

Bryssel den 28.9.2016
COM(2016) 635 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av rådets genomförandebeslut av den 12 maj 2016 om en rekommendation om tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för Schengenområdet

1. INLEDNING

Den 12 maj 2016 antog rådet, på grundval av kommissionens förslag, ett genomförandebeslut med en rekommendation om tillfälliga kontroller vid de inre gränserna under exceptionella omständigheter som utgör en risk för det övergripande funktionssättet för Schengenområdet. Det är första gången som det särskilda förfarandet i fråga om skyddsåtgärder i artikel 29 i förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)¹ har använts.

Rekommendationen riktar sig till de fem medlemsstater i Schengen (Österrike, Tyskland, Danmark, Sverige och Norge) som påverkats mest av strömmarna av irreguljära migranter från Grekland i samband med den aldrig tidigare skådade migrations- och flyktingkrisen som startade 2015. Rekommendationen innebar att dessa fem Schengenmedlemsstater fick behålla proportionella tillfälliga gränskontroller vid vissa avsnitt av sina inre gränser i högst sex månader räknat från och med dagen för antagandet av rekommendationen.

De återinförda gränskontrollerna enligt rekommendationen måste vara målinriktade och i fråga om omfattning, frekvens, plats och tid begränsade till vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet och därigenom säkra den allmänna ordningen och inre säkerheten.

Nödvändigheten, frekvensen, platsen och tidpunkterna för kontroller måste regelbundet omprövas och vid behov anpassas av de berörda Schengenmedlemsstaterna. De Schengenmedlemsstater som utför kontrollerna bör rapportera till kommissionen varannan månad i enlighet med rekommendationen.

I rekommendationen anges att kommissionen kommer att övervaka tillämpningen av den och rapportera till Europaparlamentet och rådet inom fyra månader från dagen för antagandet av rekommendationen.

Föreliggande rapport innehåller kommissionens slutsatser efter övervakningen av hur de nuvarande tillfälliga inre gränskontrollerna utförs, i enlighet med rekommendationen. Det rör sig om huruvida de återinförda interna gränskontrollerna av de berörda Schengenmedlemsstaterna, i enlighet med rekommendationen, har begränsats till vad som är absolut nödvändigt och proportionerligt för att bemöta det allvarliga hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten som orsakas av risken för sekundära förflyttningar av irreguljära migranter som tar sig in via Grekland och som eventuellt förflyttar sig till andra Schengenmedlemsstater. Vidare analyseras det om omständigheterna har förändrats så att det krävs en anpassning av rådets rekommendation.

Rapporten föregriper inte beslutet, vid utgången av den sexmånadersperiod som föreskrivs i rekommendationen, om att rekommendera en förlängning eller inte av de nuvarande tillfälliga kontrollerna vid de inre gränserna.

¹ EUT L 77, 23.3.2016, s. 1.

2. BAKGRUND

Alla de fem berörda Schengenmedlemsstaterna har förlängt sina inre gränskontroller vid de gränsavsnitt som anges i rådets rekommendation och har informerat övriga medlemsstater, Europaparlamentet och kommissionen om detta.

Alla fem Schengenmedlemsstater har lämnat uppgifter om kontrollerna och resultaten av dem, vilket beskrivs närmare nedan. Schengenmedlemsstaterna lämnar dock mycket olika uppgifter. Kommissionen uppmanar därför de berörda Schengenmedlemsstaterna att lämna de uppgifter som anges i bilaga II inför nästa rapport som krävs enligt rådets rekommendation.

Österrike

Den 13 maj 2016 underrättade de österrikiska myndigheterna kommissionen om att Österrike skulle tillämpa rådets rekommendation och behålla de inre gränskontrollerna från den 16 maj 2016 till den 12 november 2016 vid landgränsen mellan Österrike och Ungern och landgränsen mellan Österrike och Slovenien.

Eftersom de österrikiska myndigheternas första rapport om tillämpningen av rekommendationen inte lämnades inom den fastställda tidsfristen (den 16 juli 2016) översände kommissionen en påminnelse till Österrike den 12 augusti 2016.

Den 16 augusti 2016 skrev den österrikiska förbundsriksministern till kommissionen och informerade om att genomförandet av gränskontrollerna vid de relevanta landgränsavsnitten överensstämmer med rådets rekommendation. Den 9 september 2016 bekräftade Österrike att alla kontroller utförs på den nivå som är nödvändig, är begränsade i fråga om omfattning, frekvens, tid och plats och anpassade till omfattningen av hotet. Österrike bekräftade också att en begränsning av den fria rörligheten för personer och varor därför i stort sett kunde undvikas.

Den 9 september 2016 bad kommissionen om kompletterande information om de kontroller som gjorts och resultatet av dem. Österrike svarade den 13 september 2016. Österrike lämnade för perioden 16 maj–31 augusti 2016 uppgifter om det totala antalet inresor som nekats till följd av kontrollerna (233) och det totala antalet mottagna asylansökningar (12 584)².

Tyskland

Den 13 maj 2016 underrättade Tyskland kommissionen om att man skulle tillämpa rådets rekommendation och behålla de inre gränskontrollerna vid de relevanta landgränsavsnitten till och med den 12 november 2016.

Eftersom de tyska myndigheternas första rapport om tillämpningen av rekommendationen inte lämnades inom den fastställda tidsfristen (den 12 juli 2016) översände kommissionen en påminnelse till Tyskland den 12 augusti 2016.

Den 23 augusti 2016 fick kommissionen en första skrivelse från de tyska myndigheterna med rapporter om ökad smuggling till följd av förändrad och intensifierad gränsförvaltning längs västra Balkanrutten. Tyskland rapporterade framför allt att man

² Se även tabellerna i bilaga 1.

mellan januari och juli 2016 upptäckt omkring 115 000 tredjelandsmedborgare vid landgränsen mellan Tyskland och Österrike som inte uppfyllde inresevillkoren enligt artikel 6 i kodexen om Schengengränserna.

De tyska myndigheterna redogjorde för det införda kontrollsystemet, vilket utgörs av fasta och mobila kontroller. Man informerade om det goda samarbetet mellan de egna och andra Schengenmedlemsstaters polis- och gränsbevakningsmyndigheter, vilka ser till att konsekvenserna för trafiken över gränserna begränsas till vad som är absolut nödvändigt och även garanterar trafiksäkerheten under kontrollerna. Avslutningsvis bekräftade man att kontrollernas omfattning och intensitet omprövas regelbundet och att de fortfarande är begränsade till den nivå som krävs.

Den 12 september 2016 bad kommissionen om kompletterande information om de kontroller som gjorts och resultatet av dem. Tyskland svarade den 14 september 2016. Tyskland lämnade för perioden 12 maj–31 juli 2016 uppgifter om det totala antalet inresor som nekats till följd av kontrollerna (3 077) och för perioden 12 maj–31 augusti 2016 om det totala antalet mottagna asylansökningar (66 919)³.

Danmark

Danmark meddelade den 1 juni 2016 att man skulle tillämpa rådets rekommendation av den 12 maj och behålla kontroller vid de inre gränserna vid alla danska hamnar med färjeförbindelser till Tyskland och vid landgränsen mellan Danmark och Tyskland till och med den 12 november 2016.

Eftersom den första rapporten från de danska myndigheterna om tillämpningen av rekommendationen inte lämnades inom den fastställda tidsfristen (den 12 juli 2016) översände kommissionen en påminnelse till Danmark den 12 augusti 2016. Den 7 september 2016 informerade den danska regeringen kommissionen om att man anser att den nuvarande gränskontrollen vid gränsen till Tyskland är proportionerlig i fråga om omfattning, frekvens, plats och tid, och att den är begränsad till vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet och därigenom säkra den allmänna ordningen och inre säkerheten i Danmark. Vidare framförde regeringen att man anser att det i detta skede inte finns några skäl för att fasa ut eller trappa ned de nuvarande gränskontrollerna vid gränsen till Tyskland.

Den 12 september 2016 kontaktade kommissionen de danska myndigheterna och bad om kompletterande information om de kontroller som gjorts och resultatet av dem. Danmark svarade den 14 september 2016. Danmark lämnade för perioden 12 maj–11 september uppgifter om det totala antalet kontrollerade personer (1 074 406), det totala antalet inresor som nekats till följd av kontrollerna (1 088) och det totala antalet mottagna asylansökningar (1 489) samt uppgav hur många av dessa ansökningar som lämnats in vid de inre gränserna där kontroller sker (747)⁴.

Sverige

Sverige meddelade den 2 juni 2016 att landet skulle tillämpa rådets rekommendation av den 12 maj och behålla de inre gränskontrollerna vid de berörda gränsavsnitten från och

³ Se även tabellerna i bilaga 1.

⁴ Se även tabellerna i bilaga 1.

med den 8 juni 2016, dvs. vid Öresundsbron och i hamnarna i Trelleborg, Malmö och Helsingborg i polisregion Syd och i Göteborgs hamn i polisregion Väst.

Sverige skickade en första rapport om tillämpningen av rådets rekommendation till kommissionen den 11 augusti 2016. I rapporten bekräftade Sverige att de gränskontroller som utförs i enlighet med rekommendationen är begränsade till vad som är absolut nödvändigt och proportionellt med hänsyn till allvarliga hotet och varje gränsavsnitts särskilda egenskaper. Sverige meddelade att antalet personkontroller varierar mellan 10 % och 95 % av alla personer som passerar genom ett visst gränsövergångsställe. Sverige meddelade också att frekvensen och kontrollintensiteten även varierar beroende på platsen. Vid Öresundsbron genomförs t.ex. kontroller dygnet runt, eftersom bron är öppen för trafik dygnet runt. I hamnarna genomförs kontroller när fartygen anländer och stöds av underrättelseverksamhet. Sverige bekräftade slutligen att man regelbundet omprövar nödvändigheten, frekvensen, platsen och tidpunkterna för kontroller i enlighet med rådets rekommendation.

Den 24 augusti 2016 bad kommissionen de svenska myndigheterna om kompletterande information om kontrollerna och närmare uppgifter om hur många kontroller som utförts och om resultatet av dem. Sverige svarade den 1 och den 13 september 2016. För perioden 8 juni–slutet av augusti 2016 lämnade Sverige en uppskattning av det totala antalet kontrollerade personer (3 000 000), uppgifter om det totala antalet inresor som nekats till följd av kontrollerna (640) och uppgifter om det totala antalet mottagna asylansökningar (6 097) samt uppgav hur många av dessa ansökningar som lämnats in vid de inre gränserna där kontroller sker (166)⁵.

Norge

Den 10 juni 2016 underrättade Norge kommissionen om att man skulle genomföra rådets rekommendation av den 12 maj och behålla de inre gränskontrollerna vid de relevanta gränsavsnitten till och med den 12 november 2016.

Eftersom de norska myndigheternas första rapport om tillämpningen av rekommendationen inte lämnades inom den fastställda tidsfristen (den 12 juli 2016) översände kommissionen en påminnelse till Norge den 12 augusti 2016.

Den 8 september 2016 översände de norska myndigheterna en rapport till kommissionen. Norge informerade om att de riktade gränskontrollerna är begränsade till vad som är absolut nödvändigt för att bemöta det allvarliga hotet och säkra den allmänna ordningen och inre säkerheten. Personkontroller utförs i Oslo, östra, sydöstra och västra polisdistrikten där det finns hamnar med färjeförbindelser till Sverige, Danmark och Tyskland. I enlighet med ett beslut från det nationella polisdirektoratet finns polis vid alla ankommande färjor, och gränskontroller som är anpassade till varje färjeförbindelses specifika situation utförs på grundval av underrättelser. Norge omprövar regelbundet nödvändigheten, frekvensen, platsen och tidpunkterna för sina kontroller.

Den 12 september 2016 bad kommissionen de norska myndigheterna om kompletterande information om kontrollerna och närmare uppgifter om hur många kontroller som utförts och resultatet av dem. Norge svarade den 13 september 2016. Norge lämnade för perioden 12 maj–11 september 2016 uppgifter om det totala antalet inresor som nekats till följd av

⁵ Se även tabellerna i bilaga 1.

kontrollerna (14) och det totala antalet mottagna asylansökningar (1 088), och uppgav hur många av dessa ansökningar som lämnats in vid de inre gränserna där kontroller sker (2)⁶.

3. RESULTAT

Denna rapport bygger på den information som utväxlats mellan kommissionen och de fem berörda Schengenmedlemsstaterna (Österrike, Tyskland, Danmark, Sverige och Norge) om tillämpningen av rådets rekommendation av den 12 maj 2016.

Dessa uppgifter visar att gränskontrollerna har begränsats till de fastställda migrationsvägarna och hoten, med särskild inriktning på specifika gränssnitt eller hot. Inga kontroller utanför de gränssnitt som nämns i rådets rekommendation tycks ha genomförts.

Kontrollerna har vidare varit målinriktade och begränsade i omfattning, frekvens, plats och tid. De har byggts på underrättelser och riskbedömningar och har varit anpassade till de särskilda gränsovergångar där de äger rum. De berörda Schengenmedlemsstaterna har också regelbundet omprövat nödvändigheten, frekvensen, platsen och tidpunkterna för kontrollerna.

Samarbetet mellan de nationella polis- och gränsbevakningsmyndigheterna i de berörda Schengenmedlemsstaterna rapporteras ha varit bra och effektivt.

Kommissionen har också fått information om de ekonomiska konsekvenserna av de tillfälliga inre gränskontrollerna, särskilt för transport- och turismsektorn. Enligt de uppgifter som kommissionen har tillgång till i nuläget, bl.a. genom Schengenmedlemsstaternas rapporter, har de nuvarande gränskontrollerna utförts endast i den utsträckning som är nödvändig och kontrollintensiteten har varit begränsad. Även om en viss ekonomisk effekt inte kan uteslutas förefaller det som om passagen av de inre gränserna har störts så lite som möjligt för allmänheten.

Mot bakgrund av detta kan man dra slutsatsen att Österrikes, Tysklands, Danmarks, Sveriges och Norges kontroller vid de inre gränserna har varit proportionerliga och överensstämmer med rådets rekommendation.

Den aldrig tidigare skådade tillströmningen av personer som har sökt skydd i och kommit till EU sedan hösten 2015 har satt stor press på medlemsstaterna. Irreguljära migranternas sekundära förflyttning har utgjort ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten i flera medlemsstater. Flera Schengenmedlemsstater har tillfälligt återinfört kontroller vid sina inre gränser för att strama upp den tidigare masstillströmningen av upp till flera tusen migranter per dag, med hänsyn till mottagningskapaciteten. Nödvändigheten av begränsade kontroller vid de inre gränserna har erkänts⁷ då de bidrar till att hantera eftersläpningen och de inkommande flödena samt säkerställer en omsorgsfull tillämpning av den relevanta EU-lagstiftningen, vilket i viss

⁶ Se även tabellerna i bilaga 1.

⁷ Se även kommissionens yttrande av den 23 oktober 2015 om nödvändigheten och proportionaliteten av de kontroller vid de inre gränserna som återinförts av Tyskland och Österrike (C(2015) 7100 final).

utsträckning skyddar mot det hot mot den allmänna ordningen och inre säkerheten som orsakas av irreguljära migranternas sekundära förflyttningar⁸.

Samtidigt visar uppgifterna om Schengenmedlemsstaternas kontroller i enlighet med rådets rekommendation av den 12 maj (se tabellen i bilagan) på en nedåtgående trend när det gäller både antalet personer som nekas inresa och antalet mottagna asylansökningar, särskilt jämfört med de höga siffrorna under de första månaderna av migrationskrisen.

Detta beror delvis på genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet, som leder till ett avsevärt minskat antal anländande migranter.

Siffrorna bör dock ses mot bakgrund av att flyktingkrisen har varit exceptionellt långvarig. Det stora antalet personer som kommit till EU sedan hösten 2015 och de efterföljande asylansökningarna har redan inneburit stora utmaningar för alla EU-medlemsstater och måste därmed också beaktas. Utmaningar såsom att sörja för ett lämpligt mottagande av migranter och asylsökande, handlägga den återstående eftersläpningen av asylansökningar, integrera godkända sökande och hantera fler ankommande personer sätter fortsatt press på dessa medlemsstaters förvaltningar och deras asylsystem.

Enligt kommissionens uppgifter finns det fortfarande ett stort antal irreguljära migranter i Grekland som kan försöka förflytta sig norrut.

Slutligen är det viktigt att framhålla att flera av EU:s lagstiftningsförslag och åtgärder för förstärkt förvaltning av de yttre gränserna inte är på plats och inte fungerar fullt ut när den här rapporten läggs fram. Förordningen om en europeisk gräns- och kustbevakning träder t.ex. i kraft den 6 oktober 2016⁹. Frontex, kommissionen och medlemsstaterna arbetar för närvarande intensivt för att den ska bli operativ snarast möjligt. Utöver stödet från Frontex i t.ex. Grekland och Bulgarien kommer Frontex insatsförmåga att stärkas avsevärt så snart reserven för snabba insatser och reserven med utrustning är fullt upprättade senast den 6 december 2016, och reserverna som rör återvändande senast den 6 januari 2017, i enlighet med förordningen.

Ett fortsatt effektivt genomförande av uttalandet från EU och Turkiet av den 18 mars 2016 är också en viktig faktor. Den tredje rapporten om framstegen vad gäller genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet¹⁰ visar att uttalandet fortsätter att ge resultat trots de bestående utmaningarna.

När denna rapport läggs fram tycks det således fortfarande vara nödvändigt att behålla tillfälliga kontroller vid de inre gränserna och de tycks utgöra ett lämpligt svar på det identifierade hotet mot den inre säkerheten och allmänna ordningen, eftersom de bidrar till att återställa ordningen i de strömmar av personer som passerar vissa inre gränser och därmed begränsar de sekundära förflyttningarna.

Kontrollerna bör emellertid, i enlighet med rådets rekommendation, fortsätta att vara målinriktade, med en kontrollintensitet som är begränsad till ett nödvändigt minimum och i minsta möjliga mån hindra allmänhetens passage av respektive inre gränser.

⁸ Se skäl nr 15 i rådets rekommendation.

⁹ Förordning (EU) 2016/1624.

¹⁰ COM(2016) 634.

Schengenmedlemsstaterna uppmanas att i sin nästa rapport enligt rekommendationen, senast den 18 oktober 2016, lämna de uppgifter som anges i bilaga II till den här rapporten.

4. SLUTSATS

Mot bakgrund av ovanstående anser kommissionen att de tillfälliga gränskontroller som utförts av Österrike, Tyskland, Danmark, Sverige och Norge i enlighet med rådets rekommendation av den 12 maj har hållit sig inom de av rådet fastställda villkoren. Vidare ser kommissionen, på grundval av tillgängliga uppgifter och de berörda Schengenmedlemsstaternas rapporter, inget behov av att i detta skede föreslå några ändringar av rekommendationen.

Kommissionen understryker att denna rapport inte föregriper det beslut som ska fattas innan den period som anges i rekommendationen löper ut (den 12 november 2016) om att förlänga de nuvarande tillfälliga kontrollerna vid de inre gränserna eller inte. Kommissionen erinrar om att rådet i enlighet med artikel 29.2 i kodexen om Schengengränserna, på förslag från kommissionen, får rekommendera en förlängning i enlighet med de villkor och det förfarande som tillämpades vid antagandet av den ursprungliga rekommendationen.

BILAGA I

1. Totalt antal personer som kontrollerats sedan rådets rekommendation började tillämpas

Medlemsstat	Maj 2016	Juni 2016	Juli 2016	Augusti 2016	Totalt
Österrike	Österrike samlar inte in sådana uppgifter				-
Tyskland	Tyskland samlar inte in sådana uppgifter				-
Danmark	Danmark har inte lämnat in uppgifter fördelade efter månad				1 074 406
Sverige	Ej tillämpligt	424 500	1 235 000	1 088 000	Ca 3 000 000 (inkluderat början av september)
Norge	Norge samlar inte in sådana uppgifter				-

2. Totalt antal nekade inresor efter kontroller i enlighet med rådets rekommendation

Medlemsstat	Maj 2016	Juni 2016	Juli 2016	Augusti 2016	Totalt
Österrike	41	65	73	54	233
Tyskland	912	885	1 280	Uppgifter ännu ej tillgängliga	3 077
Danmark	Danmark lämnade inte uppgifter fördelade efter månad				1 008
Sverige	Ej tillämpligt	196	276	168	640
Norge	-	3	9	2	14

3. Totalt antal mottagna asylansökningar sedan rådets rekommendation började tillämpas

Medlemsstat	Maj 2016	Juni 2016	Juli 2016	Augusti 2016	Totalt
Österrike	Österrike lämnade inte uppgifter fördelade efter månad				12 584
Tyskland	16 281	16 335	16 160	18 143	66 919
Danmark	247	464	404	290	1 489
Sverige	Ej tillämpligt	2 140	2 195	2 437	6 097
Norge	Norge lämnade inte uppgifter fördelade efter månad				1 088

4. Totalt antal asylansökningar som lämnats in vid de inre gränser där kontroller sker enligt rådets rekommendation

Medlemsstat	Maj 2016	Juni 2016	Juli 2016	Augusti 2016	Totalt
Österrike	Österrike samlar inte in dessa uppgifter				-
Tyskland	Tyskland samlar inte in dessa uppgifter				-
Danmark	Danmark lämnade inte uppgifter fördelade efter månad				747
Sverige	Ej tillämpligt	42	73	51	166
Norge	-	1	1	0	2

Anm. Observera att vissa av dessa siffror endast är uppskattningar från de berörda Schengenmedlemsstaterna.

BILAGA II

När det gäller de inre gränser där kontroller genomförs i enlighet med rådets rekommendation av den 12 maj 2016 ombeds de berörda Schengenmedlemsstaterna att lämna månadsvisa uppgifter om följande:

- 1) Antal personer som passerat.
- 2) Antal kontrollerade personer.
- 3) Antal nekade inresor.
- 4) Antal asylansökningar som registrerats/lämnats in.
- 5) Information om kontrollernas karaktär, deras omfattning och intensitet samt hur de utförs.
- 6) Statistik om förseningar för allmänheten och det kommersiella flödet.

Schengenmedlemsstaterna ombeds lämna dessa uppgifter om kontroller som utförts fram till och med den 15 oktober 2016. Om möjligt bör uppgifterna lämnas fördelade efter vecka.