

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.10.2010
KOM(2010) 554 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

**om tillämpningen av kapitel III (gränskontroll) i förordning (EG) nr 562/2006 om en
gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)**

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av avdelning III (gränskontroll) i förordning (EG) nr 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)

1. INLEDNING

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna, nedan kallad *kodexen*)¹ trädde i kraft den 13 oktober 2006. Kodexen är en konsolidering och vidareutveckling av Schengenregelverket, särskilt av tillämpliga bestämmelser i Schengenkonventionen² och den gemensamma handboken³. Av kapitel III i kodexen framgår det att det inte får förekomma några kontroller av personer som passerar de inre gränserna mellan Schengenländerna. Området utan inre gränser och med fri rörlighet för personer är ett av de mest påtagliga resultaten av unionen.

Kodexen innehåller kriterier för att avgöra om utövandet av polisiära befogenheter inom områden vid de inre gränserna får samma verkan som gränskontroller. Enligt kodexen innebär avskaffandet av de inre gränserna att medlemsstaterna ska undanröja alla hinder för trafikflödet vid gränsövergångsställen på vägar vid de inre gränserna. Om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten får en medlemsstat i undantagsfall, under en begränsad period, återinföra gränskontroll vid sina inre gränser i enlighet med förfarandena i kodexen.

Enligt artikel 38 i kodexen ska kommissionen ”senast den 13 oktober 2009 rapportera om tillämpningen av avdelning III till Europaparlamentet och rådet”.

Kommissionen har låtit medlemsstaterna besvara ett frågeformulär för att samla in uppgifter om tillämpningen av avdelning III. Föreliggande rapport har sammanställts utifrån svaren från tjugotre medlemsstater. Två medlemsstater (HU och MT) tillhandahöll aldrig de efterfrågade uppgifterna. Rapporten återspeglar också uppgifter som lämnats in till kommissionen av enskilda personer och ledamöter av Europaparlamentet om fall av förmenta kontroller vid de inre gränserna.

2. AVSKAFFANDE AV GRÄNSKONTROLL VID DE INRE GRÄNSERNA (ARTIKEL 20)

Av kodexen framgår att de inre gränserna får passeras överallt utan att någon in- och utresekontroll genomförs, oavsett personens nationalitet. Avskaffandet av gränskontrollerna vid de inre gränserna innebär också att gränsövervakningen avskaffas. Det bör noteras att

¹ EUT L 105, 13.4.2006, s. 1.

² Schengenregelverket - Konvention om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, EUT L 239, 22.9.2000, s. 19.

³ EUT C 313, 16.12.2002, s. 97. I och med antagandet av kodexen har den gemensamma handboken upphävts.

transportföretagens skyldighet att ombesörja återresa för passagerare som transporterats till lands, i luften eller till sjöss inte är tillämplig på trafikförbindelser inom Schengenområdet.⁴

3. DEN PRAKTISKA TILLÄMPNINGEN AV BESTÄMMELSER OM KONTROLLER PÅ MEDLEMSSTATERNAS TERRITORIUM OCH SVÅRIGHETER DÄRMED (ARTIKEL 21)

3.1. UTÖVANDE AV POLISIÄRA BEFOGENHETER (ARTIKEL 21 A)

3.1.1. RÄTTSLIG GRUND

Resan över en inre gräns mellan två medlemsstater bör i princip behandlas som en resa mellan distrikt eller regioner inom en medlemsstat. Med avseende på medlemsstaternas ansvar för upprätthållandet av lag och ordning och den inre säkerheten har dessa emellertid rätt att i enlighet med en riskbedömning utföra kontroller på hela sitt territorium, också inom områdena vid de inre gränserna. Hur ofta sådana kontroller bör utföras beror på det specifika området.

Personkontroller i samband med att medlemsstaternas berörda myndigheter utövar polisiära befogenheter enligt nationell lag är tillåtna på hela territoriet, också i gränsområden, i den mån som utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller. Kodexen innehåller en ofullständig förteckning över kriterierna för att avgöra huruvida utövandet av polisiära befogenheter har samma verkan som in- och utresekontroller. Därför anses polisiära åtgärder inte motsvara in- och utresekontroller när de

inte syftar till gränskontroll,

bygger på allmän polisinformation och poliserfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten och särskilt syftar till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet,

utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna,

utförs som stickprovskontroller.

3.1.2. TILLÄMPNING AV KRITERIERNA

För att visa att de inre gränserna och gränsområdena inte är områden där kontroller inte kan utföras, har alltså flera kriterier ställts upp som gör att man kan bedöma huruvida de (inte) motsvarar in- och utresekontroller. Gränsområden kan utgöra en särskild risk för gränsöverskridande brottslighet, varför de polisiära kontrollerna kan ske oftare och mer ingående än i andra delar av territoriet. Dessa kontroller måste emellertid vara målinriktade och bygga på konkret och faktisk polisinformation samt erfarenhet av hot mot den allmänna säkerheten och de får inte ske enligt ett systematiskt mönster. Polisinformationen måste bygga på fakta och ständigt utvärderas. Därför måste kontroller genomföras slumpvis utifrån en riskbedömning.

De flesta medlemsstater uppger att de osystematiskt låter polisen genomföra stickprov på grundval av riskbedömningar av säkerhetsläget (i synnerhet risken för olaglig invandring eller

⁴ Artikel 26 i Schengenkonventionen och rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985, EGT L 187, 10.7.2001, s. 45.

brott mot kriminal-, säkerhets- eller trafiklagarna), uppgifter som utväxlats på nationell, regional eller lokal nivå och profiler. Dessa kontroller är ofta resultatet av internationellt samarbete mellan grannländer (regelbundna möten och utväxling av polisinformation via nationella kontaktpunkter) och kan ta sig formen av gemensam patrullering som utförs enligt avtal om polisiärt samarbete.

Medan det är enkelt att avgöra om en kontroll genomförs för att tillämpa trafiklagstiftningen och inte som en gränskontroll, t.ex. när bilförare som kommer körande från ett diskotek i närheten av en inre gräns uppmanas att underkasta sig utandningsprov, som kan innebära att en persons identitet måste fastställas, är det svårare att bedöma vilka kontroller som görs för att tillämpas invandringslagstiftningen.

En annan viktig aspekt är syftet med kontrollen, som kanske snarare gäller varor än själva personen. Syftet med kontrollen är avgörande för att fastställa eventuella fall av brott mot Schengenkodexen eller EU:s regler om fri rörlighet för varor. Däremot saknar det betydelse vilket nationellt organ som utför kontrollen, eftersom medlemsstaterna kan anvisa olika ansvarsområden för olika myndigheter; exempelvis kan en tulltjänsteman ha rätt att kontrollera om en vistelse är laglig och en polisman kan befogenhet att inspektera varor.

3.1.3. KONTROLLFREKVENS – KONTROLLER UTAN SYSTEMATISKT MÖNSTER

För att kunna avgöra om poliskontroller är gränskontroller är en viktig aspekt därför hur ofta de sker inom området vid en inre gräns, jämfört med andra delar av territoriet där en liknande situation råder. De flesta medlemsstater saknar emellertid statistik över hur ofta kontroller sker inom gränsområdena. Vissa anser det inte vara möjligt att jämföra hur ofta kontrollerna sker i gränsområden med resten av territoriet, eftersom det praktiska genomförandet och prioriteringarna i gränsområdena är annorlunda. Många medlemsstater uppger att de polisiära kontrollerna i närheten av de inre gränserna sker lika ofta som på hela territoriet.

Det är omöjligt att strikt definiera hur ofta och hur pass regelbundet som kontroller bör ske, eftersom detta styrs av säkerhetsläget på den berörda medlemsstatens territorium. Även om kontrollfrekvensen kan ge en fingervisning förblir det svårt att i enskilda fall avgöra om detta har samma verkan som systematiska gränskontroller.

3.1.4. KONTROLL AV ATT KRITERIERNA TILLÄMPAS KORREKT

Den 22 juni 2010 klagade domstolen i en vägledande dom⁵ att nationell lagstiftning som ger den berörda medlemsstatens polismyndigheter befogenhet att i en linje som går 20 kilometer innanför den inre gränsen genomföra identitetskontroller i syfte att kontrollera efterlevnaden av lagens krav på att inneha, medföra och kunna visa upp identitets- och andra föreskrivna handlingar och oberoende av förekomsten av särskilda omständigheter som visar på en risk för att den allmänna ordningen störs, och utan att denna lagstiftning innehåller nödvändiga föreskrifter som reglerar denna befogenhet, vilka säkerställer att den i praktiken inte används på ett sätt som får samma verkan som in- och utresekontroller står i strid både med artikel 67.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och med artiklarna 20 och 21 i kodexen om Schengengränserna.

⁵ Förenade målen C-188/10 och C-189/10, Melki o.a.

Mot bakgrund av denna dom uppmanar kommissionen medlemsstaterna att anpassa all lagstiftning som ger nationella polismyndigheter särskilda befogenheter inom området vid de inre gränserna.

Kommissionen anser sig behöva mer information från medlemsstaterna om skälen till kontrollerna inom området vid de inre gränserna och hur ofta de utförs, för att kunna avgöra om polisiära kontroller har samma verkan som gränskontroller. Denna information är nödvändig för att kunna övervaka situationen inom områdena vid de inre gränserna och för att besvara folks klagomål och frågor från ledamöter av Europaparlamentet till kommissionen om att resenärer regelbundet eller till och med systematiskt kontrolleras inom vissa områden vid de inre gränserna. I detta sammanhang bör det noteras att vissa medlemsstater har svårt att avgöra syftet med de kontroller som deras grannländer systematiskt utför av de förstnämndas medborgare när dessa passerar gränserna.

Därför kommer kommissionen att fortsätta sin noggranna handläggning av klagomål för att kunna kontakta medlemsstater i syfte att få förklaringar. Om dessa förklaringar inte är tillfredsställande kommer den att tillgripa alla till buds stående medel, också överträdelseförfaranden, för att säkerställa en korrekt tillämpning av unionslagstiftningen.

Därför kommer kommissionen också att begära in statistik från medlemsstaterna om polisiära kontroller som utförs på deras territorium och särskilt inom gränsområdena.

För att undersöka hur ofta kontroller i praktiken utförs och vilken allmän information som leder till en viss kontroll, planerar kommissionen för möjligheten att utföra oanmälda besök på fältet i sitt förslag till rådets förordning om inrättandet av en utvärderingsmekanism avsedd att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket⁶. Kommissionen kommer att bibehålla metoden med oanmälda besök också i det uppdaterade förslag som följer på ikraftträdandet av Lissabonfördraget⁷.

Om det uppstår ett behov av att utföra regelbundna och systematiska kontroller som en reaktion på säkerhetsläget på en medlemsstats territorium, ska det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna ske i enlighet med artikel 23 ff. i kodexen.

3.2. SÄKERHETSKONTROLLER AV PERSONER (ARTIKEL 21 B)

Avskaffandet av gränskontroller vid de inre gränserna ska ske utan att detta påverkar *säkerhetskontroller av personer i hamnar eller på flygplatser vilka utförs av behöriga myndigheter i enlighet med varje medlemsstats lagstiftning, av hamn- eller flygplatsansvariga eller transportörer, under förutsättning att dessa kontroller även utförs på personer som reser inom en medlemsstat*. Personalen vid flygplatser och hamnar eller transportörers personal kontrollerar passagerarnas identitet i samband med säkerhetskontrollerna vid incheckningen, eller då en flygplats säkerhetsområde beträds, eller före ombordstigningen på ett flygplan eller som en kombination av sådana kontroller. Även om kommissionen inte bestrider att dessa kontroller kan genomföras kombinerat, rekommenderar den ändå att så inte sker eftersom medborgarna ofta uppfattar sådana kontroller som hinder i vägen för deras fria rörlighet.

Dessa kontroller bör endast ske för att kontrollera en resenärs identitet jämfört med en resehandling. EU-medborgare kan identifiera sig med hjälp av pass eller id-kort.

⁶ KOM(2009) 102 slutlig.

⁷ Kommissionen kommer att lägga fram det reviderade förslaget i oktober 2010.

Transportörer är inte skyldiga att godta andra handlingar såsom körkort, bankkort osv. då dessa inte är identitetshandlingar, men de har rätt att göra det. Tredjelandsmedborgare kan identifiera sig med hjälp av pass. Kontrollerna är inte avsedda att fastställa om tredjelandsmedborgare är innehavare av visering eller uppehållstillstånd, eftersom det är fråga om rena identitetskontroller för att säkra kommersiella intressen eller transportsäkerheten. Medlemsstaterna kan inte begära att ytterligare kontroller ska genomföras och transportörer har inga skyldigheter när de transporterar personer som eventuellt inte uppfyller villkoren för inresa eller uppehälle i Schengenmedlemsländer. Transportörer kan i sin tur inte heller kräva att tredjelandsmedborgare ska styrka lagligheten i sin vistelse genom att uppvisa viseringshandling eller uppehållstillstånd. Om en sådan skyldighet iförs i kontraktet med resenären skulle det vara ett sätt att kringgå avskaffandet av gränskontroller vid de inre gränserna.

3.3. SKYLDIGHET ATT INNEHA ELLER BÄRA PÅ SIG DOKUMENT OCH HANDLINGAR (ARTIKEL 21 C)

Avskaffandet av gränskontroller vid de inre gränserna påverkar inte *möjligheten för en medlemsstat att i sin nationella lagstiftning föreskriva en skyldighet att inneha eller bära på sig dokument och handlingar*. Om medlemsstaterna inför en sådan skyldighet, ska den tillämpas på hela deras territorium eller inom områdena vid de yttre gränserna. Den får inte enbart begränsas till områdena vid de inre gränserna, eftersom detta med nödvändighet skulle leda till att kontroller enbart utfördes inom dessa inre gränsområden, vilket faktiskt skulle motsvara vanliga in- och utresekontroller.

3.4. SKYLDIGHET ATT ANMÄLA SIN NÄRVARO (ARTIKEL 21 D)

Slutligen utesluter inte avskaffandet av gränskontroller vid de inre gränserna *tredjelandsmedborgares skyldighet att anmäla sin närvaro på en medlemsstats territorium i enlighet med bestämmelserna i artikel 22 i Schengenkonventionen*. Vissa Schengenländer tillämpar inte denna bestämmelse (SE, EE, DE, FI, LT, DK och NO), medan andra tillstår att det föreligger praktiska svårigheter med att kontrollera efterlevnaden och åter andra anser det meningsfullt att bidra till insamlingen av uppgifter om antalet tredjelandsmedborgare som uppehåller sig på deras territorium. Kommissionen anser att tillämpningen av denna bestämmelse är besvärlig i praktiken och ifrågasätter utifrån ett lönsamhetsperspektiv om detta rapporteringskrav påverkar insatserna för att identifiera illegala invandrare. Kommissionen kommer därför att föreslå en ändring av Schengenkonventionen för att utesluta skyldigheten för tredjelandsmedborgare att rapportera om sin närvaro i samband med inresan till en medlemsstats territorium.

4. GENOMFÖRANDE AV SKYLDIGHETEN ATT UNDANRÖJA HINDER FÖR TRAFIKEN VID GRÄNSÖVERGÅNGSSTÄLLEN PÅ VÄGAR VID DE INRE GRÄNSERNA (ARTIKEL 22)

Enligt artikel 22 i kodexen *ska medlemsstaterna undanröja alla hinder för ett smidigt trafikflöde vid gränsövergångsställen på vägar vid de inre gränserna, särskilt alla hastighetsbegränsningar som inte uteslutande grundas på trafiksäkerhetshänsyn*. Medlemsstaterna ska samtidigt tillhandahålla de anordningar som behövs för kontroller om

kontrollerna vid de inre gränserna tillfälligt återinförs i enlighet med artiklarna 23–31 i kodexen⁸.

Det har inkommit flera klagomål till kommissionen från medborgare som framhåller att det fortfarande finns hinder för ett smidigt trafikflöde vid vissa gränsövergångsställen på vägar vid de inre gränserna, särskilt gammal infrastruktur (t.ex. byggnader, kontrollhytter, tak över vägen eller flyttbar utrustning såsom plastkoner, avspärningar, färre filer, trafikljus eller vägskyltar) och som en följd därav avsevärda hastighetsbegränsningar.

I de flesta fall avlägsnade medlemsstaterna de flesta av de hinder som genast kunde plockas undan precis efter avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna. På grund av tekniska svårigheter har vissa hinder avlägsnats gradvis och en del hinder kvarstår fortfarande. De medlemsstater som tillträdde Schengenområdet i december 2007 genomförde denna obligatoriska förändring i flera faser beroende på svårigheterna med att avlägsna sådana hinder (de flesta hinder såsom vägskyltar avlägsnades omedelbart sedan kontrollerna vid de inre gränserna avskaffats, medan nedmonteringen eller anpassningen av stor infrastruktur fortfarande pågår). Generellt har kostnader, äganderättsproblem, planeringen av den framtida utformningen eller stora arbeten i samband med omformningen av gränsövergångsställen på vägar visat sig vara de vanligaste skälen till förseningarna i genomförandet av denna bestämmelse. Kommissionen beklagar att detta också gäller vissa medlemsstater som har varit medlemmar av Schengensamarbetet under lång tid. För att se till att unionslagstiftningen tillämpas korrekt, har kommissionen inlett ett överträdelseförfarande för bristande efterlevnad av artikel 22. Förfarandet pågår fortfarande.

Vissa medlemsstater (PT, CZ, EL, EE, FR, AT, FI, LT, LV, SI och LU) har bibehållit den gamla infrastrukturen vid vissa gränsövergångar på vägar för den händelse att ett tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna skulle bli nödvändigt. En medlemsstat har också bibehållit infrastrukturen för att kunna utföra tullkontroller eller kontroller av lastbilar (LU)⁹, medan andra planerar att använda sig av flyttbar utrustning om gränskontroller återinförs (CZ, FR, LT och LV). Andra medlemsstater (DE, PL, DK och IT) har nedmonterat all infrastruktur där detta varit möjligt och använder sig uteslutande av flyttbar utrustning om gränskontroller återinförs. Kommissionen anser att permanent infrastruktur avsedd för fall då gränskontroller återinförs kan bibehållas i den grad som krävs, förutsatt att det inte utgör något hinder för ett smidigt trafikflöde och hastighetsbegränsningar inte återinförs. Under alla omständigheter vill kommissionen betona att materiel som används om gränskontroller återinförs också kan bestå av mobil infrastruktur och utrustning, vilket kan vara kostnadseffektivare än att bibehålla permanent infrastruktur.

De flesta medlemsstater försäkrar att hastighetsbegränsningar uteslutande tillämpas av trafiksäkerhetsskäl (t.ex. vägens tekniska skick, vägarbeten eller när gränsövergången ligger i ett tätbebyggt område eller i bergig terräng). Kommissionen anser det emellertid oacceptabelt att vissa medlemsstater, särskilt när den gamla infrastrukturen fortfarande står kvar vid gränsövergångarna, bibehåller hastighetsbegränsningar (tillsammans med flyttbara hinder såsom plastkoner och avspärningar), som i vissa fall är så låga som 10 km i timmen, eller att de håller filer stängda av ”trafiksäkerhetsskäl”. Syftet med artikel 22 är att skapa ett smidigt

⁸ Eftersom länder som är associerade till Schengen-regelverket inte är medlemmar av tullunionen, utförs fortfarande tullkontroller vid deras gränser till Schengenmedlemsstaterna och dessa associerade länder har tillåtelse att bibehålla lämplig infrastruktur, inklusive hastighetsbegränsningar.

⁹ Kommissionen understryker att tullkontroller av lastbilar ska utföras i enlighet med den unionslagstiftning som gäller den fria rörligheten för varor och transporter.

trafikflöde vid gränsövergångarna över inre gränser. Därför måste andra åtgärder, utöver skyldigheten att avlägsna hastighetsbegränsningar som inte uteslutande införts av trafiksäkerhetsskäl, vidtas, särskilt i fråga om befintlig infrastruktur. Kommissionen anser att trafiksäkerhetsskäl inte kan anföras som argument för att bibehålla storskalig infrastruktur. Det är fullt förståeligt att infrastrukturen vid gamla gränsövergångar gör att hastighetsbegränsningarna inte kan höjas till den maximala hastighet som är tillåten på den givna vägtypen. Men efter avskaffandet av de inre gränserna måste situationen vid de före detta gränsövergångarna anpassas. Detta gäller också när större projekt planeras för att anpassa områdena runtomkring före detta gränsövergångar på vägar samtidigt som den gamla infrastrukturen bibehålls. Kommissionen understryker att medlemsstaterna i dessa fall också måste vidta alla nödvändiga *tillfälliga åtgärder* för att garantera ett smidigt trafikflöde.

Samtidigt som en medlemsstat har rätt att använda sig av återstående infrastruktur vid en f.d. gränsövergång vid en inre gräns för polisiära kontroller (se punkt 3.1), kan dessa f.d. gränsövergångar ändå inte vara det enda ställe där sådana kontroller kan utföras. Inte heller kan de praktiska fördelarna med de gamla gränsövergångarna vara det avgörande skälet till att utföra polisiära kontroller.

5. TILLFÄLLIGT ÅTERINFÖRANDE AV GRÄNSKONTROLL VID DE INRE GRÄNSERNA (ARTIKLARNA 23–31)

5.1. FÖRFARANDE

Sedan kodexen trädde i kraft har tolv Schengenmedlemsstater tillfälligt återinfört personkontroller vid de inre gränserna, både i förutsebara fall och av skäl som kräver brådskande åtgärder (FR, ES, DE, AT, IT, DK, FI, EE, LV, MT, NO och IS). Grannländer har tillhandahållit uppgifter om sitt samarbete i samband med återinförandet av gränskontroller (PT, PL, CZ, SK, SI, NL, LU och CH). Ingen av medlemsstaterna har rapporterat om tillämpning av bestämmelserna om någon förlängning av ett planerat återinförande av kontroller vid de inre gränserna. Bilaga I innehåller medlemsstaternas motiverade anmälningar om tillfälligt återinförande av gränskontroller vid deras inre gränser, med angivande av åtgärdens tidsutdräkt.

Kommissionen noterar att tidsfristen (mellan medlemsstaternas anmälan av åtgärden och det faktiska återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna i förutsebara fall) är för kort för att den ska hinna inkomma med sitt yttrande inför det formella samrådet mellan medlemsstaterna och kommissionen¹⁰. Inte heller innehåller anmälningarna tillräckliga uppgifter för att kommissionen ska kunna lämna något yttrande. Sålunda har kommissionen hitintills inte lämnat något yttrande.

Vidare är de inkomna uppgifterna om tillfälligt återinförande ofta mycket allmän och möjliggör inte någon fullständigt bedömning av effektiviteten i de åtgärder som vidtas med avseende på hotet mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att tillhandahålla mer handfasta uppgifter så snart den finns tillgänglig, samt erforderliga uppdateringar för att den till fullo ska kunna bedöma lämpligheten i de planerade åtgärderna. För att underlätta detta kommer kommissionen att tillhandahålla ett standardiserat formulär för rapportering om tillfälligt återinförande av

¹⁰ I vissa fall har anmälan översänts så sent som bara några dagar före återinförandet av gränskontrollen.

kontroller vid de inre gränserna. På grundval av tillgängliga uppgifter anser kommissionen inte att medlemsstaterna har missbrukat möjligheten att återinföra gränskontroller.

Under genomförandefasen är de svårigheter som medlemsstaterna rapporterat om kopplade till behovet av att omfördela personella, materiella eller tekniska resurser utifrån situationen vid gränserna. I de flesta fall har samarbetet med grannländerna under återinförandet av gränskontroller ansetts positivt. Det är i synnerhet tidiga samråd och samordningen av planerade åtgärder (i synnerhet för driftsstöd) med grannländer samt reguljära kontakter och utbyte av information mellan myndigheter på alla nivåer som bidrar till framgångsrika insatser. I vissa fall inleds det operativa samarbetet redan med en gemensam riskbedömning kan ta formen av gemensamma kontroller med gemensamma kontrollställen eller utplacering av sambandsofficerare. Installationer vid gränsövergångsställen anpassas också till återinförandet av gränskontroller på båda sidor om gränsen (t.ex. utplacering av hastighetsskyltar eller mobila hinder). Vissa medlemsstater har emellertid tagit upp behovet av ett fördjupat deltagande i arbetet, framför allt för att kunna informera allmänheten.

5.2. TILLÄMPLIG LAG

När gränskontroller vid de inre gränserna återinförs, ska de tillämpliga bestämmelserna enligt artikel 28 i avdelning II gälla *i tillämpliga delar*. Dessa bestämmelser är inte utformade mer ingående än så, för att medlemsstaterna ska kunna gripa sig an situationen och genomföra gränskontroller på ett flexibelt sätt och med en intensitet som står i proportion till hotet. Åtgärder som vidtas i samband med återinförandet av gränskontroller måste begränsas till vad som är nödvändigt för den allmänna ordningen eller inre säkerheten i medlemsstaterna. Beroende på hotet behöver inte nödvändigtvis alla personer kontrolleras vid gränsen. Kontrollerna måste vara proportionerliga i fråga om tid och plats samt grunda sig på riskanalys och tillgänglig underrättelseuppgifter. Dessutom ska de vara inriktade på skälet till återinförandet av kontroller.

Medlemsstaterna har även rätt att besluta i vilken omfattning de behöver återinföra gränsövervakning.

Beslut om att förvägra en person inresa kan endast fattas av skäl som är kopplade till återinförandet av gränskontroller. Det standardformulär som avses i del B i bilaga V till kodexen kan inte ges till EU-medborgare, eftersom EU-medborgare endast kan vägras inresa på grund av hot mot den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller folkhälsan och med förbehåll för rättssäkerhetsgarantierna i direktiv 2004/38/EG¹¹. Om tredjelandsmedborgare vägras inresa på grund av illegal vistelse ska förfaranden inledas enligt direktiv 2008/115/EG¹². När gränskontroller tillfälligt återinförs, blir de inre gränserna inte därför yttre gränser. Sålunda är vissa bestämmelser som stämpling av pass (artikel 10 i kodexen) eller transportörers skyldigheter inte tillämpliga. Dessutom vill kommissionen påminna om att Frontex inte kan delta i insatser under återinförandet av kontroller vid de inre gränserna, eftersom myndighetens befogenheter endast avser kontrollen av de yttre gränserna.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, EUT L 158, 30.4.2004, s. 77.

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna [som ska införlivas av medlemsstaterna sedan den 24 december], EUT L 348, 24.12.2008, s. 98.

5.3. INFORMATION TILL ALLMÄNHETEN

Kodexen innehåller en bestämmelse om att allmänheten fullt ut ska informeras om beslutet om att återinföra gränskontroll vid de inre gränserna, om det inte föreligger tvingande säkerhetsskäl för att inte göra detta. Medlemsstater genomför denna bestämmelse på olika sätt beroende på händelsens natur (planerat återinförande eller en akut åtgärd). Beroende på hur mycket tid som återstår genomförs en informationskampanj som utnyttjar alla tillgängliga media (t.ex. tv, radio, tidningar, Internet eller presstjänsten vid de internationella myndigheter som berörs). Allmänheten informeras vanligen om skyldigheten att medföra resehandlingar när gränsen passeras och om skälen till dessa kontroller samt om deras omfattning. Generellt tycks allmänheten i de flesta fall ha erhållit tillräckligt med information. Ingen medlemsstat (förutom FI) har åberopat sekretessklausulen i artikel 31 fastän denna bestämmelse anses mycket viktig om det uppstår behov av att tillämpa den.

Kommissionen anser att nuvarande rättsliga ram för tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna i allmänhet är tillräcklig, men uppmanar medlemsstaterna att tillhandahålla mer ingående uppgifter i god tid.

6. SAMMANFATTNING

1. Kommissionen beklagar att tidsfristen för överlämnandet av denna rapport inte har kunnat respekteras, vilket beror på att flera medlemsstater inkommit med sina uppgifter för sent.
2. Kommissionen har konstaterat tre specifika problem vid tillämpningen av avdelning III:
 - 2.1. Inrättandet av ett område utan inre gränser med fri rörlighet för personer är ett av de mest påtagliga resultaten av unionen. Människor uppfattar varje begränsning, exempelvis genom poliskontroller i närheten av inre gränser, som hinder i vägen för deras fria rörlighet. Personer kan inte kontrolleras bara för att de passerar en inre gräns, vare sig vid denna gräns eller i gränsområdena.

Kommissionen oroas av de svårigheter som resenärer rapporterat om i samband med förment regelbundna och systematiska kontroller som utförts inom vissa områden vid de inre gränserna. Situationen inom områdena vid de inre gränserna övervakas på nära håll av kommissionen. Därför kommer kommissionen att fortsätta sin noggranna handläggning av klagomål från resenärer för att kunna kontakta medlemsstater i syfte att erhålla förklaringar. För att säkerställa en korrekt tillämpning av unionslagstiftningen är kommissionen redo att använda sig av alla tillgängliga medel, inklusive överträdelseförfaranden, när sådana åtgärder visar sig vara nödvändiga.

Därför kommer kommissionen också att begära in statistik från medlemsstaterna om polisiära kontroller som utförs på deras territorium, särskilt inom områdena vid de inre gränserna.

Kommissionen vill påminna om att ifall säkerhetsläget kräver att medlemsstaterna utför regelbundna och systematiska kontroller, ska de meddela kommissionen om det tillfälliga återinförandet av gränskontroller i enlighet med artikel 23 och följande i kodexen.

I sitt förslag till en reviderad mekanism för utvärdering av Schengensamarbetet planerar kommissionen att genomföra besök på plats för att intyga att undersöka att det inte förekommer kontroller vid de inre gränserna.

Kommissionen understryker också att medlemsstater som enligt sin nationella lagstiftning ger polismyndigheten specifika behörigheter inom områdena vid de inre gränserna uppmanas att snarast anpassa lagstiftningen till domstolens dom i Melki-målet.

- 2.2 Medlemsstaterna ska undanröja alla hinder för ett smidigt trafikflöde vid gränsövergångsställen på vägar vid de inre gränserna, särskilt alla hastighetsbegränsningar som inte uteslutande grundas på trafiksäkerhetshänsyn. Kommissionen anser att trafiksäkerhetsskäl inte kan anföras som argument för att bibehålla storskalig infrastruktur som ofta omgärdas av betydande hastighetsbegränsningar.
- 2.3 Kommissionen vidhåller att varje planerat återinförande av kontroller vid de inre gränserna ska ske i god tid och kräver att medlemsstaterna ska tillhandahålla ingående information i enlighet med artikel 24, för att kommissionen i nödvändiga fall ska kunna avge ett yttrande och för att formella överläggningar mellan medlemsstaterna och kommissionen ska kunna äga rum.

BILAGA I

Medlemsstaternas anmälningar om det tillfälliga återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna i enlighet med artikel 23 och följande i kodexen om Schengen gränserna

Medlemsstat	Varaktighet	Skäl
Frankrike	21/10/2006, 08.00–20.00	Ungdomsdagar för unga radikala basker i Saint-Pée-sur-Nivelle och demonstration i Bayonne organiserad av kommittén för stöd till Philippe Bidart. Landgränsen mellan FR och ES (gränsövergång vid motorväg A63 i Biriadou, St Jacques-bron, Béhobie-brion och Hendayes station)
Finland	9–21/10/2006	Stats- och regeringschefernas informella möte i Lahti. Kontroller främst vid Helsinki-Vandas, Åbos och Tammerfors-Birkalas flygplatser samt Helsingfors, Hangö och Åbo hamnar samt landgränserna mellan FI och SE samt FI och NO.
Finland	13–29/11/ 2006	Euromeds möte i Tammerfors. Kontroller främst vid Helsinki-Vandas, Åbos och Tammerfors-Birkalas flygplatser samt Helsingfors, Hangö och Åbo hamnar samt landgränserna mellan FI och SE samt FI och NO.
Frankrike	12–16/2/2007	Möte för stats- och regeringscheferna i Afrika och Frankrike i Cannes (13–16/2/2007). Gränsen mellan FR och IT (närmare upplysningar återfinns i anmälan).
Tyskland	25/5–9/6/2007	G8-mötet I Heiligendamm/Mecklenburg-Vorpommern (6–8/6/2007) Land-, luft- och sjögränser
Island	2–3/11/2007	<i>MC Hells Angels</i> deltagande vid grundandet av den isländska mc-klubben i Reykjavik (1–4/11/2007). Luftgränser (14 flygningar från SE, DK, FI, DE och NO kontrollerades).

Österrike	2/6/2008– 1/7/2008	Europamästerskapen i fotboll EURO 2008 AT-CH (7/6– 29/6/2008). Land- och luftgränser.
Frankrike	21/10/2006, 08.00–18.45	Demonstration den 27 september kl. 16.00 i Bayonne, övervakad av Batasuna. Fem gränsövergångsställen mellan FR och ES (Hendaye: motorväg A63, St Jacques internationella bro, Béhobies internationella bro, Hendayes station och Hendayes hamn).
Finland	24/11/2008– 5/12/2008	Möte med OSSE:s ministerråd i Helsingfors (4–5/12/2008). Kontroller främst vid Helsingfors-Vandas flygplats och Helsingfors respektive Åbo hamn.
Island	5–7/3/2009	<i>MC Hells Angels</i> besök hos den isländska mc-klubben i Reykjavik. Luftgränser (16 flygningar från SE, DK, NL, FR, DE och NO kontrollerades).
Tyskland	20/3/2009– 5/4/2009	NATO-mötet i Strasbourg, Baden-Baden och Kehl (3– 4/4/2009). Land-, luft- och sjögränser
Frankrike	30/3/2009– 5/4/2009	NATO-mötet i Strasbourg (3–4/4/2009). Land- och luftgränser mot BE, LU, DE, CH, IT och ES.
Italien	28/6/2009– 15/7/2009	G8-mötet i L'Aquila (10–12/7/2009). Land-, luft- och sjögränser
Frankrike	21/10/2006, 13.00–19.40	Demonstration organiserad av Batasuna i Bayonne. Fem gränsövergångsställen mellan FR och ES (motorväg A63, St Jacques internationella bro, Béhobies internationella bro, Hendayes station och Hendayes hamn).
Spanien	26–27/9/2009	Firande av ”Baskiska krigardagen” i Baskien och Navarra (ES) samt i Pyrénées-Orientales (FR). Landgränsen mellan ES och FR i provinserna Guipuzcoa och Navarra
Frankrike	27/9/2009	Firandet av ETA:s femtioårsdag. Landgränserna mellan FR och ES, BCP:s gränskomplex mellan Hendaye till Arneguy (14 gränsövergångsställen).

Norge	27/11/2009– 12/12/2009	Nobelprisceremonin i Oslo (10/12/2009). Gränserna mellan NO och DE, NO och DK samt vissa flygningar till NO från andra Schengenländer.
Danmark	1–18/12/2009	FN:s klimatkonferens i Köpenhamn (7–18/12/2009). Gränserna mellan DK och DE samt DK och SE.
Malta	5–18/4/2010	Påve Benediktus XVI:s besök (17–18/4/2010) Maltas internationella flygplats och Valletta sjöreseterminal
Estland	17–23/4/2010	Natoministrarnas informella möte i Tallinn (22–23/4/2010). Land-, sjö- och luftgränser (närmare upplysningar återfinns i anmälan).
Frankrike	28/5–2/6/2010	Fransk-afrikanska toppmötet i Nice (31/5-1/6/2010). Gränsen mellan FR och IT (närmare upplysningar återfinns i anmälan).
Lettland	24/5–1/6/2010	Natos parlamentariska församling i Riga (28/5-1/6/2010). Landgränserna mellan LV och EE samt LV och LT, Riga hamn och Riga internationella flygplats.