KOMMISSIONENS HENSTILLING (EU) 2017/1804

af 3. oktober 2017

om gennemførelsen af bestemmelserne i Schengengrænsekodeksen om midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i Schengenområdet

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) I et område uden kontrol ved de indre grænser kan det kun under ekstraordinære omstændigheder besluttes midlertidigt at genindføre kontrol ved de indre grænser som reaktion på situationer, der i alvorlig grad påvirker den offentlige orden eller den interne sikkerhed i området, i dele heraf eller i en eller flere medlemsstater. I lyset af de virkninger, genindførelsen af en sådan kontrol kan have for den frie bevægelighed for alle personer og varer inden for området uden kontrol ved de indre grænser, kan det kun ske som en sidste udvej og under strenge betingelser, hvad angår omfanget og varigheden af en midlertidig genindførelse af grænsekontrol.

(2) De nuværende bestemmelser i Schengengrænsekodeksen giver mulighed for hurtigt at genindføre midlertidig kontrol ved de indre grænser, hvis en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i en medlemsstat kræver øjeblikkelig handling, i op til højst to måneder (artikel 28). I henhold til kodeksen kan der også genindføres kontrol ved de indre grænser i tilfælde af trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i tilfælde af forudseelige begivenheder i op til højst seks måneder (artikel 25). En kombineret anvendelse af Schengengrænsekodeksens artikel 28 og 25 gør det muligt at opretholde grænsekontrollen i op til i alt otte måneder. Derudover giver en ny trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed mulighed for på ny at anvende reglerne (og således på ny at beregne varigheden af kontrolperioden).

(3) Schengengrænsekodeksens artikel 29 indeholder bestemmelser om en særlig procedure, der gør det muligt at genindføre kontrol ved de indre grænser i en periode på op til 2 år, hvis den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser er truet på grund af vedvarende alvorlige mangler i forbindelse med grænsekontrollen ved de ydre grænser, som blev konstateret under en Schengenevaluering. Med vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 ([1]) kan denne procedure også anvendes, hvis en medlemsstat ikke træffer de nødvendige foranstaltninger, efter at der er foretaget en sårbarhedsvurdering, eller ikke samarbejder med agenturet, hvis situationen ved de ydre grænser kræver, at der hurtigt træffes foranstaltninger.

(4) Selv om den nugældende frist i langt de fleste tilfælde har været tilstrækkelig, har det i den senere tid vist sig, at visse alvorlige trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed såsom terrortrusler eller større ukontrollerede sekundære bevægelser inden for Unionen kan vare langt længere end ovennævnte tidsrum.

(5) Kommissionen har vedtaget et forslag til ændring af de relevante bestemmelser i Schengengrænsekodeksen for fremover at imødegå sådanne vedvarende trusler. Forslaget ændrer tidsbegrænsningerne for genindførelsen af kontrol ved de indre grænser i Schengengrænsekodeksens artikel 25 i tilfælde af forudseelige begivenheder og anerkender derved, at det kan være begrundet at forlænge den nuværende tidsbegrænsning til højst 2 år. Forslaget giver desuden mulighed for yderligere forlængelse af kontrollen ved de indre grænser, når en specifik trussel mod den indre sikkerhed eller den offentlige orden varer længere end dette tidsrum.

(6) Disse nye tidsbegrænsninger ledsages af supplerende proceduremæssige krav, som medlemsstaterne skal opfylde, inden de kan genindføre kontrol ved de indre grænser eller forlænge en sådan kontrol. Medlemsstaterne skal navnlig underbygge deres underretning med en risikovurdering, der viser, at den planlagte genindførelse af kontrol ved de indre grænser eller forlængelsen af en sådan kontrol udgør sidste udvej, og forklare, hvordan kontrollen ved de indre grænser kan være med til at imødegå den konstaterede trussel. Desuden skal

([1]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 af 14. september 2016 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007 Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004, og Rådets beslutning 2005/267/EF (EUT L 251 af 16.9.2016, s. 1).

Kommissionen nu afgive udtalelse, når kontrollen ved de indre grænser varer længere end seks måneder. Bestemmelserne vedrørende »høringsproceduren«, efter at Kommissionen har afgivet udtalelse, ændres også for at afspejle den nye rolle, Den Europæiske Grænse- og Kystvagt og Europol spiller, og for at sikre, at der tages behørigt hensyn til resultaterne af høringen, navnlig hvad angår inddragelsen af nabomedlemsstaterne. Alle disse ændringer har til formål at sikre, at der kun genindføres kontrol ved de indre grænser, når og så længe det er nødvendigt og begrundet.

(7) De foreslåede ændringer af Schengengrænsekodeksen bygger på de nuværende bestemmelser. Indtil de ovenfor beskrevne ændringer af Schengenkodeksen er vedtaget, er det vigtigt, at alle medlemsstater, der har til hensigt at genindføre midlertidig kontrol ved de indre grænser, fuldt ud opfylder kravene i de eksisterende bestemmelser i Schengengrænsekodeksen, hvori det allerede kræves, at medlemsstater, der har til hensigt at anvende denne foranstaltning, først overvejer alternative foranstaltninger til grænsekontrol og samarbejder med nabomedlemsstaterne.

(8) Forud for beslutningen om at genindføre midlertidig kontrol ved de indre grænser eller forlænge en sådan kontrol bør de berørte medlemsstater i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 26 vurdere, i hvilket omfang en sådan foranstaltning udgør en passende reaktion på truslen mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, og om foranstaltningen står i et rimeligt forhold til truslen, idet der blandt andet tages hensyn til foranstaltningens sandsynlige virkninger for den frie bevægelighed for personer inden for området uden kontrol ved de indre grænser. Målrettet kontrol på grundlag af konstant opdaterede risikoanalyser og efterretninger vil derfor være med til at optimere den gavnlige virkning af kontrollen og begrænse dens negative virkninger for den frie bevægelighed.

(9) De medlemsstater, der berøres af genindførelsen af kontrol ved de relevante grænseafsnit, bør regelmæssigt kunne udtrykke deres syn på behovet herfor med henblik på at tilrettelægge et gensidigt samarbejde mellem alle involverede medlemsstater og regelmæssigt undersøge, om foranstaltningerne står i et rimeligt forhold til de begivenheder, der har afstedkommet genindførelsen af grænsekontrol, og truslen mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. De medlemsstater, der har besluttet at genindføre en sådan kontrol, bør tage hensyn til disse synspunkter ved bedømmelsen og revurderingen af behovet for kontrollen med det formål hele tiden at tilpasse den til omstændighederne.

(10) En medlemsstat, der genindfører kontrol ved de indre grænser eller forlænger en sådan kontrol, bør blandt andet informere om de foranstaltninger, som andre medlemsstater skal træffe i forbindelse med den planlagte grænsekontrol, jf. Schengengrænsekodeksens artikel 27, stk. 1, litra e). I medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 27, stk. 5, kan der finde fælles møder sted mellem den medlemsstat, der planlægger at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, de øvrige medlemsstater, navnlig dem, der er direkte berørt af disse foranstaltninger, og Kommissionen med henblik på i givet fald at tilrettelægge et gensidigt samarbejde mellem medlemsstaterne. Disse kontakter med nabomedlemsstater bør anvendes til at begrænse virkningerne for den frie bevægelighed.

(11) Da der kun under ekstraordinære omstændigheder og som sidste udvej midlertidigt kan genindføres kontrol ved de indre grænser, bør medlemsstaterne først undersøge, om det ikke er muligt at anvende andre alternative foranstaltninger i stedet for grænsekontrol for effektivt at imødegå den konstaterede trussel, og kun beslutte at genindføre kontrol ved de berørte indre grænser som sidste udvej, når sådanne mindre restriktive foranstaltninger i forbindelse med den grænseoverskridende trafik ikke i tilstrækkelig grad kan imødegå de konstaterede trusler. De berørte medlemsstater bør redegøre for resultatet af disse overvejelser og begrundelsen for valget af grænsekontrol i deres underretning, jf. Schengengrænsekodeksens artikel 27, stk. 1.

(12) Medlemsstaterne bør i den henseende træffe alle nødvendige foranstaltninger for at fremme og fuldt ud efterkomme Kommissionens henstilling af 12. maj 2017 (C(2017) 3349 final) om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet.

(13) Denne henstilling bør efterkommes under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder.

(14) Denne henstilling bør rettes til alle Schengenstater, der er bundet af afsnit III i Eurforordning (EU) 2016/399 ([1]) —

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

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

BEGRÆNSNING AF VIRKNINGERNE FOR DEN FRIE BEVÆGELIGHED

For at sikre den rette balance mellem behovet for at beskytte den offentlige orden eller den indre sikkerhed i medlemsstaterne og fordelene ved et område uden kontrol ved de indre grænser bør de medlemsstater, der har til hensigt at genindføre midlertidig kontrol ved de indre grænser, omhyggeligt tage hensyn til og regelmæssigt evaluere følgende aspekter, når de i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 26 vurderer behovet for og forholdsmæssigheden af enhver midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser, jf. Schengengrænsekodeksens artikel 25 og 28:

a) de sandsynlige virkninger af genindførelsen af en sådan kontrol for den frie bevægelighed for personer inden for området uden kontrol ved de indre grænser

b) de sandsynlige virkninger af genindførelsen af en sådan kontrol for det indre marked.

Med henblik herpå bør de medlemsstater, der har til hensigt at genindføre midlertidig kontrol ved de indre grænser, i den underretning, der er omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 27, stk. 1, redegøre for resultatet af deres vurdering af virkningen af den planlagte genindførelse af kontrol ved de indre grænser eller forlængelsen af en sådan kontrol for den frie bevægelighed og det indre marked.

De medlemsstater, der har til hensigt at genindføre midlertidig kontrol ved de indre grænser, bør afholde sig fra at træffe foranstaltninger, som ikke kan begrundes af den konstaterede alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. De bør for eksempel begrænse de grænseafsnit, hvor der indføres midlertidig kontrol ved de indre grænser, til, hvad der er strengt nødvendigt for at imødegå den konstaterede trussel.

DELT ANSVAR OG SAMARBEJDE

De medlemsstater, der har til hensigt at genindføre midlertidig kontrol ved de indre grænser, bør med henblik på at begrænse virkningerne heraf for den frie bevægelighed:

a) i god tid i forvejen høre de medlemsstater, der er berørt af den planlagte genindførelse af grænsekontrol

b) opretholde et tæt og løbende samarbejde, som gør det muligt løbende at revurdere og tilpasse kontrollen, så den afspejler ændringerne i behovene og virkningerne i marken

c) være parat til at bistå hinanden med henblik på en effektiv gennemførelse af grænsekontrol, når det er nødvendigt og begrundet.

BRUG AF ALTERNATIVE FORANSTALTNINGER

For at sikre, at den midlertidige genindførelse af kontrol ved de indre grænser er sidste udvej og kun anvendes, når det ikke er muligt ved brug af andre midler på hensigtsmæssig vis at imødegå den konstaterede alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, bør medlemsstaterne fuldt ud efterkomme Kommissionens henstilling af 12. maj 2017 (C(2017) 3349 final) om forholdsmæssigt afpasset politikontrol og politisamarbejde i Schengenområdet.

Udfærdiget i Bruxelles, den 3. oktober 2017.

På Kommissionens vegne
Dimitris AVRAMOPOULOS
Medlem af Kommissionen