

II

*(Meddelanden)*MEDDELANDEN FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER, BYRÅER
OCH ORGAN

EUROPEISKA KOMMISSIONEN

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

om operativa riktlinjer för förvaltning av de yttre gränserna i syfte att underlätta gränspassage vid gränserna mellan EU och Ukraina

(2022/C 104 I/01)

Den 24 februari 2022 inledde Ryssland en militär invasion av Ukraina. Samma dag fördömde Europeiska rådet i sina slutsatser Rysslands provocerade och oberättigade väpnade angrepp mot Ukraina i de starkaste ordalag, och betonade att detta grovt bryter mot folkrätten och FN-stadgan samt undergräver den europeiska och globala säkerheten och stabiliteten.

Europeiska unionen påverkas direkt av kriget vid dess yttre gränser, i synnerhet genom det ökade migrationstrycket till följd av att tusentals människor söker skydd i EU-medlemsstaterna. Inom ett par dagar, i början av mars, hade mer än 650 000 fördrivna personer anlänt till EU via Polen, Slovakien, Ungern och Rumänien. Antalet förväntas öka ännu mer. Väntetiderna vid gränsövergångsställena ökar hela tiden och det rapporteras om köer och överbelastning, i synnerhet på den ukrainska sidan av gränsen.

EU står inför en massiv tillströmning av ukrainska medborgare och medborgare från andra tredjeländer som var bosatta i Ukraina vid tidpunkten för konflikten. I detta sammanhang efterlyste Europeiska rådet ⁽¹⁾ fortsatt arbete med förberedelser och beredskap på alla nivåer och uppmanade särskilt kommissionen att lägga fram beredskapsåtgärder. Vid det extra mötet i rådet för rättsliga och inrikes frågor den 27 februari 2022 lovordades kommissionens intention att föreslå rekommendationer för genomförande av säkerhetskontroller ⁽²⁾.

Syftet med dessa riktlinjer är att bistå medlemsstater som gränsar till Ukraina att hantera den nuvarande situationen vid EU:s yttre gränser som orsakats av Rysslands aggression mot Ukraina. Fokus för riktlinjerna är de åtgärder som medlemsstaterna kan vidta för att se till att hanteringen av flyktingströmmarna från Ukraina över gränserna till Polen, Slovakien, Ungern och Rumänien sker på ett ändamålsenligt och effektivt sätt för att undvika överbelastning vid och kring gränserna, samtidigt som man garanterar en hög säkerhetsnivå för hela Schengenområdet.

Riktlinjerna ger en heltäckande översikt över de åtgärder för att underlätta gränskontroll som finns enligt Schengenreglerna ⁽³⁾ samtidigt som nödvändiga gränskontroller säkerställs. Kommissionen rekommenderar att denna flexibilitet utnyttjas i enlighet med de här operativa riktlinjerna.

⁽¹⁾ <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>

⁽²⁾ <https://www.consilium.europa.eu/sv/meetings/jha/2022/02/27/>

⁽³⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna) (EUT L 77, 23.3.2016, s. 1).

Åtgärderna omfattar följande:

- Förenklade gränskontroller för vissa kategorier av personer, däribland utsatta personer som barn, och andra kategorier, som transportarbetastagare som varit i Ukraina för att utföra sitt arbete.
- Möjlighet att organisera gränskontroller utanför gränsövergångsställen.
- Särskilda arrangemang för räddningstjänst, polis, brandkår och gränsbevakningstjänstemän som passerar gränsen samt för sjöfolk oavsett nationalitet.
- Inrättande av nödkörfält för att garantera att organisationer som tillhandhåller humanitärt bistånd till människor i Ukraina kan komma in och ut landet.
- Utanför Schengenreglernas omfattning, undantag från tullar samt åtgärder för att göra det lättare att föra in sällskapsdjur som reser med sina ägare från Ukraina.

I riktlinjerna rekommenderas slutligen de berörda medlemsstaterna att utnyttja Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (Frontex) stöd i all verksamhet som utförs av gränskontrolltjänstemän vid gränserna. Frontex bör härvidlag prioritera alla ansökningar från de berörda medlemsstaterna angående Eurosurs fusionstjänster, i synnerhet för att tillhandahålla regelbunden övervakning med skräddarsydda bildtjänster, inbegripet satellitbilder, av de angränsande områdena före gränsen på den ukrainska sidan i syfte att bedöma situationen och tillhandahålla en skräddarsydd multifunktionell flygövervakningstjänst. Kommissionen uppmanar också med eftertryck de medlemsstater som har en gemensam gräns med Ukraina att begära stöd från Europol.

Teknisk och operativ förstärkning genom stödenheterna för migrationshantering (Frontex/Europeiska unionens asylbyrå/Europol och andra berörda organ) kan tillhandahållas till stöd för de berörda medlemsstater som står inför oproportionerliga migrationsutmaningar, i enlighet med artikel 40 i förordningen om den europeiska gräns- och kustbevakningen ⁽⁴⁾. Kommissionen samordnar förfarandet tillsammans med berörda organ och medlemsstaterna.

Med hänvisning till kommissionens förslag om att tillämpa direktivet om tillfälligt skydd ⁽⁵⁾ bör medlemsstaterna i samverkan med kommissionen samarbeta och utbyta information för att underlätta tillämpningen av detta tillfälliga skydd. Detta bör ske via en "solidaritetsplattform" där medlemsstaterna utbyter information angående den kapacitet de har att ta emot människor och antalet personer som åtnjuter tillfälligt skydd på deras territorium. Solidaritetsplattformen skulle säkra samordning mellan dessa instrument, som skulle kunna omfatta EU-organ och andra EU-verktyg eller EU-medel som står till medlemsstaternas förfogande.

För att ytterligare stödja medlemsstaterna i hanteringen av de nuvarande utmaningarna vid de yttre gränserna med Ukraina kommer kommissionen att kalla till möten på expertnivå för att diskutera tillämpningen av dessa riktlinjer, med beaktande av eventuella framtida riktlinjer som Frontex kommer att utarbeta.

1. Minskad överbelastning vid gränsövergångsställena

Rättslig grund: Artikel 9 i kodexen om Schengengränserna

För att trafikflödet vid gränserna ska flyta smidigare bör medlemsstaterna utnyttja stödet från Frontex och Europol. Frontex kan utplacera den stående styrkan för att hjälpa till att kontrollera identiteten på de personer som vill passera gränsen, inbegripet kontroll av nationalitet och resehandlingar (inklusive covid-vaccinationsintyg), i synnerhet genom stöd i form av Eurodacutrustning, SIS-kontroller och personal som hjälper till att registrera och ta fingeravtryck av sådana tredjelandsmedborgare som omfattas av denna skyldighet ⁽⁶⁾. Europol kan utstationera gästande tjänstemän för att hjälpa medlemsstaterna att utföra ytterligare kontroller vid gränserna.

För att underlätta gränspassage får medlemsstaterna använda sig av bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna (artikel 9) som fastställer att gränskontrollerna vid de yttre gränserna får förenklas, under exceptionella och oförutsedda omständigheter.

⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624 (EUT L 295, 14.11.2019, s. 1).

⁽⁵⁾ Direktiv 2001/55/EG.

⁽⁶⁾ Personer som ansöker om internationellt skydd och tredjelandsmedborgare som grips i samband med att de irreguljärt passerar de yttre gränserna.

Sådana exceptionella och oförutsedda omständigheter föreligger om oförutsebara händelser leder till en sådan trafikintensitet att väntetiden vid gränsövergångsstället blir alltför lång och alla resurser när det gäller personal, medel och organisation har uttömts. Den nuvarande situationen i Ukraina är resultatet av rysk aggression och innebär stora flyktingströmmar till och från krigszonen. Detta kan motivera de tillfälligt förenklade in- och utresekontrollerna vid Ukrainas gränser mot EU.

Gränskontrolltjänstemännen får tillämpa förenklingar på alla eller vissa grupper av resenärer. När man fattar beslut om att tillämpa dessa förenklingar bör följande kriterier beaktas när man avgör vem som ska kontrolleras och vem som inte ska kontrolleras:

- Medborgarskap i en EU-medlemsstat.
- En redan befintlig uppehållsstatus i en medlemsstat.
- Resenärens nationalitet (särskilt huruvida det tredjelandet omfattas av eller är undantaget från viseringskrav).
- Tredjelandsmedborgarnas uppehållsstatus i Ukraina om de inte har ukrainskt medborgarskap.
- Resenärens utsatthet och ålder, med särskild hänsyn till barns ålder.
- All tillgänglig information om säkerhetshot, exempelvis terrorism och organiserad brottslighet, eventuella hot mot den allmänna säkerheten och riskerna för olaglig invandring.
- Förekomst av biometriska pass.
- Om det finns (eller inte finns) giltiga resehandlingar i allmänhet.
- Status som viktig arbetstagare, t.ex. transportarbetstagare (inklusive sjöfolk), oavsett nationalitet, med giltiga handlingar som styrker deras yrke.

Under alla omständigheter bör hänsyn tas till respekten för familjesammanhållning under gränskontrollförfarandena, och det bör säkerställas att barn aldrig skiljs åt från sina föräldrar, medföljande familjemedlemmar eller vårdnadshavare.

Om det finns tvivel om en persons identitet och/eller om ett eventuellt hot enligt ovan bör gränskontrolltjänstemannen inte utnyttja möjligheten till förenklade kontroller utan utföra en normal gränskontroll, i enlighet med artikel 8 i kodexen om Schengengränserna.

Med tanke på den exceptionella situationen vid unionens yttre gränser mot Ukraina på grund av Rysslands militära aggression och de potentiella säkerhetsproblem som uppstår vid gränsen till följd av en massiv tillströmning av ukrainare och andra tredjelandsmedborgare som reser in i unionen från Ukraina, med åtföljande långa köer och ansamlingar av folkmassor vid gränsen, kan medlemsstaterna alternativt eller samtidigt för de kategorier av personer vars gränskontrollerna inte förenklas, överväga att utföra in- och utresekontroller på andra säkra platser än gränsövergångsställena, på ett visst avstånd från gränsen. Kontrollerna kan utföras under eller efter transporten av resenärerna till den säkra platsen.

Detta skulle också förebygga eventuella hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen i medlemsstaterna genom att det säkerställas att säkerhets- och identitetskontroller görs i Schengens informationssystem (SIS) och andra relevanta databaser liksom hälsokontroller trots den kritiska situationen vid gränsen, samtidigt som man undviker de säkerhetsproblem som stora ansamlingar av folkmassor vid gränsen kan medföra. Medlemsstaterna kan be Frontex om hjälp för att kontrollera identiteten på personer, inbegripet kontroll av nationalitet och resehandlingar, i synnerhet genom stöd i form av Eurodacutrustning och personal som hjälper till att registrera och ta fingeravtryck av sådana tredjelandsmedborgare som är föremål för den skyldigheten.

2. Undantag för tredjelandsmedborgare från att uppfylla inresevillkoren

Rättslig grund: Artikel 6.5 c i kodexen om Schengengränserna

Medlemsstaterna får fritt bevilja tredjelandsmedborgare som inte uppfyller ett eller flera av villkoren in artikel 6.1 i kodexen om Schengengränserna (inresevillkor för tredjelandsmedborgare) inresa till deras territorium av **humanitära skäl**, av nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser. Detta omfattande undantag får tillämpas under den nuvarande krisen för att alla som flyr från konflikten i Ukraina ska kunna komma in i EU.

Medlemsstaterna bör tillfälligt upphäva tillämpningen av inreseförbud/SIS-registreringar om förbud mot inresa och vistelse i EU (artikel 11 i direktiv 2008/115/EG). Inreseförbud som utfärdats av säkerhetsskäl och inte av migrationsskäl bör dock beaktas.

Medlemsstaterna bör säkerställa att icke-ukrainska tredjelandsmedborgare, förutom de som omfattas av direktivet om tillfälligt skydd (7) eller som har rätt att stanna i unionen av andra skäl, transiterar till sina ursprungsländer eller stadigvarande bosättningsländer efter inresa. För att undvika situationer där människor vistas olagligt i medlemsstaterna uppmanas länderna att vid behov hjälpa dessa människor att återvända eller att regulariseras, allt efter omständigheterna. Frontex stående styrka kan utplaceras för att hjälpa till vid dessa återvändanden.

Vid inresan bör medlemsstaterna i möjligaste mån tillhandahålla lättbegripliga broschyrer på de språk som dessa tredjelandsmedborgare förstår, där man förklarar var de kan få hjälp och vilka förfaranden som gäller.

Om dessa tredjelandsmedborgare, inklusive barn, inte har tillräckliga handlingar uppmanas medlemsstaterna att utfärda en ankomstdeklaration och/eller (tillfälliga) resehandlingar som förtecknas här:

https://ec.europa.eu/home-affairs/travel-documents-issued-member-states-part-ii_en.

Detta är särskilt viktigt för att dessa tredjelandsmedborgares fortsatta resor – och framtida återvändande – ska kunna genomföras.

Vissa ukrainska medborgare kan vilja resa vidare till andra destinationer i EU, mestadels för att återförenas med släkt eller vänner. Dessa potentiella passagerare som infinder sig med utgångna pass, eller endast identitetskort eller födelseattest för barn, får enligt de nuvarande reglerna inte resa mellan medlemsstaterna. Även om det är upp till transportföretagen att besluta om sådana personer ska få gå ombord, uppmanas medlemsstaterna att stötta dem i detta avseende. I synnerhet när det gäller förbindelser till eller från medlemsstater där det fortfarande görs kontroller vid de inre gränserna bör medlemsstaterna överväga att garantera transportföretagen att de inte kommer att bötfällas för att de accepterar passagerare som har otillräckliga resehandlingar på grund av den pågående konflikten i Ukraina. Medlemsstaterna uppmanas att vara flexibla när det gäller att underlätta sådana fall och att undanta transportföretag från sådana böter.

3. Passage av yttre gränser utanför gränsövergångsställen i oförutsedda nödsituationer

Rättslig grund:

- Artikel 5.2 b i kodexen om Schengengränserna
- Artikel 9 i kodexen om Schengengränserna

Vid oförutsedda nödsituationer får medlemsstaterna tillåta att personer eller grupper av personer passerar de yttre gränserna utanför officiellt anmälda gränsövergångsställen samt utanför ordinarie öppettider. Det föreslås att medlemsstaterna inrättar **tillfälliga gränsövergångsställen** som kan hålla öppet under den tid som nödsituationen varar. Sådana tillfälliga gränsövergångsställen kan användas i kombination med flexibilitet enligt artikel 9 i kodexen om Schengengränserna (förenklade in- och utresekontroller). Inrättande av tillfälliga gränsövergångsställen kan vara användbart i dagens läge, till exempel om tillfartsvägarna till gränsövergångarna blir blockerade av övergivna bilar.

4. Enklare rutiner för räddningstjänst

Rättslig grund: Bilaga VII punkt 7 till kodexen om Schengengränserna

Medlemsstaterna får föreskriva former enligt nationell lagstiftning för in- och utresa för personal vid räddningstjänst, polis, och brandkår som agerar i nödsituationer samt för gränskontrolltjänstemän som passerar gränsen under yrkesutövningen.

Bilateralt samarbete med Ukraina kan äga rum på ad hoc-basis i syfte att till exempel

- bogsera bort övergivna bilar som blockerar tillträdet till gränsövergångsställena, eller
- tillhandahålla medicinsk hjälp, mat, vatten eller annat stöd till personer som väntar på att passera gränsen.

(7) I enlighet med rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av förekomsten av en massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i rådets direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (EUT L 71, 4.3.2022, s. 1).

5. Inrättande av nödkörfält

För att säkerställa snabbt och säkert tillträde till och återsändande av humanitära konvojer och tillhandahållare av nödbistånd enligt unionens civilskyddsmekanism samt humanitärt bistånd till människor på ukrainskt territorium bör medlemsstaterna för detta ändamål anvisa särskilda körfält vid gränsövergångsställena som markeras som "nödkörfält".

Det bör prioriteras att hela tiden hålla trafikflödet i dessa körfält flytande. Medlemsstaterna får också anvisa sådana körfält utanför eller bredvid befintliga gränsövergångsställen för att garantera snabb leverans av stöd och de humanitära arbetstagarnas säkerhet.

Om utformningen av ett gränsövergångsställe tillåter det och ett tillräckligt antal tulltjänstemän kan sättas in av medlemsstaterna rekommenderas det att liknande körfält för lastbilar anvisas, för att säkerställa att de kan fortsätta att leverera varor och tjänster och att transportarbetstagarna kan återvända från Ukraina

6. Riktlinjer för behöriga myndigheter som agerar vid gränsen vad gäller personliga tillhörigheter och värdeföremål som förs in av fördrivna personer från Ukraina

Artiklarna 4–11 i förordning (EG) nr 1186/2009 av den 16 november 2009 om upprättandet av ett gemenskapssystem för tullbefrielse kan användas för hanteringen av ukrainska fördrivna personers personliga egendom. Enligt artikel 11 i den förordningen får de behöriga myndigheterna medge undantag från villkor som begränsar tullbefrielsen när en person måste flytta sin normala bostad från ett tredjeland till gemenskapens tullområde till följd av exceptionella politiska omständigheter. Därför kan fördrivna personer föra in personliga tillhörigheter från Ukraina till unionen utan att betala tull. Tulldeklarationer kan också utformas i förenklad form, bl.a. med muntliga deklarerationer.

På liknande sätt kan artiklarna 4–11 i rådets direktiv 2009/132/EG av den 19 oktober 2009 om tillämpningsområdet för artikel 143 b och c i direktiv 2006/112/EG vad gäller befrielse från mervärdesskatt vid slutlig import av vissa varor användas för klarering av personlig egendom hos fördrivna personer från Ukraina. Enligt artikel 11 i det direktivet får de behöriga myndigheterna medge undantag från villkor som begränsar momsbefrielsen när en person måste flytta sin normala bostad från ett tredjeland till en medlemsstat i gemenskapen till följd av exceptionella politiska omständigheter. Därför kan fördrivna personer föra in personliga tillhörigheter från Ukraina till unionen utan att någon importmoms tas ut.

Artikel 32 i förordning (EU) nr 576/2013 om förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte kan användas för att underlätta införsel av sällskapsdjur som reser med sina ägare från Ukraina. För att underlätta detta och med avvikelse från villkor för transporter av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte får medlemsstaterna i undantagsfall tillåta förflyttning utan kommersiellt syfte till sitt territorium av sällskapsdjur som inte uppfyller dessa villkor enligt särskilda tillståndsarangemang. De behöriga veterinärmyndigheterna i alla medlemsstater har redan informerats om denna möjlighet och har börjat genomföra sådana arrangemang vid gränserna.

När det gäller kontanter (valuta, överlåtbara innehavarinstrument eller råvaror som används som mycket likvida värdebevarare, t.ex. guld) bör bestämmelserna om kontroller av kontanta medel i förordning (EU) 2018/1672 i möjligaste mån tillämpas med hänsyn till de rådande omständigheterna. Detta kan göras genom anmälning av kontanta medel som medförs till ett värde av minst 10 000 EUR, antingen genom en ofullständig anmälan av kontanta medel eller genom en egen anmälan med följande uppgifter:

- Innehavare av de kontanta medlen med kontaktuppgifter.
- Kontantbelopp.

Lämplig riskanalys och uppföljning bör dock säkerställas av de behöriga myndigheterna.

Myndigheterna bör vara vaksamma på risken för att bedragare kan dra nytta av krisen för att olagligen föra in farliga varor (vapen, sprängämnen m.m.).

Vid införselstället till unionen bör de tjänstemän som ansvarar för kontrollerna vid de yttre gränserna fråga och kontrollera om en person innehar skjutvapen.

Om en person begär att få medföra ett lagligt civilt skjutvapen med sig till unionens territorium gäller EU:s regler om import av civila skjutvapen, bland annat importtillstånd i linje med förordning (EU) nr 258/2012 om import och export av civila skjutvapen, jämförd med direktiv (EU) 2021/555 om kontroll av förvärv och innehav av vapen (kodifiering).

Det rekommenderas att tjänstemän som ansvarar för kontrollerna vid de yttre gränserna om möjligt samarbetar med sina motsvarigheter på den ukrainska sidan av gränsövergångsstället för att ge möjlighet för personer som innehar skjutvapen men som inte uppfyller EU:s införselkrav att bortskaffa sådana skjutvapen på ett säkert sätt innan de passerar gränsen.
