



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 14.12.2021
COM(2021) 891 final

2021/0428 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

**om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers
grænsepassage**

{SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final} - {SWD(2021) 463 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Området uden kontrol ved de indre grænser ("Schengenområdet") er et af de største resultater af den europæiske integration. I meddelelsen "En strategi for et fuldt fungerende og robust Schengenområde"¹ ("Schengenstrategien") understregede Kommissionen, at grundlaget for Schengenområdet er en del af Europas DNA. Schengenområdet er et område, hvor der er fri bevægelighed uden kontrol ved de indre grænser for unionsborgere og tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold samt varer og tjenesteydelser. Schengenområdet udgør et væsentligt element i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og et centralt element i det indre markeds funktion. Oprettelsen af Schengenområdet har medført betydelige sociale og økonomiske fordele for det europæiske samfund.

I de senere år er det imidlertid gentagne gange blevet sat på prøve på grund af en række kriser og udfordringer. Flygtningekrisen i 2015, der var uden fortilfælde, afslørede mangler i Unionens forvaltning af de ydre grænser og viste, at migrationssystemet ikke var udformet godt nok til at klare disse udfordringer, hvilket medførte, at en række medlemsstater genindførte kontrol ved de indre grænser. Kontrollen ved de indre grænser blev også genindført som reaktion på den vedvarende terrortrussel efter en række angreb på europæisk jord. Derudover har covid-19-pandemien udgjort en hidtil uset udfordring og har sat Schengenområdet under stort pres og fået mange flere medlemsstater til at genindføre kontrol ved de indre grænser. Dette har til tider gjort det yderst vanskeligt at opretholde et velfungerende indre marked. Alt dette har undergravet den tillid, der er nødvendig for at opretholde et område uden kontrol ved de indre grænser.

Af disse årsager bebudede Kommissionen, at den vil bestræbe sig på at fuldstændiggøre den vifte af redskaber, der er nødvendige for at sikre, at Schengenområdet fungerer korrekt, for derved igen at skabe balance i økosystemet af regler og genskabe og styrke den gensidige tillid mellem medlemsstaterne. En af disse foranstaltninger, der skal gøre Schengenområdet stærkere og mere modstandsdygtigt, er et nyt forslag om ændring af forordning (EU) 2016/399² ("Schengengrænsekodeksen"). Dette forslag er et vigtigt resultat af køreplanen for en ny pagt om migration og asyl. Alle de løsninger, der foreslås i den nye pagt om migration og asyl, vil bidrage til en effektiv migrationsforvaltning, tættere samarbejde, ansvarsdeling mellem medlemsstaterne og en bindende solidaritetsramme, hvilket vil være med til at styrke Schengenområdet.

Et velfungerende Schengenområde kræver regler, der anvendes på en ensartet måde, både ved de ydre og de indre grænser. Det kræver, at der er tillid mellem medlemsstaterne og en effektiv kontrol ved de ydre grænser, samt at der træffes alternative foranstaltninger på medlemsstaternes område for at sikre et højt sikkerhedsniveau i Schengenområdet, når der ikke foretages kontrol ved de indre grænser.

Den ramme, der er fastsat i Schengengrænsekodeksen, sikrer, at der er redskaber til at tackle udfordringer som dem, EU har oplevet de seneste år, men det er muligt at forbedre visse

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, "En strategi for et fuldt fungerende og robust Schengenområde" (COM(2021) 277 final af 2.6.2021.).

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).

aspekter vedrørende navnlig kapaciteten til at reagere ensartet på større trusler mod folkesundheden, kapaciteten til at reagere på trusler som følge af instrumentalisering af migranter samt midlerne til at bekæmpe terrorisme eller ulovlige bevægelser inden for området.

I lyset af de nye udfordringer for Schengenområdet er der behov for en række målrettede ændringer af de nuværende regler i Schengenrænskodeksen for så vidt angår både de ydre og de indre grænser samt de beføjelser, der udøves inden for medlemsstaternes område, uden at der derved stilles spørgsmålstegn ved ansvarsfordelingen mellem Unionen og medlemsstaterne.

Dette forslag skal ses i sammenhæng med de igangværende initiativer til forbedring af den overordnede forvaltning af Schengenområdet. Med udgangspunkt i det arbejde, der udføres i Schengenforummet³, der blev oprettet i 2020, vil Kommissionen i begyndelsen af 2022 vedtage en Schengenstatusrapport, der skal indeholde et resumé af situationen med hensyn til fraværet af kontrol ved de indre grænser, resultaterne af Schengenevalueringerne og status med hensyn til gennemførelsen af henstillingerne. Kommissionen vil i disse rapporter indarbejde en "Schengenresultattavle" for på en sammenhængende måde at vurdere gennemførelsen af Schengenreglerne på de forskellige politikområder og i højere grad bistå medlemsstaterne med håndteringen af eventuelle udfordringer. Kommissionen har også foreslået at revidere Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen for at gøre den mere effektiv, strategisk og bedre egnet til at håndtere nye realiteter og udfordringer. Forslaget vil øge mekanismens kapacitet til at lette den politiske dialog om situationen med hensyn til Schengenområdet, idet der fokuseres på de områder, der potentielt kan bringe Schengenområdet som helhed i fare.

Ydre grænser

En forudsætning for Schengenrådets eksistens er, at der er en høj grad af tillid til, at der sikres en robust forvaltning af de ydre grænser. På grundlag af erfaringerne fra perioden frem til slutningen af 2021 bør forvaltningen af de ydre grænser styrkes for så vidt angår følgende to aspekter:

- Sundhedsrelaterede udfordringer

Covid-19-krisen har vist, at de nuværende regler ikke er tilstrækkelige til at kunne reagere i krisesituationer i forbindelse med sygdomme med epidemiologisk potentiale. Covid-19's globale karakter har krævet ad hoc-foranstaltninger ved de ydre grænser for at bremse smitten på tværs af grænserne. I marts 2020 fremsatte Kommissionen forslag til en koordineret afgørelse om anvendelse af rejserestriktioner for ikkevæsentlige rejser fra tredjelande til Schengenområdet. Det førte til vedtagelsen af en rådshenstilling i juni 2020⁴ med det formål at fremme en fælles tilgang med hensyn til at begrænse adgangen til Den Europæiske Union for rejsende fra lande med en yderst problematisk epidemiologisk

³ Inden for rammerne af den nye pagt om migration og asyl bebudede Kommissionen, at der ville blive oprettet et særligt Schengenforum med deltagelse af de relevante nationale myndigheder såsom indenrigsministerierne og (grænse)politimyndighederne på nationalt og regionalt plan for at fremme et mere konkret samarbejde og skabe større tillid mellem medlemsstaterne og derved støtte et velfungerende Schengenområde. Det første Schengenforum fandt sted den 30. november 2020 og det andet den 17. maj 2021.

⁴ Rådets henstilling (EU) 2020/912 af 30. juni 2020 om de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner.

situation. Selv om medlemsstaterne blev indbyrdes enige om en liste over tredjelande, for hvilke restriktionerne for ikkevæsentlige rejser kunne ophæves, har de imidlertid anvendt ovennævnte henstilling meget forskelligt⁵. Kun nogle af dem har anvendt listen over lande fuldt ud, mens andre besluttede kun at ophæve restriktionerne for nogle eller endda ingen af landene på listen. Andre medlemsstater ophævede restriktionerne over for tredjelande, som ikke var opført på listen, og underminerede dermed den ønskede fælles tilgang. Der er behov for en ny procedure for at kodificere en ensartet praksis og undgå de nuværende forskelle.

- Udfordringer i forbindelse med instrumentalisering af migranter

Som anført i Kommissionens meddelelse om reaktionen på statsstøttet instrumentalisering af migranter ved EU's ydre grænser⁶, i den fornyede EU-handlingsplan til bekæmpelse af smugling af migranter (2021-2025), som Kommissionen vedtog den 29. september 2021⁷, og i Kommissionens forslag til forordning om foranstaltninger over for transportvirksomheder, der letter eller deltager i menneskehandel eller smugling af migranter i forbindelse med ulovlig indrejse på Den Europæiske Unions område⁸, er der konstateret et højst bekymrende fænomen, nemlig at statslige aktører i stigende grad på kunstig vis skaber og fremmer irregulær migration ved at anvende migrationsstrømme til politiske formål med henblik på at destabilisere Den Europæiske Union eller dens medlemsstater.

Som Det Europæiske Råd gav udtryk for i sine konklusioner fra oktober 2021⁹, er EU og dets medlemsstater fast besluttet på at reagere på statslige aktørers stadig større rolle i forbindelse med fremme af irregulær migration og udnyttelse af mennesker til at lægge pres på EU's ydre grænser. Det Europæiske Råd opfordrede Kommissionen til at fremsætte forslag til alle nødvendige ændringer af EU's retlige ramme for at bekæmpe problemet med instrumentalisering. Med henblik herpå er det nødvendigt først at definere, hvad der skal forstås ved "instrumentalisering". Derudover er der brug for at præcisere, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne kan træffe inden for rammerne af Schengengrænsekodeksen for effektivt at beskytte EU's fælles ydre grænser mod instrumentalisering af migranter til politiske formål. Parallelt hermed foreslår Kommissionen yderligere foranstaltninger inden for rammerne af EU-retten på asyl- og tilbagesendelsesområdet for derved at præcisere nærmere, hvordan medlemsstaterne kan og bør reagere i tilfælde af instrumentalisering, samtidig med, at de migranter, der instrumentaliseres, sikres fuld beskyttelse af deres rettigheder, herunder retten til asyl og beskyttelse mod non-refoulement.

I overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen er "grænsekontrol ikke kun i de medlemsstaters interesse, ved hvis ydre grænser kontrollen foretages, men i alle de medlemsstaters interesse, der har ophævet grænsekontrollen ved deres indre grænser. Grænsekontrollen bør bidrage til at bekæmpe ulovlig indvandring og menneskehandel og forebygge enhver trussel mod medlemsstaternes indre sikkerhed, offentlige orden, offentlige sundhed og internationale forbindelser."¹⁰ Det er derfor klart, at medlemsstater med ydre Schengengrænser har et dobbelt ansvar: over for enhver person, der drager fordel af muligheden for at rejse uden at være underlagt kontrol ved de indre grænser, og over for deres egne borgere og virksomheder. Schengengrænsekodeksen indeholder generelle regler, der

⁵ Se konsekvensanalysens afsnit 2.1.2.

⁶ JOIN(2021) 32 final.

⁷ COM(2021) 591 final.

⁸ COM(2021) 753 final.

⁹ Det Europæiske Råds ekstraordinære møde (24.-25. maj 2021) — konklusioner (Rådets dokument EUCO 5/21 af 25. maj 2021).

¹⁰ Se betragtning 6 i forordning (EU) 2016/399 (Schengengrænsekodeksen).

finder anvendelse ved grænseovergangsstederne (artikel 5), og regler om grænseovervågning (artikel 13), som gør det muligt for medlemsstaterne at nå de ovenfor nævnte mål, hvad angår grænseforvaltning. Det er imidlertid nødvendigt at styrke disse regler for at anerkende det ansvar, som medlemsstaterne ved de ydre Schengenrænser har, og reagere på de nye udfordringer, der skyldes instrumentalisering.

Foranstaltninger ved de indre grænser og inden for området

Selve kernen i Schengenprojektet er fraværet af kontrol ved de indre grænser, som gør det muligt for alle personer med lovligt ophold i Unionen fuldt ud at drage fordel af muligheden for at rejse uden at være underlagt kontrol ved de indre grænser. På grundlag af erfaringerne fra perioden frem til efteråret 2021 skal følgende aspekter revideres og styrkes for at bevare Schengenområdet:

- Reaktion på udfordringer, der berører et flertal af medlemsstaterne

Selv om genindførelsen af ind- og udrejsekontrol kan være en legitim foranstaltning til at imødegå alvorlige trusler mod den interne sikkerhed og den offentlige orden, navnlig når der er behov for en hurtig reaktion (f.eks. terrorangreb), kan det geografiske omfang og varigheden af denne grænsekontrol gøre den frie bevægelighed for personer og varer vanskeligere. Selv om ind- og udrejsekontrol i sig selv ikke berører retten til fri bevægelighed, vil fraværet af en sådan kontrol i praksis fremme den frie bevægelighed for personer. Konsekvenserne af genindførelsen af ind- og udrejsekontrol har været særlig synlig ved de indre landgrænser og har påvirket de mange økonomiske og sociale bånd i grænseregioner, hvor der bor mere end 150 millioner mennesker¹¹, og omkring 3,5 millioner mennesker passerer de indre grænser i Schengenområdet hver dag¹². I 2020 påvirkede genindførelsen af ind- og udrejsekontrol ved mange af de indre grænser, som skulle være med til at dæmme op for spredningen af covid-19, ofte den lokale kapacitet til at sikre væsentlige tjenester på begge sider af grænsen. Den manglende koordinering af de nationale foranstaltninger som reaktion på covid-19-pandemien påvirkede desuden transportsektoren ved at begrænse grænseoverskridende transportoperationer, hvilket ofte forstærkede virkningerne af det første chok og forværrede afbrydelsen af forsyningskæderne. Der er behov for en ny procedure for at sikre en mere koordineret tilgang i krisesituationer, som påvirker et flertal af medlemsstaterne, samtidig med at medlemsstaternes suveræne ret til at genindføre grænsekontrol fuldt ud respekteres.

På grundlag af den brede vifte af retningslinjer og henstillinger, der er vedtaget i forbindelse med covid-19-pandemien, f.eks. systemet med grønne baner¹³, vil Kommissionen også forbedre beredskabsplanlægningen i Schengenområdet. Den vil derfor kodificere de relevante afbødende foranstaltninger i den praktiske vejledning for grænsevagter, således at de bliver et naturligt referencepunkt for grænsevagter i en krisesituation.

¹¹ Der bor omkring 150 millioner europæere i grænseregioner, hvilket svarer til 30 % af EU's befolkning. Grænseregionerne dækker 40 % af EU's område og står for 30 % af EU's BNP. Enhver ændring af muligheden for at passere grænserne uden at blive kontrolleret har derfor betydelige samfundsmæssige og økonomiske konsekvenser.

¹² Se Schengenstrategien af 2. juni 2021 og [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf).

¹³ 2020/C 96 I/01 og COM(2020) 685 final.

- Bedre brug af alternative foranstaltninger

Covid-19-pandemien, migrationskrisen i 2015 samt de øgede terrortrusler har de senere år givet store udfordringer i Schengenområdet¹⁴. Som reaktion på disse udfordringer besluttede nogle medlemsstater at genindføre ind- og udrejsekontrol ved nogle eller alle deres indre grænser¹⁵. I første omgang var disse beslutninger en reaktion på klart afgrænsede begivenheder, og de blev i et vist tidsrum understøttet af Rådets henstillinger¹⁶, men de synes nu at være blevet en permanent sikkerhedsforanstaltning.

Den langvarige kontrol ved de indre grænser har vist de nuværende redskabers begrænsninger, og Unionen er nødt til at vurdere, om langvarig kontrol er nødvendig og står i rimeligt forhold til målet. Reglerne for kontrol ved de indre grænser som en sidste udvej bør derfor styrkes.

På samme måde viste den langvarige kontrol ved de indre grænser, at medlemsstaterne i begrænset grad gør brug af alternative foranstaltninger, som i mange tilfælde kan være tilstrækkelige til at sikre et højt sikkerhedsniveau, uden at det er nødvendigt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser.

Det vedrører navnlig udøvelsen af politimæssige beføjelser. I Kommissionens henstilling fra 2017 om politikontrol og politisamarbejde på tværs af grænserne¹⁷ blev medlemsstaterne opfordret til at gøre bedre brug af deres politimæssige beføjelser og give politikontrol forrang, inden de beslutter midlertidigt at genindføre kontrol ved de indre grænser. I de sidste fire år har en række medlemsstater intensiveret politikontrollen i grænseområderne på baggrund af øgede trusler mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed. Nogle af disse tilfælde tjener som eksempler på god praksis i forhold til at tackle de vedvarende og stigende trusler mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed. Denne kontrol kan rent faktisk ofte vise sig at være mindst lige så effektiv som kontrol ved de indre grænser, især fordi den er mere fleksibel end stationær grænsekontrol ved bestemte grænseovergange og lettere kan tilpasses nye risici. For at sikre, at disse foranstaltningers potentiale udnyttes fuldt ud, bør en medlemsstat, der overvejer at forlænge genindførelsen af grænsekontrol, først overveje, om grænsekontrollen kan erstattes af sådanne alternative foranstaltninger. Derudover gjorde erfaringerne med covid-19-pandemien det klart, at også andre, ikke typisk politirelaterede offentlige beføjelser (f.eks. kontrol vedrørende folkesundheden) kan gøre det overflødigt at

¹⁴ Den hurtige spredning af covid-19-pandemien forårsagede mellem marts og oktober 2020 en overdødelighed på næsten 300 000 personer i EU sammenholdt med samme periode i 2016-2019. (Se: Eurostat "Excess mortality in 2020: especially high in spring and autumn", 20. januar 2021).

Terrortruslen, som altid har været til stede, er blevet meget fremtrædende i Europa siden angrebet på Charlie Hebdo i januar 2015 og væksten i den såkaldte Islamiske Stat i Syrien.

I 2015 ansøgte 1 255 600 asylansøgere for første gang om international beskyttelse i EU, hvilket er mere end dobbelt så mange som året før (se Eurostats pressemeddelelse "Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first asylum seekers registered in 2015"). Til sammenligning blev der i 2018 indgivet 699 000 ansøgninger i EU, herunder 631 000 førstegangsansøgninger (se: Europa-Kommissionen "Statistikker over migration til Europa").

¹⁵ Siden september 2015 er der mere end 250 gange blevet indført ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser.

¹⁶ De alvorlige mangler, der blev konstateret ved Grækenlands ydre grænse i 2016 førte til vedtagelsen af fire rådshenstillinger med hjemmel i artikel 29, hvori fem medlemsstater (Østrig, Tyskland, Sverige, Danmark og Norge) blev opfordret til midlertidigt at genindføre ind- og udrejsekontrol ved deres indre grænser mellem maj 2016 og november 2017.

¹⁷ Kommissionens henstilling (EU) 2017/820 af 12. maj 2017 om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet.

genindføre kontrol ved de indre grænser. Listen over alternative foranstaltninger, som ikke bør sidestilles med kontrol ved de indre grænser, bør derfor revideres.

Et bedre politisamarbejde kan give medlemsstaterne flere alternativer til kontrol ved de indre grænser. Med henblik herpå vedtog Kommissionen den 8. december 2021 et lovgivningsforslag om en EU-kodeks for politisamarbejde. Denne kodeks vil udgøre en sammenhængende retlig ramme på EU-plan, der skal sikre, at de retshåndhævende myndigheder har passende adgang til de oplysninger, som andre medlemsstater ligger inde med, når de har brug for dem til at bekæmpe kriminalitet og terrorisme.

Derudover berettiger den fortsatte kontrol ved de indre grænser i forbindelse med ulovlige bevægelser ændringer, som sætter medlemsstaterne i stand til bedre at håndtere sådanne udfordringer uden at skulle ty til kontrol ved de indre grænser.

*

I lyset af ovenstående er der et presserende behov for at løse problemerne vedrørende Schengenområdet ydre og indre grænser i forbindelse med følgende:

- a) Foranstaltninger ved de ydre grænser for at imødegå trusler i forbindelse med de største folkesundhedsmæssige trusler såsom pandemier og instrumentalisering af migranter
- b) Betingelserne for genindførelse af ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser og fuld udnyttelse af andre foranstaltningers potentiale til at sikre et tilstrækkeligt højt sikkerhedsniveau uden at skulle ty til kontrol ved de indre grænser.

Specifikke mål og hovedelementer i forslaget

Forslaget har følgende specifikke mål:

- a) Ensartet anvendelse af foranstaltninger ved de ydre grænser i tilfælde af en trussel mod folkesundheden.

Forslaget har til formål at indføre en ny mekanisme, som bør gøre det muligt for Rådet rettidigt at vedtage et bindende instrument, hvorved der under disse omstændigheder fastsættes midlertidige rejserestriktioner ved de ydre grænser. Takket være denne mekanisme vil rejserestriktionerne finde ensartet anvendelse i alle medlemsstaterne, så længe den folkesundhedsmæssige trussel varer ved i Unionen. I forslaget fastsættes på omfattende vis alle de elementer, der bør indgå i en retsakt, der skal vedtages af Rådet i form af en gennemførelsesretsakt. I en sådan retsakt bør alle kategorier af personer, der er fritaget for rejserestriktioner, selv i situationer, hvor de rejser af ikkevæsentlige årsager, og/eller på grundlag af objektive indikatorer alle geografiske områder eller tredjelande, hvorfra rejser kan være omfattet af særlige foranstaltninger, f.eks. rejserestriktioner, derfor specificeres. Der bør også fastsættes eventuelle yderligere betingelser, som de rejsende skal opfylde for at kunne rejse sikkert. I overensstemmelse med forpligtelserne i henhold til EU-retten og folkeretten bør unionsborgere og tredjelandsstatsborgere, som inden for rammerne af aftaler mellem Unionen og dens medlemsstater på den ene side, og disse tredjelande på den anden side, er omfattet af samme ret til fri bevægelighed som unionsborgere og deres respektive familiemedlemmer, altid have ret til indrejse i Unionen. Fastboende bør altid have lov til at rejse tilbage til Unionen. Derudover bør retsakten indeholde en minimumsliste over de kategorier af rejsende, hvis rejser anses for nødvendige i forbindelse med væsentlige

funktioner eller behov, og som derfor ikke bør være omfattet af foranstaltningerne i dette instrument. Listen bør navnlig afspejle Unionens og dens medlemsstaters forpligtelser til at tillade rejser, mens der i de individuelle rådsafgørelser om nødvendigt og afhængigt af den konkrete trussel fastsættes yderligere kategorier af væsentlige rejser. Med retsakt kan der også indføres en nødbremsemekanisme, der gør det muligt at træffe relevante foranstaltninger i tilfælde af, at den epidemiologiske situation forværres drastisk i et eller flere geografiske områder.

b) Reaktion på instrumentalisering af migranter ved de ydre grænser

Forslaget tager sigte på at imødegå instrumentalisering af migranter, når en aktør i et tredjeland bruger mennesker til at destabilisere Unionen eller dens medlemsstater. Artikel 2 i forslaget indeholder en definition af, hvad der skal forstås ved "instrumentalisering". Det bør desuden med den foreslåede ændring af artikel 5 og 13 præciseres, hvilke foranstaltninger der er til rådighed ved grænseovergangsstederne og i forbindelse med grænseovervågning for at forhindre og reagere på ulovlig grænsepassage, når de medlemsstater, hvortil første indrejse sker, oplever et sådant pres fra et tredjeland. Derudover har det nye forslag om ekstraordinære asyl- og tilbagesendelsesprocedurer til formål at sikre sammenhæng med denne tilgang ved, at der indføres bestemmelser, der gør det muligt for medlemsstaterne at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for på en human, velordnet og værdig måde under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder og de humanitære principper at tage imod mennesker, som instrumentaliseres af et tredjeland.

c) Indførelse af en beredskabsplan for Schengenområdet i en situation, hvor en trussel påvirker et flertal af medlemsstaterne på samme tid.

Forslaget tager sigte på at oprette en ny mekanisme, der gør det muligt for EU at reagere på problemer, der påvirker et flertal af medlemsstaterne på samme tid og derved bringer Schengenrådets overordnede funktion i fare. Denne nye mekanisme bør supplere den eksisterende mekanisme i tilfælde af vedvarende alvorlige mangler ved de ydre grænser som p.t. fastsat i Schengengrænsekodeksens artikel 29. Den bør fuldt ud respektere medlemsstaternes ret til at træffe de nødvendige foranstaltninger, når de står over for en umiddelbar trussel, og give Rådet mulighed for på forslag af Kommissionen at tillade genindførelsen af kontrol ved de indre grænser i nogle eller alle de medlemsstater, der er berørt af den konstaterede trussel. Herved skabes der en sammenhængende ramme for medlemsstaternes anvendelse af kontrol ved de indre grænser, og der fastsættes passende afbødende foranstaltninger. På forslag af Kommissionen kan en sådan tilladelse forlænges med yderligere perioder på hver op til seks måneder, så længe det konstateres, at truslen varer ved. Hvis Kommissionen finder, at det ikke vil være hensigtsmæssigt at tillade genindførelsen af kontrol ved de indre grænser, bør den i stedet vedtage en henstilling, hvori det specificeres, hvilke foranstaltninger der forekommer mere hensigtsmæssige til at imødegå truslen end kontrol ved de indre grænser, eller hvilke foranstaltninger der kan supplere kontrollen ved de indre grænser.

d) Proceduremæssige garantier i tilfælde af ensidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser

For at sikre, at kontrollen ved de indre grænser forbliver en sidste udvej, medfører forslaget en tydeliggørelse og udvidelse af listen over de elementer, som medlemsstaterne skal vurdere, når de træffer beslutning om at genindføre grænsekontrol. Blandt disse elementer er hensigtsmæssigheden af at genindføre grænsekontrol ved en indre grænse og den sandsynlige konsekvens for personers bevægelighed inden for et område uden kontrol ved de indre grænser og for grænseregionerne. Når en medlemsstat beslutter at forlænge kontrollen ved de

indre grænser som reaktion på forudsigelige trusler, kan en sådan vurdering af, om alternative foranstaltninger er hensigtsmæssige og kan anvendes såsom forholdsmæssig kontrol udført i forbindelse med de kompetente myndigheders lovlige udøvelse af offentlige beføjelser i grænseregionen, brugen af proceduren for nægtelse af indrejse over for tredjelandsstatsborgere, der passerer en indre grænse, og politisamarbejde som fastsat i EU-retten. Forlængelser i forbindelse med forudsigelige trusler, der er på over seks måneder, bør desuden indeholde en risikovurdering. Kommissionen eller enhver anden medlemsstat kan i dag til enhver tid vedtage en udtalelse om, hvorvidt det er nødvendigt og står i rimeligt forhold til målet at genindføre kontrol ved de indre grænser. Når der har været kontrol ved en indre grænse i samlet 18 måneder, vil Kommissionen skulle afgive en udtalelse om, hvorvidt en sådan kontrol står i rimeligt forhold til målet og er nødvendig, og indlede en konsultationsproces med medlemsstaterne.

For at tage hensyn til erfaringerne med, at visse trusler kan vare ved i lang tid, udvides muligheden for at forlænge grænsekontrollen i disse tilfælde til en samlet periode på højst to år. I forslaget anerkendes det dog, at medlemsstaterne kan anse det for nødvendigt at opretholde kontrollen ved de indre grænser ud over denne tidsramme. I sådanne tilfælde bør den pågældende medlemsstat informere Kommissionen herom og i en ny underretning begrunde, hvorfor truslen varer ved, bl.a. med en risikovurdering og under hensyntagen til den udtalelse, Kommissionen afgiver i tilfælde af grænsekontrol, der har varet i 18 måneder. I så tilfælde skal Kommissionen afgive en opfølgende udtalelse.

For at gøre det muligt at foretage en efterfølgende analyse bør medlemsstaterne fortsat være forpligtet til at forelægge Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen en rapport om genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser, efter at kontrollen er ophævet. Hvis grænsekontrollen opretholdes ud over en periode på seks måneder, bør der desuden forelægges en sådan rapport efter tolv måneder og derefter hvert år, så længe kontrollen opretholdes.

- e) Anvendelse af afbødende foranstaltninger og særlige sikkerhedsforanstaltninger for grænseregioner, hvis der genindføres kontrol ved de indre grænser

I forslaget fastsættes det også, at der altid bør anvendes beskyttelsesforanstaltninger for at begrænse de negative virkninger af den midlertidige genindførelse af kontrol ved de indre grænser, hvis en sådan foranstaltning er uundgåelig, navnlig for at begrænse dens indvirkning på grænseregionernes funktion, transport og således det indre marked. Eksempler på afbødende foranstaltninger, som bør overholdes i forbindelse med genindførelse af grænsekontrol, er navnlig dem, der er fastsat i retningslinjerne og henstillingerne fra 2020 i relation til covid-19-krisen.

- f) Øget brug af alternative foranstaltninger til imødegåelse af konstaterede trusler i stedet for kontrol ved de indre grænser

Forslaget har til formål at sikre et højt sikkerhedsniveau inden for Schengenområdet på en forholdsmæssig måde. Med henblik herpå præciseres det i forslaget, at medlemsstaterne har mulighed for at gøre mere omfattende brug af andre former for kontrol end grænsekontrol i grænseområder. Denne kontrol bør ikke nødvendigvis foretages af politimyndighederne, men kan omfatte andre myndigheder, som i henhold til national lovgivning¹⁸ er kompetente til at udøve offentlige beføjelser. Under alle omstændigheder skal de kompetente myndigheder

¹⁸ Under covid-19-pandemien kunne medlemsstaterne have foretaget sundhedsrelateret kontrol i grænseområder i stedet for at genindføre kontrol ved de indre grænser.

respektere de garantier for udøvelsen af politimæssige beføjelser, der er fastsat i Den Europæiske Unions domstols praksis¹⁹, ved navnlig at sikre de nødvendige rammer for de beføjelser, som disse myndigheder har til at foretage identitetskontrol, herunder vejledning i, hvordan disse myndigheders skønsbeføjelser kan anvendes i praksis, for derved at sikre, at denne kontrol ikke kommer til at svare til grænsekontrol. I forbindelse med denne vejledning bør medlemsstaterne også sikre, at de kompetente myndigheders skønsbeføjelser udøves under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder, navnlig forbuddet mod forskelsbehandling.

For at give medlemsstaterne flere muligheder for at anvende alternative foranstaltninger til at løse problemet med irregulære migranternes ulovlige bevægelser, indføres der med forslaget mulighed for at overføre irregulære migranter, hvis der er klare tegn på, at en person, der pågribes ved de indre grænser som led i det grænseoverskridende operationelle politisamarbejde, netop er ankommet fra en anden medlemsstat (f.eks. den anden medlemsstats registrering i Eurodac eller nylige regninger, der er udstedt i den anden medlemsstat). I lyset af initiativet vedrørende det grænseoverskridende politisamarbejde, der blev fremsat forslag til den 8. december 2021, bør denne nye procedure tilskynde til brugen af fælles patruljering som middel til at anvende denne forenklede måde at overføre personer på, når de pågribes ved de indre grænser. Forslaget indeholder også bestemmelser om ophævelse af "stand still-klausulen", som på nuværende tidspunkt finder anvendelse på de eksisterende bilaterale aftaler og ordninger mellem medlemsstaterne om dette spørgsmål, jf. artikel 6, stk. 3, i direktivet om tilbagesendelse²⁰, og hvori er fastsat de nuværende betingelser for at tilbagesende irregulære migranter, når de opholder sig ulovligt i en medlemsstat og pågribes. Forslaget indeholder en målrettet ændring af artikel 6, stk. 3, i direktivet om tilbagesendelse, som vil gøre det muligt for medlemsstaterne at indgå mere effektive bilaterale tilbagetagelsesaftaler og -ordninger, som gør det muligt at håndtere udfordringerne i forbindelse med ulovlige bevægelser. Med ændringen vil det ligeledes blive krævet af medlemsstaterne, at de underretter Kommissionen om sådanne aftaler og ordninger. Derudover er Kommissionen parat til at udarbejde en model for bilaterale aftaler med de vigtigste bestemmelser i sådanne aftaler på grundlag af en gennemgang af eksisterende aftaler for derved at bistå medlemsstaterne med at skabe et effektivt redskab til håndtering af ulovlige bevægelser.

Med forslaget fjernes også hindringerne for en mere omfattende brug af overvågnings- og kontrolteknologier, og det præciseres, at Schengenrænsekodeksen ikke forhindrer brugen af passageroplysninger såsom passagerlisteoplysninger eller forhåndsinformation om passagerer på flyvninger inden for Schengenområdet²¹, hvis dette er tilladt i henhold til gældende lovgivning.

- **Sammenhæng med de gældende regler på samme område**

Som nævnt ovenfor er dette initiativ i overensstemmelse med foranstaltningerne i *Schengenstrategien*.

¹⁹ Se Domstolens dom af 22. juni 2010, Melki og Abdeli, forenede sager C-188/10 og C-189/10.

²⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsskæbne med ulovligt ophold (EUT L 348 af 24.12.2008, s. 98).

²¹ Som bebudet i Schengenstrategien af 2. juni (COM(2021) 277) er Kommissionen ved at udarbejde et lovgivningsforslag med henblik på at udvide brugen af forhåndsinformation (API) til også at omfatte flyvninger inden for Schengenområdet. På nuværende tidspunkt bliver denne information i modsætning til PNR-oplysninger kun indsamlet systematisk for flyvninger fra tredjelande til Unionen.

Forslaget, der indeholder nye rapporteringsforpligtelser for Kommissionen med hensyn til Schengenrådets funktion, bidrager til principperne for forvaltningen af Schengensamarbejdet med henblik på at øge den politiske dialog, overvågningen og håndhævelsen. Det indgår derfor som en integrerende del af Schengenforvaltningsstrukturen som fastsat i Schengenstrategien af 2. juni 2021. Denne rapporteringsforpligtelse vil fremover blive opfyldt gennem den årlige Schengenstatusrapport, som vil indeholde den rapport, der er fastsat bestemmelse om i artikel 20 i forordningen om Schengenevalueringsmekanismen²².

Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen er et peer-to-peer-instrument, der støtter opbygningen af gensidig tillid mellem medlemsstaterne og sikrer en korrekt og effektiv gennemførelse af Schengenreglerne. Manglende eller mangelfuld gennemførelse i én medlemsstat kan påvirke alle andre medlemsstater og således bringe Schengenområdet i fare. Der er behov for en mekanisme, der er egnet til formålet, og som garanterer et stærkere og mere modstandsdygtigt Schengenområde. For at nå det mål vedtog Kommissionen den 2. juni 2021 en reform af Schengenevaluerings- og overvågningsmekanismen²³, som i øjeblikket drøftes i Rådet.

Schengenstatusrapporten bør drøftes hvert år i det Schengenforum, som Kommissionen oprettede for at fremme en regelmæssig og struktureret politisk dialog mellem de aktører, der er involveret i at sikre, at Schengenområdet fungerer korrekt. De relevante nationale myndigheder på nationalt og regionalt plan bør inddrages i disse drøftelser for at fremme et mere konkret samarbejde og skabe større tillid mellem medlemsstaterne med henblik på at støtte et velfungerende Schengenområde. Det første Schengenforum fandt sted den 30. november 2020 og det andet den 17. maj 2021 med deltagelse af medlemmer af Europa-Parlamentet og indenrigsministrene.

I overensstemmelse med Schengengrænsekodeksens artikel 33 vil Schengenstatusrapporten blive sendt til Europa-Parlamentet og Rådet. På grundlag af drøftelserne i Schengenforummet bør disse institutioner derfor overveje, hvilke konklusioner der kan drages af rapporten.

Forslaget supplerer reglerne om kontrol ved de ydre grænser som en forudsætning for området uden kontrol ved de indre grænser. Det bidrager til den europæiske grænse- og kystvagts effektive gennemførelse af europæisk integreret grænseforvaltning. Forslaget vil også blive afspejlet i den kommende flerårige strategiske politikcyklus, der har til formål at fastlægge den strategiske ramme for styring af europæisk integreret grænseforvaltning ved at fjerne smuthuller mellem grænsebeskyttelse, sikkerhed, tilbagesendelse og migration, samtidig med at det sikres, at de grundlæggende rettigheder overholdes. Som bebudet i Schengenstrategien vil Kommissionen i begyndelsen af 2022 vedtage et politikdokument, der skal danne grundlag for en høring af Europa-Parlamentet og Rådet om europæisk integreret grænseforvaltning.

Den nye procedure ved de ydre grænser, der skal anvendes i en situation med en infektionssygdom med epidemisk potentiale som påvist af Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme eller Kommissionen gennem Myndigheden for Kriseberedskab og -indsats på Sundhedsområdet (HERA), forventes at berede Unionen bedre

²² Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af Eksekutivkomitéens afgørelse af 16. september 1998 om nedsættelse af et stående udvalg for evaluering og anvendelse af Schengenreglerne (EUT L 295 af 6.11.2013, s. 27).

²³ Forslag til Rådets forordning om indførelse og anvendelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1053/2013 (COM(2021) 278 final af 2.6.2021).

på alle fremtidige pandemier og vil som sådan tjene et af formålene med grænsekontrol, nemlig at forebygge trusler mod folkesundheden²⁴. Den vil udfylde hullet, når Rådets nuværende henstilling (EU) 2020/912 om de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner²⁵ ophører med at finde anvendelse. Der mindes om, at Rådets henstilling 2020/912 blev vedtaget som led i den koordinerede reaktion på covid-19-pandemien²⁶, hvilket betyder, at den skal ophøre med at finde anvendelse på det tidspunkt, hvor denne forordning vedtages. I forbindelse med den nye procedure bør der fuldt ud tages hensyn til de procedurer, der fastsættes i Europa-Parlamentets og Rådets fremtidige forordning om alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler²⁷, navnlig i tilfælde af anerkendelse af en folkesundhedsmæssig nødsituation, og det reviderede mandat til Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme.

Hvad angår foranstaltninger til støtte for medlemsstaterne i forbindelse med deres bestræbelser på at imødegå tredjelandes instrumentalisering af migranter, bygger forslaget på de eksisterende regler om grænseovervågning og grænsekontrol ved de ydre grænser som fastsat i Schengengrænsekodeksen.

Forslaget er en reaktion på en række af Europa-Parlamentets beslutninger²⁸ og bygger på de henstillinger, Kommissionen vedtog i 2017 med henblik på at bane vejen for en ophævelse af den langvarige kontrol ved de indre grænser: henstillingen af 12. maj 2017 om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet og henstillingen af 3. oktober 2017 om gennemførelsen af bestemmelserne i Schengengrænsekodeksen om midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i Schengenområdet.

Forslaget erstatter Kommissionens forslag om ændring af Schengengrænsekodeksen som vedtaget af Kommissionen i 2017²⁹, som blev trukket tilbage. Som forklaret i Schengenstrategien³⁰ fik initiativet fra 2017 trods enighed blandt interessenterne om behovet for at tage spørgsmålet om kontrol ved de indre grænser op ikke tilstrækkelig støtte til, at Europa-Parlamentets og Rådets forhandlinger gav resultater, og forslaget blev derfor trukket tilbage.

Det nuværende forslag indeholder proceduremæssige garantier, som der under forhandlingerne i 2017 var generel opbakning til, såsom forpligtelsen til at forelægge en risikovurdering sammen med underretningen om indførelse af kontrol ved de indre grænser i

²⁴ Se betragtning 6 i Schengengrænsekodeksen.

²⁵ Rådets henstilling (EU) 2020/912 af 30. juni 2020 om de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner.

²⁶ Aftale af 26. marts 2020 mellem Den Europæiske Unions stats- og regeringschefer.

²⁷ COM(2020) 727.

²⁸ F.eks. Europa-Parlamentets beslutning af 24. november 2020 om Schengensystemet og de foranstaltninger, der er truffet under covid-19-krisen (2020/2801(RSP)), Europa-Parlamentets beslutning af 19. juni 2020 om situationen i Schengenområdet efter covid-19-udbruddet (2020/2640(RSP)), Europa-Parlamentets beslutning af 17. september 2020 om covid-19: EU-koordinering af sundhedsvurderinger og risikoklassificering og konsekvenserne for Schengenområdet og det indre marked (2020/2780(RSP)) og Europa-Parlamentets beslutning af 30. maj 2018 om årlig rapport om, hvordan Schengenområdet fungerer (2017/2256(INI)).

²⁹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 for så vidt angår reglerne for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser (COM(2017) 571 af 27.9.2017).

³⁰ COM(2021) 277.

tilfælde af forudsigelige trusler. Ud over de skærpede beskyttelsesforanstaltninger forenkler og strømliner forslaget fristerne for genindførelse af kontrol ved de indre grænser eller forlængelse heraf. Medlemsstaterne vil navnlig have mulighed for at forlænge en sådan kontrol i op til i alt to år. Ud over denne periode kan grænsekontrollen undtagelsesvis forlænges, men der kræves en ny underretning fra den medlemsstat, der begrundes, hvorfor der fortsat foreligger en trussel, idet der tages hensyn til Kommissionens udtalelse, der afgives efter 18 måneder. Nærværende forslag indeholder desuden bestemmelser om Rådets indgriben, hvis en trussel er blevet et reelt europæisk anliggende, som påvirker et flertal af medlemsstaterne på samme tid. Det skaber derfor den rette balance mellem på den ene side medlemsstaternes suveræne ret til at indføre kontrol ved de indre grænser og behovet for at tage hensyn til visse truslers langvarige karakter og på den anden side behovet for at sikre, at en sådan genindførelse af grænsekontrol sker på en koordineret måde med de rette garantier.

- **Sammenhæng med Unionens politik på andre områder**

Forslaget til ændring af Schengengrænsekodeksen er medtaget i Kommissionens arbejdsprogram for 2021³¹.

Forslaget berører ikke retten til **fri bevægelighed** for unionsborgere i betydningen i artikel 20, stk. 1, i TEUF og tredjelandsstatsborgere, som inden for rammerne af aftaler mellem Unionen og dens medlemsstater på den ene side og disse tredjelande på den anden side har ret til fri bevægelighed på samme måde som unionsborgere og deres respektive familiemedlemmer. Dette gælder både de foreslåede foranstaltninger ved de ydre grænser, hvor retten til at vende hjem for denne kategori af personer er garanteret selv i forbindelse med restriktioner for ikkevæsentlige rejser til Unionen, og ved de indre grænser, hvor kravet om at vurdere, hvilke virkninger foranstaltninger, der træffes ved de indre grænser, har for personers bevægelighed inden for området uden kontrol ved de indre grænser, skærpes. Dette forslag berører på ingen måde unionsborgernes rettigheder i henhold til direktiv 2004/38/EF³².

Forslaget er med til at øge **sikkerheden** i Schengenområdet ved at præcisere de foranstaltninger, som medlemsstaterne har til rådighed for at sikre et højt sikkerhedsniveau på trods af ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser. Forslaget følger efter vedtagelsen den 8. december 2021 af en pakke om politisamarbejde, der består af et forslag til Rådets henstilling om operationelt politisamarbejde, et forslag til direktiv om udveksling af oplysninger mellem medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder og en forordning om automatiseret dataudveksling med henblik på politisamarbejde ("Prüm II"). Formålet med disse forslag er at styrke de to vigtigste aspekter af politisamarbejdet: informationsudveksling og operationelt politisamarbejde. Det vil styrke de alternative foranstaltninger, som medlemsstaterne har til rådighed, og dermed begrænse behovet for at genindføre kontrol ved de indre grænser.

Den nye procedure for overførsel af irregulære migranter, der pågribes ved de indre grænser som led i det grænseoverskridende politisamarbejde, og den foreslåede målrettede ændring af

³¹ COM(2020) 690 final, Kommissionens arbejdsprogram 2021, En Union med ny vitalitet i en skrøbelig verden, s. 6, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0690&qid=1639577358427>.

³² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).

artikel 6, stk. 3, i **direktivet om tilbagesendelse** er med til at bevare området uden kontrol ved de indre grænser. Forslaget som sådan berører ikke direktivet om tilbagesendelse og påvirker ikke dets dobbelte formål, nemlig at fungere som et instrument til bekæmpelse af ulovlig indvandring, samtidig med at det støtter et velfungerende område uden kontrol ved de indre grænser. Det overholder disse personers grundlæggende rettigheder, men målet om at sikre en effektiv udsendelse af irregulære migranter fra Schengenområdet til et tredjeland har forrang, og medlemsstaterne bør altid bestræbe sig på at sende irregulære migranter til et tredjeland i stedet for at overføre de pågældende til en anden medlemsstat. Den nye undtagelse vil desuden kun gøre det muligt at sende migranter tilbage til den medlemsstat, som det blev opdaget, at de ulovligt havde passeret grænsen fra. Alle yderligere tilbagesendelser til andre medlemsstater vil fortsat være reguleret af eksisterende og fremtidige bilaterale aftaler og ordninger mellem medlemsstaterne.

Forslaget overholder fuldt ud **EU's asylregler**, både når der heri foreslås foranstaltninger ved de ydre grænser i relation til instrumentalisering af migranter, og når der foreslås en ny procedure for håndtering af irregulære migranternes ulovlige bevægelser. Når medlemsstaterne forfølger målene for denne nye procedure, vil de kunne støtte sig til forslaget om ændring af **Eurodacforordningen** samt forslaget om screening under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder og de særlige garantier, der er fastsat i disse instrumenter.

I dette forslag tages der hensyn til EU's transportpolitik og navnlig de grønne baner, der blev indført for at bevare forsyningskæderne og lette transportarbejderes bevægelighed under covid-19-pandemien. Den kommende beredskabsplan for transport vil indeholde yderligere oplysninger om håndteringen af krisesituationer i transportsektoren.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORCIONALITETSPRINCIPPET

• Retsgrundlag

Forslaget har hjemmel i artikel 77, stk. 2, litra b) og e), og artikel 79, stk. 2, litra c), i TEUF.

Med forslaget ændres Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), navnlig afsnit II om regler for de ydre grænser og afsnit III om regler for de indre grænser.

Med forslaget ændres også direktivet om tilbagesendelse (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) for så vidt angår undtagelserne fra forpligtelsen til at træffe afgørelse om tilbagesendelse af en tredjelandsstatsborger.

• Nærhedsprincippet (for områder, der ikke er omfattet af enekompetence)

Foranstaltninger på området frihed, sikkerhed og retfærdighed falder ind under et område med delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne, jf. artikel 4, stk. 2, i TEUF. Derfor finder nærhedsprincippet anvendelse, jf. artikel 5, stk. 3, i TEUF, ifølge hvilket Unionen kun handler, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.

Målene for dette forslag kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, når de handler hver for sig, og kan bedre nås på EU-plan. Det skyldes, at de vedrører kontrol af personer ved de ydre grænser, som er en forudsætning for området uden kontrol ved de indre

grænser. Schengenområdet integritet og behovet for at sikre ensartede betingelser for udøvelse af retten til fri bevægelighed kræver desuden en sammenhængende tilgang i hele Schengenområdet, hvad angår tillidsskabende foranstaltninger ved de ydre grænser, herunder restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU og en reaktion på tredjelandes myndigheders instrumentalisering af migranter.

Fraværet af kontrol ved de indre grænser er sikret ved artikel 77, stk. 2, litra e), i TEUF. Medlemsstaterne bevarer retten til at træffe foranstaltninger for at reagere på trusler mod den interne sikkerhed og den offentlige orden og dermed udøve den ret, der er sikret i artikel 72 i TEUF, selv om dette indebærer genindførelse af kontrol ved de indre grænser, men reglerne for en sådanne midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser er fastsat i Schengenkodeksen for at sikre, at de kun anvendes på strenge betingelser. Alle ændringer af disse betingelser for genindførelse af kontrol ved de indre grænser kræver derfor EU-lovgivning.

Målet med at indføre beredskabsplanlægning for Schengenområdet, herunder specifikke foranstaltninger ved de indre grænser for at imødegå en trussel, der påvirker et flertal af medlemsstaterne på samme tid, og afbøde de negative virkninger af grænsekontrol, når den er uundgåelig, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, når de handler hver for sig, og kan bedre nås på EU-plan.

Unionen kan derfor vedtage de foreslåede foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

- **Proportionalitetsprincippet**

I henhold til proportionalitetsprincippet, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, i TEU, er der behov for at afpasse arten og intensiteten af en given foranstaltning efter det konstaterede problem. Alle de problemer, der behandles i dette lovgivningsinitiativ, kræver på den ene eller anden måde lovgivningsmæssige foranstaltninger på EU-plan, for at medlemsstaterne kan tackle disse problemer effektivt.

De foranstaltninger, der foreslås anvendt ved de ydre grænser for at imødegå en trussel mod folkesundheden, er inspireret af den gældende ramme som fastsat i Rådets henstilling (EU) 2020/912. For at sikre, at de står i rimeligt forhold til formålet, fastsættes der ved den foreslåede procedure rammer for om nødvendigt at fastslå betingelserne for indførelse af restriktioner, omfanget af disse og beskyttelsesforanstaltninger, navnlig med hensyn til EU-borgere og andre personer, der er omfattet af retten til fri bevægelighed i henhold til EU-retten og/eller tredjelandstatsborgere, der udfører en væsentlig funktion.

De foreslåede foranstaltninger vedrørende instrumentalisering af migranter supplerer de eksisterende bestemmelser om kontrol ved grænseovergangsstederne og om grænseovervågning. Der tages i forbindelse med disse fuldt ud hensyn til medlemsstaternes kompetencer, hvad angår grænseforvaltning. De afspejler også fuldt ud Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtnings kompetencer med hensyn til at støtte medlemsstaterne i forbindelse med deres forpligtelse til at beskytte de ydre grænser.

Ændringerne vedrørende de indre grænser forbedrer balancen mellem den kontrol, der kan foretages i grænseområderne i forbindelse med udøvelsen af offentlige beføjelser, og genindførelsen af kontrol ved de indre grænser. I de foreslåede ændringer præciseres betingelserne for, at medlemsstaterne kan foretage kontrol i grænseområderne uden risiko for, at det kan blive forvekslet med grænsekontrol. Der foreslås en ny procedure for irregulære migranter, der pågribes i områderne ved de indre grænser, for derved at bekæmpe ulovlige

bevægelser uden at skulle ty til kontrol ved de indre grænser. Den vil således supplere den eksisterende ramme og gøre det muligt at afskaffe kontrollen ved de indre grænser. Anvendelsen af den nye procedure er begrænset til pågribelser ved de indre grænser, når irregulære migranter pågribes som led i det grænseoverskridende operationelle politisamarbejde, navnlig i forbindelse med fælles patruljeringer, eftersom disse vil sikre, at begge de involverede medlemsstater har samme informationsniveau med hensyn til pågribelsen af en irregulær migrant. Forslaget, som fuldt ud overholder nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, giver mulighed for at fastlægge deres bilaterale samarbejde i sager vedrørende ulovlige bevægelser til medlemsstaterne, samtidig med at målene for EU's tilbagesendelsespolitik som fastsat i direktivet om tilbagesendelse opfyldes. Med forslaget fjernes stand still-klausulen for eksisterende bilaterale aftaler eller ordninger som omhandlet i artikel 6, stk. 3, i direktivet om tilbagesendelse for derved at give medlemsstaterne mulighed for at ajourføre indholdet af disse. Medlemsstaterne har fortsat fuld frihed i denne henseende, men bør underrette Kommissionen om sådanne nye/ændrede aftaler og ordninger. Kommissionen er rede til at bistå medlemsstaterne med at udvikle en model for bilaterale aftaler baseret på de bestemmelser, der på nuværende tidspunkt anses for at udgøre bedste praksis, når det drejer sig om at imødegå ulovlige bevægelser, som skal knyttes som bilag til håndbogen om tilbagesendelse.

I forslaget anerkendes medlemsstaternes suveræne ret til at genindføre kontrol ved de indre grænser fuldt ud, navnlig når der er behov for en hurtig reaktion, bl.a. i en situation med en trussel, der bringer Schengenområdet overordnede funktion i fare og derfor kræver en reaktion på europæisk plan. Endelig styrker forslaget beskyttelsesforanstaltningerne mod skønmæssige forlængelser af kontrollen ved de indre grænser på grund af en simpel vedvarende trussel ved over tid at øge kravene om underretning herom, navnlig hvad angår hensigtsmæssigheden af alternative foranstaltninger.

I forslaget fastholdes det, at der kun må udføres kontrol ved de indre grænser, så længe det er nødvendigt, dvs. en sådan kontrol bør ophæves, så snart der kan anvendes andre foranstaltninger til at imødegå den konstaterede trussel. Ansvar for at overholde de gældende frister er derfor en fælles opgave for medlemsstaterne og Kommissionen. Medlemsstaterne bør navnlig forelægge en beskrivelse af de konstaterede trusler, som berettiger genindførelsen af kontrol ved de indre grænser, og i tilfælde af en forlængelse af grænsekontrollen for at imødegå en forudsigelig trussel bør de også forelægge en risikovurdering. De bør desuden fra sag til sag vurdere, om den vedvarende trussel stadig er den samme trussel, som berettigede forlængelsen af grænsekontrollen, eller om der er tale om en ny trussel, som berettiger en ny underretning. Både i forbindelse med genindførelse af grænsekontrol og efterfølgende forlængelse af den bør medlemsstaterne kunne forelægge en analyse, der påviser, at en sådan kontrol er nødvendig og står i rimeligt forhold til målet, og navnlig hvordan kontrollen ved de indre grænser er egnet til at imødegå truslen samt konsekvenserne af denne kontrol for personers bevægelighed i området uden kontrol ved de indre grænser og for grænseregionernes funktion. I tilfælde af en forlængelse i forbindelse med forudsigelige trusler bør medlemsstaten påvise behovet for at opretholde kontrol ved de indre grænser ved at vurdere, om målet for en sådan forlængelse kan nås ved hjælp af alternative foranstaltninger. Derudover bør forlængelser i forbindelse med forudsigelige trusler, der er på over seks måneder, desuden indeholde en risikovurdering. Kommissionen og enhver medlemsstat kan ved hjælp af en udtalelse om, hvorvidt grænsekontrollen er nødvendig og står i rimeligt forhold til målet, tilkendegive deres betænkeligheder med hensyn til anvendelsen heraf. I tilfælde af grænsekontrol i over 18 måneder bør det være obligatorisk, at Kommissionen afgiver en sådan udtalelse. Genindførelsen af grænsekontrol kan drøftes i forbindelse med de konsultationer, Kommissionen gennemfører på eget initiativ eller efter

anmodning fra medlemsstaterne med henblik på at præcisere, hvor relevant den påtænkte genindførelse af grænsekontrol er, og hvor egnede de alternative foranstaltninger er, samt det indbyrdes samarbejde med hensyn til grænsekontrol og afbødende foranstaltninger. Som det er tilfældet i øjeblikket, vil en sådan konsultation fortsat være obligatorisk, hvis Kommissionen eller en medlemsstat har afgivet udtalelse. I tilfælde af trusler med en europæisk dimension tager Kommissionen og Rådet ansvaret for, at kontrollen ved de indre grænser kun opretholdes så længe, det er nødvendigt, uden at der fastsættes absolutte frister.

- **Valg af retsakt**

Forslaget vedrører ændringen af en forordning og konsekvensændringen af direktivet om tilbagesendelse. Da hovedelementerne i forslaget vedrører de eksisterende bestemmelser i afsnit II vedrørende kontrol ved de ydre grænser og afsnit III om midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i forordningen om Schengenrænsekodeksen, vil ingen andre instrumenter end en forordning være egnet.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

- **Efterfølgende evalueringer/kvalitetskontrol af gældende lovgivning**

Ikke relevant.

- **Høringer af interesserede parter**

Som skitseret i bilag 2 til konsekvensanalysen, der ledsager dette forslag, fandt der **en høring af interessenter** sted mellem november 2020 og februar 2021, primært af bestemte interessenter, via Schengenforummet og tematiske workshoper opdelt efter emne og involverede interessenter. Den omfattede medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, transportvirksomheder og NGO'er.

Derudover blev der gennemført en **offentlig høring**. Den blev iværksat den 19. januar 2021 med deadline for indgivelse af bidrag den 16. marts 2021.

Kommissionen offentliggjorde også en **indledende konsekvensanalyse** på sit websted³³ i fire uger og modtog feedback fra Frankrig, Kroatien, Ukraine og en anonym afsender.

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Forslaget bygger på dokumentation indsamlet i forbindelse med GD REGIO's undersøgelse "The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions - An empirical report covering the period March to June 2020"³⁴ og "20 case studies covering the period March to June 2020"³⁵.

Kommissionen støttede sig også til Europa-Parlamentets undersøgelser³⁶ af omkostningerne ved ikke at have et Schengenområde, medlemsstaternes meddelelser om midlertidig

³³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Amendment-of-the-Schengen-Borders-Code>.

³⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>.

³⁵ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bf14de68-6698-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en>.

³⁶ Generaldirektoratet for Unionens Interne Politikker, afdeling A: Økonomiske og Videnskabelige Politikker, Europa-Parlamentets Forskningstjeneste, Enheden for Europæisk Merværdi, PE 578.974-

genindførelse af kontrol ved de indre grænser og reaktionerne fra offentligheden via korrespondance sendt til Kommissionen.

- **Konsekvensanalyse**

I overensstemmelse med sin politik for bedre regulering foretog Kommissionen en konsekvensanalyse³⁷. I konsekvensanalysen evalueres tre politiske løsningsmodeller:

Løsningsmodel 1 — Blød lovgivning Denne løsningsmodel omfattede bløde lovgivningsforanstaltninger baseret på erfaringerne fra covid-19-krisen m.m. for at tilskynde til, at der anvendes alternative foranstaltninger til kontrol ved de indre grænser. Den knyttede an til Kommissionens tidligere tilgang i meddelelsen fra 2016 med titlen "Tilbage til Schengen - En køreplan"³⁸ og henstillingen om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet³⁹. I forbindelse med denne løsningsmodel har man også overvejet bløde lovgivningsforanstaltninger om bedre koordinering af foranstaltningerne ved de ydre grænser i en krisesituation.

De specifikke mål forventedes at blive nået gennem meddelelsen om fremtiden for Schengenområdet (den såkaldte *Schengenstrategi*) og eventuelt ajourføringer af de relevante henstillinger (navnlig henstillingen af 2017 om forholdsmæssigt afpasset politikontrol).

Løsningsmodel 2 — Blandet løsning (målrettet ændring af Schengengrænsekodeksen kombineret med blød lovgivning) Denne løsningsmodel havde til formål at imødegå kritikken fra borgere, Europa-Parlamentet og medlemsstaterne over den nuværende langvarige kontrol ved de indre grænser. Den efterkommer også opfordringen fra den akademiske verden. Denne løsningsmodel forventedes at gøre det muligt at sikre, at personer kan bevæge sig frit i Schengenområdet uden unødvendige hindringer takket være begrænsningen af de situationer, hvor der genindføres kontrol ved de indre grænser. Med hensyn til foranstaltninger ved de ydre grænser foreslås det i forbindelse med denne løsningsmodel i lyset af de retningslinjer og henstillinger, der er vedtaget som reaktion på covid-19, at der udvikles "afbødende foranstaltninger", som det vil være nødvendigt at tage hensyn til, når en genindførelse af ind- og udrejsekontrol er uundgåelig. Derudover indebærer denne løsningsmodel vedtagelse af et klart retsgrundlag for at pålægge og ophæve et "forbud mod indrejse" i EU i tilfælde af en trussel mod folkesundheden for derved at sikre ensartethed ved de ydre grænser i sådanne situationer. Nærværende forslag indeholder de idéer, der er udviklet inden for rammerne af denne løsningsmodel.

Løsningsmodel 3 — Blandet løsning 2 (mere grundlæggende ændring af Schengengrænsekodeksen kombineret med blød lovgivning) I forbindelse med denne løsningsmodel betragtes det grænseløse Schengenområde som et integreret område, der ikke må opsplittes som følge af de individuelle medlemsstaters beslutninger. I lyset heraf blev det i forbindelse med denne løsning foreslået at tackle de konstaterede udfordringer udelukkende på EU-plan ved at fastsætte, at enhver beslutning om genindførelse af ind- og udrejsekontrol

May 2016: "Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market", bestilt af Udvalget om det Indre Marked og Forbrugerbeskyttelse i Europa-Parlamentet, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU\(2016\)578974_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf)

³⁷ Jf. det medfølgende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

³⁸ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet, "Tilbage til Schengen - En køreplan" (COM(2016) 120 final af 4.3.2016).

³⁹ Kommissionens henstilling (EU) 2017/820 af 12. maj 2017 om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet (C(2017) 3349, EUT L 122 af 13.5.2017, s. 79).

ved de indre grænser vil kræve forudgående godkendelse fra en af EU-institutionerne, eller ved helt at fjerne muligheden for at genindføre ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser.

For så vidt angår anvendelsen af foranstaltninger ved de ydre grænser i tilfælde af trusler mod folkesundheden vil de foreslåede midler ikke afvige fra løsningsmodel 2 (nye restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU, der finder anvendelse i tilfælde af trusler mod folkesundheden).

Resultatet af konsekvensanalysen: På grundlag af resultaterne i konsekvensanalyserapporten anses løsningsmodel 2 (blandet tilgang) for at være den foretrukne løsning. Dette valg afspejler det forhold, at denne løsningsmodel med hensyn til, hvor effektiv den er, og hvorvidt den står i rimeligt forhold til målet, sammenlagt giver det bedste resultat. Den trækker på erfaringerne fra fortiden og er samtidig tilstrækkelig ambitiøs. Den respekterer medlemsstaternes synspunkter vedrørende den rolle, ind- og udrejsekontrol spiller, når det drejer sig om at imødegå alvorlige trusler, samtidig med at den også opfylder de forventninger, som EU-borgere og andre, der nyder godt af fraværet af grænsekontrol ved de indre grænser, har med hensyn til at bevare Schengenområdet, som letter bevægeligheden for personer og varer på grund af fraværet af kontrol ved de indre grænser.

For så vidt angår de økonomiske konsekvenser vil navnlig den nye mekanisme for beredskabsplanlægning, hvor reaktionen på krisesituationer, der berører flere eller alle medlemsstater, bringes op på EU-niveau, og hvor brugen af alternative foranstaltninger såvel som afbødende foranstaltninger styrkes, når det er relevant, sandsynligvis lette udøvelsen af bevægeligheden og/eller begrænse de negative virkninger af kontrollen ved de indre grænser på det indre marked. Denne løsningsmodel kan som sådan bidrage til at begrænse de negative økonomiske konsekvenser af ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser, og de økonomiske fordele ved den kan derfor være betydelige. Også muligheden for at vedtage en EU-dækkende rejserestriktion for ikkevæsentlige rejser, som finder anvendelse ved de ydre grænser i tilfælde af en trussel mod folkesundheden kan bidrage til dette mål, idet den vil fjerne en sandsynlig grund til genindførelse af ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser.

Denne løsningsmodel har også en række positive sociale virkninger takket være beredskabsplanlægningen for Schengenområdet og styrkelsen af begrebet "foranstaltning som sidste udvej", som forventes at begrænse brugen af ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser.

Der er ingen målbare miljøvirkninger forbundet med den foretrukne løsningsmodel.

Denne løsningsmodel vil på den anden side relativt set have den største direkte indvirkning på forvaltningen. Det skyldes, at muligheden for midlertidigt at genindføre ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser bevares, og at der indføres nye forpligtelser såsom en risikovurdering, en standardiseret underretning om genindførelse af ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser og en forpligtelse til regelmæssigt at aflægge rapport herom. Da de foranstaltninger, der foreslås i forbindelse med denne løsningsmodel, forventes at medføre en samlet mindselse af anvendelsen af ind- og udrejsekontrol, skulle den yderligere administrative byrde imidlertid blive begrænset.

Der blev ikke foretaget nogen specifik analyse vedrørende de foreslåede foranstaltninger til bekæmpelse af instrumentaliserings af migranter, eftersom forslaget i denne henseende har til formål at præcisere de gældende regler.

Den 19. april 2021 forelagde Kommissionen konsekvensanalysen for Udvalget for Forskriftskontrol. Udvalget afgav positiv udtalelse med bemærkninger. Disse bemærkninger

vedrørte i) manglen på tilstrækkelig dokumentation for styrker og svagheder ved de nuværende vigtigste foranstaltninger i Schengengrænsekodeksen, ii) den vage beskrivelse af de politiske valgmuligheder og gennemførelsesalternativer og iii) den utilstrækkelige analyse af virkningerne. For at tage hensyn til disse bemærkninger udvidede Kommissionen navnlig de kvantitative data og oplysningerne om interessenternes synspunkter i hele rapporten med henblik på at styrke de kvalitative argumenter vedrørende fordelene ved at ophæve kontrollen ved de indre grænser. Den redegjorde tydeligere for manglerne i forbindelse med fremgangsmåden i 2020 ud fra et Schengenperspektiv, idet der i forbindelse med EU's integrerede ordninger for politisk kriserespons (IPCR) først fokuseres på sundhedsaspekterne, inden der ses på andre aspekter såsom grænsekontrol, understregede, at selv om grænsekontrol kan være et effektivt redskab, skaber udfasningen betydelige problemer, og viste i nærmere detaljer, at alternative foranstaltninger er billigere end grænsekontrol, samtidig med at der dermed ofte opnås det samme resultat. Derudover beskrev Kommissionen udførligt de forskellige påtænkte løsningsmuligheder. Sluttelig medtog den de supplerende nærmere oplysninger om formålet med det tidligere forslag fra 2017, erfaringerne med forhandlingerne og det nye perspektiv, som covid-19-krisen har skabt. Yderligere oplysninger om, hvordan henstillingerne fra Udvalget for Forskriftskontrol er afspejlet i konsekvensanalysen, kan ses i punkt 3 i bilag I til konsekvensanalysen.

- **Målrettet regulering og forenkling**

Ifølge Kommissionens program for målrettet og effektiv regulering (REFIT) bør alle initiativer, som har til formål at ændre den eksisterende EU-lovgivning, sigte mod at forenkle og nå de anførte politiske mål mere effektivt (dvs. mindske unødige reguleringsrelaterede omkostninger).

I konsekvensanalysen anføres det, at den foretrukne løsning bør bidrage til at optimere tildelingen af ressourcer i tilfælde af krise og for at begrænse omkostningerne ved genindførelse af ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser. Det bør imidlertid bemærkes, at den nye forpligtelse vedrørende risikovurdering, den nye standardformular for underretning om genindførelse af grænsekontrol og rapporteringsforpligtelserne samt nye opgaver i forbindelse med anvendelsen af alternative foranstaltninger kan føre til en situation, hvor den samlede byrde for medlemsstaterne ikke mindskes og i nogle tilfælde endda øges.

EU-institutionerne vil få yderligere forpligtelser. Det drejer sig om at skabe kapacitet til at træffe begrundede afgørelser på EU-plan om anvendelsen af restriktioner for ikkevæsentlige rejser ind i EU ved de ydre grænser, men også til at anvende beredskabsplanlægningen, hvis der er behov for det. Det forventes ikke, at EU-organerne og -agenturerne vil blive berørt i væsentlig grad, selv om instrumentaliseringen af irregulær migranter kan føre til større inddragelse af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning inden for rammerne af forordning (EU) 2019/1896⁴⁰ om den europæiske grænse- og kystvagt for at bistå medlemsstaterne med at tackle denne udfordring.

Overordnet set bør disse yderligere opgaver medføre begrænsede omkostninger sammenlignet med den betydelige positive indvirkning, tiltagene vil have for forvaltningen af krisesituationer, der bringer Schengenområdet overordnede funktion i fare.

⁴⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624 (EUT L 295 af 14.11.2019, s. 1).

- **Grundlæggende rettigheder**

Den foreslåede ændring overholder de grundlæggende rettigheder og principperne i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, navnlig retten til fri bevægelighed og ophold (artikel 45), retten til asyl (artikel 18) og princippet om non-refoulement (artikel 19). Garantierne i Schengenrænsekodeksens artikel 3, 4 og 7 vil fortsat finde anvendelse, bl.a. med hensyn til de foranstaltninger, der træffes for at imødegå tredjelandes instrumentalisering af migranter. Hvad angår de foranstaltninger, der foreslås for at håndtere instrumentaliseringen af migranter, finder Kommissionen det desuden nødvendigt, at medlemsstaterne respekterer ytringsfriheden, mediefriheden og civilsamfundsorganisationernes foreningsfrihed.

De foreslåede foranstaltninger har til formål at løse de problemer, der i øjeblikket har indvirkning på følgende rettigheder: i) retten til familieliv for personer, der har lovligt ophold i EU, ii) retten til at arbejde, til at udøve etableringsretten og til at levere tjenesteydelser i enhver medlemsstat, iii) retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område og iv) retten til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger.

Restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU vil uundgåeligt altid påvirke nogle af ovennævnte rettigheder, men de foreslåede foranstaltninger vil ikke øge disse virkninger, da de afspejler, hvad der i øjeblikket er gældende på grundlag af Rådets henstilling (EU) 2020/912, og anses som sådan for at være nødvendige og stå i rimeligt forhold til truslen mod folkesundheden.

Den nuværende langvarige kontrol ved de indre grænser og den skønsmæssige anvendelse af grænsekontrol som en sikkerhedsforanstaltning, navnlig i begyndelsen af covid-19-pandemien, har haft en betydelig indvirkning på ovennævnte grundlæggende rettigheder. De foreslåede foranstaltninger vedrørende de indre grænser kan kun mindske denne indvirkning.

Hvad angår brugen af alternative foranstaltninger, som forslaget fremmer, finder garantierne som følge af de nuværende forpligtelser til bekæmpelse af forskelsbehandling i EU-retten og national lovgivning, herunder i artikel 21 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, som også udtrykkeligt afspejlet i Schengenrænsekodeksens artikel 4 og 7, stk. 2, fuld anvendelse med henblik på at forhindre racemæssig profilering⁴¹ eller anden ulovlig praksis. Schengenreglerne kan bidrage til dette formål ved hjælp af forbedrede overvågningsforanstaltninger, f.eks. i forbindelse med Schengenevalueringer.

Med hensyn til retten til privatlivets fred og beskyttelse af personoplysninger, som i højere grad kunne blive berørt af overvågnings- og kontrolteknologier, vil alle foreslåede foranstaltninger være underlagt EU's gældende databeskyttelsesregler. National lovgivning skal udgøre retsgrundlaget for behandling af personoplysninger. I den forstand sikrer alle løsningsmodeller et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau for borgerne, og national lovgivning sikrer retsgrundlaget for behandlingen af personoplysninger ved hjælp af sådanne teknologier

⁴¹ "Profilering" kan forstås som "kategorisering af enkeltpersoner efter personlige karakteristika" Disse karakteristika kan være "uforanderlige" (såsom alder eller højde) eller "foranderlige" (såsom tøj, vaner, præferencer og andre adfærdselementer). Profilering omfatter datamining, hvorved enkeltpersoner kategoriseres på grundlag af nogle af deres observerbare karakteristika med henblik på med en vis fejlmargen at udlede andre, som ikke kan observeres.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Den foreslåede ændring har ingen konsekvenser for EU-budgettet.

5. ANDRE FORHOLD

- **Planer for gennemførelsen og foranstaltninger til overvågning, evaluering og rapportering**

Evalueringen af den målrettede ændring af Schengengrænsekodeksen, hvad angår reaktionen på trusler mod området uden kontrol ved de indre grænser, vil afhænge af de oplysninger, som medlemsstaterne skal forelægge.

Tabel 11 i konsekvensanalysen indeholder en ikkeudtømmende liste over de kvantitative indikatorer, der skal anvendes til at holde øje med, at de politiske mål, der er opstillet i denne konsekvensanalyse, nås. Disse indikatorer afspejler og definerer i praksis, om de politiske løsningsmodeller er formålstjenstlige. Da den foreslåede løsningsmodel vedrører håndtering af ekstraordinære situationer, er det ikke muligt at foretage regelmæssig måling af indikatorerne.

Denne uforudsigelighed gør det desuden umuligt at fastsætte faste kvantitative mål.

Kommissionens websted https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en med oplysninger til offentligheden om den nuværende ind- og udrejsekontrol ved de indre grænser vil fortsat være det vigtigste informationsredskab, som gør det muligt at overvåge og evaluere situationen ved de indre grænser. Da retsgrundlaget er begrænset til foranstaltninger ved de indre grænser, kan Kommissionen ikke udvikle et særskilt redskab for alternative foranstaltninger såsom politikontrol i grænseområderne. Betingelserne for anvendelsen af alternative foranstaltninger ved de indre grænser (politikontrol/ny teknologi) vil blive overvåget inden for rammerne af Schengenevalueringsmekanismen, herunder eventuelle besøg på stedet ved de indre grænser og traktatbrudssager.

- **Nærmere redegørelse for de enkelte bestemmelser i forslaget**

Forslaget består af fire bestemmelser. Artikel 1 indeholder ændringer af Schengengrænsekodeksen. Artikel 2 indeholder bestemmelser om en ændring af direktiv 2008/115/EF om tilbagesendelse med henblik på at: i) afspejle den nye procedure, der giver mulighed for øjeblikkelig overførsel af irregulære migranter, der pågribes ved de indre grænser som led i det grænseoverskridende operationelle politisamarbejde, til nabomedlemsstaten, og som det foreslås at indføre i Schengengrænsekodeksen ii) fjerne stand still-klausulen fra tilbagesendelsesdirektivets artikel 6, stk. 3, og iii) pålægge medlemsstaterne en forpligtelse til at underrette Kommissionen om sådanne nye aftaler/ordninger og ændringer af eksisterende aftaler. I artikel 3 fastsættes gennemførelsesfristen for ændring af direktivet om tilbagesendelse. I artikel 4 fastsættes betingelserne for forordningens ikrafttræden og anvendelse.

Artikel 1: Ændringer i Schengengrænsekodeksen:

Schengengrænsekodeksens **artikel 2** ændres for at ændre definitionen af "grænseovervågning" og afspejle de nødvendige definitioner af begreber som: "instrumentalisering af migranter", "væsentlige rejser" og "ikkevæsentlige rejser", som for første gang er blevet indført i Schengengrænsekodeksen, og "transportknudepunkter". Disse

definitioner tilføjes for bedre at afspejle medlemsstaternes ansvar ved de ydre grænser for at udføre grænseovervågning, herunder ved at træffe forebyggende foranstaltninger.

Artikel 5 ændres for at præcisere, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne kan anvende ved deres grænseovergangssteder, når de konfronteres med instrumentalisering af migranter.

Artikel 13 ændres for at præcisere, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne kan anvende, når de udfører opgaver i forbindelse med grænseovervågning ved deres ydre grænser i forbindelse med instrumentalisering, sammen med det, der følger af artikel 5.

Der tilføjes en **artikel 21a** for at skabe grundlag for en ensartet anvendelse ved de ydre grænser af restriktioner for ikkevæsentlige rejser til Den Europæiske Union i en situation med en sygdom med epidemiologisk potentiale. Bestemmelsen giver Rådet beføjelse til på forslag af Kommissionen at vedtage en gennemførelsesforordning i den henseende. I artiklen fastsættes alle de parametre, der er nødvendige for at træffe en sådan afgørelse, og den indeholder bestemmelser om garantier for EU-borgere, fastboende udlændinge og personer, der udøver væsentlige funktioner.

Artikel 23 ændres for at præcisere, hvilken type kontrol der er tilladt i grænseområderne. I de foreslåede ændringer præciseres det, at ind- og udrejsekontrollen i grænseområder foretages ved hjælp af overvågnings- og kontrolteknologier, og at virkningen heraf ikke svarer til grænsekontrol. På samme måde bør kontrol i relevante databaser af passageroplysninger om personer, der rejser inden for området uden kontrol ved de indre grænser, hvis det er muligt i henhold til national lovgivning, også tillades med henblik på Schengengrænsekodeksen.

Med den nye **artikel 23a** indføres der en procedure for overførsel af irregulære migranter, der pågribes ved de indre grænser som led i det grænseoverskridende operationelle politisamarbejde, til den medlemsstat, hvorfra de direkte kommer. Artiklen supplerer de regler, der finder anvendelse i henhold til direktivet om tilbagesendelse som en nødvendig ledsageforanstaltning inden for området uden kontrol ved de indre grænser. Den giver medlemsstaterne mulighed for at overføre personer, som ikke har ret til indrejse eller ophold, samt pligt til at modtage sådanne personer, når de pågribes ved de indre grænser i forbindelse med det grænseoverskridende operationelle politisamarbejde såsom fælles politipatruljeringer, forudsat at der er klare tegn på, at den pågældende person netop har passeret den indre grænse. Disse tegn kan bestå i manglende gyldige dokumenter til bekræftelse af identitet eller ret til ophold i medlemsstaten, en registrering i Eurodac foretaget af en anden medlemsstat eller nylige regninger udstedt i den anden medlemsstat. I den nye artikel og det nye bilag XII til Schengengrænsekodeksen fastsættes den procedure, der finder anvendelse i sådanne tilfælde.

I den ændrede **artikel 24** præciseres det i lyset af de ændringer, der er foretaget i artikel 23, at brugen af overvågnings- og kontrolteknologier ved landgrænseovergangssteder sammen med sikkerhedsforanstaltninger kan berettige hastighedsbegrænsninger eller andre hindringer ved overgangsstederne ved de indre grænser.

Artikel 25 indeholder bestemmelser om en generel ramme for genindførelse af kontrol ved de indre grænser. Der gives eksempler på den type trusler, der kan føre til ensidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser, og de omstændigheder, hvorunder kontrollen ved de indre grænser kan forlænges.

I **artikel 25a** fastsættes den procedure, der finder anvendelse ved medlemsstaternes ensidige genindførelse af kontrol ved de indre grænser som reaktion på uforudsete og forudsigelige begivenheder.

I **artikel 26** præciseres de kriterier, som medlemsstaterne bør tage hensyn til og angive i den efterfølgende underretning om kontrol ved de indre grænser. Det nye i denne forbindelse er, at virkningen for grænseregionerne medtages. I bestemmelsen fastsættes der forskellige krav i forbindelse med de situationer, hvor der genindføres grænsekontrol for første gang, og de situationer, hvor grænsekontrollen forlænges på grund af forudsigelige trusler, for derved at tage hensyn til, at betingelserne for at opretholde kontrollen ved de indre grænser i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet skal skærpes over tid. Med denne artikel indføres også begrebet foranstaltninger, der afbøder virkningerne af genindførelsen af grænsekontrol, og som bør anvendes i overensstemmelse hermed.

Artikel 27 erstattes af en ny artikel vedrørende underretning om midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser eller forlængelse heraf. Der fastsættes desuden en forpligtelse til at forelægge en risikovurdering i tilfælde af forlængelse af kontrollen ved de indre grænser i forbindelse med forudsigelige trusler.

I **artikel 27a** præciseres det, hvornår der bør finde konsultationer sted mellem Kommissionen og de berørte medlemsstater, og under hvilke omstændigheder der kan eller bør afgives udtalelse om, hvorvidt kontrollen ved de indre grænser er nødvendig og står i rimeligt forhold til målet.

Artikel 28 erstattes af en ny bestemmelse om indførelse af en specifik beskyttelsesmekanisme for Schengenområdet, hvis en alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed påvirker et flertal af medlemsstaterne samtidigt og dermed bringer den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser i fare. Bestemmelsen giver Rådet beføjelse til på forslag af Kommissionen at vedtage en gennemførelsesafgørelse om en koordineret tilgang til den alvorlige trussel, der er konstateret i et flertal af medlemsstaterne samtidigt, som skal erstatte eksisterende nationale foranstaltninger. Rådets afgørelse skal revideres regelmæssigt på forslag af Kommissionen med henblik på forlængelse, ændring eller ophævelse af de vedtagne foranstaltninger.

Artikel 31 ændres for at fastsætte generelle regler for underretning af Europa-Parlamentet og Rådet, som gælder for alle fire mekanismer.

Artikel 33 ændres for at frakoble forpligtelsen til at rapportere om genindførelsen af kontrol ved de indre grænser fra det forhold, at en sådan kontrol blev ophævet. Den indeholder også nærmere oplysninger om de elementer, der skal indgå i Kommissionens årlige rapport om, hvordan området uden indre grænser fungerer, og samarbejdet med agenturerne i den henseende.

Den ændrede **artikel 39** i Schengengrænsekodeksen supplerer **artikel 2** i forslaget til forordning og pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at underrette Kommissionen om de berørte grænseområder med henblik på at fastslå omfanget af eventuelle afbødende foranstaltninger, der skal fastsættes bestemmelse om i en gennemførelsesforordning i henhold til artikel 28, og de områder, der skal tages hensyn til ved vurderingen af konsekvenserne i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 26.

For i højere grad at tage hensyn til grænseregionernes interesser ved anvendelsen af Schengengrænsekodeksens artikel 26 og 28 kræves det i den nye **artikel 42b**, at medlemsstaterne underretter Kommissionen om, hvilke grænseregioner der er tale om.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING**om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage**

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 77, stk. 2, litra b) og e), og artikel 79, stk. 2, litra c),

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

efter den almindelige lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I henhold til artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union ("TEU") omfatter Unionen et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.
- (2) I Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 ("Schengenrænsekodeksen")⁴² fastsættes regler for persontrafik til og fra området uden kontrol ved de indre grænser ("Schengenområdet") samt mellem de medlemsstater, der er med i Schengenområdet.
- (3) I de senere år har Schengenområdet været udsat for hidtil usete udfordringer, som på grund af deres art ikke var begrænset til en enkelt medlemsstats område. Disse udfordringer understregede, at det er et fælles ansvar at opretholde den offentlige orden og sikkerhed i Schengenområdet, hvilket kræver en fælles og koordineret indsats mellem medlemsstaterne og på EU-plan. De viste også hullerne i de eksisterende regler for Schengenrådets funktion ved både de ydre og de indre grænser og behovet for at skabe en stærkere og mere robust ramme, som giver mulighed for en mere effektiv reaktion på de udfordringer, Schengenområdet står over for.
- (4) Kontrol ved de ydre grænser er ikke kun af interesse for de medlemsstater, ved hvis ydre grænse kontrollen foretages, men af interesse for alle de medlemsstater, der har ophævet kontrollen ved de indre grænser, og for Unionen som helhed. Medlemsstaterne skal sikre høje standarder for forvaltningen af deres ydre grænser, blandt andet gennem øget samarbejde mellem grænsevagter, politi, toldmyndigheder og andre relevante myndigheder. Unionen yder aktiv støtte ved gennem agenturerne, navnlig den europæiske grænse- og kystvagt, at stille finansiering til rådighed og

⁴² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengenrænsekodeks) (EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1).

forestå forvaltningen af Schengenevalueringsmekanismen. Det er nødvendigt at skærpe reglerne for de ydre grænser for derved i højere grad at kunne reagere på de nye udfordringer, der for nylig er opstået ved de ydre grænser.

- (5) Covid-19-pandemien har øget behovet for, at Unionen bliver bedre forberedt til at reagere på krisesituationer ved de ydre grænser i relation til sygdomme med et epidemisk potentiale, som er en trussel for folkesundheden. Covid-19-pandemien har vist, at trusler mod folkesundheden kan kræve ensartede regler for rejserestriktioner for tredjelandstatsborgere, der indrejser i Den Europæiske Union. Vedtagelsen af inkonsekvente og divergerende foranstaltninger ved de ydre grænser for at imødegå sådanne trusler har en negativ indvirkning på hele Schengenområdet funktion, skaber mindre forudsigelighed for rejsende fra tredjelande og mindsker de mellemfolkelige kontakter med tredjelande. For at forberede Schengenområdet på fremtidige udfordringer af lignende omfang i forbindelse med trusler mod folkesundheden er det nødvendigt at oprette en ny mekanisme, som bør muliggøre rettidig vedtagelse og ophævelse af koordinerede foranstaltninger på EU-plan. Den nye procedure ved de ydre grænser bør anvendes i tilfælde af en infektionssygdom med epidemisk potentiale, der betegnes som sådan af Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme eller Kommissionen. Denne mekanisme bør supplere de procedurer, der foreslås indført i forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler⁴³, navnlig når det anerkendes, at der foreligger en folkesundhedsmæssig nødsituation, og det reviderede mandat til Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme⁴⁴.
- (6) Mekanismen bør give mulighed for, at Rådet på forslag af Kommissionen vedtager en forordning om fastsættelse af rejserestriktioner, herunder restriktioner for indrejse og alle andre nødvendige foranstaltninger for rejser ind i Den Europæiske Union, samt betingelserne for ophævelse af dem. Da sådanne foranstaltninger, som vedrører retten til indrejse på medlemsstaternes område, er af politisk følsom karakter, bør Rådet tillægges gennemførelsesbeføjelser til at vedtage en sådan forordning på forslag af Kommissionen.
- (7) Det er vigtigt at bemærke, at i overensstemmelse med de gældende forpligtelser i henhold til EU-retten og folkeretten bør unionsborgere og tredjelandstatsborgere, som inden for rammerne af aftaler mellem Unionen og dens medlemsstater på den ene side, og disse tredjelande på den anden side er omfattet af samme ret til fri bevægelighed som unionsborgere og deres respektive familiemedlemmer, altid have ret til indrejse i Unionen. Fastboende i Unionen bør altid have ret til at rejse tilbage til Unionen. Denne retsakt bør indeholde alle de elementer, der er nødvendige for at sikre, at rejserestriktionerne er effektive, målrettede og ikkediskriminerende og står i et rimeligt forhold til udviklingen i den epidemiologiske situation. Hvis det er relevant, bør det præciseres, hvilke rejsende der bør være fritaget for indrejserestriktionerne. Derudover eller alternativt bør der i retsakten angives eventuelle geografiske områder eller tredjelande, hvorfra rejser kan gøres til genstand for særlige foranstaltninger på grundlag af en objektiv metode og kriterier, der gælder herfor, som bør omfatte navnlig den epidemiologiske situation. I retsakten kan de betingelser, hvorunder rejser kan tillades, angives, f.eks. testning, karantæne, selvisolering eller andre passende foranstaltninger såsom kravet om at udfylde en kontaktopsporingsformular eller andre

⁴³ COM(2020) 727.

⁴⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 851/2004 om oprettelse af et europæisk center for forebyggelse af og kontrol med sygdomme (COM(2020) 726).

kontakttopsporingsværktøjer og under henvisning til navnlig eventuelle EU-systemer, der udvikles for at gøre det lettere at rejse under sikre forhold, f.eks. digitale certificeringssystemer. I givet fald kan der med retsakten også indføres en mekanisme, der gør det muligt at træffe supplerende foranstaltninger i tilfælde af, at den epidemiologiske situation forværres drastisk i et eller flere geografiske områder.

- (8) Det er også nødvendigt at skærpe reglerne og styrke garantierne i EU-retten for at gøre det muligt for medlemsstaterne at handle hurtigt for at imødegå instrumentalisering af migranter. Med instrumentalisering bør forstås en situation, hvor et tredjeland ansporer til strømme af irregulære migranter til Unionen ved aktivt at tilskynde tredjelandstatsborgere til eller gøre det lettere for dem at rejse til medlemsstaternes ydre grænser, når sådanne foranstaltninger tyder på, at hensigten er at destabilisere Unionen som helhed eller en medlemsstat, og når arten af sådanne foranstaltninger kan bringe væsentlige statslige funktioner i fare, herunder dens territoriale integritet, opretholdelsen af lov og orden eller beskyttelsen af den nationale sikkerhed.
- (9) Instrumentalisering af migranter kan henvise til situationer, hvor et tredjeland aktivt har tilskyndet tredjelandstatsborgere til eller gjort det lettere for dem på irregulær vis at rejse til tredjelandets område med henblik på at nå frem til medlemsstaternes ydre grænse, men det kan også henvise til aktivt at tilskynde til eller gøre det lettere for tredjelandstatsborgere, der allerede opholder sig i det pågældende tredjeland, at rejse på irregulær vis. Instrumentalisering af migranter kan også indebære pålæggelse af tvangsforanstaltninger, der har til formål at forhindre tredjelandstatsborgere i at forlade grænseområderne i det tredjeland, der står bag instrumentaliseringen, i en anden retning end gennem en medlemsstat.
- (10) Unionen bør mobilisere alle de værktøjer, den råder over i form af diplomatiske, finansielle og operationelle foranstaltninger, til støtte for de medlemsstater, der står over for instrumentalisering. Unionens eller den pågældende medlemsstats diplomatiske indsats bør prioriteres som et middel til at tackle instrumentalisering. Dette kan i givet fald suppleres af Unionens indførelse af restriktive foranstaltninger.
- (11) Samtidig er det ud over disse foranstaltninger lige så nødvendigt yderligere at styrke de nuværende regler vedrørende kontrol ved de ydre grænser og grænseovervågning. For yderligere at bistå den medlemsstat, der er konfronteret med instrumentalisering af migranter, supplerer forordning (EU) XXX/XXX reglerne om grænsekontrol ved at fastsætte specifikke foranstaltninger på asyl- og tilbagesendelsesområdet, samtidig med at de pågældende personers grundlæggende rettigheder overholdes, navnlig ved at sikre overholdelse af retten til asyl og den nødvendige bistand fra FN-agenturer og andre relevante organisationer.
- (12) I tilfælde af instrumentalisering bør det navnlig være muligt for den berørte medlemsstat at begrænse grænsetrafikken til et minimum ved at lukke visse grænseovergangssteder, når det er nødvendigt, samtidig med at der sikres reel og effektiv adgang til procedurerne for international beskyttelse. I forbindelse med alle sådanne beslutninger bør der tages hensyn til, om Det Europæiske Råd har anerkendt, at Unionen eller en eller flere af dens medlemsstater står over for en situation med instrumentalisering af migranter. I forbindelse med alle sådanne begrænsninger bør der desuden fuldt ud tages hensyn til de rettigheder, som unionsborgere, tredjelandstatsborgere, der er omfattet af retten til fri bevægelighed i medfør af en international aftale, og tredjelandstatsborgere, som er fastboende udlændinge i henhold til national ret eller EU-retten, eller som er indehavere af visa til længerevarende ophold, samt deres respektive familiemedlemmer har. Sådanne

begrænsninger bør også anvendes på en måde, der sikrer overholdelsen af forpligtelser vedrørende adgang til international beskyttelse, navnlig princippet om non-refoulement.

- (13) Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning bistår medlemsstaterne med at gennemføre de operationelle aspekter af forvaltningen af de ydre grænser, herunder informationsudveksling, levering af udstyr, kapacitetsopbygning og uddannelse af nationale grænsevagter, målrettet information og risikoanalyse samt indsættelse af det stående korps. Agenturets nye mandat giver betydelige muligheder for at støtte grænsekontrolaktiviteter, herunder screening og tilbagesendelsesoperationer, samt iværksættelse af en hurtig grænseintervention og/eller tilbagesendelsesindsats på den berørte værtsmedlemsstats anmodning og område.
- (14) I henhold til artikel 41, stk. 1, i forordning (EU) 2019/1896 kræves det, at den administrerende direktør for Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning henstiller til en medlemsstat, at den skal anmode agenturet om at indlede, gennemføre eller tilpasse sin støtte for at imødegå de konstaterede trusler og udfordringer ved de ydre grænser, når betingelserne i nævnte bestemmelse er opfyldt. Navnlig kan behovet for støtte fra agenturet blive tydeligt i situationer, hvor Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning har foretaget en særlig sårbarhedsvurdering i forbindelse med instrumentaliseringen af migranter. På grundlag af resultaterne af en sådan sårbarhedsvurdering, eller når der er fastsat et kritisk indvirkningsniveau for et eller flere ydre grænseafsnit, og under hensyntagen til de relevante elementer i medlemsstatens beredskabsplaner, agenturets risikoanalyse og analyselaget i det europæiske situationsbillede henstiller den administrerende direktør til den pågældende medlemsstat at anmode agenturet om at indlede, gennemføre eller tilpasse sin støtte, jf. artikel 41, stk. 1, i forordning (EU) 2019/1896. Denne kompetence hos den administrerende direktør berører ikke den generelle støtte, som agenturet kan yde til medlemsstaterne.
- (15) I tilfælde af instrumentalisering af migranter bør den pågældende medlemsstat desuden styrke grænsekontrollen, om nødvendigt blandt andet ved hjælp af yderligere foranstaltninger for at forhindre ulovlig passage og indsættelse af yderligere ressourcer og tekniske midler for at forhindre ulovlig grænsepassage. Sådanne tekniske midler kan omfatte moderne teknologier, herunder droner og bevægelsessensorer, samt mobile enheder. Brugen af sådanne tekniske midler, navnlig teknologier, der kan indsamle personoplysninger, skal ske på grundlag af og gennemføres i overensstemmelse med klart definerede bestemmelser i national lovgivning.
- (16) Kommissionen bør tillægges beføjelser til i delegerede retsakter, der vedtages i henhold til denne forordning, at fastsætte passende standarder for grænseovervågning, navnlig vedrørende de nye teknologier, som medlemsstaterne kan anvende, samtidig med at der tages hensyn til grænsetype (land-, sø- eller luftgrænser), de indvirkningsniveauer, som agenturet fastsætter for hvert afsnit af de ydre grænser, jf. artikel 34 i forordning (EU) 2019/1896, og andre relevante faktorer såsom en særlig reaktion i tilfælde af instrumentalisering af migranter.
- (17) Inden for området uden kontrol ved de indre grænser bør personer kunne færdes frit og i sikkerhed mellem medlemsstaterne. Det bør i den forbindelse præciseres, at forbuddet mod kontrol ved de indre grænser ikke berører medlemsstaternes kompetence til at foretage kontrol på deres område, herunder ved deres indre grænser, til andre formål end grænsekontrol. Det bør navnlig præciseres, at de nationale kompetente myndigheder, herunder sundhedsmyndighederne eller de

retshåndhævende myndigheder, i princippet stadig frit kan foretage kontrol som led i udøvelsen af offentlige beføjelser i henhold til national lovgivning.

- (18) Forbuddet mod kontrol ved de indre grænser omfatter også kontrol, der har tilsvarende virkninger, men de kompetente myndigheders kontrol bør ikke anses for at svare til ind- og udrejsekontrol, når dens formål ikke er grænsekontrol, når den er baseret på generelle oplysninger og de kompetente myndigheders erfaringer med mulige trusler mod den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden, blandt andet når den har til formål at bekæmpe ulovligt ophold og grænseoverskridende kriminalitet i forbindelse med irregulær migration, når den er udformet og foretages på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk personkontrol ved de ydre grænser, og når den foretages ved transportknudepunkter såsom havne, tog- eller busstationer og lufthavne eller direkte om bord på personbefordringsmidler, og når den er baseret på en risikoanalyse.
- (19) Strømme af irregulære migranter bør ikke i sig selv betragtes som en trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed, men de kan kræve yderligere foranstaltninger for at sikre Schengenområdet funktion.
- (20) Bekæmpelse af ulovligt ophold eller ulovlig grænseoverskridende kriminalitet i forbindelse med ulovlig migration såsom menneskehandel, menneskesmugling og dokumentfalsk samt andre former for grænseoverskridende kriminalitet kan navnlig omfatte foranstaltninger, der gør det muligt at kontrollere personers identitet, nationalitet og opholdsstatus, forudsat at denne kontrol ikke er systematisk og udføres på grundlag af en risikoanalyse.
- (21) Brugen af moderne teknologi til overvågning af trafikstrømme, navnlig på motorveje og andre vigtige veje, som udvælges af medlemsstaterne, kan medvirke til at bekæmpe trusler mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed. Forbuddet mod kontrol ved de indre grænser bør ikke forstås som en hindring for lovlige udøvelse af politimæssige eller andre offentlige beføjelser til at foretage kontrol i områder ved de indre grænser. Dette omfatter kontrol, som indebærer brug af de overvågnings- og kontrolteknologier, som generelt anvendes i området, eller som er baseret på en risikovurdering med henblik på at beskytte den interne sikkerhed. Brugen af sådanne teknologier til kontrol bør derfor ikke anses for at svare til grænsekontrol.
- (22) For at sådanne teknologier kan være effektive, bør det være muligt at anvende forholdsmæssige fartbegrænsninger ved vejkryds.
- (23) Forbuddet mod kontrol ved de indre grænser bør ikke begrænse gennemførelsen af kontrol i henhold til andre EU-retlige instrumenter. Reglerne i denne forordning bør derfor ikke berøre de gældende regler for gennemførelsen af kontrol af passageroplysninger i relevante databaser forud for passagerernes ankomst.
- (24) Det er nødvendigt at sikre, at den kontrol, som medlemsstaterne udfører i forbindelse med udøvelsen af deres nationale kompetencer, fortsat fuldt ud er i overensstemmelse med et område, hvor der ikke er kontrol ved de indre grænser. Jo flere tegn der er på, at den kontrol, som medlemsstaterne udfører i deres grænseområder, har samme virkning som grænsekontrol, når der henses til formålet med denne kontrol, dens territoriale omfang og de mulige forskelle sammenlignet med den kontrol, der foretages på resten af den pågældende medlemsstats område, desto større er behovet for, at betingelserne for medlemsstaternes udøvelse politimæssige beføjelser i et grænseområde reguleres strengere og i detaljer samt begrænses, jf. Domstolens praksis.

- (25) Det er nødvendigt at træffe foranstaltninger for at forhindre ulovlige bevægelser blandt tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i et område uden kontrol ved de indre grænser. For at styrke Schengenområdet funktion bør medlemsstaterne kunne træffe yderligere foranstaltninger for at bekæmpe irregulære bevægelser mellem medlemsstaterne og ulovligt ophold. Når en medlemsstats nationale retshåndhævende myndigheder pågriber tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold ved de indre grænser som led i det grænseoverskridende operationelle politisamarbejde, bør det være muligt for disse myndigheder at nægte sådanne personer ret til at indrejse eller opholde sig på deres område og at overføre dem til den medlemsstat, hvorfra de indrejste. Den medlemsstat, hvorfra de pågrebne tredjelandstatsborgere kom direkte, bør til gengæld være forpligtet til at tage imod dem.
- (26) Proceduren for en medlemsstats overførsel af pågrebne tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold til den medlemsstat, hvorfra de kom direkte, bør gennemføres hurtigt, men være underlagt beskyttelsesforanstaltninger og ske under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder og princippet om ikkeforskelsbehandling, der er nedfældet i chartrets artikel 21, for at forhindre racemæssig profilering. Det bør være muligt for myndighederne at foretage kontrol af de relevante oplysninger vedrørende de pågældende personers bevægelser, som umiddelbart er tilgængelige for myndighederne. Disse oplysninger kan omfatte objektive elementer, som gør det muligt for myndighederne at konkludere, at en person for nylig er rejst fra en anden medlemsstat, f.eks. hvis den pågældende er i besiddelse af dokumenter, herunder kvitteringer eller fakturaer, der dokumenterer den nylige rejse fra en anden medlemsstat. Tredjelandstatsborgere, som er omfattet af overførselsproceduren, bør gives en skriftlig begrundet afgørelse. Selv om afgørelsen bør kunne fuldbyrdes straks, bør tredjelandstatsborgere have adgang til effektive retsmidler til at klage over eller søge prøvelse af afgørelsen om overførsel. Dette retsmiddel bør ikke have opsættende virkning.
- (27) Den overførselsprocedure, der er fastsat i denne forordning, bør ikke berøre medlemsstaternes eksisterende mulighed for at tilbagesende irregulære tredjelandstatsborgere i overensstemmelse med bilaterale aftaler eller ordninger, jf. artikel 6, stk. 3, i direktiv 2008/115/EF ("direktivet om tilbagesendelse"), når sådanne personer opdages et sted, som ikke er i nærheden af de indre grænser. For at gøre det lettere at anvende sådanne aftaler og supplere målet om at beskytte området uden indre grænser bør medlemsstaterne have mulighed for at indgå nye aftaler eller ordninger og ajourføre de eksisterende. Kommissionen bør underrettes om sådanne ændringer eller ajourføringer såvel som om nye aftaler eller ordninger. Når en medlemsstat har tilbagetaget en tredjelandstatsborger i henhold til proceduren i denne forordning eller på grundlag af en bilateral aftale eller ordning, bør den pågældende medlemsstat være forpligtet til at træffe en afgørelse om tilbagesendelse i overensstemmelse med direktivet om tilbagesendelse. For at sikre sammenhæng mellem de nye procedurer i denne forordning og de gældende regler om tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, er det nødvendigt med en målrettet ændring af artikel 6, stk. 3, i direktivet om tilbagesendelse.
- (28) I ekstraordinære tilfælde kan det for at imødegå trusler mod Schengenområdet være nødvendigt for medlemsstaterne at træffe foranstaltninger ved de indre grænser. Medlemsstaterne har fortsat kompetence til at afgøre, om der er behov for en midlertidig genindførelse af grænsekontrol eller forlængelse af den. I henhold til de gældende regler kan der i et begrænset tidsrum genindføres kontrol ved de indre grænser under omstændigheder, hvor der viser sig en alvorlig trussel mod den interne

sikkerhed eller den offentlige orden. Navnlig terrorisme og organiseret kriminalitet, større folkesundhedsmæssige krisesituationer eller større eller højt profilerede internationale begivenheder såsom sports- eller handelsbegivenheder eller politiske begivenheder kan udgøre en alvorlig trussel mod den offentlige eller den interne sikkerhed.

- (29) Endvidere kan en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed også skyldes irregulære migranternes større ulovlige bevægelser mellem medlemsstaterne, når dette skaber en situation, der lægger pres på de ansvarlige nationale tjenesters samlede ressourcer og kapacitet, og når de øvrige midler, der er fastsat bestemmelse om i denne forordning, ikke er tilstrækkelige til at håndtere disse strømme og bevægelser. Medlemsstaterne bør i den forbindelse kunne henholde sig til objektive og kvantificerede rapporter om ulovlige bevægelser, når der foreligger sådanne, navnlig når de regelmæssigt udarbejdes af de kompetente EU-agenturer i overensstemmelse med deres respektive mandater. Det bør være muligt for en medlemsstat at anvende oplysningerne fra agenturerne til i risikovurderingen at påvise den konstaterede trussels særlige karakter som følge af ulovlige bevægelser og dermed begrunde genindførelsen af kontrol ved de indre grænser.
- (30) Når indsatsen på EU-plan sker under omstændigheder, hvor trusslens art skyldes vedvarende alvorlige mangler ved de ydre grænser, findes der ingen EU-dækkende mekanisme, der kan finde anvendelse på situationer, hvor en alvorlig trussel inden for Schengenområdet mod den interne sikkerhed eller den offentlige orden berører et flertal af medlemsstaterne og bringer et velfungerende Schengenområde i fare. Dette hul bør lukkes ved at indføre en ny beskyttelsesmekanisme for Schengenområdet, som muliggør koordinerede løsninger til beskyttelse af de personers interesser, som har ret til at drage fordel af området uden kontrol ved de indre grænser, og ved at maksimere effektiviteten af de foranstaltninger, der er truffet, samtidig med at deres negative bivirkninger minimeres.
- (31) Den nye beskyttelsesmekanisme for Schengenområdet bør gøre det muligt for Rådet på forslag af Kommissionen at vedtage en afgørelse om bemyndigelse til at genindføre kontrol ved de indre grænser eller at forlænge den, når dette er begrundet i en særlig trussel, som er konstateret på grundlag af underretninger fra individuelle medlemsstater eller andre oplysninger, navnlig en risikovurdering, i tilfælde af forlængelse af kontrollen ved de indre grænser ud over seks måneder. I lyset af den politisk følsomme karakter af en sådan afgørelse, som regulerer medlemsstaternes mulighed for under særlige omstændigheder at genindføre kontrol ved de indre grænser eller at forlænge den, bør Rådet tillægges gennemførelsesbeføjelser til på forslag af Kommissionen at vedtage en afgørelse.
- (32) Når det skal afgøres, om medlemsstaternes genindførelse af kontrol ved de indre grænser eller forlængelsen heraf er berettiget, bør Rådet tage hensyn til, om der findes andre foranstaltninger, som kunne sikre et højt sikkerhedsniveau på området såsom de kompetente myndigheders øgede kontrol i områderne ved de indre grænser. Hvis en forlængelse af kontrollen ikke anses for berettiget, bør Kommissionen i stedet anbefale, at der anvendes andre foranstaltninger, som anses for mere hensigtsmæssige til at imødegå den konstaterede trussel.
- (33) Indførelsen af den nye beskyttelsesmekanisme for Schengenområdet bør ikke berøre medlemsstaternes ret til forudgående at træffe ensidige foranstaltninger i overensstemmelse med forordningen, når situationen kræver det. Når EU-

foranstaltningen er vedtaget, bør den imidlertid blive det eneste grundlag for en koordineret reaktion på den konstaterede trussel.

- (34) For at sikre overholdelsen af proportionalitetsprincippet bør Rådets afgørelse vedtages for en begrænset periode på op til seks måneder, som kan forlænges med forbehold af regelmæssig revision på forslag af Kommissionen, så længe truslen anses for at vare ved. Den oprindelige afgørelse bør omfatte en vurdering af den forventede virkning af de vedtagne foranstaltninger, herunder deres negative bivirkninger, med henblik på at fastslå, om kontrollen ved de indre grænser er berettiget, eller om der i stedet på effektiv vis kunne anvendes mindre restriktive foranstaltninger. I forbindelse med efterfølgende afgørelser bør der tages hensyn til udviklingen med hensyn til den konstaterede trussel. Medlemsstaterne bør straks underrette Kommissionen og medlemsstaterne om genindførelsen af kontrol ved de indre grænser i overensstemmelse med Rådets afgørelse.
- (35) Det bør også fortsat være muligt at genindføre kontrol ved de indre grænser, når alvorlige mangler i forvaltningen af de ydre grænser varer ved og bringer den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser i fare. De perioder, hvori medlemsstaterne har indført grænsekontrol, fordi situationens hastende karakter har krævet det, eller hvor Rådet træffer afgørelse om at anbefale genindførelse af kontrol, fordi en trussel berører et betydeligt antal medlemsstater, bør ikke medregnes i den toårige periode, der finder anvendelse på genindførelse af kontrol på grund af alvorlige mangler ved de ydre grænser.
- (36) Genindførelsen af kontrol ved de indre grænser har alvorlige konsekvenser for Schengenområdet funktion, uanset om det sker på grundlag af ensidige afgørelser truffet af medlemsstaterne eller på EU-plan. For at sikre, at alle afgørelser om genindførelse af grænsekontrol kun træffes, når det er nødvendigt som en sidste udvej, bør en afgørelse om midlertidig genindførelse af grænsekontrol eller forlængelse heraf baseres på fælles kriterier, hvor der skal lægges særlig vægt på, om denne foranstaltning er nødvendig og står i rimeligt forhold til målet. Proportionalitetsprincippet kræver, at genindførelsen af kontrol ved de indre grænser er omfattet af beskyttelsesforanstaltninger, som over tid øges.
- (37) I første omgang bør medlemsstaterne vurdere hensigtsmæssigheden af kontrol ved de indre grænser under hensyntagen til den konstaterede alvorlige trussels art. I den forbindelse bør medlemsstaterne være særligt opmærksomme på og vurdere den sandsynlige konsekvens af kontrol ved de indre grænser for personers bevægelighed inden for området uden indre grænser og grænseregionernes funktion. Denne vurdering bør indgå i den underretning, som medlemsstaterne skal fremsende til Kommissionen. I tilfælde af forlængelse af kontrollen ved de indre grænser i forbindelse med forudsigelige begivenheder ud over den indledende periode på seks måneder bør medlemsstaterne også vurdere, hvor hensigtsmæssige alternative foranstaltninger vil være til at forfølge de samme mål som kontrol ved de indre grænser såsom forholdsmæssig kontrol, der foretages som led i udøvelsen af politimæssige eller andre offentlige beføjelser eller gennem de former for politisamarbejde, der er fastsat i EU-retten, og muligheden for at anvende overførselsproceduren.
- (38) For at begrænse de skadelige virkninger af genindførelsen af kontrol ved de indre grænser bør enhver afgørelse herom om nødvendigt ledsages af afbødende foranstaltninger. Sådanne foranstaltninger bør omfatte foranstaltninger, der sikrer en gnidningsløs afvikling af transit af gods og transportpersonales og søfarendes

grænsepassage ved at etablere "grønne baner". Herudover og for at tage hensyn til behovet for at sikre bevægeligheden for personer, hvis aktiviteter kan være afgørende for at opretholde forsyningskæden eller leveringen af væsentlige tjenesteydelser, bør medlemsstaterne også anvende de eksisterende retningslinjer for grænsearbejdere⁴⁵. På den baggrund bør der i forbindelse med reglerne for genindførelse af kontrol ved de indre grænser tages hensyn til de retningslinjer og henstillinger, der blev vedtaget under covid-19-pandemien som et solidt sikkerhedsnet for det indre marked med henblik på at sikre, at medlemsstaterne anvender dem, når det er relevant, som afbødende foranstaltninger for de negative konsekvenser af genindførelsen af kontrol ved de indre grænser. Der bør navnlig fastlægges foranstaltninger med henblik på at sikre det indre markeds uafbrudte funktion og beskytte grænseregioners og tvillingebyers interesser, herunder f.eks. tilladelser til eller undtagelser for indbyggere i grænseregioner.

- (39) Medlemsstaternes underretning bør være afgørende for vurderingen af, om kriterierne og betingelserne for en midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser er opfyldt. For at sikre et sammenligneligt sæt oplysninger bør Kommissionen i en gennemførelsesretsakt vedtage en standardformular til underretning om genindførelse af kontrol ved de indre grænser. Medlemsstaterne bør have ret til at klassificere alle eller dele af oplysningerne i underretningen, uden at det berører den måde, hvorpå hensigtsmæssige og sikre kanaler for politisamarbejde fungerer.
- (40) For at sikre, at kontrol ved de indre grænser reelt er en sidste udvej, der kun anvendes, så længe det er nødvendigt, og for at gøre det muligt at vurdere, om en sådan kontrol er nødvendig og står i rimeligt forhold til målet om at imødegå forudsigelige trusler, bør medlemsstaterne i disse tilfælde udarbejde en risikovurdering, der skal forelægges for Kommissionen, når kontrollen ved de indre grænser forlænges ud over de indledende seks måneder som reaktion på forudsigelige trusler. Medlemsstaterne skal navnlig forklare omfanget af og udviklingen i den konstaterede alvorlige trussel, herunder hvor længe den konstaterede alvorlige trussel forventes at vare ved, og hvilke afsnit af de indre grænser der kan blive berørt, samt deres koordineringsforanstaltninger med de øvrige medlemsstater, som påvirkes eller sandsynligvis vil blive påvirket af sådanne foranstaltninger.
- (41) Kommissionen bør have ret til at anmode om yderligere oplysninger på grundlag af den modtagne underretning, herunder risikovurderingen eller samarbejds- og koordineringsforanstaltningerne med de medlemsstater, der påvirkes af den planlagte forlængelse af kontrollen ved de indre grænser. Hvis underretningen ikke opfylder mindstekravene, bør Kommissionen drøfte den med den berørte medlemsstat og anmode om yderligere oplysninger eller en genindsendelse af underretningen.
- (42) For at sikre en tilstrækkelig grad af gennemsigtighed i forbindelse med de foranstaltninger, der påvirker rejser uden kontrol ved de indre grænser, bør medlemsstaterne også underrette Europa-Parlamentet og Rådet om hovedelementerne i den planlagte genindførelse af grænsekontrol. I berettigede tilfælde kan medlemsstaterne også klassificere sådanne oplysninger. I henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 33 bør Kommissionen hvert år forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om, hvordan området uden kontrol ved de indre grænser fungerer ("Schengenstatusrapporten"), hvori der bør lægges særlig vægt på situationen med hensyn til tredjelandstatsborgeres ulovlige bevægelser på grundlag af

⁴⁵ 2020/C 102 I/03.

de tilgængelige oplysninger fra de relevante agenturer og dataanalyser fra relevante informationssystemer. Heri bør også vurderes, om genindførelsen af grænsekontrol i det tidsrum, der er omfattet af rapporten, er nødvendig og står i rimeligt forhold til målet. Schengenstatusrapporten skal også omfatte de rapporteringsforpligtelser, som følger af artikel 20 i forordningen om Schengenevalueringsmekanismen⁴⁶.

- (43) Mekanismen for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i hastesituationer eller for at imødegå forudsigelige trusler bør give Kommissionen mulighed for at tilrettelægge konsultationer mellem medlemsstaterne, blandt andet på en hvilken som helst medlemsstats anmodning. De relevante EU-agenturer bør inddrages i denne proces for at dele deres ekspertise, når det er relevant. Ved sådanne konsultationer bør der ses nærmere på, hvordan kontrollen ved de indre grænser udføres, og tidsplanen herfor, mulige afbødende foranstaltninger samt mulighederne for i stedet at anvende alternative foranstaltninger. Hvis Kommissionen eller en medlemsstat har afgivet udtalelse, hvori der gives udtryk for betænkeligheder med hensyn til genindførelsen af grænsekontrol, bør sådanne konsultationer være obligatoriske.
- (44) Kommissionen og medlemsstaterne bør fortsat have mulighed for at give udtryk for eventuelle betænkeligheder med hensyn til, om en medlemsstats beslutning om at genindføre kontrol ved de indre grænser på grund af en hastesituation eller for at imødegå en forudsigelig trussel, er nødvendig og står i rimeligt forhold til målet. Hvis der genindføres kontrol ved de indre grænser på grund af forudsigelige trusler, og den forlænges i sammenhængende kombinerede perioder på over atten måneder, bør det være et krav, at Kommissionen afgiver udtalelse om, hvorvidt en sådan kontrol ved de indre grænser er nødvendig og står i rimeligt forhold til målet. Hvis en medlemsstat finder, at der er tale om ekstraordinære situationer, som berettiger det fortsatte behov for kontrol ved de indre grænser i en periode på over to år, bør Kommissionen afgive en opfølgende udtalelse. Denne udtalelse berører ikke de håndhævelsesforanstaltninger, herunder traktatbrudsprocedurer, som Kommissionen til enhver tid kan træffe over for en medlemsstat for manglende overholdelse af dens forpligtelser i henhold til EU-retten. Hvis Kommissionen afgiver udtalelse, bør den indlede konsultationer med de berørte medlemsstater.
- (45) For at gøre det muligt at foretage en efterfølgende analyse af afgørelsen om genindførelse af kontrol ved de indre grænser bør medlemsstaterne fortsat være forpligtet til at forelægge Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen en rapport om genindførelsen af kontrol ved de indre grænser, efter at kontrollen er ophævet. Såfremt kontrollen opretholdes i længere tid, bør der også indsendes en sådan rapport efter tolv måneder og derefter hvert år, hvis kontrollen undtagelsesvis opretholdes, og så længe den opretholdes. I rapporten bør der navnlig redegøres for den indledende og opfølgende vurdering af nødvendigheden af kontrol ved de indre grænser og overholdelsen af kriterierne for genindførelse af kontrol ved de indre grænser. Kommissionen bør i en gennemførelsesretsakt vedtage en standardformular og gøre den tilgængelig online.

⁴⁶ Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af Eksekutivkomitéens afgørelse af 16. september 1998 om nedsættelse af et stående udvalg for evaluering og anvendelse af Schengenreglerne (EUT L 295 af 6.11.2013, s. 27).

- (46) Ved anvendelsen af denne forordning må medlemsstaterne ikke diskriminere personer på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering.
- (47) De kompetente myndigheder udnytter deres beføjelser til at foretage kontrol inden for området og anvender de relevante procedurer under fuld overholdelse af databeskyttelsesreglerne i EU-retten. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 eller Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/680 finder anvendelse på de kompetente nationale myndigheders behandling af personoplysninger med henblik på denne forordning inden for deres respektive anvendelsesområder.
- (48) Formålet med denne forordning er at styrke Schengenområdet funktion. Dette mål kan ikke opfyldes af medlemsstaterne hver for sig. Det er derfor nødvendigt med en ændring af de fælles regler på EU-plan. Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne forordning ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.
- (49) I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Inden seks måneder efter, at Rådet har truffet foranstaltning om denne forordning til udbygning af Schengenreglerne, træffer Danmark afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne forordning i sin nationale lovgivning, jf. artikel 4 i protokollen.
- (50) Denne forordning udgør en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2002/192/EF⁴⁷; Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland.
- (51) For så vidt angår Island og Norge, udgør denne forordning en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, jf. aftalen indgået mellem Rådet for Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne⁴⁸, der henhører under det område, som er nævnt i artikel 1, litra A, i Rådets afgørelse 1999/437/EF⁴⁹.
- (52) For så vidt angår Schweiz, udgør denne forordning en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, jf. aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne⁵⁰, der henhører

⁴⁷ Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. februar 2002 om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne (EFT L 64 af 7.3.2002, s. 20).

⁴⁸ EFT L 176 af 10.7.1999, s. 36.

⁴⁹ Rådets afgørelse 1999/437/EF af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den aftale, som Rådet for Den Europæiske Union har indgået med Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og den videre udvikling af Schengenreglerne (EFT L 176 af 10.7.1999, s. 31).

⁵⁰ EUT L 53 af 27.2.2008, s. 52.

under det område, som er nævnt i artikel 1, litra A, i afgørelse 1999/437/EF⁵¹ sammenholdt med artikel 3 i Rådets afgørelse 2008/146/EF⁵².

- (53) For så vidt angår Liechtenstein, udgør denne forordning en udvikling af de bestemmelser i Schengenreglerne, jf. protokollen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein om Fyrstendømmet Liechtensteins tiltrædelse af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne⁵³, der henhører under det område, som er nævnt i artikel 1, litra A, i afgørelse 1999/437/EF sammenholdt med artikel 3 i Rådets afgørelse 2011/350/EU⁵⁴.
- (54) Denne forordning berører ikke anvendelsen af direktiv 2004/38/EF⁵⁵.
- (55) Denne forordning overholder de grundlæggende rettigheder og de principper, som er anerkendt i navnlig Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.
- (56) Forordning (EU) 2016/399 og direktiv 2008/115/EF bør derfor ændres —

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

Artikel 1

I forordning (EU) 2016/399 foretages følgende ændringer:

1) Artikel 2 ændres som følger:

a) nr. 12) affattes således:

"12) "grænseovervågning": overvågning af grænserne på strækningerne mellem grænseovergangssteder og overvågning af grænseovergangssteder uden for den normale åbningstid, herunder forebyggende foranstaltninger for at opdage og forhindre ulovlig grænsepassage eller omgåelse af ind- og udrejsekontrollen".

b) Følgende indsættes som nr. 27) til nr. 30):

⁵¹ Rådets afgørelse 1999/437/EF af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den aftale, som Rådet for Den Europæiske Union har indgået med Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og den videre udvikling af Schengenreglerne (EFT L 176 af 10.7.1999, s. 31).

⁵² Rådets afgørelse 2008/146/EF af 28. januar 2008 om indgåelse, på Det Europæiske Fællesskabs vegne, af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne (EUT L 53 af 27.2.2008, s. 1).

⁵³ EUT L 160 af 18.6.2011, s. 21.

⁵⁴ Rådets afgørelse 2011/350/EU af 7. marts 2011 om indgåelse, på Den Europæiske Unions vegne, af protokollen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein om Fyrstendømmet Liechtensteins tiltrædelse af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne, navnlig for så vidt angår afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser og personbevægelser (EUT L 160 af 18.6.2011, s. 19).

⁵⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).

"27) "instrumentalisering af migranter": henvisning til en situation, hvor et tredjeland ansporer til strømme af irregulære migranter til Unionen ved aktivt at tilskynde tredjelandsstatsborgere til eller gøre det lettere for dem at rejse til de ydre grænser, til eller fra sit område og derefter videre til de ydre grænser, når sådanne foranstaltninger tyder på, at hensigten er at destabilisere Unionen eller en medlemsstat, og når arten af sådanne foranstaltninger kan bringe væsentlige statslige funktioner i fare, herunder dens territoriale integritet, opretholdelsen af lov og orden eller beskyttelsen af den nationale sikkerhed.

"28) "væsentlige rejser": rejser i forbindelse med en væsentlig funktion eller et væsentligt behov under hensyntagen til alle Unionens og medlemsstaternes internationale forpligtelser, og som er opført på listen i bilag XI

"29) "ikkevæsentlige rejser": rejser med andre formål end væsentlige rejser

"30) "transportknudepunkter": luft-, sø- eller flodhavne og tog- eller busstationer."

2) I artikel 5 indsættes følgende som stk. 4:

"4. I tilfælde af instrumentalisering af migranter kan medlemsstaterne begrænse antallet af grænseovergangssteder som anført i stk. 1 eller deres åbningstider, når omstændighederne kræver det.

Enhver begrænsning i medfør af første afsnit skal gennemføres på en måde, der er forholdsmæssig og tager fuldt hensyn til rettighederne for:

- a) personer, som har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten
- b) tredjelandsstatsborgere, der er fastboende udlændinge i henhold til Rådets direktiv 2003/109/EF⁵⁶, og personer, hvis ret til ophold har hjemmel i andre EU-forskrifter eller national lovgivning, eller som er indehavere af nationale visa til længerevarende ophold, og deres respektive familiemedlemmer
- c) tredjelandsstatsborgere, der søger international beskyttelse."

3) Artikel 13 affattes således:

"Artikel 13

Grænseovervågning

1. Hovedformålet med grænseovervågning er at opdage og forhindre ulovlig grænsepassage, bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet og træffe foranstaltninger over for personer, som har passeret grænsen ulovligt.

En person, som har passeret en grænse ulovligt, og som ikke har ret til at opholde sig på den pågældende medlemsstats område, skal pågribes og gøres til genstand for procedurer under overholdelse af direktiv 2008/115/EF.

2. Grænsevagterne anvender stationære eller mobile enheder til grænseovervågning.

Overvågningen gennemføres på en sådan måde, at den forhindrer og afskrækker personer fra ulovlig grænsepassage mellem grænseovergangssteder og omgåelse af ind- og udrejsekontrollen ved grænseovergangsstederne.

⁵⁶ Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (EUT L 16 af 23.1.2004, s. 44).

3. Overvågningen mellem grænseovergangsstederne skal foretages af grænsevagter, hvis antal og metoder skal afpasses efter foreliggende eller forudsigelige risici og trusler. Der skal foretages hyppige og pludselige ændringer af overvågningstidspunkterne og anvendes andre metoder eller teknikker, således at ulovlig grænsepassage effektivt opdages eller forhindres.
4. Overvågningen skal foretages af stationære eller mobile enheder, der patruljerer eller posteres på strækninger, der er kendt for eller formodes at være følsomme, idet formålet med overvågningen er at forhindre ulovlig grænsepassage eller at pågribe personer, som passerer grænsen ulovligt. Overvågningen kan ligeledes foretages ved hjælp af tekniske, herunder elektroniske, midler, udstyr og overvågningssystemer.
5. I tilfælde af instrumentalisering af migranter intensiverer den berørte medlemsstat grænseovervågningen i det omfang, det er nødvendigt for at imødegå den øgede trussel. Navnlig øger medlemsstaten om nødvendigt ressourcerne og de tekniske midler for at forhindre ulovlig grænsepassage.

Disse tekniske midler kan omfatte moderne teknologier, herunder droner og bevægelsessensorer, samt mobile enheder til at forhindre ulovlig grænsepassage ind i Unionen.

6. Uden at det berører den støtte, som Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning kan yde til medlemsstaterne i tilfælde af instrumentalisering af migranter, kan agenturet foretage en sårbarhedsvurdering som fastsat i artikel 10, stk. 1, litra c), og artikel 32 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896⁵⁷ med henblik på at yde den nødvendige støtte til den pågældende medlemsstat.

På grundlag af resultaterne af denne vurdering eller alle andre relevante sårbarhedsvurderinger eller fastsættelsen af et kritisk indvirkningsniveau for det pågældende grænseafsnit som omhandlet i artikel 35, stk. 1, litra d), i forordning (EU) 2019/1896, fremsætter den administrerende direktør for Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning i henhold til nævnte forordnings artikel 41, stk. 1, henstillinger til enhver berørt medlemsstat.

7. Kommissionen har i overensstemmelse med artikel 37 beføjelse til at vedtage delegerede retsakter vedrørende yderligere foranstaltninger for overvågning, herunder udvikling af standarder for grænseovervågning, navnlig brugen af overvågnings- og kontrolteknologier ved de ydre grænser, idet der tages hensyn til grænsetype, de indvirkningsniveauer, der er fastsat for hvert afsnit af de ydre grænser, jf. artikel 34 i forordning (EU) 2019/1896, og andre relevante faktorer."

- 4) Titlen på kapitel V affattes således: "Særlige foranstaltninger vedrørende de ydre grænser"

I kapitel V, indsættes følgende som artikel 21a:

⁵⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1896 af 13. november 2019 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1052/2013 og (EU) 2016/1624 (EUT L 295 af 14.11.2019, s. 1).

"Artikel 21a

Restriktioner for rejser til Den Europæiske Union

1. Denne artikel finder anvendelse på de situationer, hvor Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme eller Kommissionen konstaterer, at der i et eller flere tredjelande findes en infektionssygdom med epidemisk potentiale som defineret i Verdenssundhedsorganisationens relevante instrumenter.
2. Rådet kan på forslag af Kommissionen vedtage en gennemførelsesforordning om midlertidige restriktioner for rejser til medlemsstaterne.
Sådanne midlertidige rejserestriktioner kan omfatte restriktioner for indrejse i medlemsstaterne og andre foranstaltninger, der anses for nødvendige for at beskytte folkesundheden i området uden kontrol ved de indre grænser såsom testning, karantæne og selvisolering.
3. Følgende kategorier af personer er fritaget for indrejserestriktioner uafhængigt af formålet med deres rejse:
 - a) personer, som har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten
 - b) tredjelandstatsborgere, som er fastboende udlændinge i henhold til direktiv 2003/109/EF, og personer, hvis ret til ophold har hjemmel i andre EU-forskrifter eller national lovgivning, eller som er indehavere af nationale visa til længerevarende ophold, og deres respektive familiemedlemmer.
4. Den i stk. 1 omhandlede gennemførelsesforordning skal om nødvendigt indeholde følgende:
 - a) en definition af de kategorier af personer, der foretager ikkevæsentlige rejser, som er undtaget fra eventuelle rejserestriktioner
 - b) kortlægning af de geografiske områder eller tredjelande, hvorfra ikkevæsentlige rejser kan gøres til genstand for restriktioner eller undtagelser fra restriktioner under henvisning til den særlige situation i de berørte områder eller lande på grundlag af objektive metoder og kriterier, navnlig den epidemiologiske situation
 - c) fastsættelse af betingelserne for, at ikkevæsentlige rejser som omhandlet i litra a) og b) kan begrænses eller undtages fra restriktioner, herunder dokumentation, der skal fremlægges til støtte for undtagelsen, og betingelserne vedrørende varigheden og arten af opholdet i de områder eller lande, der er omhandlet i litra b)
 - d) fastsættelse af betingelserne for, at der undtagelsesvis kan indføres rejserestriktioner for personer, der foretager en væsentlig rejse, i tilfælde af, at den epidemiologiske situation hurtigt forværres, og navnlig når der er konstateret en variant, der giver anledning til bekymring, eller en variant, der skal holdes ekstra øje med.
5. Restriktioner for væsentlige rejser som omhandlet i stk. 4, litra d), kan ikke omfatte indrejserestriktioner for så vidt angår de rejsende, der er anført i bilag XI, punkt i og iv-viii."

- 5) Artikel 23 affattes således:

"Artikel 23

Udøvelse af offentlig myndighed

Den omstændighed, at der ikke foretages grænsekontrol ved de indre grænser, berører ikke:

- a) medlemsstaternes kompetente myndigheders udøvelse af de politimæssige eller andre offentlige beføjelser på deres område, herunder deres områder ved de indre grænser, som er tillagt dem i henhold til national ret, så længe udøvelsen af disse beføjelser ikke har en virkning, der svarer til ind- og udrejsekontrol.

De kompetente myndigheders udøvelse af deres beføjelser kan navnlig ikke anses for at svare til grænsekontrol, når foranstaltningerne:

- i) ikke har grænsekontrol som formål
 - ii) er baseret på generelle oplysninger og de kompetente myndigheders erfaringer med mulige trusler mod den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden med henblik på at:
 - bekæmpe grænseoverskridende kriminalitet
 - bekæmpe tredjelandstatsborgeres irregulære ophold i forbindelse med irregulær migration eller
 - dæmme op for spredningen af en infektionssygdom med epidemisk potentiale som påvist af Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme
 - iii) er udformet og gennemføres på en måde, der klart adskiller sig fra systematisk personkontrol ved de ydre grænser, herunder når de gennemføres ved transportknudepunkter eller direkte om bord på personbefordringsmidler, og når de er baseret på en risikoanalyse
 - iv) i givet fald gennemføres på grundlag af de overvågnings- og kontrolteknologier, der normalt anvendes i området med henblik på at imødegå trusler mod den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden som fastsat under ii)
- b) en medlemsstats mulighed for i henhold til sin nationale lovgivning at lade sine kompetente myndigheder eller transportvirksomheder udføre sikkerhedskontrol af personer ved transportknudepunkter, forudsat at denne kontrol også foretages af personer, der rejser inden for en medlemsstats område
 - c) en medlemsstats mulighed for i lovgivningen at indføre en forpligtelse til at være i besiddelse af eller medbringe papirer og dokumenter
 - d) en medlemsstats mulighed for i lovgivningen at indføre en forpligtelse for tredjelandstatsborgere til at anmelde deres tilstedeværelse på dets område i henhold til bestemmelserne i artikel 22 i konventionen af 14. juni 1985 om gennemførelse af Schengenaftalen mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser ("Schengenkonventionen")
 - e) sikkerhedskontrol af passageroplysninger i relevante databaser om personer, der rejser i området uden kontrol ved de indre grænser, som kan udføres af de kompetente myndigheder i henhold til gældende lovgivning."

6) Følgende artikel 23a indsættes:

"Artikel 23a

Procedure for overførsel af personer, der pågribes ved de indre grænser

1. Denne artikel finder anvendelse på pågribelse af en tredjelandstatsborger i nærheden af de indre grænser under omstændigheder, hvor alle af følgende betingelser er opfyldt:
 - a) den pågældende tredjelandstatsborger opfylder ikke eller opfylder ikke længere indrejsebetingelserne i artikel 6, stk. 1
 - b) tredjelandstatsborgeren er ikke omfattet af undtagelsen i artikel 6, stk. 5, litra a)
 - c) tredjelandstatsborgeren pågribes som led i det grænseoverskridende operationelle politisamarbejde, navnlig under fælles politipatruljeringer
 - d) på grundlag af de oplysninger, som umiddelbart er tilgængelige for de pågribende myndigheder, herunder erklæringer fra den pågældende person, identitets- eller rejsedokumenter eller andre dokumenter, der findes på personen, eller resultaterne af søgninger i relevante nationale databaser og EU-databaser, er der tydelige tegn på, at tredjelandstatsborgeren er ankommet direkte fra en anden medlemsstat.
2. Medlemsstatens kompetente myndigheder kan på grundlag af en konstatering af, at den pågældende tredjelandstatsborger ikke har ret til at opholde sig på dens område, straks overføre personen til den medlemsstat, hvorfra den pågældende indrejste eller søgte at indrejse, i overensstemmelse med proceduren i bilag XII.
3. Når en medlemsstat anvender den i stk. 2 omhandlede procedure, skal den modtagende medlemsstat træffe alle nødvendige foranstaltninger for at modtage den pågældende tredjelandstatsborger i overensstemmelse med procedurerne i bilag XII.
4. Fra [*one year following the entry into force of the Regulation*] og derefter hvert år forelægger medlemsstaterne Kommissionen de oplysninger, der er registreret i overensstemmelse med punkt 3 i bilag XII vedrørende anvendelsen af stk. 1, 2 og 3."

7) Artikel 24, stk. 1, affattes således:

"Medlemsstaterne fjerner 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 eller påkrævet med henblik på anvendelsen af de teknologier, der er omhandlet i artikel 23, litra a), nr. iv)."

8) Artikel 25 affattes således:

"Artikel 25

Generel ramme for midlertidig genindførelse af grænsekontrol eller forlængelse heraf ved de indre grænser

1. Hvis der i området uden kontrol ved de indre grænser foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed i en medlemsstat,

kan denne medlemsstat undtagelsesvis genindføre grænsekontrol ved alle eller bestemte dele af sine indre grænser.

En alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed kan navnlig anses for at skyldes:

- a) aktiviteter i forbindelse med terrorisme eller organiseret kriminalitet
 - b) større folkesundhedsmæssige krisesituationer
 - c) en situation, der er kendetegnet ved større ulovlige bevægelser af tredjelandsstatsborgere mellem medlemsstaterne, hvilket bringer den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser i fare
 - d) større eller højt profilerede internationale begivenheder såsom sports- eller handelsbegivenheder eller politiske begivenheder.
2. Der må kun indføres grænsekontrol i henhold til artikel 25a og 28, når en medlemsstat har fastslået, at en sådan foranstaltning er nødvendig og forholdsmæssig under hensyntagen til de kriterier, der er omhandlet i artikel 26, stk. 1, og hvis denne kontrol forlænges, samt kriterierne i artikel 26, stk. 2. Der kan genindføres grænsekontrol i overensstemmelse med artikel 29 under hensyntagen til kriterierne i artikel 30.

Under alle omstændigheder skal grænsekontrol indføres som en sidste udvej. Omfanget og varigheden af den midlertidige genindførelse af grænsekontrol må ikke overstige det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den alvorlige trussel.

3. Hvis den samme trussel fortsat varer ved, kan grænsekontrollen ved de indre grænser forlænges i overensstemmelse med artikel 25a, 28 eller 29.

Den samme trussel skal anses for at bestå, hvis medlemsstatens begrundelse for forlængelsen af grænsekontrollen er baseret på en konstatering af, at den samme trussel, som berettigede den oprindelige genindførelse af grænsekontrol, varer ved."

- 9) En ny artikel 25a indsættes efter artikel 25:

"Artikel 25a

Procedure i tilfælde, der kræver handling som følge af uforudseelige eller forudseelige begivenheder

1. Hvis en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed i en medlemsstat kræver øjeblikkelig handling, kan den pågældende medlemsstat undtagelsesvis øjeblikkeligt genindføre grænsekontrol ved de indre grænser.
2. Medlemsstaten underretter samtidig med genindførelsen af grænsekontrollen i medfør af stk. 1 Kommissionen og de øvrige medlemsstater herom, jf. artikel 27, stk. 1.
3. Med henblik på stk. 1 kan kontrol ved de indre grænser straks genindføres i et begrænset tidsrum på op til en måned. Hvis den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed varer ved, kan medlemsstaten forlænge kontrollen ved de indre grænser i yderligere perioder, men højst i op til tre måneder.

4. Hvis der kan forudses en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed i en medlemsstat, underretter medlemsstaten Kommissionen og de øvrige medlemsstater herom, jf. artikel 27, stk. 1, senest fire uger før den planlagte genindførelse af grænsekontrol, eller inden for en kortere frist, hvis de omstændigheder, der giver anledning til behovet for at genindføre kontrol ved de indre grænser, først bliver kendt mindre end fire uger før den planlagte genindførelse.
5. Med henblik på stk. 4 og uden at det berører artikel 27a, stk. 4, kan der genindføres grænsekontrol ved de indre grænser i op til seks måneder. Hvis den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed varer ved ud over denne periode, kan medlemsstaten forlænge kontrollen ved de indre grænser i yderligere perioder, men højst i op til seks måneder.

Kommissionen og de øvrige medlemsstater skal underrettes om alle forlængelser, jf. artikel 27, inden for de frister, der er fastsat i stk. 4. Den maksimale varighed af kontrollen ved de indre grænser må ikke overstige to år, jf. dog artikel 27a, stk. 5.

6. Den i stk. 5 omhandlede periode må ikke omfatte de perioder, der er omhandlet i stk. 3."
- 10) Artikel 26 affattes således:

"Artikel 26

Kriterier for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser og forlængelse heraf

1. For at fastslå, om genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser er nødvendig og forholdsmæssig, jf. artikel 25, tager medlemsstaten navnlig hensyn til følgende:
 - a) hvor hensigtsmæssig genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser er i lyset af arten af den konstaterede alvorlige trussel, og navnlig om det er sandsynligt, at genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser på hensigtsmæssig vis vil imødegå truslen mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed
 - b) den sandsynlige konsekvens af en sådan foranstaltning for:
 - personers bevægelser inden for området uden kontrol ved de indre grænser
 - grænseregionernes funktion under hensyntagen til de stærke sociale og økonomiske bånd mellem dem.
2. Hvis en medlemsstat beslutter at forlænge kontrollen ved de indre grænser i medfør af artikel 25a, stk. 5, vurderer den også i detaljer, om målene for denne forlængelse kan nås ved:
 - a) brug af alternative foranstaltninger såsom forholdsmæssig kontrol i forbindelse med lovlig udøvelse af beføjelser som omhandlet i artikel 23, litra a)
 - b) brug af proceduren i artikel 23a
 - c) de former for politisamarbejde, der er fastsat i EU-retten, herunder om spørgsmål såsom fælles patruljeringer, fælles operationer, fælles efterforskningshold, forfølgelse over grænserne eller observation over grænserne.

3. Når medlemsstaterne genindfører grænsekontrol ved de indre grænser eller forlænger den, sikrer de om nødvendigt, at kontrollen ledsages af passende foranstaltninger, som afbøder virkningerne af genindførelsen af grænsekontrol for personer og godstransport, idet der tages særligt hensyn til grænseregionerne."

- 11) Artikel 27 affattes således:

"Artikel 27

Underretning om midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser og risikovurdering

1. Medlemsstaternes underretning om genindførelse af kontrol ved de indre grænser eller forlængelse heraf skal indeholde følgende oplysninger:
 - a) begrundelsen for genindførelsen eller forlængelsen, herunder alle relevante oplysninger om de begivenheder, der udgør en alvorlig trussel mod dens offentlige orden eller interne sikkerhed
 - b) omfanget af den foreslåede genindførelse eller forlængelse, idet det præciseres, ved hvilken del eller hvilke dele af de indre grænser der genindføres grænsekontrol, eller kontrollen forlænges
 - c) en angivelse af de godkendte grænseovergangssteder
 - d) datoen for og varigheden af den planlagte genindførelse eller forlængelse
 - e) overvejelserne om, hvorvidt genindførelsen af kontrol ved de indre grænser, jf. artikel 26, stk. 1, eller forlængelsen heraf, jf. artikel 26, stk. 2, er nødvendig og står i rimligt forhold til målet
 - f) hvis det er relevant, de foranstaltninger, som de øvrige medlemsstater skal træffe.

To eller flere medlemsstater kan i fællesskab indgive en underretning.

Underretningen skal indgives i overensstemmelse med en standardformular, der fastlægges af Kommissionen ved en gennemførelsesretsakt, og som skal gøres tilgængelig online. Denne gennemførelsesretsakt skal vedtages efter undersøgelsesproceduren i artikel 38, stk. 2.

2. Hvis der har været indført grænsekontrol i seks måneder, jf. artikel 25a, stk. 4, skal alle efterfølgende underretninger om forlængelse af denne kontrol indeholde en risikovurdering. Risikovurderingen skal indeholde en beskrivelse af omfanget af og den forventede udvikling i den konstaterede alvorlige trussel, navnlig hvor længe den konstaterede alvorlige trussel forventes at vare ved, og hvilke afsnit af de indre grænser der kan blive berørt, samt oplysninger om koordineringsforanstaltninger med de øvrige medlemsstater, som påvirkes eller sandsynligvis vil blive påvirket af sådanne foranstaltninger.
3. Når genindførelsen af grænsekontrol eller forlængelsen af den skyldes de store ulovlige bevægelser, der er omhandlet i artikel 25, stk. 1, litra b), skal risikovurderingen også indeholde oplysninger om omfanget af og tendenserne i sådanne ulovlige bevægelser, herunder oplysninger indhentet fra de relevante EU-agenturer i overensstemmelse med deres respektive mandater og en dataanalyse fra relevante informationssystemer.

4. Den pågældende medlemsstat forelægger på Kommissionens anmodning alle yderligere oplysninger, herunder koordineringsforanstaltningerne med de medlemsstater, der er berørt af den planlagte forlængelse af grænsekontrollen ved de indre grænser, samt de yderligere oplysninger, der er nødvendige for at vurdere den mulige anvendelse af de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 23 og 23a.
5. De medlemsstater, der sender en underretning efter stk. 1 eller 2, kan om nødvendigt og i overensstemmelse med national ret beslutte at klassificere alle eller dele af oplysningerne.

En sådan klassificering udelukker ikke adgangen til oplysninger gennem egnede og sikre kanaler for politisamarbejde for de øvrige medlemsstater, der er berørt af den midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser."

- 12) Følgende artikel 27a indsættes:

"Artikel 27a

Konsultation med medlemsstaterne og udtalelse fra Kommissionen

1. Efter modtagelsen af underretningerne i henhold til artikel 27, stk. 1, kan Kommissionen indlede en konsultationsproces, når det er relevant, herunder fælles møder mellem den medlemsstat, der planlægger at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser eller forlænge den, og de øvrige medlemsstater, navnlig dem, der bliver direkte berørt af sådanne foranstaltninger, og de relevante EU-agenturer.

Konsultationen skal navnlig vedrøre den konstaterede trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed, relevansen af den påtænkte genindførelse af grænsekontrol under hensyntagen til, hvor egnede alternative foranstaltninger er, samt til måder, hvorpå det sikres, at det gensidige samarbejde mellem medlemsstaterne i forbindelse med den genindførte grænsekontrol gennemføres.

Den medlemsstat, der planlægger at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser eller forlænge denne kontrol, tager størst muligt hensyn til resultaterne af denne konsultation, når den foretager grænsekontrol ved den indre grænse.
2. Efter modtagelsen af underretninger i forbindelse med genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser eller forlængelsen af denne kontrol kan Kommissionen eller enhver anden medlemsstat, uden at det berører artikel 72 i TEUF, afgive udtalelse, hvis de på grund af oplysningerne i underretningen og risikovurderingen, hvis det er relevant, eller alle andre oplysninger har betænkeligheder med hensyn til, om den planlagte genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser eller forlængelsen heraf er nødvendig eller står i rimeligt forhold til målet.
3. Efter modtagelsen af underretninger i forbindelse med en forlængelse af grænsekontrollen ved de indre grænser i henhold til artikel 25a, stk. 4, som fører til en fortsættelse af grænsekontrollen ved de indre grænser i samlet 18 måneder, afgiver Kommissionen en udtalelse om, hvorvidt en sådan kontrol ved de indre grænser er nødvendig og står i rimeligt forhold til målet.
4. Når Kommissionen afgiver udtalelse som omhandlet i stk. 2 eller 3, kan den iværksætte en konsultationsproces for at drøfte udtalelsen med medlemsstaterne. Hvis Kommissionen eller en medlemsstat afgiver en udtalelse, hvori der gives udtryk for betænkeligheder med hensyn til, om den genindførte kontrol ved de indre grænser

er nødvendig og står i rimeligt forhold til målet, iværksætter Kommissionen en sådan proces.

5. Finder en medlemsstat, at der foreligger en ekstraordinær situation, som berettiger den fortsatte kontrol ved de indre grænser ud over den maksimale periode, der er omhandlet i artikel 25, stk. 5, underretter den Kommissionen herom i overensstemmelse med artikel 27, stk. 2. Den nye underretning fra medlemsstaten skal dokumentere, at der fortsat består en trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed, idet der tages hensyn til Kommissionens udtalelse i henhold til stk. 3. Kommissionen afgiver en opfølgende udtalelse."

- 13) Artikel 28 affattes således:

"Artikel 28

Særlig mekanisme, når en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed bringer den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser i fare

1. Når Kommissionen fastslår, at den samme alvorlige trussel mod den interne sikkerhed eller den offentlige orden berører et flertal af medlemsstaterne og bringer den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser i fare, kan den fremsætte et forslag til Rådet om at vedtage en gennemførelsesafgørelse, der bemyndiger medlemsstaterne til at genindføre grænsekontrol, når de tilgængelige foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 23 og 23a, ikke er tilstrækkelige til at imødegå truslen.
2. Afgørelsen skal gælde for en periode på op til seks måneder og kan efter forslag fra Kommissionen forlænges i yderligere perioder på op til seks måneder, så længe truslen varer ved, idet der tages hensyn til den i stk. 5 omhandlede revision.
3. Hvis medlemsstaterne genindfører grænsekontrol eller forlænger den på grund af den i stk. 1 omhandlede trussel, skal denne kontrol fra ikrafttrædelsen af Rådets afgørelse baseres på denne afgørelse.
4. I den i stk. 1 omhandlede rådsafgørelse skal der også henvises til alle passende afbødende foranstaltninger, som skal fastsættes på nationalt plan og EU-plan for at minimere virkningerne af genindførelsen af grænsekontrol.
5. Kommissionen ser nærmere på udviklingen i den konstaterede trussel samt virkningerne af de foranstaltninger, der er vedtaget i overensstemmelse med den i stk. 1 omhandlede rådsafgørelse, med henblik på at vurdere, om foranstaltningerne fortsat er berettigede.
6. Medlemsstaterne underretter straks Kommissionen og de øvrige medlemsstater i Rådet om genindførelsen af grænsekontrol i overensstemmelse med den i stk. 1 omhandlede afgørelse.
7. Kommissionen kan udstede en henstilling med angivelse af andre foranstaltninger som omhandlet i artikel 23 og 23a, som kan supplere kontrollen ved de indre grænser eller være bedre egnede til at imødegå den konstaterede trussel mod den interne sikkerhed eller den offentlige orden som omhandlet i stk. 1."

- 14) I artikel 31 foretages følgende ændringer:

- a) Artikel 31 bliver stk. 1
- b) Som stk. 2 tilføjes:

"2. Såfremt en medlemsstat underretter Kommissionen og de øvrige medlemsstater om genindførelsen af grænsekontrol i overensstemmelse med artikel 27, stk. 1, meddeler den samtidig Europa-Parlamentet og Rådet følgende:

- a) nærmere oplysninger om de indre grænser, hvor der skal genindføres grænsekontrol
- b) årsagerne til den foreslåede genindførelse
- c) en angivelse af de godkendte grænseovergangssteder
- d) datoen for og varigheden af den planlagte genindførelse
- e) i givet fald de foranstaltninger, som de øvrige medlemsstater skal træffe.

3. Medlemsstaterne kan klassificere oplysninger i henhold til artikel 27, stk. 4.

Medlemsstaterne er ikke forpligtet til at give alle de oplysninger, der er omhandlet i stk. 2, i de tilfælde, der er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed.

Klassificeringen af oplysninger udelukker ikke, at Kommissionen stiller oplysningerne til rådighed for Europa-Parlamentet. Fremsendelse og håndtering af oplysninger og dokumenter til Europa-Parlamentet efter denne artikel behandles i overensstemmelse med de regler om fremsendelse og håndtering af klassificerede informationer, der finder anvendelse mellem Europa-Parlamentet og Kommissionen."

15) Artikel 33 affattes således:

"Artikel 33

Rapport om genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser

1. Senest fire uger efter ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser forelægger de medlemsstater, som har foretaget grænsekontrol ved de indre grænser, en rapport for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om genindførelsen af kontrol ved de indre grænser og eventuelt forlængelse af denne kontrol.
2. Uden at det berører stk. 1, forelægger den berørte medlemsstat, hvis grænsekontrollen forlænges som omhandlet i artikel 25a, stk. 5, en rapport efter tolv måneder og derefter hver tolvte måned, hvis grænsekontrollen undtagelsesvis opretholdes.
3. I rapporten skal der navnlig redegøres for den indledende og opfølgende vurdering af nødvendigheden af grænsekontrol og opfyldelsen af de i artikel 26 omhandlede kriterier, gennemførelsen af kontrollen, det praktiske samarbejde med nabomedlemsstater, virkningerne for bevægeligheden for personer, navnlig i grænseregioner, og hvorvidt genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser har været effektiv, herunder en efterfølgende vurdering af, om genindførelsen af grænsekontrol står i rimeligt forhold til midlet.
4. Kommissionen vedtager et ensartet format for en sådan rapport og gør det tilgængeligt online.
5. Kommissionen kan afgive udtalelse om den efterfølgende vurdering af den midlertidige genindførelse af kontrol ved en eller flere indre grænser eller ved dele heraf.

6. Kommissionen forelægger mindst en gang om året Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om funktionen af området uden kontrol ved de indre grænser ("Schengenstatusrapport"). Denne rapport skal indeholde en liste over alle beslutninger om genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, der er truffet i løbet af det pågældende år. Den skal også indeholde oplysninger om tendenserne inden for Schengenområdet med hensyn til tredjelandstatsborgeres ulovlige bevægelser under hensyntagen til de tilgængelige oplysninger fra de relevante EU-agenturer, en dataanalyse fra relevante informationssystemer og en vurdering af, om genindførelsen af grænsekontrol i den periode, rapporten dækker, er nødvendig og står i rimeligt forhold til målet."

16) I artikel 39, stk. 1, tilføjes som litra h):

"h) Medlemsstaterne underretter Kommissionen om de lokale administrative områder, der betragtes som grænseregioner og alle relevante ændringer heraf."

17) Som artikel 42b indsættes:

"Artikel 42b

Underretning om grænseregioner

Senest [*two months of the entry into force of this Regulation*] underretter medlemsstaterne Kommissionen om de dele af deres område, der betragtes som grænseregioner.

Medlemsstaterne informerer også Kommissionen om alle relevante ændringer heraf."

18) Følgende bilag XI tilføjes:

"BILAG XI

Væsentlige rejser

De væsentlige funktioner eller behov, der er omhandlet i artikel 2, nr. 23, henviser til rejser med henblik på udførelse af en af følgende funktioner eller dækning af et af følgende behov:

- i. fagfolk inden for sundhedssektoren, sundhedsforskere og fagfolk inden for ældreplejen
- ii. grænsearbejdere
- iii. transportpersonale
- iv. diplomater, personale ved internationale organisationer og personer indbudt af internationale organisationer, hvis fysiske tilstedeværelse er nødvendig for, at disse organisationer fungerer korrekt, militærpersoner og humanitære hjælpearbejdere og civilbeskyttelsespersonale under udøvelsen af deres hverv
- v. passagerer i transit
- vi. passagerer, der rejser af bydende familiemæssige årsager
- vii. søfarende
- viii. personer med behov for international beskyttelse eller andre humanitære behov."

19) Som nyt bilag XII indsættes:

"BILAG XII

DEL A

Procedure for overførsel af personer, der pågribes ved de indre grænser

1. Afgørelserne skal indeholde grundene til, at en person ikke har ret til ophold. De finder anvendelse umiddelbart.
2. Der træffes afgørelse ved brug af en standardformular som fastsat i del B, som udfyldes af den kompetente nationale myndighed.
Den udfyldte standardformular udleveres til den pågældende tredjelandstatsborger, som skal kvittere for modtagelsen af afgørelsen ved at underskrive formularen og modtage en kopi af den underskrevne formular.
Hvis tredjelandstatsborgeren nægter at underskrive standardformularen, anfører den kompetente myndighed dette afslag på formularen i rubrikken "Bemærkninger".
3. De nationale myndigheder, som træffer en afgørelse om afslag, registrerer følgende oplysninger:
 - a) den pågældende tredjelandstatsborgers identitet og nationalitet, for så vidt som dette kan fastslås
 - b) henvisninger til identitetsdokumentet, hvis det er relevant
 - c) i givet fald kopier af dokumenter eller data vedrørende den pågældende tredjelandstatsborgers identitet eller nationalitet kombineret med de relevante nationale databaser eller EU-databaser
 - d) begrundelsen for afslaget
 - e) datoen for afslaget
 - f) hvilken medlemsstat tredjelandstatsborgeren blev sendt tilbage til.
4. De nationale myndigheder, som træffer en afgørelse om afslag, indsamler følgende oplysninger:
 - a) antallet af personer, der får afslag på indrejse
 - b) antallet af personer, der får afslag på ophold
 - c) antallet af personer, der er sendt tilbage
 - d) hvilke(n) medlemsstat(er) personerne blev sendt tilbage til
 - e) de pågrebne tredjelandstatsborgeres nationalitet, hvis disse oplysninger foreligger
 - f) begrundelsen for nægtelse af indrejse og ophold
 - g) type grænse som anført i artikel 2, nr. 1, i forordning (EU) 2016/399, hvorfra tredjelandstatsborgerne blev sendt tilbage.
5. Personer, der får afslag på indrejse eller ret til ophold, har ret til at påklage afgørelsen. Klageproceduren følger national ret. Tredjelandstatsborgeren skal ligeledes have en skriftlig oversigt over de kontaktpunkter, der kan oplyse om repræsentanter med kompetence til at handle på tredjelandstatsborgerens vegne i henhold til national ret, på et sprog, som den pågældende forstår eller med rimelighed kan formodes at forstå. Indgivelse af en klage har ikke opsættende virkning.

6. De myndigheder, som i henhold til national ret er beføjet hertil, sikrer, at en tredjelandstatsborger, der er genstand for en afgørelse om afslag, straks og senest inden for 24 timer overføres til de kompetente myndigheder i nabomedlemsstaten. De myndigheder, som i henhold til national ret i nabomedlemsstaten er beføjet hertil, samarbejder med medlemsstatens myndigheder med henblik herpå.
7. Hvis en tredjelandstatsborger, som er genstand for en afgørelse som omhandlet i stk. 1, er blevet befordret til grænsen af en transportvirksomhed, skal den lokalt ansvarlige myndighed:
- pålægge transportvirksomheden at tage ansvaret for den pågældende tredjelandstatsborger og straks befordre denne til det tredjeland, som vedkommende er ankommet fra
 - indtil tilbagesendelse kan finde sted, træffe passende foranstaltninger i overensstemmelse med national ret og under hensyn til de lokale forhold for at forhindre, at tredjelandstatsborgere, der er blevet nægtet indrejse, indrejser ulovligt.

DEL B

Standardformular til overførsel af personer, der pågribes ved de indre grænser

		Statens navn _____	
Statens logo (angivelse af myndighed)			

_____ (1)			
OVERFØRSELSPROCEDURE VED DEN INDRE GRÆNSE			
Den _____ kl. _____ ved (angiv typen af den indre grænse i nærheden eller andre relevante oplysninger vedrørende en fælles patruljes pågribelse) _____			
oplyser	undertegnede	følgende	med _____ hensyn til: _____
Personoplysninger (hvis de foreligger)			
Efternavn _____	Fornavn _____		
Fødselsdato: _____	Fødested _____	Køn _____	
Nationalitet _____	Bopæl i _____		
Type identitetsdokument _____	nummer _____		
Udstedt _____	i _____	den _____	
Visumnummer, _____	hvis det foreligger, _____	type _____	udstedt af _____
Gyldigt fra _____ til _____			
i _____ dage: _____			
Den pågældende er kommet fra _____ med (det anvendte transportmiddel anføres, f.eks. flynummer) og underrettes herved om, at vedkommende ikke har ret til ophold i landet og vil blive overført til _____ i henhold til (angiv _____)			

henvisninger til gældende national lovgivning) af følgende årsager:

- A) er ikke i besiddelse af et gyldigt rejsedokument
- B) er i besiddelse af et falsk/forfalsket/ændret rejsedokument
- C) er ikke i besiddelse af et gyldigt visum eller en gyldig opholdstilladelse
- D) er i besiddelse af falsk/forfalsket/ændret visum eller opholdstilladelse
- E) er ikke i besiddelse af dokumentation for opholdets formål og de nærmere omstændigheder herved.

Følgende dokument(er) kunne ikke forelægges: _____

- F) har allerede opholdt sig 90 dage inden for den forudgående periode på 180 dage på Den Europæiske Unions medlemsstaters område
- G) er ikke i besiddelse af de nødvendige subsistensmidler i forhold til opholdets varighed og karakter eller midler til tilbagereisen til hjemlandet eller transitlandet
- H) er en person, der er omfattet af en indberetning om nægtelse af indrejse
 - i SIS
 - i det nationale register
- I) anses for at udgøre en trussel mod en eller flere af Den Europæiske Unions medlemsstaters offentlige orden, interne sikkerhed, offentlige sundhed eller internationale forbindelser (*hver stat skal anføre det nationale lovgivningsmæssige grundlag for en sådan overførsel*).

Bemærkninger

- Den pågældende person har nægtet af underskrive formularen.

Den berørte person Polititienestemand med ansvar for kontrol

Den pågældende kan påklage afgørelsen om nægtelse af ret til ophold som fastsat i national ret. Den pågældende modtager en kopi af dette dokument (*hver stat skal anføre det nationale lovgivningsmæssige grundlag og proceduren vedrørende klageretten*).

Artikel 2

Ændring af direktiv 2008/115/EF

1. Artikel 6, stk. 3, i direktiv 2008/115/EF affattes således:

"3. Medlemsstaterne kan undlade at træffe afgørelse om tilbagesendelse af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold på deres område, hvis den pågældende tredjelandstatsborger tilbagetages af en anden medlemsstat efter proceduren i artikel 23a i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399* eller i henhold til bilaterale aftaler eller ordninger.

Den medlemsstat, der har tilbagetaget den pågældende tredjelandstatsborger i overensstemmelse med første afsnit, træffer afgørelse om tilbagesendelse i overensstemmelse med stk. 1. I sådanne tilfælde finder undtagelsen i første afsnit ikke anvendelse.

Medlemsstaterne underretter straks Kommissionen om eksisterende, ændrede eller nye bilaterale aftaler eller ordninger."

* 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).

Artikel 3

Gennemførelse af ændringen af direktiv 2008/115/EF

2. Medlemsstaterne vedtager og offentliggør senest den [6 months from entry into force of this Regulation] de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme artikel 2. De meddeler straks Kommissionen disse love og bestemmelser.

De anvender disse love og bestemmelser fra den [6 months from entry into force].

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til nærværende forordnings artikel 2 eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

Artikel 4

Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 1, nr. 6), finder dog anvendelse fra [the date at which the amendments provided for in Article 2 apply in the Member States].

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaterne.

Udfærdiget i Strasbourg, den [...].

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand