EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.5.2016
COM(2016) 275 final

2016/0140 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om en rekommendation om tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för Schengenområdet

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Inledning

Till följd av en kraftig ökning av blandade migrationsströmmar sedan sommaren 2015 står EU inför en migrations- och flyktingkris utan jämförelse. Detta har lett till stora svårigheter med att säkerställa en effektiv kontroll av de yttre gränserna i enlighet med Schengenregelverket och med mottagandet och handläggningen av de migranter som anländer. I och med denna kris har också mer omfattande strukturella brister i skyddet av EU:s yttre gränser uppenbarats.

Grekland har, främst på grund av sitt geografiska läge, i särskilt hög grad påverkats av denna utveckling och upplevt en dramatisk ökning av antalet migranter som anländer till öarna i Egeiska havet. Denna tillströmning är av en sådan omfattning att varje medlemsstat som utsätts för påfrestningar skulle ha svårt att upprätthålla kontrollen över de yttre gränserna.

Schengenutvärdering

I enlighet med rådets förordning (EU) nr 1053/2013[1] och det årliga utvärderingsprogrammet för 2015[2] genomfördes ett oanmält besök på plats den 10–13 november 2015 för att bedöma Greklands genomförande av Schengenregelverket med avseende på förvaltningen av de yttre gränserna vid landgränsen (Orestiada, Fylakio, Kastanies och Nea Vyssa) och sjögränsen (öarna Chios och Samos) till Turkiet.

Den 2 februari 2016 antog kommissionen ett genomförandebeslut om upprättande av en rapport om utvärderingen av Greklands genomförande av Schengenregelverket med avseende på förvaltningen av de yttre gränserna[3] och drog slutsatsen att det finns allvarliga brister i genomförandet av kontrollerna vid de yttre gränserna som måste åtgärdas och hanteras av de grekiska myndigheterna. Vad gäller kontrollerna vid de yttre gränserna, utgör dessa allvarliga brister en situation där de skyldigheter som avses i artikel 16.1 och 16.4 i förordning (EU) nr 1053/2013 inte är uppfyllda.

Den 12 februari 2016 antog rådet, i enlighet med artikel 15 i förordning (EU) nr 1053/2013, rekommendationer till åtgärder för att avhjälpa allvarliga brister som konstaterats under utvärderingen och avgav prioriteringar för att genomföra dem. Lämpliga åtgärder bör vidtas av de grekiska myndigheterna för att säkerställa att kontroller genomförs vid alla Greklands yttre gränser i överensstämmelse med Schengenregelverket, för att inte äventyra Schengenområdets funktionssätt.

Den 24 februari 2016 antog kommissionen, i enlighet med artikel 19b i rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna i kraft vid den tidpunkten)[4], rekommendationer om specifika åtgärder som ska vidtas av Grekland efter utvärderingsrapporten av den 2 februari

---

1 Rådets förordning (EU) nr 1053/2013 av den 7 oktober 2013 om inrättande av en utvärderings- och övervakningsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av verkställande kommitténs beslut av den 16 september 1998 om inrättande av Ständiga kommittén för genomförande av Schengenkonventionen (EUT L 295, 6.11.2013, s. 27).

2 Kommissionens genomförandebeslut C(2014) 8377 av den 14 november 2014 om inrättande av det årliga utvärderingsprogrammet för oanmälda besök på platsen för 2015 i enlighet med artikel 6 i rådets beslut (EU) nr 1053/2013 av den 7 oktober 2013 om inrättande av en utvärderings- och övervakningsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket.

3 C(2016) 450 av den 2 februari 2016.

4 EUT L 105, 13.4.2006, s. 1.

2016, för att säkerställa överensstämmelse med rådets rekommendationer av den 12 februari 2016.

Den 12 mars 2016 lade Grekland, i enlighet med artikel 16.1 i förordning (EU) nr 1053/2016, fram sin handlingsplan om hur de brister som har konstaterats i utvärderingsrapporten ska avhjälpas och med förbehåll för rådets rekommendationer. Den 12 april 2016 lade kommissionen, i enlighet med artikel 16.2 i förordning (EU) nr 1053/2016, för rådet fram sin bedömning av den föreslagna handlingsplanen. Kommissionen konstaterade att ”betydande framsteg har gjorts av Grekland. Under alla omständigheter krävs dock ytterligare förbättringar av den handlingsplan som lagts fram av de grekiska myndigheterna för att på ett genomgripande sätt avhjälpa de brister som fastställs i utvärderingen från november 2015. För många av åtgärderna behövs framför allt större klarhet i fråga om tidsavpassning, ansvar och finansiell planering. Dessutom kan vissa åtgärder ännu inte betraktas som på lämpligt sätt genomförda eller avslutade.”[5]

Nuvarande tillfälliga kontroller vid de inre gränserna

Det rekordstora antal migranter som anlänt till Europeiska unionen sedan 2015 och de brister vid vissa avsnitt av Greklands yttre gränser som fastställdes i samband med utvärderingen i november 2015 har lett till omfattande sekundära förflyttningar, vilket föranlett flera medlemsstater att tillfälligt återinföra kontroller vid samtliga sina inre gränser eller delar av dem på grund av ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten till följd av den okontrollerade tillströmningen av personer som inte korrekt dokumenterats och/eller registrerats vid ankomsten till den första EU-medlemsstaten.

För närvarande har fem medlemsstater meddelat kommissionen att de tillfälligt utför kontroller vid de inre gränserna på grund av ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten som orsakats av irreguljära migranters sekundära förflyttningar på grund av allvarliga brister i kontrollerna vid de yttre gränserna. I enlighet med de relevanta bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna har alla dessa medlemsstater vid flera tillfällen förlängt dessa kontroller. Enligt de senaste meddelandena gäller följande:

- Tyskland anmälde kontroller från och med den 13 september 2015 till och med den 13 maj 2016 vid alla sina inre gränser, med särskild inriktning på landgränsen mellan Tyskland och Österrike. Beslutet motiveras av det allvarliga hotet mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen på grund av den stora tillströmningen av irreguljära migranter som efter sin ankomst till EU inte har identifierats korrekt, lämnat fingeravtryck och registrerats i någon annan EU-medlemsstat.
- Österrike anmälde kontroller från och med den 16 september 2015 till och med den 16 maj 2016 vid alla sina inre gränser, med särskild inriktning på landgränsen mellan Österrike och Slovenien och Österrike och Ungern. Gränskontrollerna kan motiveras med den stora tillströmningen av tredjelandsmedborgare som passerar Österrikes gränser och innebär enorma påfrestningar för räddningstjänsten och offentlig infrastruktur.
- Sverige anmälde kontroller från och med den 12 november 2015 till och med den 8 maj 2016 vid alla sina inre gränser, med särskild inriktning på utvalda hamnar inom polisregionerna Syd och Väst samt vid Öresundsbron. Beslutet om att återinföra tillfälliga gränskontroller motiverades inledningsvis med de ojämförliga migrationsströmmarna av blandad karaktär som innebär utmaningar för det svenska samhällets funktionssätt. Beslutet motiveras fortsatt med det stora antalet

[5] COM(2016) 220 final, av den 12 april 2016.

asylsökande och följderna av det ojämförligt höga antalet asylansökningar under 2015.

- Norge anmälda kontroller från och med den 26 november 2015 till och med den 12 maj 2016. De återinförda kontrollerna berör alla inre gränser, med särskild inriktning på alla hamnar med färjeförbindelser till Sverige, Tyskland och Danmark. Såväl beslutet om återinförande och efterföljande förlängningar av kontrollerna motiverades av följderna av de oförutsedda migrationstrycket och utmaningarna för det norska samhällets funktionssätt.
- Danmark anmälde kontroller från och med den 4 januari 2016 till och med den 2 juni 2016 vid alla sina inre gränser, med särskild inriktning på färjor som kommer från Tyskland och på landgränsen mellan Danmark och Tyskland. Medan det ursprungliga beslutet motiverades med de oförutsedda migrationsströmmarna och grannländernas gränsåtgärder, vilka hade kunnat leda till att ett mycket stort antal irreguljära migranter strandsattes i Köpenhamnsområdet, betonades i den sista anmälan osäkerheten avseende det stora antalet flyktingar och migranter som redan befinner sig i EU.

Vad gäller Tyskland och Österrike, framhöll kommissionen uttryckligen i sitt yttrande av den 23 oktober 2015[6] att de åtgärder som vidtas ska vara nödvändiga och proportionella. På grundval av uppgifterna från de tyska och österrikiska myndigheterna drog kommissionen slutsatsen att dessa återinföranden av kontroller vid de inre gränserna utgör ett lämpligt svar på det fastställda hotet mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen i enlighet med kodexen om Schengengränserna. Denna bedömning har bekräftats av de uppgifter och data som sedan inkommit från dessa och andra medlemsstater, EU:s byråer och organ samt från kommissionens enheter vid utsatta områden (s.k. hotspots) på fältet.

Kommissionen har övervakat situationen i alla berörda medlemsstater för att bedöma om ett återinförande av kontroller vid de inre gränserna har begränsats till vad som är absolut nödvändigt. Dessa kontroller har inte medfört några allvarliga störningar eller i onödan begränsat den fria rörligheten för personer och varor inom Schengenområdet. Tillgängliga uppgifter visar också att de åtgärder som införts på ett effektivt sätt bidragit till att återställa ordningen i de strömmar av personer som passerar vissa inre gränser och därmed till att begränsa antalet sekundära förflyttningar.

Mot en samordnad strategi för kontroller vid de inre gränserna

I sitt meddelande *Att återvända till Schengen – en färdplan*[7] hänvisar kommissionen till behovet av att inför rådet lägga fram ett förslag i enlighet med artikel 29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer[8] (kodexen om Schengengränserna), om migrationstrycket och de allvarliga bristerna i kontrollen av de yttre gränserna skulle fortsätta efter den 12 maj 2016. I meddelandet rekommenderas en sammanhängande unionsstrategi för kontroller vid de inre gränserna tills de strukturella bristerna i kontrollen vid de yttre gränserna minskats eller avhjälpts. I meddelandet specificerades en rad åtgärder som måste vidtas för att återställa Schengenområdets normala funktion senast i slutet av 2016.

I artikel 29 i kodexen om Schengengränserna finns ett särskilt förfarande avsett för exceptionella omständigheter, om det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll är utsatt för risk till följd av ihållande allvarliga brister avseende kontrollen av

6 C(2015) 7100 final.
7 COM(2016) 120 final.
8 EUT L 77, 23.3.2016, s. 1.

de yttre gränserna, och om detta fastslagits i en utvärderingsrapport om en medlemsstat, i den mån som dessa omständigheter utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten inom Schengenområdet eller delar därav, och om alla andra åtgärder är verkningslösa för att minska det allvarliga hot som fastställts. I sådana situationer får rådet, som en sista utväg för att skydda de gemensamma intressena inom Schengenområdet, rekommendera att en eller flera medlemsstater beslutar att återinföra gränskontroll vid alla eller vissa avsnitt av sina inre gränser under en period av högst sex månader (med möjlighet till förlängningar för en sammanlagd period av högst två år).

Utvärdering av situationen den 12 maj 2016

I enlighet med artikel 21.3 i kodexen om Schengengränserna måste den berörda medlemsstaten rapportera om genomförandet av den berörda handlingsplanen inom tre månader i enlighet med artikel 16.4 i förordning (EU) nr 1053/2013, och efter denna tremånadersperiod kan den, om kommissionen fastställer att situationen kvarstår, inleda det förfarande som föreskrivs i artikel 29 i kodexen om Schengengränserna.

De gällande bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna medger att det ensidiga återinförande av kontroller vid de inre gränserna som vissa medlemsstater genomfört pågår under en viss tidsperiod. Eftersom denna tidsperiod löper ut i mitten av maj (se ovan), och Grekland redan har lagt fram den rapport som föreskrivs i artikel 16.4 i förordning (EU) nr 1053/2013, bör kommissionen inte avvakta till tremånadersperiodens utgång innan den avgör om denna situation kommer att kvarstå den 12 maj 2016, i synnerhet eftersom kommissionen har omfattande information till sitt förfogande när det gäller Greklands kontroll av sina yttre gränser.

Denna bedömning ska bland annat grunda sig på ingående uppgifter som tillhandahållits av den eller de berörda medlemsstaterna eller de berörda EU-organen, eller som erhållits i samband med besök på plats. Bland de uppgifter som kommissionen har tillgång till finns uppgifter från kommissionens grupper vid utsatta områden i Grekland, uppgifter som samlats in under en föranmäld Schengenutvärdering på plats i Grekland den 10–16 april 2016 för att utvärdera tillämpningen av Schengenreglerna inom förvaltningen av de yttre gränserna, i enlighet med det årliga utvärderingsprogrammet för 2016[9], och de uppgifter som samlats in av kommissionen vid utarbetandet av de senaste rapporterna om migrationssituationen i Grekland[10].

I sitt meddelande *Assessment of Greece's Action Plan to remedy the serious deficiencies identified in the 2015 evaluation on the application of the Schengen acquis in the field of management of the external border* (”Bedömning av Greklands handlingsplan för att åtgärda de allvarliga brister som konstaterats i 2015 års utvärdering av tillämpningen av Schengenregelverket på området förvaltning av yttre gränser”) uppmanar kommissionen Grekland att inkomma med ytterligare uppgifter och förtydliganden senast den 26 april 2016, eftersom den ansåg att ”det krävs ytterligare förbättringar av den handlingsplan som lagts fram av de grekiska myndigheterna för att på ett genomgripande sätt åtgärda de brister som påtalades i utvärderingen från november 2015. För många av åtgärderna krävs framför allt större klarhet i fråga om tidsavpassning, ansvar och finansiell planering. Dessutom kan vissa åtgärder ännu inte betraktas som på lämpligt sätt genomförda eller slutförda. För vissa

[9] C(2015) 8537 av den 9 december 2015.

[10] Första rapporten om omplacering och vidarebosättning av den 16 mars 2016 (COM(2016) 165 final), lägesrapporten om genomförandet av krisplatser i Grekland av den 4 mars 2016 (COM(2016) 141 final), andra rapporten om omplacering och vidarebosättning av den 12 april 2016 (COM(2016) 222 final), första lägesrapporten om genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet av den 20 april 2016 (COM(2016) 231 final).

åtgärder krävs omfattande kompletterande uppgifter eller förtydliganden.” I enlighet med artikel 16.4 i förordningen om ett program för förbättrad budgetförvaltning ska Grekland avlägga rapport om genomförandet av sin handlingsplan inom den nämnda tremånadersperioden.

Den 26 april 2016 försåg Grekland kommissionen med begärda kompletterande uppgifter och klargöranden om sin handlingsplan. Den 29 april 2016 lade Grekland fram rapporten om genomförandet av handlingsplanen för kommissionen.

Ett betydande tekniskt och ekonomiskt stöd har lämnats till Grekland av både kommissionen och EU:s medlemsstater. Sedan början av 2015 har kommissionen beviljat 181 miljoner euro i katastrofbistånd. De 509 miljoner euro som redan tilldelats Grekland inom ramen för de nationella programmen för migration och gränsförvaltning för 2014–2020 kompletterar nödfinansieringen. Frontex har underlättat utplaceringen av teknisk utrustning och personal från andra medlemsstater, för att säkerställa en effektiv kontroll och skydd av Greklands yttre land- och sjögränser, särskilt genom de gemensamma insatserna Poseidon Sea och Den snabba gränsinsatsen Poseidon som genomförts vid sjögränserna, och därutöver har byrån samordnat flexibla operativa åtgärder och ”Focal Points Land” vid de yttre landgränserna. Frontex har vidare samfinansierat Greklands interna omfördelning av utrustning och gränskontrolltjänstemän. Slutligen arbetar kommissionen, Easo, Frontex, Europol och Eurojust på plats med de grekiska myndigheterna för att hjälpa dem att uppfylla sina förpliktelser enligt EU-lagstiftningen och snabbt identifiera, registrera och ta fingeravtryck från anländande migranter i de utsatta områdena.

Grekland har gjort betydande framsteg med att åtgärda de brister i förvaltningen av de yttre gränserna som fastställdes i samband med utvärderingen i november 2015. Det inledande genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet av den 18 mars 2016[11], tillsammans med Frontex och Natos pågående insatser, har lett till en kraftig minskning av antalet irreguljära migranter och asylsökande från Turkiet till Grekland. Denna tydliga minskning av strömmen av irreguljära migranter och asylsökande till Grekland, tillsammans med stödet från EU-organ och andra medlemsstater i utsatta områden, har gjort det möjligt för Grekland att avsevärt förbättra registreringen av nyanlända irreguljära migranter och asylsökande. Det måste bekräftas att den kraftiga minskningen i migrationsflödet är varaktig. Också de framsteg som Grekland gjort inom återsändandeområdet kommer att bero på om den avsevärda minskningen i migrationsflödet är varaktig samt på om strukturer och tillhandahållande av lämpliga resurser som möjliggör ett effektivt återsändande av irreguljära migranter kommer att upprättas och underhållas.

Efter att ha analyserat de uppgifter som Grekland lämnat gjordes följande bedömningar avseende de synpunkter som kommissionens sakkunniga hade i samband med utvärderingsbesöket på plats i april 2016 (utan att föregripa den utvärderingsrapport som kommer att utarbetas i enlighet med artikel 14 i förordning (EU) nr 1053/2013) och de uppgifter som finns tillgängliga genom kommissionens närvaro i de utsatta områdena:

- Med stöd av EU:s byråer (Frontex och Easo) har såväl läget i fråga om utrustning och personal som registrering av irreguljära migranter på de grekiska öar som besöktes (Lesbos, Samos, Kos och Symis) och vid landgränsen mot Turkiet (registreringscentret Fylakio) förbättrats väsentligt. Anländande irreguljära migranter identifieras fullständigt, de lämnar fingeravtryck och registreras i Eurodac. En säkerhetskontroll av migranterna och deras resehandlingar utförs. Vad gäller mottagandet av dessa migranter har läget förändrats efter den 20 mars 2016, vilket

[11] SN 38/16, 18.3.2016.

började i och med tillämpningen av uttalandet från EU och Turkiet av den 18 mars 2016.

- Greklands nationella gränskontrollsystem är för närvarande inte operativt och saknar den administrativa kapacitet som krävs för att förvalta de yttre gränserna enligt kraven i kodexen om Schengengränserna, även om arbetet med att inrätta en sådan kapacitet pågår. Vissa centrala funktioner, t.ex. riskanalys, genomförs för närvarande inte till fullo och strategin för gränsförvaltning är splittrad. Alla nationella resurser som är lämpliga för gränsövervakning (armén och flottan) utnyttjas inte till fullo av Grekland.
- För övervakningen av sjögränsen mot Turkiet förlitar sig Grekland i hög grad på stödet från EU, Frontex och andra medlemsstater. Utan detta stöd skulle Grekland dock inte kunna upprätthålla en tillräckligt omfattande sjögränsövervakning. För att kunna skaffa sig situationsmedvetenhet är den grekiska kustbevakningen (gränsmyndigheten med ansvar för sjögränsövervakningen) hänvisad till uppgifter som förmedlats av den grekiska flottan och grekiska armén samt till sina egna fåtaliga patrullfartyg och observationsposter. Trots genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet anses reaktionsförmågan heller inte vara tillräcklig med hänsyn till närheten till Turkiet och risken för olaglig migration. Det finns ingen tillförlitlig regional och lokal situationsbild nära realtid och det finns inga säkra mobilnät som kan användas av de relevanta gränsbevakningsmyndigheterna.
- För övervakningen av landgränsen mot Turkiet och Albanien är antalet anställda, situationsmedvetenheten och reaktionsförmågan samt utrustningens kvalitet tillfredsställande, dock med förbättringsbehov på vissa punkter. Vid landgränsen mot f.d. jugoslaviska republiken Makedonien (polisdirektoratet Kilkis, som ansvarar för gränsövervakning utmed en 87 km lång sträcka) sker gränsövervakningen för närvarande inte helt i enlighet med kodexen om Schengengränserna. Det finns inte heller något automatiskt system för videoövervakning vid gränsen, situationsmedvetenheten befanns vara mycket begränsad och det fanns ingen övergripande operativ bild. Det förekommer ingen systematisk registrering av migranter som påträffas i denna region och som inte registrerats vid inresan till Grekland.

Trots att Grekland gjort betydande insatser och avsevärda framsteg, kommer alltså inte alla de allvarliga brister i förvaltningen av de yttre gränserna som fastställdes vid utvärderingen i november 2015 att på ett lämpligt och tillräckligt ingående sätt att hanteras inom ramen för den tidsfrist på tre månader som föreskrivs i artikel 21.3 i kodexen om Schengengränserna. Några av de allvarliga bristerna i kontrollen av de yttre gränserna kvarstår, och de äventyrar det övergripande funktionssättet för området utan kontroll vid de inre gränserna.

En adekvat fungerande gränsövervakning, en systematisk identifiering och registrering av irreguljära migranter, mottagnings- och återsändandeförfaranden är oumbärligt för ett väl fungerande Schengenområde. I Grekland finns dessutom fortfarande ett betydande antal oregistrerade migranter som kan försöka att irreguljärt flytta till andra medlemsstater.

Därmed kvarstår några av de allvarliga brister i kontrollerna vid de yttre gränserna som utlöste irreguljära migranters sekundära förflyttningar och fick flera medlemsstater att tillfälligt återinföra kontrollerna vid de inre gränserna av skäl som rör den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, vilket utgör en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll. Den ihållande risken för sekundära förflyttningar kräver en sammanhängande, samordnad och hållbar strategi för tillfälliga kontroller vid de inre gränserna.

Eftersom inga andra åtgärder effektivt har kunnat minska det allvarliga hot som fastställts, innebär det att villkoren för tillämpning av artikel 29 i kodexen om Schengengränserna som en sista utväg är uppfyllda i föreliggande fall.

Den föreslagna rekommendationens omfattning

Artikel 29 i kodexen om Schengengränserna har utformats som en garanti för Schengenområdets funktionssätt. Syftet med detta är inte att utsätta någon medlemsstat för sanktioner eller isolering, och syftar inte heller till att utesluta medlemsstater från Schengenområdet. Syftet är i stort sett att minska de allvarliga hoten mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten inom Schengenområdet. Hittills har irreguljära migranter inte i något större antal rest med flyg eller tagit sjövägen från Grekland till andra medlemsstater. Ett återinförande av kontroller av dessa passagerare skulle därför inte minska hoten och vore följaktligen oproportionerliga. Förslaget bör därför inte leda till att samtliga medlemsstater inför kontroller vid de inre gränserna för flyg- och färjepassagerare som reser från/till Grekland. Artikel 29 är till sin natur en åtgärd som både i omfattning och varaktighet är begränsad till vad som är absolut nödvändigt för att bemöta hotet mot det övergripande funktionssättet för området utan kontroller vid de inre gränserna.

Beträffande omfattningen av de tillfälliga kontroller vid de inre gränserna som rekommenderas enligt artikel 29, på grundval av den information som för närvarande finns tillgänglig, bör de medlemsstater som för närvarande genomför inre gränskontroll, nämligen Tyskland, Danmark, Österrike och Sverige och det associerade landet Norge, tillåtas fortsätta med detta eftersom det har visat sig att kontrollerna effektivt kan avhjälpa det allvarliga hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten som orsakats av sekundära förflyttningar av irreguljära migranter som kommer från Grekland. De inre gränser som för närvarande faktiskt berörs av kontrollerna motsvarar precis de fastställda migrationsvägarna och hoten, med särskild inriktning på specifika landgränsavsnitt eller vissa hamnar.

De medlemsstater som beslutar att utföra kontroller vid de inre gränserna i enlighet med denna rekommendation bör anmäla detta till övriga medlemsstater, Europaparlamentet och kommissionen.

Kontroller vid de inre gränserna bör endast genomföras i nödvändig omfattning, intensiteten bör vara begränsad till ett nödvändigt minimum och i minsta möjliga mån hindra allmänhetens passage av respektive inre gränser. För detta ändamål bör endast riktade kontroller genomföras. Behovet av dessa kontroller, tillsammans med de berörda gränsavsnitten, bör dessutom regelbundet utvärderas i samarbete med berörda medlemsstater med hänsyn till den föränderliga situationen.

Gränskontroll bör genomföras endast under den tid som krävs för att avhjälpa de allvarliga bristerna i förvaltningen av unionens yttre gränser. Flera lagstiftningsinitiativ och åtgärder som vidtagits av unionen för att stärka förvaltningen av de yttre gränserna (Europeiska gräns- och kustbevakningen, Greklands fullständiga återgång till att tillämpa EU:s asyllagstiftning, ett fördjupat genomförande av systemet för omplacering i nödsituationer samt uttalandet från EU och Turkiet) bör också införas och utan dröjsmål tas i fullt bruk, för att därigenom ytterligare bidra till en betydande minskning av irreguljära migranters sekundära förflyttningar.

Kommissionen kommer att övervaka tillämpningen av denna rekommendation och situationen på plats samt, vid behov, när som helst föreslå anpassningar av denna rekommendation för att återspegla förändringar av migrationsflödet.

Inom fyra månader från dagen för antagandet av denna rekommendation avser kommissionen rapportera till Europaparlamentet och rådet om dess tillämpning, och vid detta tillfälle kan

kommissionen föreslå ändringar mot bakgrund av de erfarenheter som erhållits och med hänsyn till omständigheterna.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Syftet med föreliggande rekommendation är att understödja genomförandet av befintliga bestämmelser inom området.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Denna rekommendation har kopplingar till unionens inre marknad och migrations- och asylpolitik.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

- **Rättslig grund**

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer.

- **Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)**

Enligt artikel 29 i förordning (EU) nr 2016/399 ska rådet, på grundval av ett förslag från kommissionen, anta en rekommendation om tillfälliga kontroller vid de inre gränserna.

Åtgärder på unionsnivå krävs om det övergripande funktionssättet för området utan kontroller vid de inre gränserna utsätts för risker.

- **Proportionalitetsprincipen**

Föreliggande förslag går inte utöver vad som krävs för att uppnå de mål som eftersträvas.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Ej tillämpligt

- **Samråd med berörda parter**

Ej tillämpligt

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Ej tillämpligt

- **Konsekvensbedömning**

Ej tillämpligt

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

Ej tillämpligt

- **Grundläggande rättigheter**

Skyddet av de grundläggande rättigheterna har beaktats vid utarbetandet av förslaget.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Ej tillämpligt

5. ÖVRIGA INSLAG

Ej tillämpligt

2016/0140 (NLE)

Förslag till

RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT

om en rekommendation om tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för Schengenområdet

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)[12] och i synnerhet artikel 29 i denna,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

(1) EU står inför en ojämförlig migrations- och flyktingkris efter en kraftig ökning av blandade migrationsströmmar sedan 2015. Detta har lett till stora svårigheter med säkerställandet av en effektiv kontroll av de yttre gränserna i enlighet med Schengenregelverket och med mottagandet av de migranter som anländer och handläggningen av deras ärenden. Mer omfattande strukturella brister i skyddet av EU:s yttre gränser har också uppenbarats i och med denna kris.

(2) Grekland har, främst på grund av sitt geografiska läge, i särskilt hög grad påverkats av denna utveckling och upplevt en dramatisk ökning av antalet migranter som anländer till öarna i Egeiska havet.

(3) I enlighet med rådets förordning (EU) nr 1053/2013[13] och det årliga utvärderingsprogrammet för 2015[14] genomfördes ett oanmält besök på plats den 10–13 november 2015 för att bedöma Greklands genomförande av Schengenregelverket med avseende på förvaltningen av de yttre gränserna vid landgränsen (Orestiada, Fylakio, Kastanies och Nea Vyssa) och sjögränsen (öarna Chios och Samos) till Turkiet.

(4) Den 2 februari 2016 antog kommissionen ett genomförandebeslut om upprättande av en rapport om utvärderingen av Greklands genomförande av Schengenregelverket med avseende på förvaltningen av de yttre gränserna[15] och drog slutsatsen att det finns allvarliga brister i genomförandet av kontrollerna vid de yttre gränserna som måste åtgärdas och hanteras av de grekiska myndigheterna.

---

12 EUT L 77, 23.03.2016, s. 1.

13 Rådets förordning (EU) nr 1053/2013 av den 7 oktober 2013 om inrättande av en utvärderings- och övervakningsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av verkställande kommitténs beslut av den 16 september 1998 om inrättande av Ständiga kommittén för genomförande av Schengenkonventionen (EUT L 295, 6.11.2013, s. 27).

14 Kommissionens genomförandebeslut C(2014) 8377 av den 14 november 2014 om inrättande av det årliga utvärderingsprogrammet för oanmälda besök på platsen för 2015 i enlighet med artikel 6 i rådets beslut (EU) nr 1053/2013 av den 7 oktober 2013 om inrättande av en utvärderings- och övervakningsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket.

15 C(2016) 450 av den 2 februari 2016.

(5) Den 12 februari 2016 antog rådet rekommendationer om att åtgärda de allvarliga brister som konstaterats under utvärderingen och angav prioriteringarna för genomförandet. Lämpliga åtgärder bör vidtas av de grekiska myndigheterna för att säkerställa att kontroller genomförs vid alla landets yttre gränser i överensstämmelse med Schengenregelverket, för att inte äventyra Schengenområdets funktionssätt.

(6) Den 24 februari 2016 antog kommissionen rekommendationer om specifika åtgärder som ska vidtas av Grekland efter utvärderingsrapporten av den 2 februari 2016, för att säkerställa överensstämmelse med rådets rekommendationer av den 12 februari 2016.

(7) Den 12 mars 2016 anmälde Grekland sin handlingsplan för att avhjälpa de brister som fastställs i utvärderingsrapporten och rådets rekommendationer. Den 12 april 2016 lade kommissionen fram sin bedömning av den föreslagna handlingsplanen för rådet. Kommissionen konstaterade att betydande framsteg har gjorts av Grekland, men att ytterligare förbättringar av handlingsplanen behövs för att på ett lämpligt och ingående sätt kunna hantera de brister som fastställs i utvärderingsrapporten. Kommissionen uppmanade Grekland att senast den 26 april inkomma med ytterligare uppgifter och förtydliganden med avseende på sin handlingsplan.

(8) Den 26 april 2016 försåg Grekland kommissionen med begärda kompletterande uppgifter och klargöranden om sin handlingsplan. Den 29 april 2016 överlämnade Grekland en rapport till kommissionen om genomförandet av handlingsplanen i enlighet med artikel 16.4 i förordning (EU) nr 1053/2013.

(9) I enlighet med förordning (EU) nr 1053/2013 och det årliga utvärderingsprogrammet för 2016 genomfördes ett föranmält besök på platsen i Grekland mellan den 10 och den 16 april 2016[16].

(10) Det rekordstora antal migranter som anlänt till Europeiska unionen sedan 2015 och de brister vid vissa avsnitt av unionens yttre gränser som fastställdes i samband med utvärderingen i november 2015 har lett till omfattande sekundära förflyttningar, vilket lett till ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i flera medlemsstater.

(11) För närvarande utför fem Schengenstater (Österrike, Tyskland, Danmark, Sverige och Norge) gränskontroller vid de inre gränserna som svar på ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, som orsakats av irreguljära migranters sekundära förflyttningar till följd av allvarliga brister i kontrollerna vid de yttre gränserna. Dessa återinförda kontroller vid de inre gränserna utgör ett lämpligt svar på det identifierade hotet mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen i enlighet med kodexen om Schengengränserna, och dessa åtgärder är nödvändiga och proportionerliga. Den 23 oktober 2015 avgav kommissionen ett yttrande om nödvändigheten och proportionaliteten i att kontroller vid de inre gränserna återinförs av Tyskland och Österrike[17]. I yttrandet drogs slutsatsen att återinförandet av kontrollerna, liksom en förlängning av besluten, var förenliga med kodexen om Schengengränserna.

(12) I sitt meddelande *Att återvända till Schengen – en färdplan*[18] hänvisar kommissionen till behovet av att inför rådet lägga fram ett förslag i enlighet med artikel 29.2 i kodexen om Schengengränserna med en rekommendation om en sammanhängande unionsstrategi för kontrollerna vid de inre gränserna till dess att de strukturella

[16] C(2015) 8537 av den 9 december 2015.
[17] C(2015) 7100 av den 23 oktober 2015.
[18] C(2016) 120 final.

bristerna i kontrollen av de yttre gränserna minskats eller avhjälpts, om migrationstrycket och de allvarliga bristerna i kontrollen av de yttre gränserna skulle fortsätta efter den 12 maj 2016. I meddelandet fastställs de åtgärder som måste vidtas för att återställa Schengenområdets normala funktion senast i slutet av 2016.

(13) Grekland har gjort betydande framsteg med att åtgärda många av de brister i förvaltningen av de yttre gränserna som fastställdes i samband med utvärderingen i november 2015. Det inledande genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet av den 18 mars 2016[19], tillsammans med Frontex och Natos pågående insatser, har dessutom lett till en kraftig minskning av antalet irreguljära migranter och asylsökande från Turkiet till Grekland. Denna betydande minskning av strömmen av irreguljära migranter och asylsökande till Grekland, tillsammans med stödet från EU-organ och andra medlemsstater i de utsatta områdena, har gjort det möjligt för Grekland att avsevärt förbättra registreringen av nyanlända irreguljära migranter och asylsökande. Det måste bekräftas att den kraftiga minskningen av migrationsflödet är varaktig.

(14) Trots dessa betydande framsteg kunde inte alla de allvarliga brister som konstaterats hanteras på ett lämpligt och ingående sätt inom ramen för den tidsfrist på tre månader som anges i artikel 21.3 i förordning (EU) nr 2016/399. Några av de allvarliga bristerna i kontrollen av de yttre gränserna kvarstår, och de utgör en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll. I synnerhet har Grekland inte lyckats åtgärda de strukturella bristerna i kontrollen av de yttre gränserna med koppling till landets övergripande system för gränsförvaltning, gränsövervakning och situationsmedvetenhet. Dessutom har ett stort antal personer som vistas irreguljärt på Greklands territorium inte registrerats och kan därför försöka flytta irreguljärt till andra medlemsstater. Denna risk för sekundära förflyttningar är särskilt hög bland de irreguljära migranter som inte tas emot vid lämpliga mottagningsanläggningar. Samtidigt som rådet rekommenderade att Grekland bör vidta lämpliga åtgärder för att kontroller säkerställs vid landets alla yttre gränser i enlighet med Schengenregelverket, är gränsövervakningen vid gränsen mot f.d. jugoslaviska republiken Makedonien slutligen inte helt förenlig med kodexen om Schengengränserna. Grekland har inte genomfört kommissionens rekommendation att vidta ytterligare åtgärder vid gränsen mot f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, för att se till att tredjelandsmedborgare endast kan lämna Grekland vid särskilda gränsövergångsställen. Detta ökar risken för att migranter tar sig till andra medlemsstater genom sekundära förflyttningar.

(15) Därmed kvarstår några av de allvarliga brister i kontrollerna vid de yttre gränserna som utlöste irreguljära migranters sekundära förflyttningar och fick flera medlemsstater att tillfälligt återinföra kontrollerna vid de inre gränserna av skäl som rör den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, vilket utgör en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll. Denna ihållande risk för sekundära förflyttningar kräver en sammanhängande, samordnad och hållbar strategi för tillfälliga kontroller vid de inre gränserna.

(16) Eftersom inga andra åtgärder effektivt har kunnat minska det allvarliga hot som fastställts, innebär det att villkoren för tillämpning av artikel 29 i kodexen om Schengengränserna som en sista utväg är uppfyllda.

(17) En rekommendation att utföra kontroller vid de inre gränserna i enlighet med artikel 29 i kodexen om Schengengränserna bör därför, på grundval av tillgänglig information, riktas till de medlemsstater som för närvarande genomför kontroller vid

[19] SN 38/16, 18.3.2016.

de inre gränserna på grund av ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten som orsakats av irreguljära migranters sekundära förflyttningar, nämligen Tyskland, Danmark, Österrike och Sverige och det associerade landet Norge. Dessa medlemsstater bör tillåtas fortsätta att genomföra sådana kontroller, eftersom kontrollerna är en lämplig metod för att hantera ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten med koppling till irreguljära migranters sekundära förflyttningar. De inre gränser som för närvarande berörs av kontrollerna motsvarar de fastställda migrationsvägarna och hoten, med särskild inriktning på specifika landgränsavsnitt eller vissa hamnar.

(18) De medlemsstater som beslutar att utföra kontroller vid de inre gränserna efter denna rekommendation bör anmäla detta till övriga medlemsstater, Europaparlamentet och kommissionen.

(19) Kontroller enligt artikel 29 i kodexen om Schengengränserna bör endast genomföras i nödvändig omfattning, med en kontrollintensitet som begränsas till ett nödvändigt minimum och i minsta möjliga mån hindras allmänhetens passage av respektive inre gränser. För detta ändamål bör endast riktade kontroller genomföras. Behovet av dessa kontroller, samt valet av berörda gränsavsnitt, bör regelbundet utvärderas i samarbete med de berörda medlemsstaterna.

(20) Gränskontroller bör ske endast så länge som det är nödvändigt för att avvärja hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Flera lagstiftningsinitiativ och åtgärder som vidtagits av unionen för att stärka sin förvaltning av de yttre gränserna (Europeiska gräns- och kustbevakningen, Greklands fullständiga återgång till att tillämpa EU:s asyllagstiftning, ett fördjupat genomförande av systemet för omplacering i nödsituationer samt uttalandet från EU och Turkiet) bör också införas och utan dröjsmål tas i fullt bruk, för att därigenom ytterligare bidra till en betydande minskning av irreguljära migranters sekundära förflyttningar .

(21) Rådet noterar att kommissionen kommer att övervaka tillämpningen av denna rekommendation och, vid behov, föreslå ändringar för att återspegla förändringar i migrationsflödet.

(22) Kommissionen har också meddelat att den inom fyra månader från dagen för antagandet av denna rekommendation avser rapportera till Europaparlamentet och rådet om dess tillämpning, och vid detta tillfälle kan kommissionen föreslå ändringar mot bakgrund av de erfarenheter som erhållits och med hänsyn till omständigheterna.

1. Österrike, Tyskland, Danmark, Sverige och Norge bör behålla proportionella tillfälliga gränskontroller i högst sex månader, räknat från och med dagen för antagandet av detta genomförandebeslut vid följande inre gränser:

– Österrike vid landgränsen mellan Österrike och Ungern och landgränsen mellan Österrike och Slovenien.

– Tyskland vid landgränsen mellan Tyskland och Österrike.

– Danmark i de danska hamnarna med färjeförbindelser till Tyskland och vid landgränsen mellan Danmark och Tyskland.

– Sverige i de svenska hamnarna i polisregionerna Syd och Väst samt vid Öresundsbron.

– Norge i de norska hamnarna med färjeförbindelser till Danmark, Sverige och Tyskland.

2. De berörda medlemsstaterna bör underrätta övriga medlemsstater, Europaparlamentet och kommissionen i enlighet med detta.

3. Gränskontrollen bör vara målinriktad och i fråga om omfattning, frekvens, plats och tid begränsad till vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet och därigenom säkra den allmänna ordningen och inre säkerheten. Den medlemsstat som utför kontroller vid de inre gränserna i enlighet med detta genomförandebeslut bör regelbundet ompröva nödvändigheten, frekvensen, platsen och tidpunkterna för kontroller, anpassa kontrollerna till det berörda hotet, när så är lämpligt, avveckla dem, och rapportera till kommissionen varannan månad.

Utfärdat i Bryssel den

På rådets vägnar
Ordförande