

AFGØRELSER

RÅDETS GENNEMFØRELSESAFGØRELSE (EU) 2016/894

af 12. maj 2016

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

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengenrænsekodeks) ⁽¹⁾, særlig artikel 29,

som henviser til forslag fra Europa-Kommissionen, og

som tager følgende i betragtning:

- (1) EU står 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 sag. 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 ⁽²⁾ og det årlige evalueringsprogram for 2015 ⁽³⁾ 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) med Tyrkiet 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 ⁽⁴⁾, hvori den konkluderede, at der er alvorlige mangler ved gennemførelsen af kontrol ved de ydre grænser, og at de græske myndigheder skal afhjælpe manglerne.
- (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.

⁽¹⁾ EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ 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. oktober 2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne.

⁽⁴⁾ C(2016) 450 af 2. februar 2016.

- (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 meddelte 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 vedrørende handlingsplanen 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, jf. forordning (EU) nr. 1053/2013 og det årlige evalueringsprogram for 2016 ⁽¹⁾.
- (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 migranternes 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 ⁽²⁾, 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« ⁽³⁾ til behovet for, hvis migrationspresset og de alvorlige mangler i kontrollen ved de ydre 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 landets 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 ⁽⁴⁾ 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 og asylansøgere til Grækenland har sammen med støtten fra EU-agenturer og andre medlemsstater ved hotspottene 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.

⁽¹⁾ C(2015) 8537 af 9. december 2015.

⁽²⁾ C(2015) 7100 af 23. oktober 2015.

⁽³⁾ C(2016) 120 final.

⁽⁴⁾ SN 38/16 af 18. marts 2016.

- (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 kontrol ved de indre grænser i fare. Særlig er de strukturelle mangler i kontrollen ved de ydre grænser, som knytter sig til det overordnede grænseforvaltningssystem, grænseovervågning og situationskendskab endnu ikke blevet afhjulpet. Desuden er en række 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. 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 de indre grænser af hensyn til den offentlige orden eller den indre sikkerhed, hvilket bringer den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser i fare. Denne vedvarende risiko 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.
- (17) Derfor bør en henstilling om at udføre 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 migranternes 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 offentlige orden og den indre sikkerhed, som irregulære migranternes 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, der styrker forvaltningen af Unionens ydre grænser (den europæiske grænse- og kystvagt, Grækenlands tilbagevenden til fuld anvendelse af bestemmelserne i EU's asyllovgivning, fremskyndelsen af gennemførelsen af nødombordningsordningen og erklæringen fra EU og Tyrkiet) bør endvidere på plads, så de hurtigst muligt er fuldt operationelle og dermed kan bidrage yderligere til en betydelig mindskelse af de irregulære migranternes sekundære bevægelser.
- (21) Rådet noterer sig, at Kommissionen vil overvåge anvendelsen af denne henstilling og om nødvendigt og i rimeligt forhold til truslen foreslå tilpasninger af henstillingen, der afspejler ændringer i de særlige omstændigheder, der har ført til vedtagelsen af denne henstilling i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksens artikel 29.
- (22) Kommissionen har også meddelt, at den fire måneder efter datoen for vedtagelse af denne henstilling, eller tidligere, hvis det er muligt, 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 af de indhøstede erfaringer og de foreliggende omstændigheder,

HENSTILLER:

1. at Danmark, Norge, Sverige, Tyskland og Østrig opretholder forholdsmæssig midlertidig grænsekontrol i en periode på højst seks måneder regnet fra datoen for vedtagelse af denne gennemførelsesafgørelse ved følgende indre grænser:
 - Østrig ved den østrig-ungarske landgrænse og den østrig-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.

Inden den pågældende medlemsstat indfører sådan kontrol, bør den udveksle synspunkter med den eller de relevante nabomedlemsstater for at sikre, at kontrol ved de indre grænser kun foretages ved de dele af den indre grænse, hvor det anses for at være nødvendigt og forholdsmæssigt, i overensstemmelse med Schengengrænsekodeksen.

2. De berørte medlemsstater bør underrette de øvrige medlemsstater, Europa-Parlamentet og Kommissionen herom.
3. Grænsekontrollen bør 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 12. maj 2016.

På Rådets vegne
F. MOGHERINI
Formand
