbundet med gennemførelsen af forordningen, rimelige og berettigede.

## IV. Eksterne faktorer, der påvirker effektiviteten af systematisk kontrol

Væsentlige mangler i medlemsstaternes tekniske evne til at sammenligne en persons fingeraftryk med oplysningerne i rejsedokumenterne underminerer effektiviteten af den systematiske kontrol. Dette kræver øget opmærksomhed og handling fra både Kommissionen og medlemsstaternes myndigheder.

I tilfælde af tvivl om rejsedokumentets ægthed eller indehaverens identitet skal medlemsstaterne kontrollere mindst én af de biometriske identifikatorer på lagringsmediet for pas og rejsedokumenter, der er udstedt i henhold til forordning (EF) nr. 2252/2004[30], dvs. et ansigtsbillede eller fingeraftryk "Hvis [sådan kontrol er] mulig", gælder dette også for rejsedokumenter, der ikke er udstedt i henhold til denne forordning. Den mest effektive, pålidelige og prismæssigt overkommelige biometriske identifikator til at afsløre personer, der rejser under en formodet identitet, er fingeraftryk, hvis f.eks. bedrageren ligner den legitime indehaver af det fremlagte dokument meget. Fingeraftrykskontrol er således endnu vigtigere, da dokumentfalsk bliver mere og mere sofistikeret og vanskeligt at opdage, f.eks. gennem "morphing"[31].

For at imødegå disse stadig mere udbredte forfalskningsteknikker har Kommissionen besluttet at finansiere forskningsprojektet iMARS (løsninger til bekæmpelse af billedmanipulation), som sigter mod at udvikle værktøjer til sporing af manipulerede ansigtsbilleder, især morphede ansigtsbilleder i identitetsdokumentets livscyklus, og kontrollere ægtheden af identitetsdokumenter samt sikre, at europæiske pas, herunder morphede eller på anden måde manipulerede billeder, ikke længere kan udstedes inden for Den Europæiske Union[32].

---

[30] Rådets forordning (EF) nr. 2252/2004 af 13. december 2004 om standarder for sikkerhedselementer og biometriske identifikatorer i pas og rejsedokumenter, som medlemsstaterne udsteder (EUT L 385 af 29.12.2004, s. 1).

[31] Denne teknik består i at skabe et nyt ansigtsbillede ved digitalt at blande ansigtsgengivelser fra to forskellige billeder ind i hinanden. Der findes en række forskellige morphingteknikker, fra automatisk morphing ved hjælp af applikationer og software, til manuel morphing, der opnås ved hjælp af let tilgængelig billedredigeringssoftware.

[32] iMARS er et forskningsprojekt, der finansieres af Europa-Kommissionen, og som blev påbegyndt i september 2020 og strakte sig over fire år. https://imars-project.eu/.

Mens der ventes på resultaterne af iMARS-projektet, kan tvivl om en persons identitet kun afklares ved at holde fingeraftryk op mod de biometriske identifikatorer, der er integreret i lagringsmediet for pas og rejsedokumenter. I øjeblikket[33] gøres dette kun ved de ydre grænser af 13 medlemsstater og kan kun udføres på indehavere af pas udstedt af 15 medlemsstater, der allerede anvender den nødvendige teknologi. Dette udgør et sikkerhedshul, som bør udfyldes hurtigt. Denne betydelige underudnyttelse af fingeraftryk undergraver direkte formålet med systematisk kontrol. Da det i sidste ende er rejsedokumentet og personoplysningerne deri, som kontrolleres i databaser, og ikke personen, der indrejser i Schengenområdet, vil hjemvendte fremmedkrigere, selv om der foretages systematisk kontrol, uden pålidelig kontrol af forbindelsen mellem personen og det fremlagte rejsedokument, stadig kunne rejse ind i Schengenområdet uden at blive opdaget.

## V. Konklusioner

Terrorisme, herunder truslen fra hjemvendte fremmedkrigere, er stadig et af EU's vigtigste sikkerhedsproblemer. Selv om vi ikke præcist kan fastslå, hvilken direkte indvirkning forordningen har haft på forebyggelsen af terrorangreb eller organiseret kriminalitet, fremgår det af de konsulterede aktører og de foreliggende statistikker, at den har haft en overordnet positiv indvirkning på den indre sikkerhed i Schengenområdet, navnlig gennem de generelle efterretninger, der er til rådighed for de retshåndhævende myndigheder.

Forordningen har haft den største indvirkning på personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten, og sikrer, at der foretages systematisk sikkerhedskontrol af alle personer. Forordningen kan således anses for at udfylde et vigtigt hul i brugen af databaser om personer med ret til fri bevægelighed og anerkende, at visse fremmedkrigere kan nyde godt af retten til at rejse inden for Schengenområdet.

Selv om **omkostningerne ved at gennemføre systematisk kontrol af alle personer, der rejser ind i og ud af Schengenområdet**, ikke er ubetydelige og specielt afholdes af passagerer, ved at ventetiden bliver længere, **synes de at stå i forhold til forordningens indvirkning på den indre sikkerhed**, selv uden at overveje de potentielle omkostningsbesparelser i forbindelse med forebyggelse af terrorangreb og organiseret kriminalitet. Ved vurderingen af forordningens overordnede virkning har de grænsemyndigheder, der er blevet hørt i forbindelse med undersøgelsen, næsten enstemmigt set det som en passende reaktion på de aktuelle sikkerhedsbehov.

Betydelige **udfordringer i løbet af de første gennemførelsesår kan dog konstateres**. Disse udfordringer vedrører sondringen mellem undtagelser efter Schengengrænsekodeksens artikel 8, stk. 2, litra a), og lempelser efter artikel 9 i Schengengrænsekodeksen, fortolkningen af kravene i begge bestemmelser og følgelig deres praktiske anvendelse, kvaliteten af den påkrævede risikovurdering vedrørende undtagelser, og den påkrævede rapportering vedrørende lempelser. Da begge bestemmelser fortsat finder anvendelse på

[33] På det tidspunkt, hvor denne rapport blev udarbejdet.

grænseovergangssteder ved lande- og søgrænser, er der behov for yderligere præcisering af procedurerne for midlertidig tilbagevenden til målrettet kontrol og strengere håndhævelse for at sikre et sammenhængende højt sikkerhedsniveau ved alle ydre grænser. Det er nødvendigt at begrænse anvendelsen af lempelser til særlige og uforudsete omstændigheder.

Når medlemsstaterne anvender en undtagelse fra princippet om systematisk kontrol i de relevante databaser, opfordres de kraftigt til også at inddrage myndigheder med ansvar for bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet i udarbejdelsen af risikovurderingen. Den model, som Frontex har udarbejdet med henblik herpå, har til formål at afhjælpe den manglende harmonisering inden for dataindsamling og forbedre kvaliteten, men den vil ikke nå sine mål, hvis ikke alle relevante myndigheder er aktivt involveret.

En mere proaktiv tilgang, der forhindrer urimeligt lange ventetider på grund af uforudsete omstændigheder, vil være et vigtigt skridt i retning af at afhjælpe situationen ved grænseovergangsstederne, uden at lægge hindringer i vejen for selve forordningens formål. Mange medlemsstater meddelte, at de agtede at fravige princippet om systematisk kontrol i de relevante databaser på grund af sommerferien og juleferien. Selv om anvendelsen af undtagelser er en særlig ret, som medlemsstaterne råder over ved lande- og søgrænser, bør medlemsstaterne snarere være forberedt på at øge deres bemanding og omlægge infrastrukturen i disse velkendte spidsbelastningsperioder.

På samme måde vil **en ensartet tilgang til vurderingen af "uforudsete omstændigheder" og "urimeligt" lang ventetid** sikre konsekvens i afgørende spørgsmål, der muligvis påvirker sikkerheden i alle Schengenlande. Rapporten om Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismens funktionsmåde[34] bekræftede generelt de ovenfor nævnte udfordringer, men det anerkendtes også, at de nationale myndigheder i de fleste tilfælde allerede havde tacklet dem eller var i gang med det under de nye evalueringsbesøg, der blev afholdt inden for rammerne af Schengenevalueringsmekanismen.

Af ovennævnte grunde konkluderede Kommissionen, da den udarbejdede strategien for Schengensamarbejdet fremover[35] i juni 2021, som førte til dens forslag om ændring af Schengengrænsekodeksen[36] i december 2021, at der ikke var behov for at ændre den eksisterende artikel 8 for at afhjælpe de konstaterede svagheder. Kommissionen agter derimod at tage disse udfordringer op ved hjælp af "soft law"-instrumenter, navnlig i den kommende revision af den praktiske vejledning for grænsevagter[37], som medlemsstaternes kompetente myndigheder anvender, når de foretager ind- og udrejsekontrol af personer.

Fremadrettet vil Kommissionen fortsætte med at overvåge anvendelsen af artikel 8 som led i Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen.

---

[34] Rapport fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismens funktionsmåde i henhold til artikel 22 i Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 (COM(2020) 779 final af 25.11.2020).

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en.

[36] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (COM(2021) 891 final).

[37] C(2019) 7131 final af 8.10.2019.