EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.5.2016
COM(2016) 275 final

2016/0140 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om en henstilling om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af Schengenområdet

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Forslagets begrundelse og formål

Indledning

EU står over for en hidtil uset migrations- og flygtningekrise efter en stærk stigning i de blandede migrationsstrømme siden sommeren 2015. Dette har givet alvorlige problemer med at sikre effektiv kontrol ved de ydre grænser som fastsat i Schengenreglerne og med at modtage de migranter, der ankommer, og behandle deres sag. Under den nuværende krise er de bredere strukturelle mangler i den måde, hvorpå EU's ydre grænser beskyttes, desuden blevet åbenlyse.

Grækenland er primært på grund af sin geografiske beliggenhed særligt påvirket af denne udvikling og har oplevet en drastisk stigning i antallet af migranter, som ankommer til De Ægæiske Øer. Den massive tilstrømning er af en sådan karakter, at det ville sætte en hvilken som helst medlemsstats kontrol ved de ydre grænser under stærkt pres.

Schengenevalueringsmekanismen

I overensstemmelse med Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013[1] og det årlige evalueringsprogram for 2015[2] blev der foretaget et uanmeldt besøg på stedet fra den 10. til den 13. november 2015 ved Grækenlands landgrænse (Orestiada, Fylakio, Kastanies og Nea Vyssa) og søgrænse (øerne Chios og Samos) for at evaluere landets gennemførelse af Schengenreglerne på området forvaltning af den ydre grænse.

Den 2. februar 2016 vedtog Kommissionen en gennemførelsesafgørelse om udarbejdelse af en rapport om evalueringen af Grækenlands gennemførelse af Schengenreglerne på området forvaltning af den ydre grænse[3], hvori den konkluderede, at der er alvorlige mangler ved gennemførelsen af kontrol ved de ydre grænser, og at de græske myndigheder skal afhjælpe manglerne. Disse alvorlige mangler er, hvad angår kontrollen ved de ydre grænser, udtryk for manglende opfyldelse af forpligtelserne i artikel 16, stk. 1 og 4, i forordning (EU) nr. 1053/2013.

Den 12. februar 2016 vedtog Rådet i henhold til artikel 15 i forordning (EU) nr. 1053/2013 henstillinger om afhjælpning af de alvorlige mangler, der blev konstateret ved evalueringen, og anførte prioriteringerne for gennemførelsen heraf. De græske myndigheder skal træffe passende foranstaltninger for at sikre, at der ved alle Grækenlands ydre grænser udføres grænsekontrol, og at den bringes i overensstemmelse med Schengenreglerne for ikke at bringe Schengenområdets funktion i fare.

Den 24. februar 2016 vedtog Kommissionen i overensstemmelse med artikel 19b i Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (den dengang gældende Schengen-grænsekodeks)[4] henstillinger om

---

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

2 Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2014) 8377 af 14. november 2014, der fastlægger det årlige evalueringsprogram for uanmeldte besøg på stedet for 2015, jf. artikel 6 i Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7.10.2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne.

3 C(2016) 450 af 2.2.2016.

4 EUT L 105 af 13.4 2006, s. 1.

specifikke foranstaltninger, som Grækenland skal træffe som opfølgning på evalueringsrapporten fra den 2. februar 2016 for at sikre overholdelse af Rådets henstillinger af 12. februar 2016.

Den 12. marts 2016 meddelte Grækenland i henhold til artikel 16, stk. 1, i forordning (EU) nr. 1053/2016 sin handlingsplan til afhjælpning af de mangler, som var konstateret i evalueringsrapporten, og som var genstand for Rådets henstillinger. Den 12. april 2016 fremlagde Kommissionen i overensstemmelse med artikel 16, stk. 2, i forordning (EU) nr. 1053/2016 Rådet sin vurdering af, hvor hensigtsmæssig denne handlingsplan er. Kommissionen konkluderede, at *"Grækenland har gjort betydelige fremskridt. Der er imidlertid brug for yderligere forbedringer af den handlingsplan, som de græske myndigheder har fremlagt, for effektivt at afhjælpe de mangler, som blev konstateret i forbindelse med evalueringen i november 2015. Der er for mange foranstaltningers vedkommende navnlig brug for større klarhed med hensyn til tidsplaner, beføjelser og finansiel planlægning. Derudover er der visse foranstaltninger, som der endnu ikke er taget ordentligt fat på, eller som ikke er gennemført"*[5].

Eksisterende midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser

Det rekordstore antal migranter, som er ankommet til Den Europæiske Union siden 2015, og de mangler ved dele af Grækenlands ydre grænser, som blev konstateret i forbindelse med evalueringen i november 2015, har resulteret i betydelige sekundære bevægelser, hvilket har fået adskillige medlemsstater til at indføre midlertidig grænsekontrol ved alle eller dele af deres indre grænser pga. en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed, som stammer fra den ukontrollerede indstrømning af personer, der ikke har de rigtige dokumenter og/eller ikke bliver registreret ved deres ankomst i den første EU-medlemsstat.

Indtil videre har fem Schengenmedlemsstater meddelt Kommissionen, at de udfører midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser som reaktion på den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed som følge af irregulære migranters sekundære bevægelser, der skyldes en alvorlig mangel på kontrol ved de ydre grænser. Samtlige af disse medlemsstater har flere gange forlænget deres kontrol, hvilket er i overensstemmelse med bestemmelserne i Schengengrænsekodeksen. Ifølge de seneste meddelelser:

- Tyskland meddelte kontrol fra den 13. september 2015 til den 13. maj 2016 ved alle sine indre grænser med et særligt fokus på den tysk-østrigske landgrænse. Beslutningen er begrundet i den alvorlige trussel mod den indre sikkerhed og den offentlige orden, som skyldes den massive tilstrømning af irregulære migranter, som ikke er blevet ordentligt identificeret, har fået taget deres fingeraftryk og er blevet registreret i en anden EU-medlemsstat ved deres ankomst til EU.
- Østrig meddelte kontrol fra den 16. september 2015 til den 16. maj 2016 ved alle sine indre grænser med et særligt fokus på den østrigsk-ungarske landgrænse. Grænsekontrollen er begrundet i den massive tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, som krydser de østrigske grænser og lægger et enormt pres på beredskabstjenesterne og den offentlige infrastruktur.
- Sverige meddelte kontrol fra den 12. november 2015 til den 8. maj 2016 ved alle indre grænser med særligt fokus på udvalgte havne i politiregion Syd og politiregion Vest samt Øresundsbroen. Beslutningen om at genindføre midlertidig grænsekontrol var i første omgang begrundet i de hidtil usete blandede migrationsstrømme, som var

[5] COM(2016) 220 final af 12.4.2016.

en udfordring for det svenske samfund. Den er fortsat begrundet i det høje antal asylansøgere og konsekvenserne af det hidtil usete høje antal asylansøgninger i 2015.

- Norge meddelte kontrol fra den 26. november 2015 til den 12. maj 2016. Den genindførte kontrol omfatter alle indre grænser, men der sættes særligt fokus på alle havne med færgeforbindelser til Sverige, Tyskland og Danmark. Både beslutningen om at genindføre og efterfølgende at forlænge kontrollen var begrundet i konsekvenserne af det uforudsigelige migrationspres og de følgende udfordringer, det norske samfund blev stillet over for.

- Danmark meddelte kontrol fra den 4. januar 2016 til den 2. juni 2016 ved alle indre grænser med særligt fokus på færger, som ankommer fra Tyskland, og på den dansk-tyske landgrænse. Mens den oprindelige beslutning var begrundet i de uventede migrationsstrømme og i de foranstaltninger, som nabolandene havde truffet, og som potentielt kunne føre til, at et meget stort antal irregulære migranter ville strande i Københavnsområdet, blev usikkerheden ved det meget store antal flygtninge og migranter i EU understreget i den seneste meddelelse.

Hvad angår Tyskland og Østrig anerkendte Kommissionen i sin udtalelse af 23. oktober 2015[6] specifikt nødvendigheden og proportionaliteten af de trufne foranstaltninger. Baseret på oplysninger fra de tyske og østrigske myndigheder kom Kommissionen til den konklusion, at genindførelsen af kontrollen ved de indre grænser udgør en passende reaktion på den konstaterede trussel mod den indre sikkerhed og den offentlige orden i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen. Denne vurdering er blevet bekræftet af de oplysninger og data, der efterfølgende er modtaget fra disse og andre medlemsstater, involverede EU-agenturer og -organer og fra de medarbejdere, som Kommissionen har i hotspotsene.

Kommissionen har fulgt situationen i alle de berørte medlemsstater for at vurdere, om den genindførte grænsekontrol ved de indre grænser er begrænset til det strengt nødvendige. Kontrollerne har ikke skabt alvorlige forstyrrelser eller på unødig vis begrænset den fri bevægelighed for mennesker og varer inden for Schengenområdet. De tilgængelige oplysninger viser også, at de indførte foranstaltninger har bidraget effektivt til at genskabe orden i de strømme af mennesker, som krydser specifikke indre grænser og har som sådan begrænset de sekundære bevægelser.

Mod en koordineret tilgang til kontrol ved de indre grænser

I sin meddelelse "Tilbage til Schengen – En køreplan"[7] henviser Kommissionen vil behovet for, hvis migrationspresset og de alvorlige mangler i kontrollen ved de ydre grænser fortsætter efter den 12. maj 2016, at fremlægge et forslag for Rådet i henhold til artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage[8] (den nugældende Schengengrænsekodeks), hvori der anbefales en sammenhængende EU-tilgang til grænsekontrol ved de indre grænser, indtil de strukturelle mangler ved kontrollen ved de ydre grænser er reduceret eller afhjulpet. I meddelelsen beskrives de skridt, der skal tages for at vende tilbage til et normalt fungerende Schengenområde senest ved udgangen af 2016.

I artikel 29 i Schengengrænsekodeksen fastsættes en særlig procedure for ekstraordinære omstændigheder, hvor den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser er truet på grund af vedvarende alvorlige mangler i forbindelse med kontrollen ved de ydre grænser konstateret ved en omhyggelig evaluering af en medlemsstat, i det omfang disse

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

omstændigheder vil udgøre en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i Schengenområdet eller dele deraf, og alle øvrige foranstaltninger ikke effektivt kan afbøde den konstaterede alvorlige trussel. I sådanne situationer kan Rådet som en sidste udvej og som en foranstaltning til beskyttelse af de fælles interesser inden for Schengenområdet henstille til en eller flere medlemsstater at genindføre grænsekontrol ved alle deres indre grænser eller dele heraf i en periode på op til seks måneder (med mulighed for forlængelse i en maksimal samlet periode på to år).

Evaluering af situationen inden den 12. maj 2016

Ifølge artikel 21, stk. 3, i Schengengrænsekodeksen skal den pågældende medlemsstat rapportere om gennemførelsen af den relevante handlingsplan inden tre måneder i overensstemmelse med artikel 16, stk. 4, i forordning (EU) nr. 1053/2013, og når Kommissionen efter de tre måneder finder, at situationen varer ved, kan den, når alle betingelser herfor er opfyldt, iværksætte anvendelsen af proceduren i Schengengrænsekodeksens artikel 29.

Set i lyset af det faktum, at den maksimale periode, der er tilladt i henhold til Schengengrænsekodeksens bestemmelser vedrørende visse medlemsstaters ensidige genindførelse af kontrol ved de indre grænser, udløber medio maj (se ovenfor), og at Grækenland allerede har fremsendt sin rapport i henhold til artikel 16, stk. 4, i forordning (EU) nr. 1053/2013, bør Kommissionen ikke vente på, at perioden på tre måneder udløber, før den vurderer, hvorvidt situationen vil være den samme pr. 12. maj 2016, navnlig eftersom Kommissionen har betydelige oplysninger til rådighed om Grækenlands kontrol ved de ydre grænser.

Denne vurdering skal bl.a. være baseret på detaljerede oplysninger fra den eller de berørte medlemsstater og de involverede EU-agenturer eller fra besøg på stedet. Blandt de oplysninger, som Kommissionen har til sin rådighed, er oplysninger fra Kommissionens medarbejdere i de græske hotspots og oplysninger indsamlet i forbindelse med det anmeldte besøg i Grækenland den 10.-16. april 2016 inden for rammerne af Schengenevalueringsmekanismen, hvor det i overensstemmelse med årlige evalueringsprogram for 2016[9] blev kontrolleret, om Schengenreglerne bliver anvendt i forvaltningen af de ydre grænser, samt oplysninger indsamlet af Kommissionen som forberedelse af de seneste rapporter om migrationssituationen i Grækenland[10].

I sin meddelelse "Evaluering af Grækenlands handlingsplan til afhjælpning af de alvorlige mangler, som blev konstateret i forbindelse med evalueringen i 2015, og af anvendelsen af Schengenreglerne i forvaltningen af de ydre grænser" anmoder Kommissionen Grækenland om inden den 26. april 2016 at fremlægge yderligere elementer og præciseringer, da den vurderer, at "der er behov for yderligere forbedringer af den handlingsplan, som de græske myndigheder har fremlagt, med henblik på fuldstændigt at afhjælpe de mangler, der blev konstateret i evalueringen i november 2015. Der er for mange foranstaltningers vedkommende navnlig brug for større klarhed med hensyn til tidsplaner, beføjelser og finansiel planlægning. Derudover er der visse foranstaltninger, som der endnu ikke er taget ordentligt fat på, eller som ikke er gennemført. Endelig mangler der væsentlige yderligere oplysninger eller præciseringer for visse foranstaltninger". I øvrigt skal Grækenland i henhold

[9] C(2015) 8537 af 9.12.2015.

[10] Første rapport om omfordeling og genbosætning af 16.3.2016 (COM(2016) 165 final), statusrapport om oprettelsen af hotspotcentre i Grækenland af 4.3.2016 (COM(2016) 141 final), anden rapport om omfordeling og genbosætning af 12.4.2016 (COM(2016) 222 final), første rapport om de fremskridt, der er gjort med hensyn til opfyldelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet af 20.4.2016 (COM(2016) 231 final).

til artikel 16, stk. 4, i forordningen om Schengenevalueringsmekanismen rapportere om gennemførelsen af sin handlingsplan inden for den samme tre måneders periode.

Den 26. april 2016 forelagde Grækenland de yderligere elementer og præciseringer af handlingsplanen, som Kommissionen havde anmodet om. Den 29. april 2016 fremsendte Grækenland en rapport om gennemførelsen af handlingsplanen til Kommissionen.

Både Kommissionen og EU's medlemsstater har ydet betydelig teknisk og finansiel støtte til Grækenland. Siden starten af 2015 har Kommissionen ydet 181 mio. EUR i nødbistand. Nødbistanden kommer oveni de 509 mio. EUR, som Grækenland allerede har modtaget inden for rammerne af de nationale programmer for migrations- og grænseforvaltning for perioden 2014-2020. Frontex har lettet udsendelsen af teknisk udstyr og menneskelige ressourcer fra andre medlemsstater for at sikre effektiv kontrol og beskyttelse af Grækenlands ydre land- og søgrænser. Det er navnlig sket via de fælles operationer Poseidon og den hurtige Poseidon-indsats, som har fundet sted ved søgrænserne. Derudover har Frontex koordineret den fælles operation vedrørende fleksible operationelle aktiviteter og operationen Focal Points Land ved de ydre grænser. Frontex har ligeledes samfinansieret Grækenlands interne omfordeling af udstyr og grænsebetjente. Endelig arbejder Kommissionen, EASO, Frontex, Europol og Eurojust sammen med de græske myndigheder på stedet for at hjælpe dem med at opfylde deres forpligtelser i henhold til EU-lovgivningen og hurtigt identificere, registrere og tage fingeraftryk af migranter, der ankommer til hotspotsene.

Grækenland har gjort betydelige fremskridt med at afhjælpe mange af de mangler i Grækenlands forvaltning af de ydre grænser, som blev konstateret i evalueringen i november 2015. Desuden har første fase af gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016[11] sammen med Frontex' og NATO's igangværende operationer medført et kraftigt fald i antallet af irregulære migranter og asylansøgere, som krydser grænsen fra Tyrkiet til Grækenland. Denne væsentlige mindskelse af strømmen af irregulære migranter til Grækenland har sammen med støtten fra EU-agenturer og andre medlemsstater i ved hotspotsene sat Grækenland i stand til at forbedre registreringen af nyankomne irregulære migranter og asylansøgere betydeligt. Det skal bekræftes, at den væsentlige mindskelse af migrantstrømmene er holdbar. De fremskridt, som Grækenland når med hensyn til tilbagesendelse, vil også være afhængig af, om den væsentlige mindskelse af migrantstrømmene er holdbar, såvel som af etableringen og opretholdelsen af strukturer og tilvejebringelsen af tilstrækkelige ressourcer, som muliggør en effektiv tilbagesendelse af irregulære migranter.

På grundlag af en analyse af de oplysninger, som Grækenland har stillet til rådighed, de konklusioner, som Kommissionens eksperter har draget i forbindelse med deres besøg på stedet inden for rammerne af Schengenevalueringsmekanismen i april 2016 (uden hermed at foregribe den evalueringsrapport, der skal udarbejdes i overensstemmelse med artikel 14 i forordning (EU) nr. 1053/2013) og de oplysninger, som er til rådighed takket være Kommissionens tilstedeværelse i hotspotsene, er der foretaget følgende evaluering:

- Med støtte fra de respektive EU-agenturer (Frontex og EASO), både hvad angår udstyr og menneskelige ressourcer, er der sket store fremskridt med hensyn til registreringen af irregulære migranter på de græske øer, hvor der blev aflagt besøg (Lésvos, Samos, Kos og Symi), og ved landgrænsen med Tyrkiet, hvor der også blev aflagt besøg (registreringscenteret Fylakio). Ankomne irregulære migranter identificeres fuldt ud, får taget fingeraftryk og bliver registreret i Eurodac. Der foretages en sikkerhedskontrol af migranterne og deres rejsedokumenter. Hvad angår

[11] SN 38/16 af 18.3.2016.

indkvartering af de pågældende migranter har situationen ændret sig efter den 20. marts 2016, hvor erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016 trådte i kraft.

- Grækenlands nationale grænseforvaltningssystem har p.t. ikke den påkrævede operationelle og administrative kapacitet til at forvalte de ydre grænser i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksens standarder, om end der arbejdes på at opbygge denne kapacitet. Navnlig er visse kernefunktioner, f.eks. risikoanalyse, for øjeblikket ikke gennemført fuldt ud, og tilgangen til grænseforvaltning er fragmenteret. Grækenland gør ikke fuld brug af alle nationale kapaciteter, der kan bruges til grænsekontrol (hæren, søværnet).

- Hvad angår overvågning af søgrænsen til Tyrkiet sætter Grækenland i høj grad sin lid til den støtte, landet får fra EU. Frontex og de andre medlemsstater. Uden denne støtte ville Grækenland ikke kunne opretholde et tilstrækkeligt niveau af overvågning af søgrænsen. Hvad angår situationsbevidsthed er den græske kystvagt (som er den myndighed, som er ansvarlig for overvågning af søgrænserne) afhængig af oplysninger fra det græske søværn og den græske hær og fra deres eget begrænsede antal patruljefartøjer og observationsposter. Derudover betragtes reaktionskapaciteten som utilstrækkelig, når der tages højde for Tyrkiets nære beliggenhed og risikoen for irregulær migration til trods for anvendelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet. Der er intet pålideligt tidstro situationsbillede på regionalt og lokalt niveau, og der er ikke noget sikkert mobilkommunikationsnet tilgængeligt, som kan anvendes af de relevante grænsekontrolmyndigheder.

- Hvad angår overvågning af landgrænsen med Tyrkiet og Albanien er antallet af personale, niveauet af situationsbevidsthed og reaktionskapacitet såvel som udstyr på et tilstrækkeligt niveau med en vis plads til forbedringer. Ved landgrænsen med Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien (politidirektorat Kilkis, som er ansvarlig for overvågning af grænsen på en strækning på 87 km) er grænseovervågningen p.t. ikke i fuld overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen. Desuden findes der ikke noget automatiseret videoovervågningssystem ved grænsen, der er meget begrænset situationsbevidsthed, og der manglede et overordnet operationelt billede. I denne region er der ingen systematisk registrering af migranter, som ikke er blevet registreret ved deres ankomst til Grækenland.

Derfor er det trods Grækenlands betydelige indsats og de væsentlige fremskridt, der er gjort, ikke alle de alvorlige mangler ved forvaltningen af de ydre grænser, der blev konstateret ved evalueringen i november 2015, som vil blive fyldestgørende og fuldstændigt afhjulpet inden for den periode på tre måneder, som er fastsat ved artikel 21, stk. 3, i Schengengrænsekodeksen. Nogle af de alvorlige mangler i kontrollen ved de ydre grænser består fortsat, og det bringer den overordnede funktion af området uden indre grænser i fare.

For at Schengenområdet kan fungere korrekt, er der fortsat behov for ordentlig grænseovervågning, systematisk identifikation og registrering af irregulære migranter samt modtagelses- og tilbagesendelsesprocedurer. Derudover er der stadig et ikke registreret antal migranter på græsk jord, som måske vil bevæge sig irregulært til andre medlemsstater.

Dermed består nogle af de alvorlige mangler i kontrollen ved de ydre grænser fortsat, og de har udløst sekundære bevægelser af irregulære migranter og fået adskillige medlemsstater til at indføre midlertidig grænsekontrol ved deres indre grænser af hensyn til den offentlige orden eller den indre sikkerhed, hvilket bringer den overordnede funktion af området uden indre grænser i fare. Risikoen for sekundære bevægelser kræver en sammenhængende, koordineret og holdbar strategi for midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser.

Eftersom alle andre foranstaltninger har vist sig at være ineffektive med hensyn til at afbøde den konstaterede alvorlige trussel, følger det, at betingelserne for anvendelse af artikel 29 i Schengengrænsekodeksen som en sidste udvej i det forhåndenværende tilfælde er opfyldt.

Den foreslåede henstillings anvendelsesområde

Schengengrænsekodeksens artikel 29 er en garanti for, at Schengenområdet overordnet kan fungere efter hensigten. Den tager ikke sigte på at sanktionere eller isolere medlemsstater, endsige udelukke medlemsstater fra Schengenområdet, men snarere på at afbøde alvorlige trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i Schengenområdet. Hidtil har der ikke været nogen større tilstrømning af irregulære migranter ad luft- eller søvejen fra Grækenland til andre medlemsstater. Af denne grund ville en genindførelse af kontrol af disse passagerer ikke afbøde truslerne og derfor være en foranstaltning, der ikke står i et rimeligt forhold til truslen. Følgelig bør forslaget ikke indeholde overvejelser om at lade medlemsstater indføre kontrol ved de indre grænser af passagerer på fly og færger fra og til Grækenland. Den foranstaltning, der er omhandlet i artikel 29, er som følge af sin natur i omfang og varighed begrænset til det, der er strengt nødvendigt for at imødegå truslen mod den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser.

For så vidt angår omfanget af den midlertidige kontrol ved de indre grænser i henhold til artikel 29, bør de medlemsstater, som i øjeblikket udfører grænsekontrol ved de indre grænser, ud fra de foreliggende oplysninger fortsat have mulighed for at gøre det, eftersom kontrollen har vist sig i stand til effektivt at afhjælpe den alvorlige trussel mod den offentlige orden og den indre sikkerhed som følge af irregulære migranters sekundære bevægelser fra Grækenland, nemlig Danmark, Sverige, Tyskland og Østrig samt det associerede land Norge. De indre grænser, som i øjeblikket er berørt af kontrollen, svarer til de konstaterede migrationsruter og -trusler, idet der fokuseres på specifikke afsnit af landgrænser eller specifikke havne.

De medlemsstater, som beslutter at udføre kontrol ved de indre grænser i overensstemmelse med henstillingen bør underrette de øvrige medlemsstater, Europa-Parlamentet og Kommissionen herom.

Kontrollen ved de indre grænser bør kun udføres i nødvendigt omfang, bør i intensitet begrænses til det absolut nødvendige og bør genere offentlighedens passage af de pågældende indre grænser mindst muligt. Af denne grund bør der kun udføres målrettet kontrol. Desuden bør der regelmæssigt foretages en revurdering af nødvendigheden af kontrollen og af de berørte grænseafsnit i samarbejde med de pågældende medlemsstater på baggrund af den seneste udvikling.

Grænsekontrollen bør kun finde sted i det tidsrum, der er nødvendigt for at afhjælpe alle de alvorlige mangler i forvaltningen af Unionens ydre grænser. Flere EU-lovgivningsinitiativer og -foranstaltninger, der styrker forvaltningen af Unionens ydre grænser (den europæiske grænse- og kystvagt, Grækenlands tilbagevenden til anvendelse af alle bestemmelser i EU's asyllovgivning, fremskyndelsen af gennemførelsen af nødomfordelingsordningen og erklæringen fra EU og Tyrkiet) skal endvidere på plads, så de hurtigst muligt er fuldt operationelle og dermed kan bidrage yderligere til en betydelig mindskelse af de irregulære migranters sekundære bevægelser.

Kommissionen vil overvåge, hvordan henstillingen anvendes, og hvordan situationen i marken udvikler sig, og vil ikke tøve med at foreslå de tilpasninger af henstillingen, der måtte være nødvendige for at afspejle ændringerne i migrantstrømmen.

Kommissionen vil fire måneder efter datoen for vedtagelsen af henstillingen aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af den og i den forbindelse eventuelt

fremkomme med forslag til ændringer af den i lyset de indhøstede erfaringer og de foreliggende omstændigheder.

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

Henstillingen har til formål at få gennemført de gældende regler på samme område.

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

Henstillingen har forbindelse med EU's indre marked og migrations- og asylpolitik.

2. RETSGRUNDLAG, NÆRHEDSPRINCIPPET OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

- **Retsgrundlag**

Artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage.

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

I artikel 29 i forordning (EU) 2016/399 er det fastsat, at Rådet skal vedtage en henstilling om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser på grundlag af et forslag fra Kommissionen.

En indsats på EU-plan er nødvendig, hvis den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser er truet.

- **Proportionalitetsprincippet**

Dette forslag går ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå de tilstræbte mål.

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

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

Ikke relevant

- **Høring af interesserede parter**

Ikke relevant

- **Indhentning og brug af ekspertbistand**

Ikke relevant

- **Konsekvensanalyse**

Ikke relevant

- **Målrettet regulering og forenkling**

Ikke relevant

- **Grundlæggende rettigheder**

Der er taget højde for beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder ved udarbejdelsen af forslaget.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Ikke relevant

5. ANDRE FORHOLD

Ikke relevant

2016/0140 (NLE)

Forslag til

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE

om en henstilling om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, som truer den overordnede funktion af Schengenområdet

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

under henvisning til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeksen)[12], særlig artikel 29,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) EU står i over for en hidtil uset migrations- og flygtningekrise efter en stærk stigning i de blandede migrationsstrømme siden 2015. Dette har givet alvorlige problemer med at sikre effektiv kontrol ved de ydre grænser som fastsat i Schengenreglerne og med at modtage de migranter, der ankommer, og behandle deres sager. Under den nuværende krise er de bredere strukturelle mangler i den måde, hvorpå EU's ydre grænser beskyttes, desuden blevet åbenlyse.

(2) Grækenland er primært på grund af sin geografiske beliggenhed særligt påvirket af denne udvikling og har oplevet en drastisk stigning i antallet af migranter, som ankommer til De Ægæiske Øer.

(3) I overensstemmelse med Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013[13] og det årlige evalueringsprogram for 2015[14] blev der foretaget et uanmeldt besøg på stedet fra den 10. til den 13. november 2015 ved Grækenlands landgrænse (Orestiada, Fylakio, Kastanies og Nea Vyssa) og søgrænse (øerne Chios og Samos) for at evaluere landets gennemførelse af Schengenreglerne på området forvaltning af den ydre grænse.

(4) Den 2. februar 2016 vedtog Kommissionen en gennemførelsesafgørelse om udarbejdelse af en rapport om evalueringen af Grækenlands gennemførelse af Schengenreglerne på området forvaltning af den ydre grænse[15], hvori den konkluderede, at der er alvorlige mangler i gennemførelsen af kontrollen ved de ydre grænser, og at de græske myndigheder skal afhjælpe manglerne.

---

12 EUT L 77 af 23.3. 2016, s. 1.

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

14 Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2014) 8377 af 14. november 2014, der fastlægger det årlige evalueringsprogram for uanmeldte besøg på stedet for 2015, jf. artikel 6 i Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7.10.2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne.

15 C(2016) 450 af 2.2.2016.

(5) Den 12. februar 2016 vedtog Rådet henstillinger om afhjælpning af de alvorlige mangler, der blev konstateret ved evalueringen, og anførte prioriteringerne for gennemførelsen heraf. De græske myndigheder bør træffe passende foranstaltninger med henblik på at sikre, at der foretages kontrol ved alle Grækenlands ydre grænser, og at dette sker i overensstemmelse med Schengenreglerne, således at den overordnede funktion af Schengenområdet ikke trues.

(6) Den 24. februar 2016 vedtog Kommissionen henstillinger om specifikke foranstaltninger, som Grækenland skal træffe som opfølgning på evalueringsrapporten af 2. februar 2016 for at sikre, at Rådets henstillinger af 12. februar 2016 overholdes.

(7) Den 12. marts 2016 anmeldte Grækenland sin handlingsplan med henblik på at afhjælpe de mangler, der var konstateret i evalueringsrapporten, i overensstemmelse med Rådets henstillinger. Den 12. april 2016 forelagde Kommissionen Rådet sin vurdering af, hvor hensigtsmæssig denne handlingsplan er. Kommissionen konkluderede, at Grækenland har gjort betydelige fremskridt, men at der er behov for yderligere forbedringer af handlingsplanen for fyldestgørende og fuldstændigt at afhjælpe de mangler, som blev konstateret i evalueringsrapporten. Den anmodede Grækenland om at fremlægge yderligere oplysninger og præciseringer senest den 26. april.

(8) Den 26. april 2016 forelagde Grækenland de yderligere oplysninger og præciseringer vedrørende handlingsplanen, som Kommissionen havde anmodet om. Den 29. april 2016 fremsendte Grækenland en rapport om gennemførelsen af handlingsplanen til Kommissionen, jf. artikel 16, stk. 4, i forordning (EU) nr. 1053/2013.

(9) Mellem den 10. og den 16. april 2016 blev der foretaget et uanmeldt besøg på stedet i Grækenland[16], jf. forordning (EU) nr. 1053/2013 og det årlige evalueringsprogram for 2016.

(10) Det rekordstore antal migranter, som er ankommet til Den Europæiske Union siden 2015, og de mangler ved dele af Unionens ydre grænser, som blev konstateret i forbindelse med evalueringen i november 2015, har resulteret i betydelige sekundære bevægelser, som er årsag til alvorlige trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i adskillige medlemsstater.

(11) I øjeblikket udfører fem Schengenmedlemsstater (Danmark, Norge, Sverige, Tyskland og Østrig) grænsekontrol ved de indre grænser som reaktion på den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed som følge af irregulære migranters sekundære bevægelser, der skyldes alvorlige mangler i kontrollen ved de ydre grænser. Genindførelsen af kontrollen ved de indre grænser udgør en passende reaktion på den konstaterede trussel mod den indre sikkerhed og den offentlige orden i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen, og foranstaltningerne er nødvendige og anses for at stå i et rimeligt forhold til truslen. Den 23. oktober 2015 afgav Kommissionen en udtalelse om, hvorvidt Tysklands og Østrigs genindførelse af kontrol ved de indre grænser er nødvendig og står i et rimeligt forhold til truslen[17], hvori den konkluderede, at genindførelsen af kontrol samt forlængelserne heraf var i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen.

(12) Kommissionen henviste i sin meddelelse "Tilbage til Schengen - En køreplan"[18] til behovet for, hvis migrationspresset og de alvorlige mangler i kontrollen ved de ydre

[16] C(2015) 8537 af 9.12.2015.
[17] C(2015) 7100 af 23.10.2015.
[18] C(2016) 120 final.

grænser fortsat består efter den 12. maj 2016, på grundlag af Schengengrænsekodeksens artikel 29, stk. 2, at forelægge Rådet et forslag til henstilling om en sammenhængende EU-tilgang til kontrol ved de indre grænser, indtil de strukturelle mangler i kontrollen ved de ydre grænser er blevet reduceret eller afhjulpet. I meddelelsen beskrives de skridt, der skal tages for at vende tilbage til et normalt fungerende Schengenområde senest ved udgangen af 2016.

(13) Grækenland har gjort betydelige fremskridt med at afhjælpe mange af de mangler i Grækenlands forvaltning af de ydre grænser, som blev konstateret i evalueringen i november 2015. Desuden har første fase af gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016[19] sammen med Frontex' og NATO's igangværende operationer medført et kraftigt fald i antallet af irregulære migranter og asylansøgere, som krydser grænsen fra Tyrkiet til Grækenland. Denne væsentlige mindskelse af strømmen af irregulære migranter til Grækenland har sammen med støtten fra EU-agenturer og andre medlemsstater ved hotspotsene sat Grækenland i stand til at forbedre registreringen af nyankomne irregulære migranter og asylansøgere betydeligt. Det skal bekræftes, at den væsentlige mindskelse af migrantstrømmene er holdbar.

(14) Trods de betydelige fremskridt har det ikke være muligt fyldestgørende og fuldstændigt at afhjælpe alle de konstaterede alvorlige mangler inden for den frist på tre måneder, som er fastsat i artikel 21, stk. 3, i forordning (EU) 2016/399. Nogle af de alvorlige mangler i kontrollen ved de ydre grænser består fortsat, og det bringer den overordnede funktion af området uden indre grænser i fare. Særlig har Grækenland ikke formået at afhjælpe de strukturelle mangler i kontrollen ved de ydre grænser, som knytter sig til landets overordnede grænseforvaltningssystem, grænseovervågning og situationskendskab. Desuden er et betydeligt antal personer, der opholder sig ulovligt på Grækenlands område, ikke blevet registreret og vil muligvis forsøge at rejse ulovligt til andre medlemsstater. Risikoen for sekundære bevægelser er særligt høj for de irregulære migranter, som ikke er indkvarteret i passende modtagelsesfaciliteter. Rådet henstillede, at Grækenland træffer passende foranstaltninger for at sikre, at Grækenland udfører grænsekontrol ved alle sine ydre grænser, og at den bringes i overensstemmelse med Schengenreglerne, men overvågningen af landgrænsen til Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien er p.t. ikke i fuld overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen. Grækenland har ikke gennemført Kommissionens henstilling om at træffe yderligere foranstaltninger ved grænsen til Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien med henblik på at sikre, at tredjelandsstatsborgere kun kan forlade Grækenlands område ved grænseovergangsstederne. Dette øger risikoen for sekundære bevægelser af migranter til andre medlemsstater.

(15) Dermed består nogle af de alvorlige mangler i kontrollen ved de ydre grænser fortsat, og de har udløst sekundære bevægelser af irregulære migranter og fået adskillige medlemsstater til at indføre midlertidig grænsekontrol ved deres indre grænser af hensyn til den offentlige orden eller den indre sikkerhed, hvilket truer den overordnede funktion af området uden indre grænser. Risikoen for sekundære bevægelser kræver en sammenhængende, koordineret og holdbar strategi for midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser.

(16) Eftersom alle andre foranstaltninger har vist sig ineffektive med hensyn til at afbøde den konstaterede alvorlige trussel, følger det, at betingelserne for anvendelse af Schengengrænsekodeksens artikel 29 som en sidste udvej er opfyldt.

---

[19] SN 38/16 af 18.3.2016.

(17) Derfor bør en henstilling om at udføre midlertidig kontrol ved de indre grænser i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 29, ud fra de foreliggende oplysninger, rettes til de medlemsstater, som i øjeblikket udfører grænsekontrol ved de indre grænser som reaktion på den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed som følge af irregulære migranters sekundære bevægelser, nemlig Danmark, Sverige, Tyskland og Østrig samt det associerede land Norge. Disse medlemsstater bør kunne udføre denne kontrol, fordi den fyldestgørende afhjælper den alvorlige trussel mod den interne sikkerhed og den offentlige orden, som irregulære migranters sekundære bevægelser er forbundet med. De indre grænser, som i øjeblikket er berørt af kontrollen, svarer til de konstaterede migrationsruter og -trusler, idet der fokuseres på specifikke afsnit af landgrænser eller specifikke havne.

(18) De medlemsstater, som beslutter at udføre kontrol ved de indre grænser efter henstillingen bør underrette de øvrige medlemsstater, Europa-Parlamentet og Kommissionen herom.

(19) Kontrollen i henhold til Schengengrænsekodeksens artikel 29 bør kun udføres i nødvendigt omfang, kontrollens intensitet bør begrænses til det absolutte minimum, der er nødvendigt, og den bør genere offentlighedens passage af de pågældende indre grænser mindst muligt. Af denne grund bør der kun udføres målrettet kontrol. Der bør regelmæssigt foretages en revurdering af kontrollens nødvendighed og af de berørte grænseafsnit, i samarbejde med de pågældende medlemsstater.

(20) Grænsekontrol bør kun finde sted i det tidsrum, der er nødvendigt for at afhjælpe truslen mod den offentlige orden og den indre sikkerhed. Flere EU-lovgivningsinitiativer og -foranstaltninger, som skal styrke forvaltningen af de ydre grænser (den europæiske grænse- og kystvagt, Grækenlands tilbagevenden til anvendelse af alle bestemmelser i EU's asyllovgivning, fremskyndelsen af gennemførelsen af nødomfordelingsordningen og erklæringen fra EU og Tyrkiet) bør endvidere være på plads, så de hurtigst muligt er fuldt operationelle og dermed kan bidrage yderligere til en betydelig mindskelse af de irregulære migranters sekundære bevægelser.

(21) Rådet noterer sig, at Kommissionen vil overvåge anvendelsen af denne henstilling og om nødvendigt forslå tilpasninger af henstillingen, der afspejler ændringerne i migrantstrømmen.

(22) Kommissionen har også meddelt, at den fire måneder efter datoen for vedtagelsen af henstillingen vil aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af den og i den forbindelse eventuelt vil fremkomme med forslag til ændringer af den i lyset de indhøstede erfaringer og de foreliggende omstændigheder —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

1. Danmark, Norge, Sverige, Tyskland og Østrig opretholder forholdsmæssig midlertidig grænsekontrol i en periode på højst seks måneder regnet fra datoen for vedtagelsen af denne gennemførelsesafgørelse ved følgende indre grænser

- Østrig ved den østrigsk-ungarske landgrænse og den østrigsk-slovenske landgrænse

- Tyskland ved den tysk-østrigske landgrænse

- Danmark i de danske havne med færgeforbindelse til Tyskland og ved den dansk-tyske landgrænse

- Sverige i de svenske havne i politiregion Syd og politiregion Vest samt på Øresundsbroen

- Norge i de norske havne med færgeforbindelse til Danmark, Sverige og Tyskland.

2. De berørte medlemsstater underretter de øvrige medlemsstater, Europa-Parlamentet og Kommissionen herom.

3. Grænsekontrollen målrettes og begrænses med hensyn til omfang, hyppighed, sted og tid til det, som er strengt nødvendigt for at imødegå den alvorlige trussel og opretholde den offentlige orden og den indre sikkerhed. De medlemsstater, som udfører grænsekontrol ved de indre grænser i henhold til denne gennemførelsesafgørelse, bør regelmæssigt foretage en revurdering af kontrollens nødvendighed, hyppighed, sted og tid, tilpasse kontrollen til trusselsniveauet, udfase den, når det er hensigtsmæssigt, og aflægge rapport til Kommissionen hver anden måned.

Udfærdiget i Bruxelles, den […].

På Rådets vegne

Formand