

Særberetning

## Fri bevægelighed i EU under covid-19-pandemien

Begrænsede undersøgelser af kontrollen ved de indre grænser og ukoordinerede foranstaltninger i medlemsstaterne



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET

# Indhold

	Punkt
<b>Resumé</b>	I-X
<b>Indledning</b>	01-19
<b>Fri bevægelighed for personer: en vigtig milepæl for EU</b>	01-04
<b>Schengenområdet</b>	05-09
<b>Kontrol ved de indre grænser i forbindelse med håndhævelse af covid-19-rejserestriktioner</b>	10-13
<b>EU's indsats under covid-19-pandemien</b>	14-17
<b>Schengenmekanismens udfordringer og fremtid</b>	18-19
<b>Revisionens omfang og revisionsmetoden</b>	20-24
<b>Bemærkninger</b>	25-75
<b>Kommissionens tilsyn med medlemsstaternes foranstaltninger var begrænset og hæmmet af den retlige ramme</b>	25-50
Kommissionen foretog ikke behørig undersøgelse af genindførelsen af kontrol ved de indre grænser	26-45
Kommissionen fører tilsyn med rejserestriktioner, men dens arbejde hæmmes af begrænsninger i den retlige ramme	46-50
<b>Trods Kommissionens og ECDC's bestræbelser var medlemsstaternes foranstaltninger for det meste ukoordinerede</b>	51-75
Kommissionen og ECDC udsendte relevant vejledning rettidigt for at lette koordineringen på EU-plan	53-68
Medlemsstaterne anvendte ukoordinerede tilgange til covid-19-relaterede restriktioner ved de indre grænser og i forbindelse med rejser	69-75
<b>Konklusioner og anbefalinger</b>	76-86

## **Bilag**

**Bilag I - Stikprøve på ti underretninger om kontrol ved de indre grænser, som medlemsstater indgav mellem 2015 og 2019**

**Bilag II - Relevante vejledninger udsendt af Kommissionen frem til juni 2021**

## **Akronymer og forkortelser**

## **Glossar**

## **Kommissionens svar**

**Svar fra Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC)**

## **Tidslinje**

## **Revisionshold**

## Resumé

**I** EU-borgernes ret til at færdes frit på EU-medlemsstaternes område er en af de fire grundlæggende frihedsrettigheder i Den Europæiske Union. Afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser i Schengenområdet har endvidere skabt et område uden grænser, hvilket letter personers frie bevægelighed yderligere.

**II** Siden 2020 har medlemsstaterne genindført kontrol ved de indre grænser primært for at håndhæve de restriktioner for den frie bevægelighed, der blev indført som følge af covid-19-pandemien. I henhold til Schengenlovgivningen må kontrol ved de indre grænser kun genindføres som en sidste udvej, og kontrollen skal i så fald være forholdsmæssig. Kommissionen er fortsat ansvarlig for at overvåge, om medlemsstaterne overholder EU-lovgivningen.

**III** Formålet med denne revision var at fastslå, om Kommissionen traf effektive foranstaltninger til at beskytte personers ret til fri bevægelighed under covid-19-pandemien. Revisionen omfattede kontrollen ved Schengenområdets indre grænser, de relaterede rejserestriktioner og koordineringsbestrebelse på EU-plan. Vi dækkede perioden indtil udgangen af juni 2021 og forventer, at denne revision vil bidrage til de løbende drøftelser om ændring af Schengensystemet, herunder ændringen af Schengenrænsekodeksen.

**IV** Vi konkluderer, at Kommissionen overvågede de restriktioner for den frie bevægelighed, som medlemsstaterne indførte, men at begrænsninger i den retlige ramme hæmmede dens tilsynsfunktion. Desuden foretog Kommissionen ikke behørig undersøgelse for at sikre, at kontrollen ved de indre grænser var i overensstemmelse med Schengenlovgivningen. Vi konstaterede, at medlemsstaternes underretninger om kontrol ved de indre grænser ikke gav tilstrækkelig dokumentation for, at kontrollen fandt sted som en sidste udvej, var forholdsmæssig og af begrænset varighed. Medlemsstaterne underrettede ikke altid Kommissionen om ny grænsekontrol og forelagde ikke altid de obligatoriske efterfølgende rapporter, hvori de bl.a. skal vurdere, hvor effektiv og forholdsmæssig deres kontrol ved de indre grænser er. Når der blev forelagt rapporter, indeholdt de ikke tilstrækkelige oplysninger om disse vigtige aspekter.

**V** Manglen på væsentlige oplysninger fra medlemsstaternes side påvirkede Kommissionens mulighed for at foretage en solid analyse af, i hvilket omfang deres grænsekontrolforanstaltninger var i overensstemmelse med Schengenlovgivningen. Kommissionen har imidlertid hverken anmodet medlemsstaterne om yderligere

oplysninger eller afgivet nogen udtalelse om grænsekontrol siden begyndelsen af covid-19-pandemien.

**VI** Kontrol ved de indre grænser blev ofte gennemført for at håndhæve en række covid-19-rejserestriktioner. Kommissionen er ansvarlig for at overvåge, om disse restriktioner er i overensstemmelse med princippet om fri bevægelighed, men begrænsninger i den retlige ramme hæmmede Kommissionens arbejde på dette område. Medlemsstaterne var ikke forpligtet til at underrette Kommissionen om rejserestriktioner, sådan som de var med hensyn til kontrol ved de indre grænser. Traktatbrudsproceduren, som er Kommissionens eneste redskab til at håndhæve retten til fri bevægelighed, egner sig endvidere ikke til situationer som covid-19-pandemien.

**VII** Kommissionen og Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC) udsendte rettidig vejledning for at lette koordineringen af kontrollen ved de indre grænser og rejserestriktionerne. Vejledningen om kontrollen ved de indre grænser indeholdt imidlertid hverken praktiske detaljer, f.eks. om, hvordan medlemsstaterne kan påvise, at proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling overholdes, eller eksempler på god praksis for forvaltning af de indre grænser under covid-19-pandemien. ECDC foretager ingen omfattende vurdering af, om dets vejledning er nyttig og virksom, da det ikke er juridisk forpligtet til at gøre dette.

**VIII** Kommissionen iværksatte vigtige initiativer med henblik på at koordinere foranstaltninger, der påvirker den frie bevægelighed. Den lancerede også portalen "Re-open EU" for at konsolidere vigtige oplysninger om rejserestriktioner for borgere. Selv et år efter pandemiens begyndelse var medlemsstaternes reaktioner dog stadig for det meste ukoordinerede og ikke altid i overensstemmelse med Kommissionens vejledning og Rådets henstillinger.

**IX** På grundlag af disse konklusioner anbefaler vi, at Kommissionen:

- nøje undersøger kontrollen ved de indre grænser
- strømliner indsamlingen af data om rejserestriktioner
- giver mere handlingsrettet vejledning om gennemførelsen af kontrol ved de indre grænser.

**X** Desuden bør ECDC forbedre overvågningen af, i hvilket omfang dets vejledning gennemføres.

# Indledning

## Fri bevægelighed for personer: en vigtig milepæl for EU

**01** Fri bevægelighed for personer er retten for EU-borgere og tredjelandstatsborgere med lovligt ophold til at færdes og opholde sig frit på EU-medlemsstaternes område. Den er en af de fire grundlæggende frihedsrettigheder i EU (sammen med den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser og kapital) og har været central for det europæiske projekt, siden det blev udtænkt. I henhold til traktaten om Den Europæiske Union<sup>1</sup> (TEU) skal Unionen give "borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer [...]". Retten til fri bevægelighed er yderligere nedfældet i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde<sup>2</sup> (TEUF) og i direktivet om fri bevægelighed<sup>3</sup>.

**02** EU-borgerne betragter den frie bevægelighed som en særlig stor milepæl i integrationsprocessen i EU. I en nylig meningsmåling var friheden til at rejse, studere og arbejde hvor som helst i EU det hyppigst nævnte aspekt knyttet til Den Europæiske Union, og det rangerede højest i alle 27 EU-medlemsstater, foran euroen og fred<sup>4</sup>.

**03** Ligesom andre grundlæggende rettigheder er EU-borgernes ret til fri bevægelighed ikke absolut. EU-lovgivningen gør det muligt at begrænse EU-borgernes frie bevægelighed af hensyn til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed<sup>5</sup>. Sådanne begrænsninger skal indføres under overholdelse af EU-rettens almindelige principper, særligt proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling.

---

<sup>1</sup> Artikel 3, stk. 2, i TEU.

<sup>2</sup> Artikel 20, stk. 2, litra a), og artikel 21, stk. 1, i TEUF.

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) 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 (direktivet om fri bevægelighed).

<sup>4</sup> Eurobarometer 95 - foråret 2021.

<sup>5</sup> Artikel 27 og 29 i direktiv 2004/38/EF.

**04** Den frie bevægelighed for personer inden for EU hænger ikke sammen med den afskaffelse af kontrollen ved de indre grænser i Schengenområdet, der har skabt et område uden grænser. Schengenområdets borgere kan færdes frit i dette område uden at skulle underkastes kontrol ved de indre grænser. EU-borgerne har ret til fri bevægelighed i hele EU, herunder til og fra EU-medlemsstater, der (endnu) ikke har afskaffet kontrollen ved de indre grænser. Selv om kontrollen ved de indre grænser ikke i sig selv begrænser den frie bevægelighed, bliver personbevægelser i praksis lettere, når den afskaffes.

## Schengenområdet

**05** Muligheden for at rejse frit i Schengenområdet er reguleret af Schengenaftalen og dens gennemførelseskonvention<sup>6</sup> samt Schengengrænsekodeksen<sup>7</sup>, der alle har som mål at afskaffe den fysiske grænsekontrol ved grænserne mellem Schengenlandene (i det følgende benævnt de "indre grænser"). På nuværende tidspunkt deltager 22 EU-medlemsstater samt Island, Norge, Liechtenstein og Schweiz i Schengensamarbejdet, mens nogle EU-medlemsstater ikke deltager: Irland har valgt ikke at deltage, og Bulgarien, Kroatien, Cypern og Rumænien er Schengenkandidatlande.

**06** Selv om hovedformålet med Schengenlovgivningen er at afskaffe de indre grænser, gør den det muligt at genindføre midlertidig kontrol ved de indre grænser i følgende ekstraordinære situationer og under fuld overholdelse af de generelle principper i EU-retten, navnlig proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling:

- Hvis der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i en medlemsstat<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Aftale mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser og konvention om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, EFT L 239 af 22. september 2000, s. 13-18 og s. 19-62.

<sup>7</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeksen).

<sup>8</sup> Schengengrænsekodeksens artikel 25 og 27.

- Hvis der som følge af uforudsete begivenheder foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i en medlemsstat, der kræver øjeblikkelig handling<sup>9</sup>.

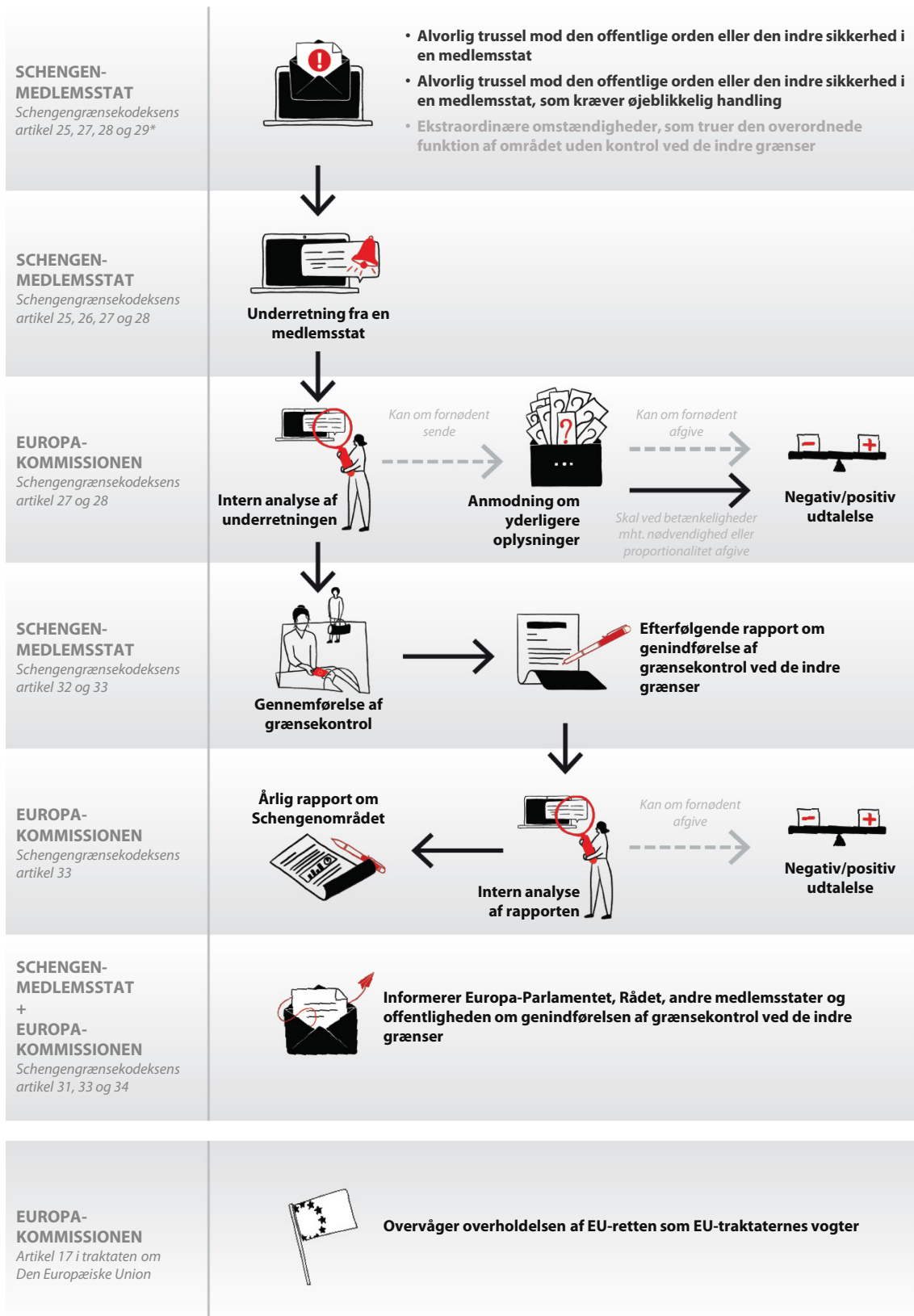
**07** *Figur 1* beskriver processen med genindførelse af kontrol ved de indre grænser i Schengenområdet. Den fremhæver Kommissionens rolle og mandat samt medlemsstaternes forpligtelser.

---

<sup>9</sup> Schengengrænsekodexens artikel 28.



**Figur 1 - Standardprocedure for genindførelse af kontrol ved de indre grænser**



\* specifik procedure, der ikke er vist i denne figur

Kilde: Revisionsretten.

**08** Under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser på grund af vedvarende alvorlige mangler i forbindelse med grænsekontrollen ved de ydre grænser, har Kommissionen mulighed for at fremsætte en henstilling<sup>10</sup> om at genindføre kontrol ved de indre grænser som en sidste udvej; henstillingen skal vedtages af Rådet. Grænsekontrollen kan genindføres i en periode på op til seks måneder og kan forlænges med yderligere perioder på seks måneder op til højst to år. Denne mekanisme fandt anvendelse i 2016, da Rådet anbefalede Danmark, Tyskland, Østrig og Sverige at genindføre kontrol ved de indre grænser på grund af migrationskrisen og sikkerhedstrusler<sup>11</sup>.

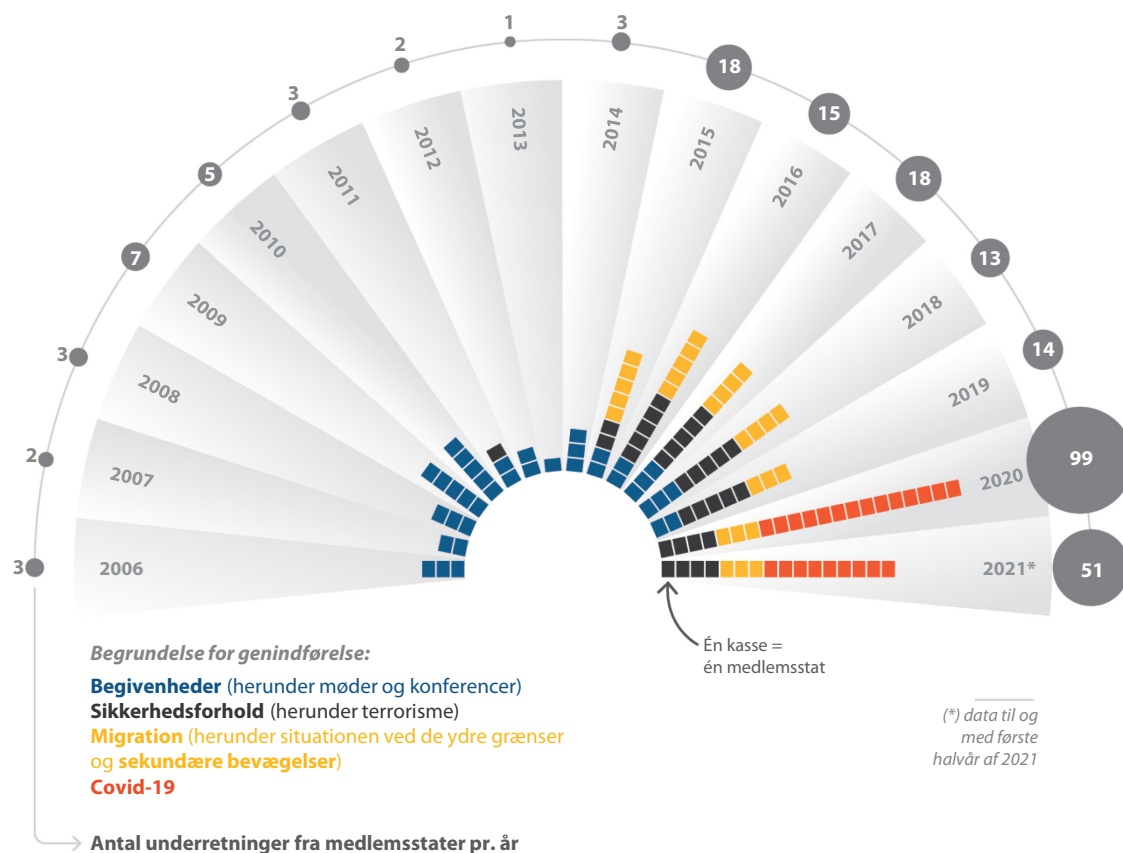
**09** De første afgørelser om at genindføre kontrol ved de indre grænser blev truffet i forbindelse med klart identificerbare og kortvarige begivenheder, navnlig store sportsstævner eller politiske møder (f.eks. europamesterskabet i fodbold i Østrig i 2008 og NATO-topmødet i Frankrig i 2009). Siden 2015 har flere medlemsstater genindført kontrol ved de indre grænser som reaktion på formodede migrationstrusler (hovedsagelig på grund af svagheder ved de ydre Schengengrænser og irregulære migranternes sekundære bevægelser fra deres første ankomstlande til deres bestemmelseslande) eller sikkerhedstrusler (hovedsagelig terrorisme). Siden marts 2020 er størstedelen af kontrollen ved de indre grænser blevet indført som reaktion på covid-19. **Figur 2** giver et overblik.

---

<sup>10</sup> Schengengrænsekodeksens artikel 29.

<sup>11</sup> Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/894 af 12. maj 2016 om en henstilling om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af Schengenområdet.

**Figur 2 - EU-medlemsstater, der genindførte kontrol ved Schengenområdet indre grænser mellem 2006 og 2021**



**NB:** Nogle medlemsstater genindførte grænsekontrol af flere årsager i samme år.

**Kilde:** Revisionsretten på grundlag af medlemsstaternes underretninger, der er offentliggjort på [Kommissionens websted](#).

## Kontrol ved de indre grænser i forbindelse med håndhævelse af covid-19-rejserestriktioner

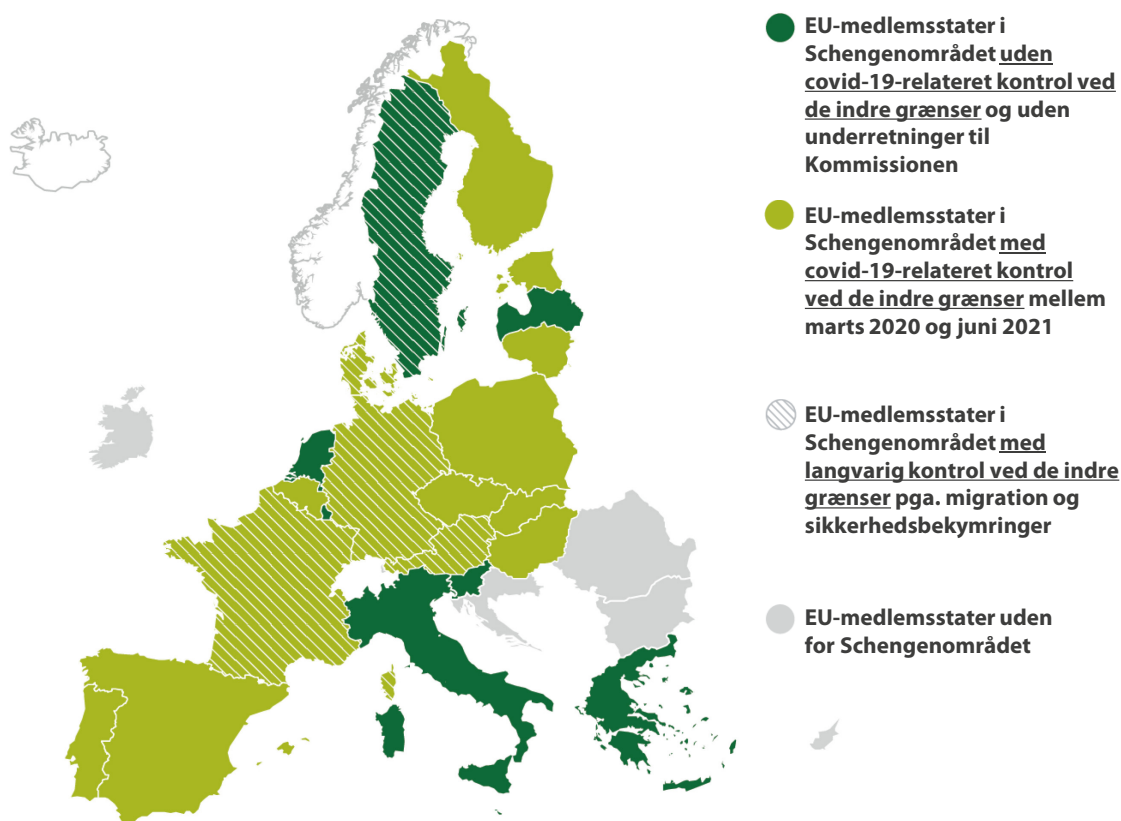
**10** Under covid-19-pandemien har medlemsstaterne i et forsøg på at begrænse spredningen af virusset truffet foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed inden for EU. Siden marts 2020 har medlemsstaternes reaktion på pandemien taget forskellige former - ofte i en kombination - herunder:

- restriktioner for rejser på tværs af grænserne, f.eks. krav om karantæne eller en negativ covid-19-test
- forbud mod ikkevæsentlige rejser.

**11** Generelt kan kontrol ved de indre grænser anvendes til at kontrollere, at disse restriktioner overholdes, f.eks. ved kontrol af, om en person kan dokumentere væsentligheden af sin rejse, har et gyldigt covid-19-certifikat, har udfyldt en kontaktopsporingsformular eller er registreret med henblik på karantæne. Det giver ikke blot mulighed for at foretage en systematisk overholdelseskontrol ved indrejse på det nationale område, men også for at nægte indrejse i tilfælde af manglende overholdelse. Kontrol ved de indre grænser i Schengenområdet må dog kun genindføres som en sidste udvej, og bevisbyrden med hensyn til at påvise, at kontrollen er forholdsmæssig, påhviler medlemsstaterne.

**12** *Figur 3* viser en oversigt over kontrollen ved de indre grænser i pandemiens første bølger mellem marts 2020 og juni 2021.

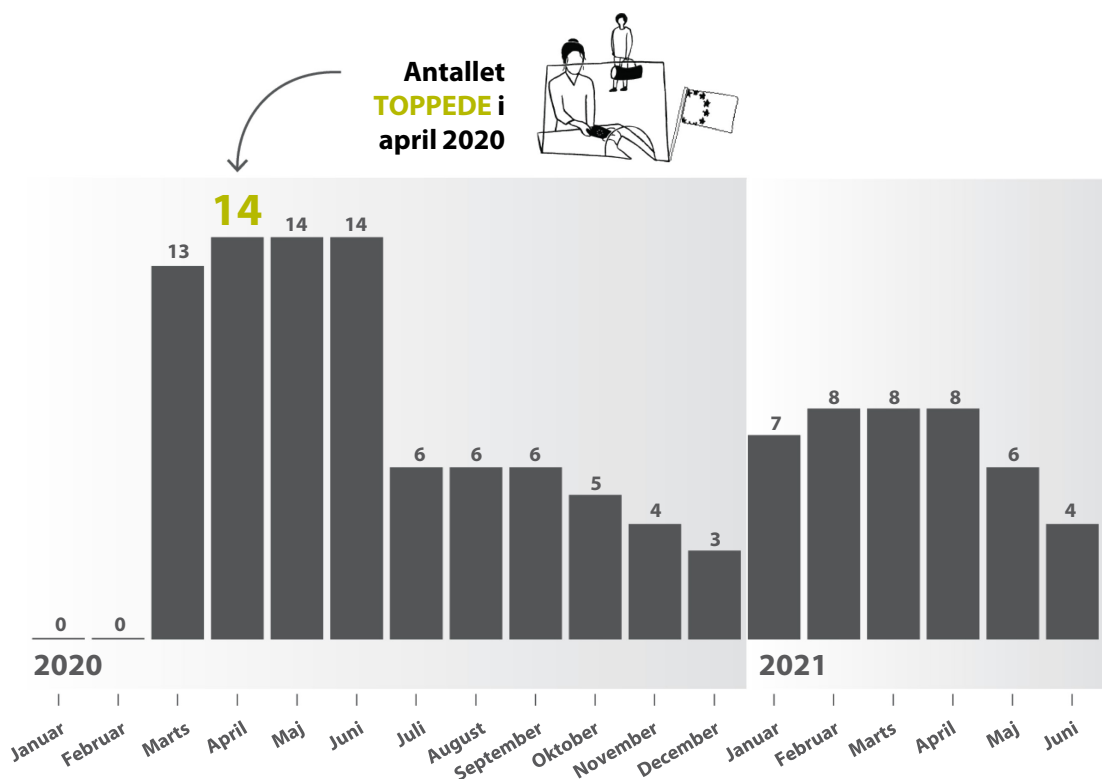
**Figur 3 - Oversigt over kontrollen ved de indre grænser mellem marts 2020 og juni 2021**



*Kilde:* Revisionsretten på grundlag af medlemsstaternes underretninger, der er offentliggjort på [Kommissionens websted](#).

**13** Ifølge Kommissionen genindførte 14 EU-medlemsstater kontrol ved Schengenområdets indre grænser for at håndhæve covid-19-rejserestriktioner. Som tidslinjen i *figur 4* viser, toppede antallet i april 2020.

Figur 4 - Antal EU-medlemsstater med covid-19-relateret kontrol ved Schengenområdet indre grænser mellem marts 2020 og juni 2021



Kilde: Revisionsretten på grundlag af medlemsstaternes underretninger, der er offentliggjort på [Kommissionens websted](#).

## EU's indsats under covid-19-pandemien

**14** Beskyttelse af folkesundheden henhører under medlemsstaternes kompetence. Det betyder, at enhver afgørelse om at gennemføre rejserestriktioner og håndhæve dem ved hjælp af grænsekontrol ligger hos de nationale regeringer. Kommissionen er dog fortsat ansvarlig for at overvåge, om disse restriktioner er i overensstemmelse med EU-lovgivningen om den frie bevægelighed.

**15** Desuden bør Kommissionen samtidig med at sikre, at Unionens almene interesser tilgodeses, fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne. Medlemsstaterne bør samarbejde med Kommissionen og vedtage koordinerede sundhedspolitikker og -programmer<sup>12</sup>. Til dette formål har Kommissionen taget forskellige initiativer bestående af vejledning, meddelelser og forslag til henstillinger fra EU-Rådet med henblik på at støtte koordinering af praksis i de forskellige medlemsstater.

**16** Kommissionen har også udviklet værktøjer til at fremme sikker og fri bevægelighed for personer og gøre covid-19-rejserestriktionerne mere gennemsigtige og forudsigelige for borgerne. Re-open EU<sup>13</sup>, som administreres af Det Fælles Forskningscenter, er f.eks. et værktøj, der har til formål at konsolidere vigtige oplysninger om grænser, tilgængelige transportmidler, rejserestriktioner og folkesundheds- og sikkerhedsforanstaltninger i EU. Kommissionen har foreslået og sammen med medlemsstaterne udviklet EU's digitale covidcertifikat<sup>14</sup> for at støtte en mere koordineret tilgang til rejserestriktioner mellem medlemsstaterne. Reglerne om EU's digitale covidcertifikat fastlægger en ramme for udstedelse, kontrol og godkendelse af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater for at lette fri bevægelighed under pandemien. Kommissionen har også oprettet interoperabilitetsplatforme for at lette kontaktopsporing i hele EU ved hjælp af kontaktopsporingsformularer og smartphoneapps.

**17** EU's indsats ydes ikke kun af Kommissionen, men også af Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC), der er et uafhængigt EU-agentur (dvs. ikke under Kommissionens direkte kontrol), hvis formål er at styrke Europas forsvar mod smitsomme sygdomme. Det dækker en bred vifte af aktiviteter, herunder overvågning, epidemiologiske efterretninger og videnskabelig rådgivning.

---

<sup>12</sup> Artikel 17 i TEU og artikel 168 i TEUF.

<sup>13</sup> <https://reopen.europa.eu/en>

<sup>14</sup> Forordning (EU) 2021/953 om en ramme for udstedelse, kontrol og accept af interoperable covid-19-vaccinations-, test- og restitutionscertifikater (EU's digitale covidcertifikat) for at lette fri bevægelighed under covid-19-pandemien.

## Schengenmekanismens udfordringer og fremtid

**18** Schengenområdet har aldrig oplevet en situation som covid-19-pandemien, men lejlighedsvis genindførelse af kontrol ved de indre grænser har udfordret det grænsefrie område siden 2015. Pandemien er kommet oven i de allerede eksisterende spændinger, der er forårsaget af migrationskrisen og terrortrusler, hvilket medfører en risiko for, at den "midlertidig[e] kontrol ved de indre grænser bliver halvpermanent på mellemlang sigt"<sup>15</sup>.

**19** For at afhjælpe denne situation offentliggjorde Kommissionen en Schengenstrategi i juni 2021<sup>16</sup>. Blandt strategiens mest centrale tiltag i Schengenområdet uden kontrol ved de indre grænser er: i) en politisk og teknisk dialog med de medlemsstater, der har genindført langvarige kontrolforanstaltninger ved de indre grænser, ii) et forslag til forordning om ændring af Schengengrænsekodeksen og iii) kodifikation af de retningslinjer og henstillinger, der er udarbejdet under covid-19-pandemien. I december 2021 offentliggjorde Kommissionen sit forslag til den ændrede Schengengrænsekodeks<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Europa-Parlamentets beslutning af 19. juni 2020 om situationen i Schengenområdet efter covid-19-udbruddet (2020/2640(RSP)), punkt 12.

<sup>16</sup> En strategi for et fuldt fungerende og robust Schengenområde, COM(2021) 277 final.

<sup>17</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage, COM(2021) 891 final.

## Revisionens omfang og revisionsmetoden

**20** Formålet med denne revision var at fastslå, om Kommissionen har truffet effektive foranstaltninger til at beskytte personers ret til fri bevægelighed under covid-19-pandemien. For at besvare dette overordnede revisionsspørgsmål søgte vi svar på to underspørgsmål:

- 1) Har Kommissionen effektivt undersøgt kontrollen ved Schengenområdet indre grænser og rejserestriktionerne?
- 2) Har Kommissionen fremmet en koordineret indsats fra medlemsstaternes side for at afbøde virkningerne af kontrollen ved Schengenområdet indre grænser og rejserestriktionerne?

**21** I de seneste år har vores revisionsberetninger dækket den del af Schengenstrategien, der vedrører de ydre grænser: hotspots i Grækenland og Italien<sup>18</sup>, migrationsstyring (herunder asyl- og omfordelingsprocedurer)<sup>19</sup>, IT-systemer<sup>20</sup>, Frontexoperationer<sup>21</sup>, tilbagesendelses- og tilbagetagelsespolitik<sup>22</sup> samt Europols støtte til bekæmpelse af migrantsmugling<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> Særberetning nr. 06/2017: EU's reaktion på flygtningekrisen: "hotspottilgangen".

<sup>19</sup> Særberetning nr. 24/2019: Asyl, omfordeling og tilbagesendelse af migranter: Tiden er inde til at lukke hullet mellem mål og resultater.

<sup>20</sup> Særberetning nr. 20/2019: EU's informationssystemer til understøttelse af grænsekontrollen - et stærkt redskab, men der er brug for større fokus på rettidige og fyldestgørende data.

<sup>21</sup> Særberetning nr. 08/2021: Frontex' støtte til forvaltningen af de ydre grænser: endnu ikke effektiv nok.

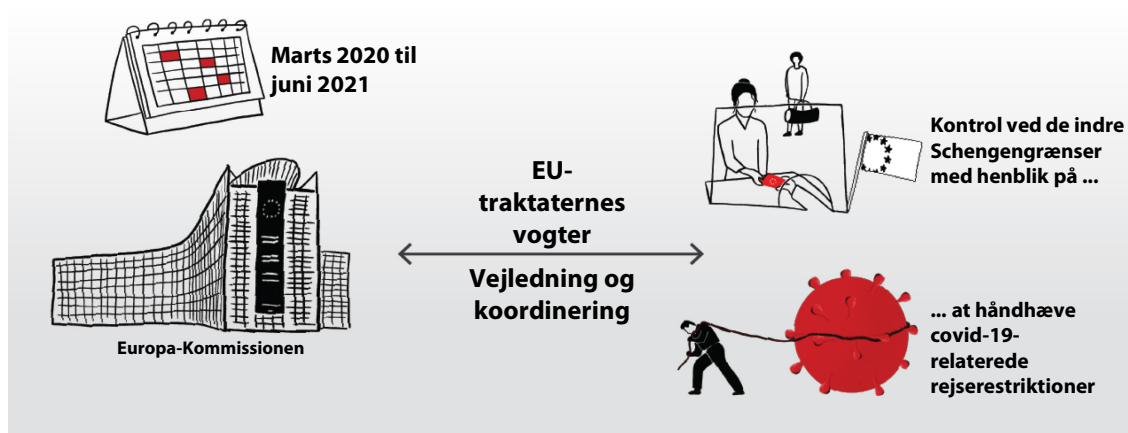
<sup>22</sup> Særberetning nr. 17/2021: EU's tilbagetagelsessamarbejde med tredjelande: relevante foranstaltninger, men begrænsede resultater.

<sup>23</sup> Særberetning nr. 19/2021: Europols støtte til bekæmpelse af migrantsmugling: Europol er en værdsat partner, men gør ikke nok brug af datakilder og resultatmåling.



**22** I denne revision ser vi på den del af Schengenstrategien, der vedrører de indre grænser. Vi undersøgte navnlig Kommissionens undersøgelser af den kontrol ved de indre grænser og de rejserestriktioner, som medlemsstaterne havde indført, og de foranstaltninger, som Kommissionen havde truffet i begyndelsen af pandemien for at lette en koordineret indsats. Vi forventer, at denne revision vil bidrage til de løbende drøftelser om ændring af Schengensystemet, herunder ændringen af Schengengrænsekodeksen. Revisionen dækker perioden fra marts 2020 til juni 2021 (jf. figur 5).

**Figur 5 - Revisionens fokus**



Kilde: Revisionsretten.

**23** Vi udførte revisionen via skrivebordsgennemgange, skriftlige spørgeskemaer og interview med relevante interessenter såsom Kommissionen, ECDC og Det Fælles Forskningscenter. Vi foretog en dokumentgennemgang og en analyse af:

- relevant EU-lovgivning, herunder direktivet om fri bevægelighed og Schengengrænsekodeksen, med henblik på at identificere centrale lovkrav og de forskellige interessenters ansvarsområder
- alle de 150 underretninger om midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser, som medlemsstater indgav mellem marts 2020 og juni 2021, og alle tilgængelige efterfølgende rapporter fra de pågældende medlemsstater vedrørende disse underretninger
- en stikprøve på ti underretninger fra medlemsstater og Kommissionens relaterede interne dokumentation om genindførelse af kontrol ved de indre grænser mellem 2015 og 2019. Vi undersøgte disse underretninger for at sammenligne Kommissionens undersøgelse af underretninger om kontrol ved de indre grænser før og efter covid-19-pandemiens udbrud

- o interne dokumenter i Kommissionen, herunder 33 møderapporter fra Coronainformationsgruppen (jf. punkt 69), og Kommissionens overvågning af den midlertidige genindførelse af kontrol ved de indre grænser og rejserestriktionerne.

Derudover mødtes vi med repræsentanter fra seks nationale repræsentationer ved EU, der blev udvalgt for at opnå en afbalanceret geografisk dækning (Belgien, Danmark, Tyskland, Litauen, Portugal og Slovenien).

**24** Revisionen fokuserede på EU-borgernes perspektiv i forbindelse med rejser inden for EU. Særlige rettigheder for tredjelandstatsborgere, herunder retten til at anmode om international beskyttelse og søge asyl i EU, var ikke omfattet af revisionen. Revisionen omfattede heller ikke Schengenlande uden for EU (Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz).

## Bemærkninger

### Kommissionens tilsyn med medlemsstaternes foranstaltninger var begrænset og hæmmet af den retlige ramme

**25** I de følgende punkter ser vi på, om:

- a) Kommissionen foretog behørig undersøgelse af medlemsstaternes midlertidige genindførelse af kontrol ved de indre grænser under covid-19-pandemien. Dette omfattede ikke kun den grænsekontrol, der blev indført som følge af pandemien, men også den kontrol, som var forårsaget af migrationskrisen og sikkerhedstrusler, og som stadig fandt sted under pandemien. Vi undersøgte endvidere, om Kommissionen gjorde fuld brug af de muligheder, som den retlige ramme giver for at håndhæve medlemsstaternes overholdelse af EU-lovgivningen
- b) Kommissionen systematisk og rettidigt vurderede, om de rejserestriktioner, som medlemsstaterne havde indført, var i overensstemmelse med gældende EU-lovgivning. Vi undersøgte endvidere, om Kommissionen traf foranstaltninger, når den identificerede potentielle tilfælde af manglende overholdelse i den periode, som revisionen omfattede.

### Kommissionen foretog ikke behørig undersøgelse af genindførelsen af kontrol ved de indre grænser

**26** Schengenreglerne stiller strenge krav vedrørende begrundelser, maksimal varighed og procedurer, når medlemsstater vil genindføre kontrol ved de indre grænser. Det påhviler medlemsstaterne at påvise, at der ikke findes (bedre) alternativer til grænsekontrol, og at anvendelsen af grænsekontrol er berettiget som en sidste udvej. Når medlemsstaterne genindfører kontrol ved de indre grænser, skal de underrette Kommissionen. Underretningerne skal være rettidige og indeholde alle de oplysninger, der er nødvendige for Kommissionens vurdering.

**27** Når en medlemsstats underretning ikke indeholder tilstrækkelige oplysninger, bør Kommissionen anmode om yderligere oplysninger. Hvis Kommissionen har betænkeligheder med hensyn til overholdelsen af EU-retten, kan den afgive en udtalelse med henblik på at give offentligt udtryk for sin holdning til den pågældende kontrol ved de indre grænser. Har den betænkeligheder med hensyn til, hvorvidt foranstaltningen er nødvendig og forholdsmæssig, "afgiver den udtalelse herom" (jf. punkt [06-08](#) og [figur 1](#)).

## Grænsekontrol indført før pandemien

**28** Rådet henstillede<sup>24</sup> til Danmark, Tyskland, Østrig og Sverige, som var blevet hårdt ramt af migrationskrisen og sikkerhedstrusler, at de kunne opretholde forholdsmæssig midlertidig grænsekontrol i en periode på højst seks måneder. Denne henstilling blev fremsat endnu tre gange (i november 2016 og i februar og maj 2017<sup>25</sup>) med gyldighed indtil november 2017.

**29** Vi undersøgte en stikprøve af de underretninger, som medlemsstaterne indgav om kontrol ved de indre grænser mellem 2015 og 2019, for at sammenligne Kommissionens undersøgelser før og efter covid-19-pandemiens udbrud (jf. *bilag I*). Vi konstaterede, at fire af de ti undersøgte underretninger (dem, der er blevet indgivet siden november 2017) ikke indeholdt tilstrækkelige oplysninger til, at Kommissionen kunne vurdere proportionaliteten af de pågældende grænsekontrolforanstaltninger. De indeholdt navnlig ikke nogen begrundelse for, at foranstaltningerne var en sidste udvej i mangel af en alternativ løsning. Kommissionen anmodede medlemsstaterne om yderligere oplysninger i alle fire tilfælde, men de svar, den modtog, var stadig utilstrækkelige til at muliggøre en robust vurdering.

**30** Siden 2020 har indholdet af medlemsstaternes underretninger om migrations- eller sikkerhedstrusler fortsat været utilstrækkeligt til, at Kommissionen kan vurdere proportionaliteten af grænsekontrollen (jf. punkt **37** og **38**). På grund af en betydelig stigning i antallet af covid-19-relaterede underretninger anmoder Kommissionen dog ikke længere om yderligere oplysninger.

---

<sup>24</sup> Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/894 af 12. maj 2016 om en henstilling om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af Schengenområdet.

<sup>25</sup> Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/1989 af 11. november 2016, Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/246 af 7. februar 2017 og Rådets gennemførelsesafgørelse 2017/818 af 11. maj 2017.

**31** I henhold til Schengengrænsekodeksen kan kontrollen ved de indre grænser genindføres i højst to år. Fem medlemsstater (Danmark, Tyskland, Frankrig, Østrig og Sverige) overskred denne periode ved at ændre retsgrundlaget hvert andet år eller ved at hævde, at en ny underretning omhandler en ny grænsekontrol (snarere end en forlængelse af en eksisterende kontrol). På trods af dette afgav Kommissionen kun én fælles positiv udtalelse om proportionaliteten og nødvendigheden af den kontrol ved de indre grænser, som blev genindført i Østrig og Tyskland i oktober 2015<sup>26</sup>.

**32** Alle medlemsstater skal rapportere til Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om gennemførelsen af grænsekontrol senest fire uger efter, at kontrollen er ophævet<sup>27</sup>. De fem medlemsstater med langvarig grænsekontrol, der er nævnt i punkt **31**, har imidlertid stadig ikke forelagt en efterfølgende rapport seks år efter at have genindført kontrollen. Kommissionen har ikke truffet foranstaltninger for at indhente oplysninger om gennemførelsen af denne kontrol.

**33** Ifølge Kommissionen er omfanget og varigheden af den langvarige kontrol ved de indre grænser hverken forholdsmæssig eller nødvendig<sup>28</sup>. Kommissionen har mandat og er forpligtet til at overvåge overholdelsen af EU-retten og gribe ind i tilfælde af potentiel manglende overholdelse (jf. punkt **14**). Den kan indlede traktatbrudssager, men har endnu ikke gjort det trods sine betænkeligheder med hensyn til, hvorvidt kontrollen ved de indre grænser er i overensstemmelse med EU-retten.

**34** Kommissionen har i stedet valgt bløde foranstaltninger, dvs. dialog med medlemsstaterne og koordinering, men uden synlige resultater, da den kontrol ved de indre grænser, der blev genindført for mere end seks år siden, stadig finder sted. I Schengenstrategien fra juni 2021 gav Kommissionen udtryk for, at den har til hensigt at gøre brug af de retlige midler, den har til sin rådighed, i tilfælde, hvor medlemsstaterne forlænger kontrollen ved de indre grænser uforholdsmæssigt længe.

---

<sup>26</sup> Kommissionens udtalelse af 23. oktober 2015, C(2015) 7100 final.

<sup>27</sup> Schengengrænsekodeksens artikel 33.

<sup>28</sup> "Impact Assessment Report accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders", SWD(2021) 462 final.

## Grænsekontrol i relation til covid-19-pandemien

**35** Schengengrænsekodeksen nævner ikke specifikt, at en trussel mod folkesundheden kan bruges som begrundelse for at genindføre kontrol ved de indre grænser, men i lyset af covid-19-pandemien anerkendte Kommissionen, at en trussel mod folkesundheden kan udgøre en trussel mod den offentlige orden, hvilket gør det muligt for en medlemsstat at genindføre denne form for kontrol. I et sådant tilfælde skal medlemsstaten imidlertid opfylde et strengt krav om, at kontrollen ved de indre grænser ikke blot er en sidste udvej, men også er forholdsmæssig og af begrænset varighed.

**36** Grænsekontrol kan anvendes til at kontrollere en rejses væsentlighed samt forhold vedrørende testning og registrering med henblik på karantæne (men ikke selve karantænen), mens andre kontroller, der tager sigte på at begrænse spredningen af virusset, kan foretages af politi<sup>29</sup> eller sundhedspersonale<sup>30</sup> i stedet for grænsevagter (f.eks. temperaturscreening).

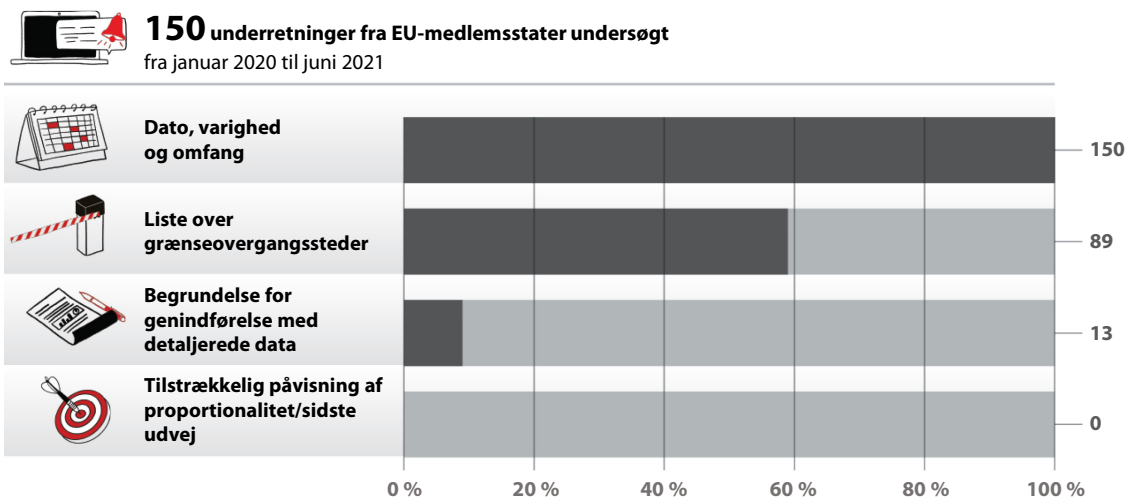
**37** Vi gennemgik alle de 150 underretninger om kontrol ved de indre grænser, som medlemsstaterne indgav til Kommissionen mellem marts 2020 og juni 2021. Af disse vedrørte 135 udelukkende covid-19, seks vedrørte covid-19 og migration eller sikkerhed, og de resterende ni vedrørte migration og/eller sikkerhed (jf. punkt 30). Vores gennemgang viser, at alle underretninger indeholdt oplysninger om datoerne for samt varigheden og omfanget af grænsekontrollen. De indeholdt dog ikke tilstrækkelig dokumentation (understøttet af omfattende statistiske data og sammenlignelige analyser af forskellige alternativer til grænsekontrol) til at påvise, at grænsekontrollen rent faktisk var en sidste udvej. Desuden undlod medlemsstaterne ofte at angive de grænseovergangssteder, hvor kontrollen skulle finde sted. For yderligere oplysninger jf. *figur 6*.

---

<sup>29</sup> Kommissionens henstilling (EU) 2017/820 af 12. maj 2017 om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet, C(2017) 3349 final.

<sup>30</sup> Covid-19 - Retningslinjer for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser, C(2020) 1753 final af 16. marts 2020, punkt 20.

**Figur 6 - Gennemgang af EU-medlemsstaternes underretninger**



Kilde: Revisionsretten.

**38** Vores gennemgang viser, at der var de samme problemer som med underretningerne vedrørende migrationskrisen og sikkerhedstrusler før covid-19-pandemien (jf. punkt 29). Selv om de oplysninger, medlemsstaterne afgav, var utilstrækkelige, har Kommissionen siden begyndelsen af covid-19-pandemien hverken anmodet om yderligere oplysninger eller afgivet udtalelser i henhold til Schengengrænsekodexens artikel 27. Vi konkluderer, at manglen på væsentlige oplysninger fra medlemsstaternes side har påvirket Kommissionens mulighed for at foretage en solid juridisk analyse af de enkelte grænsekontrolforanstaltninger.

**39** Desuden har Kommissionen ikke noget robust overvågningssystem til at identificere tilfælde af grænsekontrol, som medlemsstaterne ikke har underrettet den om. Under revisionen anførte Kommissionen, at den ikke var bekendt med sådanne tilfælde, men [tekstboks 1](#) viser to eksempler, som vi konstaterede.

## Tekstboks 1

### Eksempler på covid-19-relateret grænsekontrol, som Kommissionen ikke blev underrettet om

I sommeren 2020 og foråret 2021 genindførte Slovenien covid-19-relateret grænsekontrol ved alle sine grænser. Grænsepolitiets kontrol blev hovedsagelig anvendt til at sikre registrering med henblik på obligatorisk karantæne eller kontrol af negative covid-19-testresultater. Kommissionen blev ikke underrettet om grænsekontrollen.

I foråret og sommeren 2021 genindførte Slovakiet grænsekontrol. Kontrollen blev først anvendt til at kontrollere registrering med henblik på obligatorisk karantæne og senere til at kontrollere covid-19-certifikater. Slovakiet underrettede Kommissionen om grænsekontrol i 2020, men ikke i 2021.

I begge disse tilfælde, hvor der ikke var indgivet en formel underretning, rapporterede medlemsstaterne ikke om gennemførelsen af deres grænsekontrol og påviste ikke, at den var forholdsmæssig eller nødvendig.

**40** Kommissionen modtog ikke alle de efterfølgende rapporter, som den skulle have modtaget inden for fire uger efter ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser (jf. også punkt 32). **Tabel 1** indeholder en liste over de medlemsstater, der ikke forelagde efterfølgende rapporter om covid-19-relateret kontrol ved de indre grænser. Kommissionen fremlagde ikke dokumentation for, at den havde anmodet disse medlemsstater om at indsende de manglende underretninger eller efterfølgende rapporter.



**Tabel 1 - Liste over medlemsstater, der i september 2021 ikke havde forelagt efterfølgende rapporter om covid-19-relateret kontrol ved de indre grænser**

Medlemsstat	Situation
Belgien	Efterfølgende rapporter forelagt med hensyn til grænsekontrol i 2020, men (endnu) ikke med hensyn til grænsekontrol i 2021.
Portugal	
Danmark	Ingen efterfølgende rapporter forelagt med hensyn til covid-19-relateret grænsekontrol, hverken i 2020 eller i 2021.
Tyskland	
Frankrig	
Østrig	
Polen	Ingen underretninger om grænsekontrol i 2021. Vi antager derfor, at der ikke vil blive forelagt nogen efterfølgende rapporter.
Slovakiet	
Slovenien	Ingen underretninger om grænsekontrol givet til Kommissionen, hverken i 2020 eller i 2021. Vi antager derfor, at der ikke vil blive forelagt nogen efterfølgende rapporter.

*Kilde:* Revisionsretten baseret på gennemgang af efterfølgende rapporter indhentet fra Kommissionen.

**41** Vores gennemgang af alle de 12 efterfølgende rapporter, som Kommissionen modtog for perioden marts 2020-juni 2021, viser, at rapporterne varierer meget fra generelle erklæringer til detaljerede statistikker, men de fleste af dem opfyldte ikke fuldt ud de retlige krav til proportionalitetsvurderingen<sup>31</sup>. 10 af de 12 rapporter dækkede ikke dette aspekt tilstrækkeligt, men kun meget kort og i generelle vendinger (jf. [tekstboks 2](#)). Kun tre rapporter nævnte den mulige anvendelse af alternative foranstaltninger, men igen kun meget kort.

<sup>31</sup> Schengengrænsekodeksens artikel 33.

## Tekstboks 2

### Eksempler på utilstrækkelige proportionalitetsbegrundelser i efterfølgende rapporter

Rapport 1, som omfattede perioden marts-juni 2020 i Ungarn: *De indførte foranstaltninger var effektive, forholdsmæssige og afgørende for at begrænse spredningen af epidemien, da antallet af smittetilfælde i Ungarn blev holdt på et lavt niveau.*

Rapport 2, som omfattede perioden marts-juni 2020 i Portugal: *I lyset af den globale epidemiologiske situation var hovedformålet og hensigten med den midlertidige genindførelse at beskytte folkesundheden og inddæmme smitten med covid-19-virusset. Genindførelsen af kontrol ved de indre grænser var derfor operationelt og geografisk begrænset til det nødvendige for at sikre beskyttelsen af folkesundheden og den indre sikkerhed.*

Rapport 3, som omfattede perioden marts-juni 2020 i Spanien: *Som forventet er den frie bevægelighed for personer blevet alvorligt påvirket på grund af de mål, der forfølges med genindførelsen af kontrollen. I betragtning af de foranstaltninger, der blev vedtaget på spansk område, i de øvrige medlemsstater og i de associerede Schengenlande og ved de øvrige indre grænser i Schengenområdet, kan foranstaltningen dog anses for at have været forholdsmæssig.*

**42** Ingen af rapporterne beskrev de foranstaltninger, der var blevet truffet for at sikre overholdelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, navnlig med hensyn til ligebehandling af EU-borgere uanset nationalitet. Selv om disse oplysninger ikke udtrykkeligt kræves i Schengengrænsekodeksen, er de relevante for vurderingen af lovligheden af den grænsekontrol, der indføres for at håndhæve restriktioner i form af rejseforbud på grundlag af nationalitet eller bopæl (jf. [tekstboks 3](#)).

### Tekstboks 3

#### Eksempel på anvendelse af grænsekontrol til at håndhæve et rejseforbud, og den potentielle indvirkning på princippet om forbud mod forskelsbehandling

I efteråret 2020 anvendte Ungarn sin kontrol ved de indre grænser til at håndhæve rejserestriktioner ved at anvende andre regler for ungarske statsborgere end for andre EU-borgere, uanset den pandemiske situation i EU-medlemsstaterne på daværende tidspunkt.

Fra den 1. september 2020 besluttede Ungarn ikke at tillade udenlandske statsborgere, herunder EU-borgere, at rejse til landet. Den eneste undtagelse gjaldt for borgere fra de øvrige "V4-lande" (Tjekkiet, Polen og Slovakiet), som kunne fremvise en negativ covid-19-test.

Den 1. oktober 2020 blev der indført obligatorisk karantæne efter indrejse, men ungarske statsborgere og familiemedlemmer, der vendte tilbage til Ungarn fra Tjekkiet, Polen og Slovakiet, blev fritaget for karantæne, hvis de fremviste en negativ test.

Borgere fra Tjekkiet, Polen og Slovakiet, der bookede indkvartering i Ungarn i oktober, blev også undtaget fra karantænereglerne, hvis de fremviste en negativ PCR-test ved ankomsten til Ungarn.

**43** Endelig konstaterede vi med hensyn til den omfattende årlige rapportering om den overordnede gennemførelse af Schengenreglerne (herunder gennemførelsen af kontrol ved de indre grænser og Kommissionens holdninger til begrundelserne for denne kontrol), at Kommissionen ikke siden 2015 har offentliggjort en årlig rapport om, hvordan området uden kontrol ved de indre grænser fungerer<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Som krævet i Schengengrænsekodeksens artikel 33.

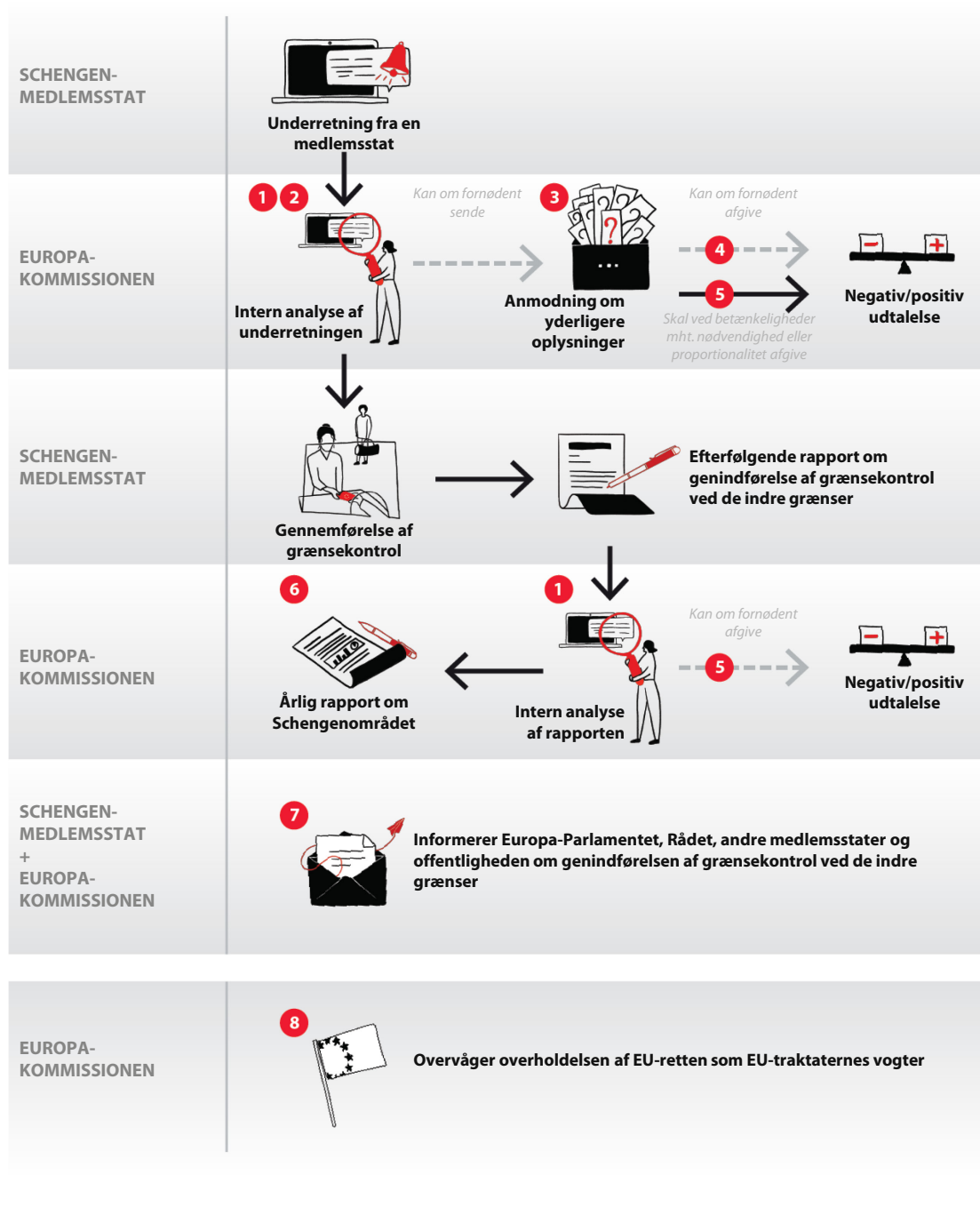
**44** Europa-Parlamentet opfordrede Kommissionen til at foretage en passende kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne, til at gøre brug af sine beføjelser til at anmode medlemsstaterne om yderligere oplysninger og til at forbedre sin rapportering til Parlamentet om, hvordan den udøver sine beføjelser i henhold til traktaterne<sup>33</sup>.

**45** *Figur 7* viser de svagheder, vi konstaterede i Kommissionens undersøgelser af kontrollen ved Schengenområdet indre grænser.

---

<sup>33</sup> F.eks. i Europa-Parlamentets beslutning af 19. juni 2020 om situationen i Schengenområdet efter covid-19-udbruddet (2020/2640(RSP)).

**Figur 7 - Konstaterede svagheder i Kommissionens undersøgelser vedrørende genindførelse af kontrol ved de indre grænser**



- |   |  |
|---|--|
| <p>1 Utilstrækkelige oplysninger til en solid intern analyse (punkt 30, 32, 37, 38 og 40-42)</p> <p>2 Ingen overvågning af grænsekontrol, som Kommissionen ikke blev underrettet om (punkt 39)</p> <p>3 Ingen anmodninger om yderligere oplysninger siden 2020 (punkt 30, 32, 38 og 40)</p> <p>4 Ingen udtalelser afgivet siden 2015 (punkt 31 og 38)</p> | <p>5 Ingen udtalelse afgivet ved betænkeligheder mht. proportionalitet (punkt 31 og 33)</p> <p>6 Ingen årlige rapporter om Schengenområdet siden 2015 (punkt 43)</p> <p>7 Opfordringer fra Europa-Parlamentet om at forbedre rapporteringen (punkt 44)</p> <p>8 Manglende håndhævelse/traktatbrudssager (punkt 33 og 34)</p> |
|---|--|

Kilde: Revisionsretten.

## Kommissionen fører tilsyn med rejserestriktioner, men dens arbejde hæmmes af begrænsninger i den retlige ramme

**46** Medlemsstaterne reagerede på pandemien ved at indføre rejserestriktioner af hensyn til beskyttelse af folkesundheden (jf. punkt 10). Vi konstaterede samlet set, at Kommissionen ikke har en solid retlig ramme til at vurdere, om medlemsstaternes rejserestriktioner er i overensstemmelse med EU-retten. De væsentligste årsager hertil er følgende:

- Det forhold, at medlemsstaterne i henhold til EU-retten har betydelige beføjelser og prerogativer på folkesundhedsområdet, der ikke henhører under EU's enekompetence eller delt kompetence<sup>34</sup>, og at medlemsstaterne udformer deres egne sundhedspolitikker<sup>35</sup>.
- Det forhold, at direktivet om fri bevægelighed<sup>36</sup> ikke kræver, at medlemsstaterne underretter Kommissionen eller rapporterer om de foranstaltninger, de vedtager i henhold til dette direktiv. Dette skyldes direktivets generelle funktion, som indebærer, at restriktioner for den frie bevægelighed anvendes på grundlag af en individuel vurdering og er underlagt domstolskontrol. Da der ikke er nogen rapporteringsforpligtelse, kan medlemsstaterne frit beslutte, hvorvidt de vil rapportere om de vedtagne foranstaltninger, herunder rejserestriktioner, og hvilken form rapporteringen skal have. Dette øger risikoen for, at de oplysninger, Kommissionen modtager om rejserestriktioner, ikke er fuldstændige.
- Den ikkebindende karakter af Rådets henstillinger<sup>37</sup>, som er de vigtigste politikdokumenter vedrørende en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien, da de omfatter fælles principper vedtaget af medlemsstaterne med henblik på gennemførelsen af rejserestriktioner.
- Covid-19-pandemiens hidtil usete karakter og dens hurtige udvikling.

---

<sup>34</sup> Jf. artikel 3 og artikel 45, stk. 3, i TEUF og artikel 27 og 29 i direktivet om fri bevægelighed.

<sup>35</sup> Jf. artikel 4, stk. 2, litra k), og artikel 6, litra a), i TEUF.

<sup>36</sup> Direktiv 2004/38/EF.

<sup>37</sup> Rådets henstilling (EU) 2020/1475 af 13. oktober 2020, (EU) 2021/119 af 1. februar 2021, EU 2021/961 af 14. juni 2021 og (EU) 2022/107 af 25. januar 2022.

**47** Traktatbrudsproceduren, som er Kommissionens eneste redskab til at sikre, at rejserestriktioner er i overensstemmelse med retten til fri bevægelighed, er endvidere ikke egnet i forbindelse med en pandemi. Dette skyldes varigheden af retssagerne (som ofte tager flere år ved EU-Domstolen) kombineret med den kortsigtede og varierende art af de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet. I henhold til Domstolens tidligere domme<sup>38</sup> kan traktatbrudssager ikke antages til behandling, når overtrædelsen ikke længere er aktuel. Da det er meget usandsynligt, at de foranstaltninger, som Kommissionen i øjeblikket anser for regelstridige, stadig vil gælde flere år ud i fremtiden, betyder det, at en medlemsstat, der ikke overholder reglerne, ikke vil blive straffet.

**48** Ved sin overvågning af medlemsstaternes rejserestriktioner anvendte Kommissionen flere informationskilder, f.eks. national lovgivning offentliggjort på statslige websteder, direkte kontakt med medlemsstaterne, oplysninger i medierne og klager over specifikke problemer fra andre medlemsstater, borgere eller organisationer.

**49** Den dokumentation, vi indhentede, viser, at Kommissionen inden for den retlige rammes begrænsninger systematisk og rettidigt vurderede rejserestriktionerne, når den blev underrettet om dem. Vi konstaterede dog, at de data, som medlemsstaterne indberettede, ofte var usammenlignelige og indeholdt informationshuller. Det gjorde det vanskeligere for Kommissionen at få et rettidigt og nøjagtigt overblik over de rejserestriktioner, som medlemsstaterne havde indført, og dermed at opfylde sine forpligtelser med hensyn til at overvåge regeloverholdelsen (jf. eksemplerne i [tekstboks 4](#)).

---

<sup>38</sup> Jf. sag C-288/12 (præmis 30), C-221/04 (præmis 25 og 26) og C-20/09 (præmis 33).

## Tekstboks 4

### Eksempler på problemer med de data, medlemsstaterne havde indberettet

I juni 2021 var Kommissionens overvågning baseret på oplysninger, som den havde modtaget fra nationale myndigheder. Overvågningen omfattede spørgsmålet "Anvender I allerede den mekanisme, der blev indført ved Rådets henstillinger (fælles kort, tærskelværdier osv.)?" Otte medlemsstater besvarede ikke dette spørgsmål (Bulgarien, Kroatien, Italien, Ungarn, Nederlandene, Østrig, Polen og Slovakiet).

I sin meddelelse fra juni 2021 om udnyttelse af de tidlige erfaringer fra covid-19-pandemien nævnte Kommissionen også vanskelighederne ved at indsamle fuldstændige og sammenlignelige data på EU-plan<sup>39</sup>.

**50** Det var ikke kun Kommissionen, men også ECDC, der stødte på vanskeligheder. I henhold til Rådets henstilling om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien<sup>40</sup> bør ECDC ugentligt offentliggøre kort over risikoområder. Disse kort<sup>41</sup> giver oplysninger om covid-19-smitte i de forskellige områder og skal støtte medlemsstaterne i deres beslutningstagning vedrørende den frie bevægelighed. I henhold til Rådets henstilling bør medlemsstaterne ugentligt indberette data på regionalt plan. Efter seks måneder (i maj 2021) havde 12 medlemsstater stadig ikke opfyldt dette krav.

### Trods Kommissionens og ECDC's bestræbelser var medlemsstaternes foranstaltninger for det meste ukoordinerede

**51** Da EU ikke havde nogen ramme for håndtering af sundhedsmæssige krisesituationer, var medlemsstaterne nødt til at reagere hurtigt på en sundhedssituation, der udviklede sig konstant. Selv om ansvaret for at gennemføre covid-19-rejserestriktioner udelukkende ligger hos medlemsstaterne, er

<sup>39</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Udnyttelse af de tidlige erfaringer fra covid-19-pandemien, COM(2021) 380 final.

<sup>40</sup> Rådets henstilling (EU) 2020/1475.

<sup>41</sup> <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>



Kommissionens mandat at samarbejde med medlemsstaterne om at fremme en koordineret tilgang til disse restriktioner med henblik på at minimere virkningerne for grænseoverskridende rejser inden for EU (jf. punkt 15).

**52** I denne del ser vi på, om:

- a) Kommissionen og ECDC rettidigt offentliggjorde relevante vejledninger, udtalelser og anbefalinger for at lette koordineringen af medlemsstaternes foranstaltninger og tilpassede dem for at tage hensyn til nye udviklinger
- b) Kommissionens og ECDC's bestræbelser resulterede i, at medlemsstaterne sikrede en mere konsekvent og bedre koordineret anvendelse af rejserestriktioner og forvaltning af de indre grænser.

## **Kommissionen og ECDC udsendte relevant vejledning rettidigt for at lette koordineringen på EU-plan**

### **Kommissionen**

**53** Siden pandemiens begyndelse har Kommissionen udsendt omfattende vejledning til medlemsstaterne i form af meddelelser, retningslinjer og forslag til Rådets henstillinger. Disse har omhandlet forskellige aspekter af den frie bevægelighed og covid-19-foranstaltningerne (jf. *bilag II*).

**54** De to vigtigste områder, som Kommissionen behandlede i EU-vejledningen om grænsekontrol, var forbuddet mod ikkevæsentlige rejser til EU (ydre grænser) og retningslinjerne for grænseforvaltning (indre grænser), herunder for gradvis ophævelse af grænsekontrollen. Vejledningen om forbuddet mod ikkevæsentlige rejser til EU ligger uden for omfanget af denne revision (jf. punkt 22).

**55** Retningslinjerne for grænseforvaltning blev offentliggjort den 16. marts 2020<sup>42</sup> i de første dage af pandemien og omfattede de vigtigste aspekter af grænseforvaltning (dvs. grænsekontrolforanstaltninger ved de indre og ydre grænser, sundhedsrelaterede foranstaltninger og varetransport). Disse retningslinjer mindede medlemsstaterne om de grundlæggende retsprincipper, herunder proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, og indeholdt et særligt afsnit om kontrol ved de indre grænser, hvori det hed, at en sådan

---

<sup>42</sup> Covid-19 - Retningslinjer for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser, C(2020) 1753 final af 16. marts 2020.

kontrol kunne genindføres "i en ekstrem kritisk situation"<sup>43</sup> som en reaktion på covid-19. Vi anser denne vejledning for at være rettidig og relevant.

## 56 Vi konstaterede dog følgende svagheder i Kommissionens vejledning:

- Retningslinjerne fra marts 2020 indeholdt ikke detaljeret rådgivning om, hvordan medlemsstaterne kunne sikre (og påvise), at deres grænsekontrolforanstaltninger overholdt det generelle proportionalitetsprincip specifikt i forbindelse med pandemien.
- Der var ingen praktiske anvisninger med eksempler på god praksis inden for grænseforvaltning under pandemien. Den praktiske vejledning for grænsevagter, der fungerer som en håndbog i forbindelse med grænsekontrolaktiviteter<sup>44</sup>, er f.eks. ikke blevet ajourført for at tage højde for pandemien (bortset fra at der er tilføjet oplysninger om certifikatet for internationale transportarbejdere).
- En række udtryk i Kommissionens vejledning var ikke veldefinerede i forbindelse med en pandemi. Retningslinjerne for grænseforvaltning fra marts 2020 nævner sundhedskontrol, der ikke skal indberettes til Kommissionen, som et potentielt alternativ til grænsekontrol<sup>45</sup>. Forskellen mellem grænsekontrol og sundhedskontrol ved grænserne i forbindelse med covid-19 er imidlertid ikke blevet klart defineret. Der er derfor en risiko for, at medlemsstaterne foretager sundhedskontrol, som i praksis er grænsekontrol, men ikke indberettes til Kommissionen.
- Udtrykket "grænselukning" blev også ofte anvendt i Kommissionens og ECDC's vejledning og i Rådets henstillinger. Udtrykket er faktisk ikke defineret i Schengengrænsekodeksen, og det er potentielt vildledende for den brede offentlighed, der rejser inden for Schengenområdet, da EU's indre grænser ikke har været lukket helt. Der blev kun indført begrænsninger for indrejse (og lejlighedsvis udrejse), og visse grænseovergangssteder blev midlertidigt lukket.

---

<sup>43</sup> Covid-19 - Retningslinjer for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser, punkt 18, C(2020) 1753 final af 16. marts 2020.

<sup>44</sup> Bilag til Kommissionens henstilling C(2019) 7131 final af 8.10.2019 om en fælles "Praktisk vejledning for grænsevagter" til brug for medlemsstaternes kompetente myndigheder, når de foretager grænsekontrol af personer, og om erstatning af Kommissionens henstilling C(2006) 5186 af 6. november 2006.

<sup>45</sup> C(2020) 1753 final af 16.3.2020, punkt 20.

**57** Ud over retningslinjerne for grænseforvaltning udsendte Kommissionen omfattende vejledning om forskellige aspekter af den frie bevægelighed (jf. *bilag II*). Denne vejledning omfattede specifikke forhold med betydning for arbejdstagere og sæsonarbejdere, "grønne baner" (adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser), transporttjenester og transportforbindelser, luftfragtoperationer, hjemsendelse og rejsearrangementer for søfarende, passagerer og andre personer om bord på skibe, turisme, alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler og anvendelse af hurtige antigen-test.

**58** Særlig vigtige var Kommissionens forslag til Rådets henstillinger om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien<sup>46</sup>. Med henstillingerne vedtog medlemsstaterne fælles kriterier for vurdering af regionale epidemiologiske forhold. De vedtog også at anvende et fælles farvekort over regioner og lande i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde med en skala fra grøn til gul og rød afhængigt af den indberettede incidensrate for covid-19, testfrekvensen og andelen af positive testresultater. Behovet for at tilpasse sig udviklingen var afspejlet i de to ajourførte henstillinger, der blev vedtaget i februar og juni 2021<sup>47</sup>.

**59** Kommissionen handlede også hurtigt med hensyn til at yde støtte til håndtering af spørgsmål vedrørende den frie bevægelighed for specifikke kategorier af personer, navnlig transportpersonale og sæsonarbejdere. Allerede i marts 2020 udsendte den praktiske retningslinjer til støtte for princippet om, at alle EU's indre grænser bør forblive åbne for fragt, og at forsyningskæderne for vigtige varer skal sikres<sup>48</sup>. I juli 2020 udsendte Kommissionen lignende retningslinjer til støtte for sæsonarbejdere<sup>49</sup>.

**60** Et vigtigt resultat for Kommissionen på dette område var etableringen af konceptet med "grønne baner" i marts 2020<sup>50</sup>, hvorved den sikrede den fortsatte strøm af varer i hele EU og den frie bevægelighed for transportpersonale, som blev

---

<sup>46</sup> COM(2020) 499 final af 4.9.2020, COM(2020) 849 final af 18.12.2020 og COM(2021) 232 final af 3.5.2021.

<sup>47</sup> Rådets henstilling (EU) 2021/961 af 14. juni 2021 og (EU) 2021/119 af 1. februar 2021.

<sup>48</sup> Meddelelse fra Kommissionen om indførelse af grønne baner i henhold til retningslinjerne for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser, C(2020) 1897 final.

<sup>49</sup> Meddelelse fra Kommissionen: Retningslinjer for sæsonarbejdere i EU i forbindelse med covid-19-udbruddet, C(2020) 4813 final.

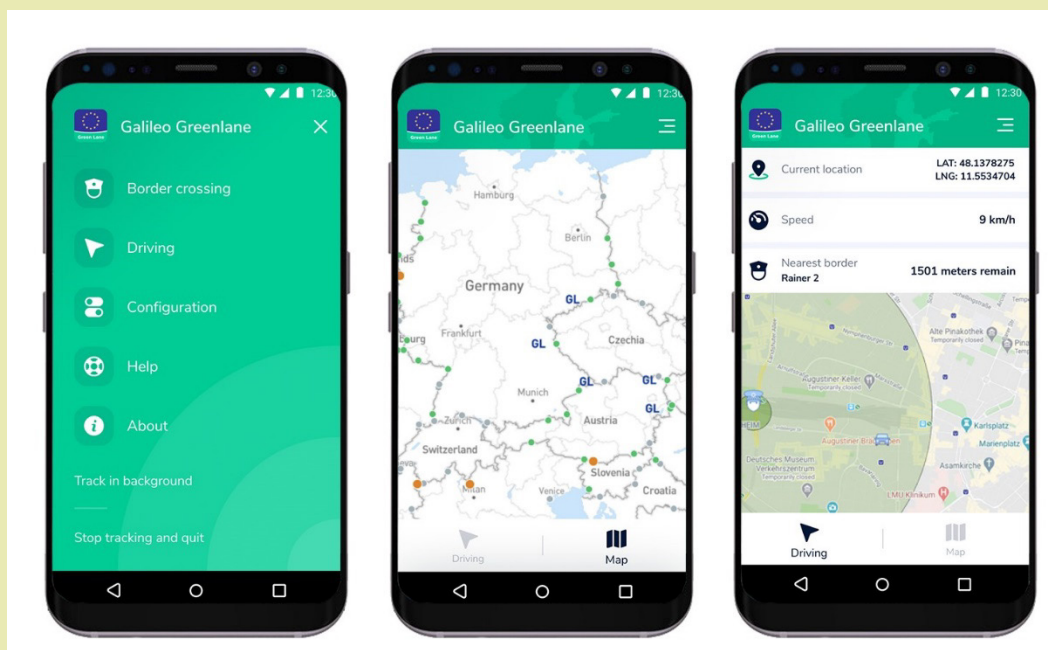
<sup>50</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip\\_20\\_510](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_20_510)

berørt af genindførelsen af kontrol ved de indre grænser, navnlig i pandemiens første dage. Kommissionen oprettede i samarbejde med medlemsstaterne et netværk af nationale transportkontaktpunkter, der skulle vise sig at være et effektivt værktøj til at sikre hurtig og koordineret handling mellem nationale transportministerier og Kommissionen (jf. [tekstboks 5](#)).

## Tekstboks 5

### Grønne baner: et eksempel på god praksis

For at støtte den frie bevægelighed for transportarbejdere og strømmen af varer i hele EU arbejdede Kommissionen sammen med EU's Agentur for Rumprogrammet om at udvikle en "grøn bane"-mobilapp (jf. billederne nedenfor). Ud over at give lastbilchauffører og myndigheder mulighed for at følge ventetiderne ved EU's indre grænser sporer appen også dagligt de gennemsnitlige ventetider ved samtlige 178 grænseovergangssteder i det interne TEN-T-net og flere grænseovergangssteder ved EU's ydre grænse. Ved at tjekke trafikoplysninger i realtid kan chaufførerne træffe velfunderede beslutninger om, hvornår og hvor de kan passere hver grænse, og myndighederne kan planlægge fremad for at minimere virkningerne af trafikophobning eller trafikforstyrrelser.



Kilde: Den Europæiske Unions Agentur for Rumprogrammet.

**61** Den 15. juni 2020 lancerede Kommissionen en webplatform til støtte for en sikker genåbning af rejse- og turismeaktiviteter i hele Europa (Re-open EU<sup>51</sup>). Platformen er baseret på de frivillige oplysninger, som EU-landene giver om rejserestriktioner og folkesundheds- og sikkerhedsforanstaltninger, og tager sigte på at genopbygge tilliden til at rejse i EU ved at informere borgerne om de restriktioner, der gælder i de enkelte medlemsstater, med det formål at lette deres rejseplaner<sup>52</sup>.

**62** Platformen er et meget positivt initiativ fra EU's side, men dens succes afhænger af medlemsstaternes samarbejde. Medlemsstaterne bør navnlig regelmæssigt give fuldstændige og ajourførte officielle oplysninger. Vi behandlede også dette emne i vores særberetning om flypassagerers rettigheder under covid-19-pandemien<sup>53</sup>.

**63** Pr. 5. juli 2021 (dvs. mere end et år efter lanceringen af Re-open EU) havde ni medlemsstater (Bulgarien, Danmark, Tyskland, Estland, Frankrig, Rumænien, Slovenien, Finland og Sverige) stadig ikke givet ajourførte oplysninger. Risikoen ved dette er, at EU-borgerne kan komme i tvivl om værktøjets anvendelighed, når de støder på problemer ved grænserne, fordi de oplysninger, de har brugt til at planlægge deres rejse, er ukorrekte eller forældede.

#### **Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme**

**64** I den reviderede periode offentliggjorde ECDC 27 risiko-/trusselsvurderinger og mere end 70 vejledninger og tekniske rapporter om pandemien. Dets første rejsevejledning blev udsendt i maj 2020. ECDC gav også input til Kommissionens vejledning om grænsekontrol og rejserestriktioner.

**65** I maj 2020 udsendte ECDC vejledning, hvori det fastslog, at grænselukninger kan forsinke virussets ankomst til et land. Sådanne lukninger skal dog være næsten fuldstændige og gennemføres hurtigt i de tidlige faser af en epidemi, hvilket ifølge ECDC kun kan lade sig gøre i specifikke sammenhænge (f.eks. i små isolerede østater)<sup>54</sup>. I praksis fulgte medlemsstaterne imidlertid ikke altid denne vejledning, og

---

<sup>51</sup> <https://reopen.europa.eu/en>

<sup>52</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip\\_20\\_1045](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_20_1045)

<sup>53</sup> Særberetning nr. 15/2021: Flypassagerers rettigheder under covid-19-pandemien: Centrale rettigheder blev ikke beskyttet på trods af Kommissionens bestræbelser, punkt 68-70 og anbefaling 3 a).

<sup>54</sup> "Considerations for travel-related measures to reduce spread of COVID-19 in the EU/EEA", 26. maj 2020.

grænsekontrollen blev genindført mellem indbyrdes forbundne lande i Schengenområdet. **Tekstboks 6** giver et eksempel på udfordringerne med hensyn til at sikre en effektiv kontrol ved landgrænserne i sådanne tilfælde.

## Tekstboks 6

### Eksempel på udfordringerne med hensyn til at sikre en effektiv kontrol ved landgrænser i Schengenområdet

Den 16. marts 2020 genindførte Tyskland midlertidig grænsekontrol ved sine landgrænser til Østrig, Danmark, Frankrig, Luxembourg og Schweiz med henblik på at håndhæve et forbud mod ikkevæsentlige rejser. Kontrollen ved grænsen til Luxembourg blev foretaget i to måneder (indtil den 15. maj 2020) og førte til lukning af flere mindre grænseovergangssteder. I april 2020 var covid-19-virusset allerede udbredt i Tyskland. Da grænserne mellem Luxembourg og Belgien og mellem Belgien og Tyskland forblev åbne i de første tre uger, var det endvidere muligt for indbyggerne i Luxembourg at omgå denne kontrol ved at passere gennem Belgien.

Den 14. februar 2021 genindførte Tyskland kontrol ved de indre grænser til Tjekkiet og Tyrolregionen i Østrig for at forhindre udbredelsen af virusvarianter. Landet indførte et strengere forbud mod ikkevæsentlige rejser end tidligere og tillod ikke engang personer at rejse gennem Tyskland til deres bopælsland. Det holdt imidlertid sine grænser til Polen åbne. Da der ikke var nogen grænsekontrol mellem Polen og Tjekkiet, var det også i dette tilfælde muligt at omgå grænsekontrollen.

**66** I november 2020 udarbejdede ECDC en strategi- og resultatanalyse af sin reaktion på covid-19-pandemien<sup>55</sup>, hvor det vurderede anvendeligheden af sit covid-19-output på grundlag af undersøgelser og fokusgruppereaktioner. Centret konkluderede i dette dokument, at dets vejledning kunne være mere praktisk og handlingsrettet.

**67** ECDC indsamler ikke detaljerede oplysninger med henblik på at undersøge, hvordan landene anvender dets vejledning, da det ikke er forpligtet til dette.

---

<sup>55</sup> "Strategic and performance analysis of ECDC response to the COVID-19 pandemic".

**68** ECDC's vejledning er ikke bindende for medlemsstaterne, eftersom det ikke har regeludstedende beføjelser<sup>56</sup>. Det anvender hovedsagelig data fra de nationale myndigheder, da det ikke selv har beføjelser til at kontrollere eller indsamle oplysninger ved kilden. Det forhold, at medlemsstaterne har forskellige overvågnings- og teststrategier, gjorde det vanskeligt for ECDC at sammenligne den epidemiologiske situation i hele EU, hvilket kan kompromittere nytteværdien af dets vejledning.

### **Medlemsstaterne anvendte ukoordinerede tilgange til covid-19-relaterede restriktioner ved de indre grænser og i forbindelse med rejser**

**69** De nationale myndigheders gennemførelse af Kommissionens vejledning blev overvåget i den ad hoc-arbejdsgruppe, der blev nedsat og ledet af Kommissionen: Coronainformationsgruppen. Gruppen havde til formål at udpege problemer og drøfte dem på teknisk plan. Gruppen mødtes 33 gange mellem februar og september 2020.

**70** Det fremgår klart af alle de 33 møderapporter, vi gennemgik, at Kommissionen gjorde en betydelig indsats for at koordinere medlemsstaternes foranstaltninger. Den nationale gennemførelse af EU's vejledning blev drøftet på hvert møde, og medlemsstaterne rapporterede om de foranstaltninger, de havde truffet. Kommissionen gentog de overordnede principper i EU-retten og understregede behovet for bedre koordinering.

**71** Coronainformationsgruppens møderapporter og de offentlige høringer om Schengenstrategien viser også, at Coronainformationsgruppen var værdsat af medlemsstaterne. Trods denne positive vurdering fungerede Coronainformationsgruppen hovedsagelig blot som en platform for udveksling af oplysninger. Kommissionens tiltag med at nedsætte gruppen for at kompensere for manglen på en krisestyringsstruktur har ikke resulteret i, at medlemsstaterne har en konsekvent og koordineret tilgang til forvaltningen af de indre grænser. Dette bekræftes af de forskellige tilgange til covid-19-kontrol ved de indre grænser i Schengenområdet (jf. [figur 3](#)).

---

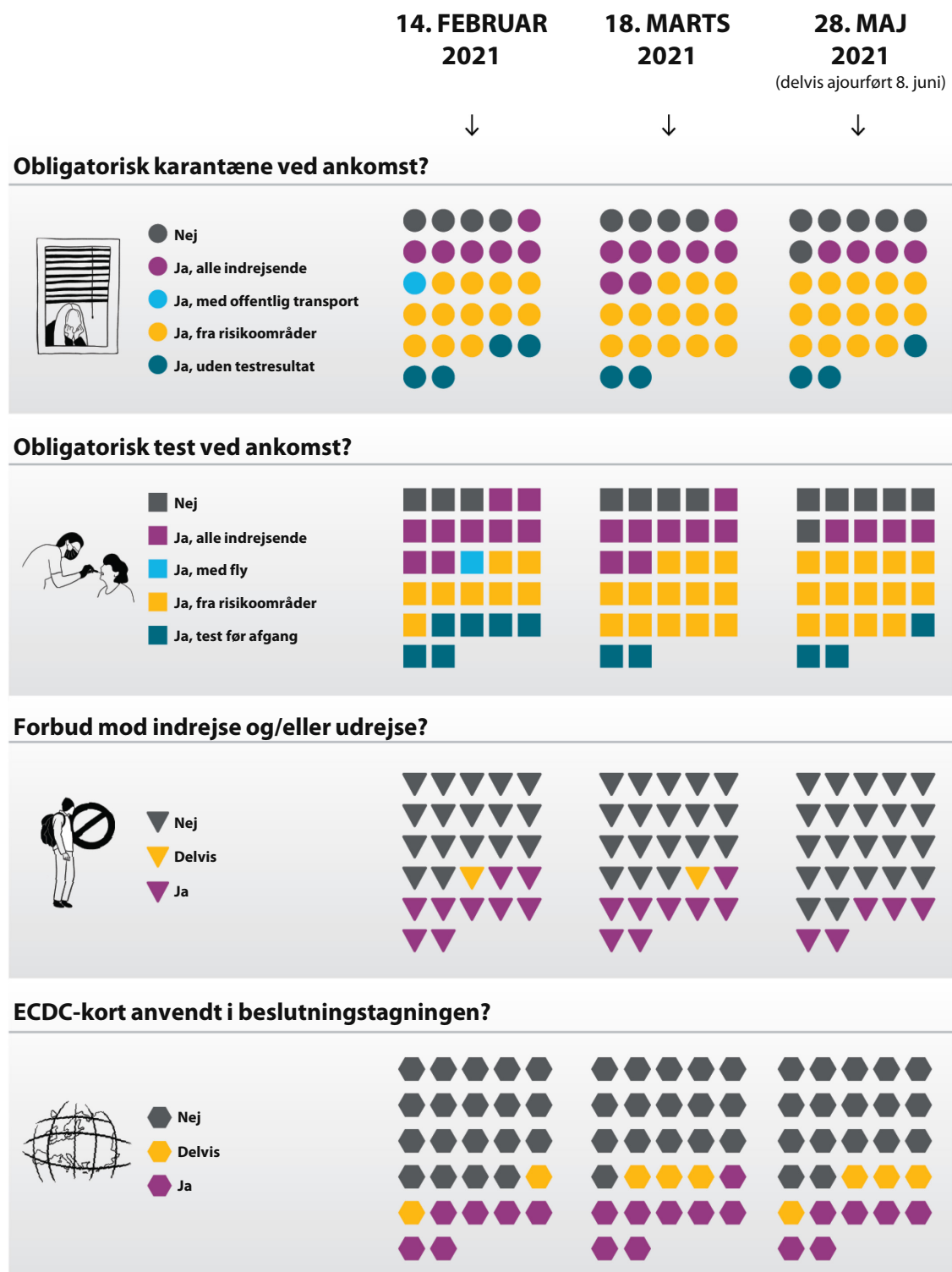
<sup>56</sup> Betragtning 6 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 851/2004 af 21. april 2004 om oprettelse af et europæisk center for forebyggelse og kontrol med sygdomme.

**72** De mødereferater, vi gennemgik, viser, at der også var kommunikationsudfordringer i gruppen. Flere medlemsstater indførte ny grænsekontrol og nye rejserestriktioner uden at underrette de øvrige deltagere i gruppen, selv om de tidligere havde indvilliget i at underrette de andre parter inden gennemførelsen af nye foranstaltninger.

**73** Vi analyserede også de dokumenter, som Kommissionen udarbejdede i februar, marts og maj (og delvist ajourførte i juni) 2021 med henblik på at kortlægge situationen ved de indre grænser. Vores analyse fokuserede på følgende fire aspekter: obligatorisk karantæne, obligatorisk testning, forbud mod indrejse og/eller indrejse og brug af ECDC's kort til beslutningstagning. På grundlag af analysen har vi udarbejdet en forenklet oversigt, der viser medlemsstaternes foranstaltninger over tid (jf. [figur 8](#)).



Figur 8 - Oversigt over rejserestriktioner i EU-27-medlemsstaterne i første halvdel af 2021

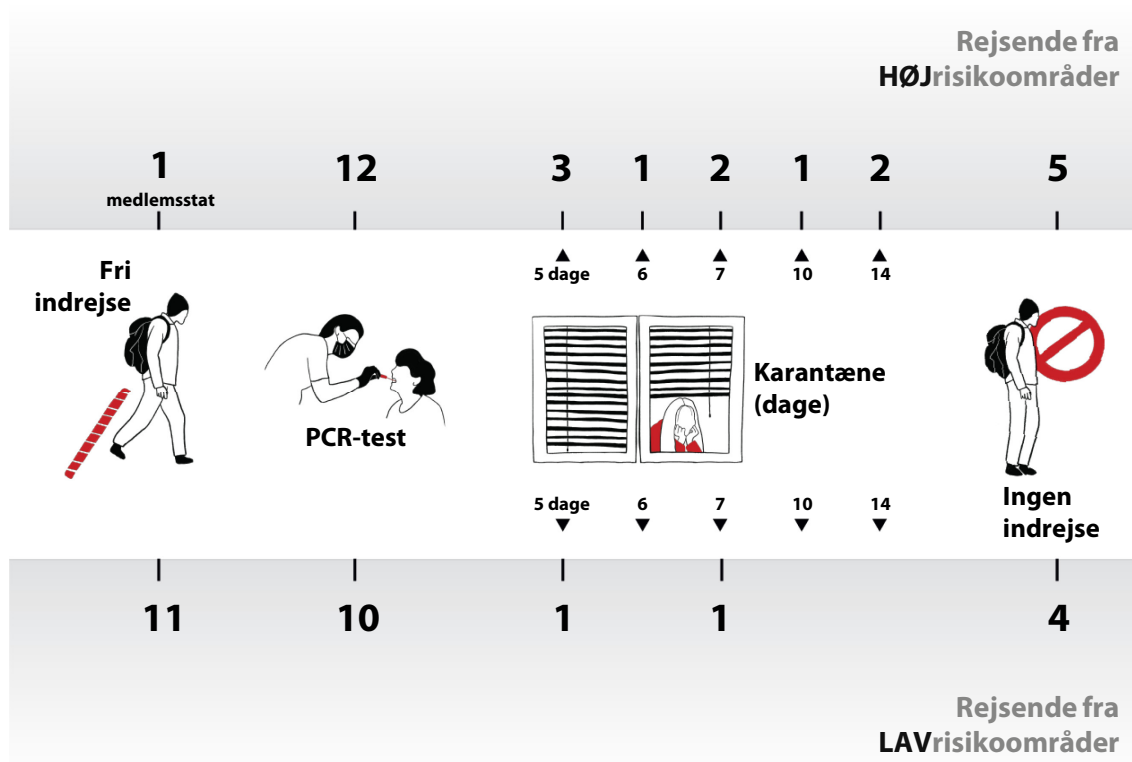


NB: På grund af manglen på umiddelbart tilgængelige sammenlignelige data før februar 2021 omfatter tallet ikke de rejserestriktioner, der blev indført i 2020.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af Kommissionens interne overvågning af rejserestriktioner.

**74** Vores analyse af minimumsbetingelserne for indrejse pr. 21. juni 2021, hvor medlemsstaterne havde indført en bred vifte af praksis, lige fra forholdsvis åben adgang til ganske restriktive foranstaltninger, viser de udfordringer, som EU-borgere stod over for, når de rejste inden for EU (jf. [figur 9](#)).

**Figur 9 - Forenklet oversigt over minimumsbetingelser for indrejse pr. 21. juni 2021**



*Bemærk:* Figuren viser minimumsbetingelserne for indrejse for en EU-borger, der hverken var vaccineret eller tidligere smittet.

*Kilde:* Revisionsretten på grundlag af Kommissionens interne overvågning af rejserestriktioner.

**75** [Figur 8](#) og [figur 9](#) viser, at de rejserestriktioner, som medlemsstaterne indførte, trods Kommissionens bestræbelser på at lette en koordineret indsats stadig var ukoordinerede og udgjorde et kludetæppe af individuelle foranstaltninger, der varierede meget fra den ene medlemsstat til den anden.

## Konklusioner og anbefalinger

**76** Vi konkluderer, at Kommissionen overvågede de restriktioner for den frie bevægelighed, som medlemsstaterne indførte under covid-19-pandemien, men at begrænsninger i den retlige ramme hæmmede dens tilsynsfunktion. Desuden foretog Kommissionen ikke behørig undersøgelse for at sikre, at kontrollen ved de indre grænser var i overensstemmelse med Schengenlovgivningen. Trods flere relevante EU-initiativer forblev medlemsstaternes foranstaltninger til bekæmpelse af covid-19 for det meste ukoordinerede.

**77** Vi konstaterede, at medlemsstaternes underretninger om kontrol ved de indre grænser ikke gav tilstrækkelig dokumentation for, at kontrollen fandt sted som en sidste udvej, var forholdsmæssig og af begrænset varighed. Kommissionen har imidlertid hverken anmodet medlemsstaterne om yderligere oplysninger eller afgivet nogen udtalelse om deres underretninger siden begyndelsen af covid-19-pandemien. Desuden konstaterede vi tilfælde af grænsekontrol, som Kommissionen ikke var blevet underrettet om. Efter vores opfattelse har manglen på væsentlige oplysninger fra medlemsstaternes side påvirket Kommissionens mulighed for at foretage en solid analyse af, i hvilket omfang deres grænsekontrolforanstaltninger var i overensstemmelse med Schengenlovgivningen (jf. punkt [26-31](#) og punkt [35-39](#)).

**78** Medlemsstaterne skal forelægge en efterfølgende rapport om gennemførelsen af den midlertidige grænsekontrol og bl.a. vurdere, hvor effektiv og forholdsmæssig genindførelsen af grænsekontrol ved de indre grænser har været. Selv om ni medlemsstater ikke opfyldte deres forpligtelse til at forelægge efterfølgende rapporter, har vi ikke set nogen dokumentation for, at Kommissionen anmodede medlemsstaterne om at forelægge de manglende rapporter (jf. punkt [32](#) og punkt [40-42](#)).

**79** Vores gennemgang af alle de efterfølgende rapporter, som Kommissionen har modtaget siden 2020, viser, at rapporterne varierer meget fra generelle erklæringer til detaljerede statistikker. 10 af de 12 tilgængelige rapporter omhandlede ikke i tilstrækkelig grad proportionaliteten af de anvendte foranstaltninger. Kun tre rapporter nævnte kort den mulige anvendelse af alternative foranstaltninger (jf. punkt [41](#) og [42](#)).

**80** Kommissionen har mandat og er forpligtet til at gribe ind i tilfælde af potentiel manglende overholdelse. Den kan indlede traktatbrudssager, men har endnu ikke gjort det trods sine betænkeligheder med hensyn til, hvorvidt den langvarige kontrol ved de indre grænser i relation til migrations- og sikkerhedstrusler er i overensstemmelse med EU-retten. Den har i stedet valgt bløde foranstaltninger og koordinering, men uden synlige resultater, da den kontrol ved de indre grænser, der blev genindført for mere end seks år siden, stadig finder sted (jf. punkt **33**, **34** og **43-45**).

### **Anbefaling 1 - Nøje undersøgelse af kontrollen ved de indre grænser**

---

Kommissionen bør i sin vurdering af kontrollen ved de indre grænser tage hensyn til forslaget om ændring af Schengengrænsekodeksen og anvende sin skønsmargin til at gøre passende brug af værktøjerne til overvågning af regeloverholdelse ved:

- a) at anmode medlemsstaterne om yderligere oplysninger, hvis deres underretninger og/eller efterfølgende rapporter ikke indeholder tilstrækkelig dokumentation for proportionaliteten af grænsekontrollen
- b) at afgive udtalelser om proportionalitet, når der er formodninger om, at grænsekontrollen ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet
- c) at foretage systematisk overvågning af, at alle Schengenlande indgiver deres underretninger om kontrol ved de indre grænser og deres gennemførelsesrapporter inden for de lovbestemte frister
- d) at anmode medlemsstaterne om årligt at rapportere om gennemførelsen af igangværende langvarig grænsekontrol
- e) at træffe håndhævelsesforanstaltninger i tilfælde af langvarig manglende overholdelse af Schengenlovgivningen.

**Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2023**

**81** Medlemsstaterne gennemførte kontrol ved de indre grænser for at håndhæve en række covid-19-rejserestriktioner. Kommissionen er ansvarlig for at overvåge, om disse restriktioner er i overensstemmelse med princippet om fri bevægelighed, men vi konstaterede, at begrænsninger i den retlige ramme hæmmede Kommissionens arbejde på dette område. Desuden betyder varigheden af traktatbrudssager og den kortsigtede og varierende art af de foranstaltninger, som medlemsstaterne traf, at traktatbrudsproceduren, som er Kommissionens eneste redskab til at håndhæve retten til fri bevægelighed under covid-19-pandemien, ikke er egnet (jf. punkt 46 og 47).

**82** Medlemsstaterne var ikke forpligtet til at underrette Kommissionen om rejserestriktioner, sådan som de var med hensyn til kontrol ved de indre grænser. Kommissionen indhentede oplysninger fra medlemsstaterne, men de var ikke altid fuldstændige eller sammenlignelige (jf. punkt 48 og 49).

## **Anbefaling 2 - Strømlinet indsamling af data om rejserestriktioner**

---

Kommissionen bør strømline indsamlingen af de oplysninger fra medlemsstaterne, der skal påvise, at deres rejserestriktioner er forholdsmæssige og ikke indebærer forskelsbehandling, og den bør give dem detaljeret vejledning, når disse oplysninger ikke er tilstrækkelige.

### **Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2022**

**83** Kommissionen udsendte rettidig og relevant vejledning for at lette koordineringen af kontrollen ved de indre grænser. Vejledningen indeholdt imidlertid hverken praktiske detaljer om, hvordan medlemsstaterne kan påvise, at proportionalitetsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling overholdes, eller eksempler på god praksis for forvaltning af de indre grænser under pandemien. Den praktiske vejledning for grænsevagter, der fungerer som en håndbog for grænsevagter, når de udfører grænsekontrolaktiviteter, er f.eks. ikke blevet ajourført for at tage højde for pandemien (jf. punkt 53-56).

### Anbefaling 3 - Ydelse af mere handlingsrettet vejledning om gennemførelsen af kontrol ved de indre grænser

---

Kommissionen bør yde mere detaljeret og handlingsrettet vejledning om gennemførelsen af kontrol ved de indre grænser under pandemien ved:

- a) at ajourføre den praktiske vejledning for grænsevagter med eksempler på god praksis for forvaltning af de indre grænser
- b) at forklare forskellen mellem grænsekontrol og sundhedskontrol i forbindelse med covid-19.

#### Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2022

**84** Kommissionen iværksatte også vigtige initiativer med henblik på at koordinere foranstaltninger, der påvirker den frie bevægelighed. Selv et år efter pandemien begyndelse var medlemsstaternes reaktioner dog stadig for det meste ukoordinerede og ikke altid i overensstemmelse med Kommissionens vejledning og Rådets henstillinger (jf. punkt [57-60](#) og [69-75](#)).

**85** Kommissionen lancerede en webplatform til støtte for en sikker genåbning af rejse- og turismeaktiviteter i hele Europa (Re-open EU). Pr. juli 2021 (dvs. mere end et år efter lanceringen af Re-open EU) havde ni medlemsstater dog stadig ikke givet ajourførte oplysninger. Risikoen ved dette er, at EU-borgerne kan komme i tvivl om værktøjets anvendelighed, når de støder på problemer ved grænserne, fordi de oplysninger, de har brugt til at planlægge deres rejse, er ukorrekte eller forældede. I vores særberetning om flypassagerers rettigheder under covid-19-pandemien anbefalede vi, at Kommissionen inden udgangen af 2022 træffer foranstaltninger for at sikre, at medlemsstaterne giver rettidige og pålidelige oplysninger på platformen Re-open EU (jf. punkt [61](#) og [62](#)).

**86** Siden pandemien begyndelse har ECDC offentliggjort en lang række vejledninger og tekniske rapporter og også givet input til Kommissionens vejledninger. ECDC konkluderede imidlertid i sin egen interne analyse, at dets vejledning kunne være mere praktisk og handlingsrettet. ECDC foretager ingen omfattende vurdering af, om dets vejledning er nyttig og virksomhedsfuld (jf. punkt [64-68](#)).

## Anbefaling 4 - Forbedret overvågning af gennemførelsen af ECDC's vejledning

---

ECDC bør indhente regelmæssig feedback fra sine interessenter med henblik på at vurdere, om dets vejledning er nyttig og virksomhedsfuld.

**Måldato for gennemførelsen: inden udgangen af 2022**

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 26. april 2022.

*På Revisionsrettens vegne*

Klaus-Heiner Lehne  
*Formand*

# Bilag

## Bilag I - Stikprøve på ti underretninger om kontrol ved de indre grænser, som medlemsstater indgav mellem 2015 og 2019

Nr.	Land	Startdato	Slutdato	Begrundelse
40	Tyskland	13.9.2015	22.9.2015	Stor tilstrømning af personer, der søger international beskyttelse, alle grænser med fokus på landgrænser til Østrig
46	Slovenien	17.9.2015	26.9.2015	Stor tilstrømning af personer, der søger international beskyttelse, landgrænser til Ungarn
54	Frankrig	14.12.2015	26.5.2016	I forbindelse med den undtagelsestilstand, der blev indført efter angrebene i Paris, alle indre grænser
62	Østrig	16.5.2016	12.11.2016	I overensstemmelse med Rådets henstilling af 12. maj 2016 i henhold til Schengengrænsekodexens artikel 29, landgrænser til Slovenien og Ungarn.
70	Danmark	12.11.2016	12.2.2017	I overensstemmelse med Rådets henstilling af 11. november 2016, danske havne med færger fra Tyskland og landgrænsen mellem Danmark og Tyskland
78	Sverige	11.2.2017	10.5.2017	I overensstemmelse med Rådets henstilling af 7. februar 2017, svenske havne i politiregion Syd og politiregion Vest samt Øresundsbroen
88	Østrig	12.11.2017	12.5.2018	Sikkerhedssituationen i Europa og trusler som følge af vedvarende betydelige sekundære bevægelser, landgrænser til Ungarn og Slovenien
96	Tyskland	12.5.2018	11.11.2018	Sikkerhedssituationen i Europa og trusler som følge af de vedvarende betydelige sekundære bevægelser, landgrænser til Østrig
105	Sverige	12.11.2018	11.2.2019	Alvorlig trussel mod den offentlige orden og den indre sikkerhed, alle indre grænser
114	Danmark	12.5.2019	12.11.2019	Alvorlig trussel mod den offentlige orden og den indre sikkerhed, den indre grænse til Tyskland (landgrænser og havne med færgeforbindelser)



## Bilag II - Relevante vejledninger udsendt af Kommissionen frem til juni 2021

Dato	Nr.	Titel
16.3.2020	C(2020) 1753 final	Covid-19 - Retningslinjer for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser
16.3.2020	COM(2020) 115 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET Covid-19: midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU
23.3.2020	C(2020) 1897 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN om indførelse af grønne baner i henhold til retningslinjerne for grænseforvaltningsforanstaltninger for at beskytte sundheden og sikre adgangen til varer og vigtige tjenesteydelser
27.3.2020	C(2020) 2010	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN Europa-Kommissionens retningslinjer med henblik på at lette luftfragtoperationer under covid-19-udbruddet
30.3.2020	C(2020) 2050 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN Covid-19 - Vejledning om gennemførelsen af de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU, om lettelsen af transitordningerne for hjemsendelse af EU-borgere og om virkningerne for visumpolitikken
30.3.2020	C(2020) 2051	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN Retningslinjer for udøvelse af arbejdskraftens frie bevægelighed under covid-19-udbruddet
8.4.2020	COM(2020) 148 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET om en vurdering af anvendelsen af de midlertidige rejserestriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU
8.4.2020	C(2020) 3100	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN Retningslinjer for sundhedsbeskyttelse, hjemsendelse og rejsearrangementer til søfarende, passagerer og andre personer om bord på skibe

Dato	Nr.	Titel
16.4.2020	C(2020) 2516 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN Covid-19: Vejledning om gennemførelsen af de relevante EU-bestemmelser på området asyl- og tilbagesendelsesprocedurer og om genbosætningsprocedurerne
17.4.2020	2020/C 126/01	EUROPA-KOMMISSIONEN - Fælles europæisk køreplan for ophævelse af covid-19-inddæmningsforanstaltningerne
8.5.2020	COM(2020) 222 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET om 2. vurdering af anvendelsen af de midlertidige rejserestriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU
13.5.2020	C(2020) 3250 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN Hen imod en faseinddelt og koordineret tilgang til genoprettelse af den frie bevægelighed og ophævelse af kontrollen ved de indre grænser - covid-19
13.5.2020	C(2020) 3251 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN Covid-19: EU-retningslinjer for gradvis genoptagelse af turisttjenester og for sundhedsprotokoller for virksomheder i hotel- og restaurationsbranchen
13.5.2020	COM(2020) 550 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET Turisme og transport i 2020 og derefter
15.5.2020	C(2020) 3139 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN Retningslinjer for gradvis genindførelse af transporttjenester og transportforbindelser - Covid-19
11.6.2020	C(2020) 3999 final	Retningslinjer for en faseinddelt og koordineret genoptagelse af visumaktiviteterne
11.6.2020	COM(2020) 399 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET om 3. vurdering af anvendelsen af de midlertidige rejserestriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU
25.6.2020	COM(2020) 287 final	Kommissionens forslag til Rådets henstilling om midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU

Dato	Nr.	Titel
15.7.2020	COM(2020) 318 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET EU's kortsigtede sundhedsberedskab for covid-19-udbrud
16.7.2020	C(2020) 4813 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN Retningslinjer for sæsonarbejdere i EU i forbindelse med covid-19-udbruddet Opfølgning af C/2020/2051
4.9.2020	COM(2020) 499 final	Forslag til RÅDETS HENSTILLING om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien
28.10.2020	COM(2020) 685 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET om opgradering af grønne baner til transport for at holde økonomien kørende under genopblusningen af covid-19-pandemien
28.10.2020	COM(2020) 686 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET Covid-19 - Retningslinjer for så vidt angår personer, der er fritaget for de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU, jf. Rådets henstilling (EU) 2020/912 af 30. juni 2020
28.10.2020	COM(2020) 687 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET om supplerende covid-19-indsatsforanstaltninger
11.11.2020	COM(2020) 724 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET Opbygning af en europæisk sundhedsunion: Styrkelse af EU's modstandsdygtighed over for grænseoverskridende sundhedstrusler
11.11.2020	COM(2020) 727 final	Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om alvorlige grænseoverskridende sundhedstrusler og om ophævelse af afgørelse nr. 1082/2013/EU
18.11.2020	C(2020) 8037 final	KOMMISSIONENS HENSTILLING af 18. november 2020 om anvendelse af hurtige antigenest til diagnosticering af SARS-CoV-2-infektion

Dato	Nr.	Titel
2.12.2020	COM(2020) 786 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET Forsigtighed over for covid-19 denne vinter
18.12.2020	COM(2020) 849 final	Forslag til RÅDETS HENSTILLING om en fælles ramme for anvendelse, validering og gensidig anerkendelse af hurtige covid-19-antigentest i EU
22.12.2020	C/2020/9607	KOMMISSIONENS HENSTILLING (EU) 2020/2243 om en koordineret tilgang til rejser og transport som reaktion på den variant af sars-CoV-2, der er observeret i Det Forenede Kongerige
19.1.2021	COM(2021) 35 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET En fælles front til bekæmpelse af covid-19
25.1.2021	COM(2021) 38 final	Forslag til RÅDETS HENSTILLING om ændring af henstilling (EU) 2020/1475 af 13. oktober 2020 om en koordineret tilgang til restriktioner for den frie bevægelighed som reaktion på covid-19-pandemien
17.2.2021	COM(2021) 78 final	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET HERA Incubator: Fælles foregribelse af truslen fra covid-19-varianter
3.5.2021	COM(2021) 232 final	Forslag til RÅDETS HENSTILLING om ændring af Rådets henstilling (EU) 2020/912 om de midlertidige restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU og eventuel ophævelse af disse restriktioner

# Akronymer og forkortelser

**ECDC:** Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme

**EØS:** Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde

**TEU:** Traktaten om Den Europæiske Union

**TEUF:** Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

# Glossar

**Grænsekontrol:** Kontrol og overvågning ved en grænse vedrørende de personer, der passerer eller har til hensigt at passere den.

**Kontakttopsporingsformular:** En formular, som passagerer skal udfylde, inden de rejser ind i et land, for at lette kontaktopsporing og karantæneovervågning.

**Princippet om forbud mod forskelsbehandling:** EU-retligt princip om forbud mod forskelsbehandling mellem EU-borgere fra forskellige lande på grundlag af nationalitet.

**Proportionalitetsprincippet:** EU-retligt princip om, at udøvelsen af EU's eller en medlemsstats beføjelser ikke må gå videre, end hvad der er nødvendigt for at nå det tilstræbte mål.

**Schengenområdet:** Gruppe bestående af 26 europæiske lande, der har afskaffet pas- og indrejsekontrol ved deres fælles grænser.

## Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

## Svar fra Det Europæiske Center for Forebyggelse af og Kontrol med Sygdomme (ECDC)

<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

## Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=61240>

## Revisionshold

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling III - Foranstaltninger udadtil, sikkerhed og retfærdighed, der ledes af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten. Arbejdet blev udført under ledelse af Baudilio Tomé Muguruza, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Daniel Costa de Magalhães, attaché Ignacio García de Parada, ledende administrator Alejandro Ballester-Gallardo, opgaveansvarlig Andrej Minarovic og revisor João Coelho. Mark Smith ydede sproglig støtte.



*Fra venstre til højre:* João Coelho, Daniel Costa de Magalhães, Baudilio Tomé Muguruza, Andrej Minarovic, Alejandro Ballester Gallardo, Ignacio García de Parada.



# MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2022

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og eventuelle ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

## Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-7840-9	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/379945	QJ-AB-22-008-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-7855-3	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/482021	QJ-AB-22-008-DA-Q

EU-borgernes ret til at færdes frit på EU-medlemsstaternes område er en grundlæggende frihedsrettighed i Den Europæiske Union. Vi undersøgte dels Kommissionens tilsyn med kontrollen ved de indre grænser i Schengenområdet og med de rejserestriktioner, som medlemsstaterne indførte under covid-19-pandemien, dels de bestræbelser, der på EU-plan blev gjort for at koordinere disse restriktioner indtil udgangen af juni 2021. Vi konkluderer, at begrænsninger i den retlige ramme hæmmede Kommissionens tilsyn med de restriktioner for den frie bevægelighed, som medlemsstaterne indførte. Desuden foretog Kommissionen ikke behørig undersøgelse for at sikre, at kontrollen ved de indre grænser var i overensstemmelse med Schengenlovgivningen. Trods Kommissionens initiativer var medlemsstaternes rejserestriktioner for det meste ukoordinerede.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN  
EUROPÆISKE  
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions  
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: [eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx)  
Websted: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors