

# BESLUT

## RÅDETS GENOMFÖRANDEBESLUT (EU) 2016/894

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

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna) <sup>(1)</sup> och i synnerhet artikel 29 i denna,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag, och

av följande skäl:

- (1) EU står inför en ojämförlig migrations- och flyktingkris efter en kraftig ökning av blandade migrationsströmmar sedan 2015. Detta har lett till stora svårigheter med att säkerställa en effektiv kontroll av de yttre gränserna i enlighet med Schengenregelverket och med mottagandet och handläggningen av de migranter som anländer. I och med denna kris har också mer omfattande strukturella brister i skyddet av EU:s yttre gränser uppenbarats.
- (2) Grekland har, främst på grund av sitt geografiska läge, i särskilt hög grad påverkats av denna utveckling och upplevt en dramatisk ökning av antalet migranter som anländer till öarna i Egeiska havet.
- (3) I enlighet med rådets förordning (EU) nr 1053/2013 <sup>(2)</sup> och det årliga utvärderingsprogrammet för 2015 <sup>(3)</sup> genomfördes ett oanmält besök på plats den 10–13 november 2015 för att bedöma Greklands genomförande av Schengenregelverket med avseende på förvaltningen av de yttre gränserna vid landgränsen (Orestiada, Fylakio, Kastanies och Nea Vyssa) och sjögränsen (öarna Chios och Samos) till Turkiet.
- (4) Den 2 februari 2016 antog kommissionen ett genomförandebeslut om upprättande av en rapport om utvärderingen av Greklands genomförande av Schengenregelverket med avseende på förvaltningen av de yttre gränserna <sup>(4)</sup> och drog slutsatsen att det finns allvarliga brister i genomförandet av kontrollerna vid de yttre gränserna som måste åtgärdas och hanteras av de grekiska myndigheterna.
- (5) Den 12 februari 2016 antog rådet rekommendationer om att åtgärda de allvarliga brister som konstaterats under utvärderingen och angav prioriteringarna för genomförandet. Lämpliga åtgärder bör vidtas av de grekiska myndigheterna för att säkerställa att kontroller genomförs vid alla landets yttre gränser i överensstämmelse med Schengenregelverket, för att inte äventyra Schengenrådets funktionssätt.

<sup>(1)</sup> EUT L 77, 23.3.2016, s. 1.

<sup>(2)</sup> Rådets förordning (EU) nr 1053/2013 av den 7 oktober 2013 om inrättande av en utvärderings- och övervakningsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av verkställande kommitténs beslut av den 16 september 1998 om inrättande av Ständiga kommittén för genomförande av Schengenkonventionen (EUT L 295, 6.11.2013, s. 27).

<sup>(3)</sup> Kommissionens genomförandebeslut C(2014) 8377 av den 14 november 2014 om inrättande av det årliga utvärderingsprogrammet för oanmälda besök på platsen för 2015 i enlighet med artikel 6 i rådets beslut (EU) nr 1053/2013 av den 7 oktober 2013 om inrättande av en utvärderings- och övervakningsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket.

<sup>(4)</sup> C(2016) 450 av den 2 februari 2016.

- (6) Den 24 februari 2016 antog kommissionen rekommendationer om specifika åtgärder som ska vidtas av Grekland efter utvärderingsrapporten av den 2 februari 2016, för att säkerställa överensstämmelse med rådets rekommendationer av den 12 februari 2016.
- (7) Den 12 mars 2016 anmälde Grekland sin handlingsplan för att avhjälpa de brister som fastställs i utvärderingsrapporten och rådets rekommendationer. Den 12 april 2016 lade kommissionen fram sin bedömning av den föreslagna handlingsplanen för rådet. Kommissionen konstaterade att betydande framsteg har gjorts av Grekland, men att ytterligare förbättringar av handlingsplanen behövs för att på ett lämpligt och ingående sätt kunna hantera de brister som fastställs i utvärderingsrapporten. Kommissionen uppmanade Grekland att senast den 26 april inkomma med ytterligare uppgifter och förtydliganden med avseende på sin handlingsplan.
- (8) Den 26 april 2016 försåg Grekland kommissionen med begärda kompletterande uppgifter och klargöranden om sin handlingsplan. Den 29 april 2016 överlämnade Grekland en rapport till kommissionen om genomförandet av handlingsplanen i enlighet med artikel 16.4 i förordning (EU) nr 1053/2013.
- (9) I enlighet med förordning (EU) nr 1053/2013 och det årliga utvärderingsprogrammet för 2016 genomfördes ett föranmält besök på platsen i Grekland mellan den 10 och den 16 april 2016 <sup>(1)</sup>.
- (10) Det rekordstora antal migranter som anlänt till Europeiska unionen sedan 2015 och de brister vid vissa avsnitt av unionens yttre gränser som fastställdes i samband med utvärderingen i november 2015 har lett till omfattande sekundära förflyttningar, vilket lett till ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i flera medlemsstater.
- (11) För närvarande utför fem Schengenstater (Österrike, Tyskland, Danmark, Sverige och Norge) gränskontroller vid de inre gränserna som svar på ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, som orsakats av irreguljära migranternas sekundära förflyttningar till följd av allvarliga brister i kontrollerna vid de yttre gränserna. Dessa återinförda kontroller vid de inre gränserna utgör ett lämpligt svar på det identifierade hotet mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen i enlighet med kodexen om Schengen gränserna, och dessa åtgärder är nödvändiga och proportionerliga.
- Den 23 oktober 2015 avgav kommissionen ett yttrande om nödvändigheten och proportionaliteten i att kontroller vid de inre gränserna återinförs av Tyskland och Österrike <sup>(2)</sup>. I yttrandet drogs slutsatsen att återinförandet av kontrollerna, liksom en förlängning av besluten, var förenliga med kodexen om Schengen gränserna.
- (12) I sitt meddelande *Att återvända till Schengen – en färdplan* <sup>(3)</sup> hänvisar kommissionen till behovet av att införa rådet lägga fram ett förslag i enlighet med artikel 29.2 i kodexen om Schengen gränserna med en rekommendation om en sammanhängande unionsstrategi för kontrollerna vid de inre gränserna till dess att de strukturella bristerna i kontrollen av de yttre gränserna minskats eller avhjälpats, om migrationstrycket och de allvarliga bristerna i kontrollen av de yttre gränserna skulle fortsätta efter den 12 maj 2016. I meddelandet fastställs de åtgärder som måste vidtas för att återställa Schengenområdets normala funktion senast i slutet av 2016.
- (13) Grekland har gjort betydande framsteg med att åtgärda många av de brister i förvaltningen av de yttre gränserna som fastställdes i samband med utvärderingen i november 2015. Det inledande genomförandet av uttalandet från EU och Turkiet av den 18 mars 2016 <sup>(4)</sup>, tillsammans med Frontex och Natos pågående insatser, har lett till en kraftig minskning av antalet irreguljära migranter och asylsökande från Turkiet till Grekland. Denna betydande minskning av strömmen av irreguljära migranter och asylsökande till Grekland, tillsammans med stödet från EU-organ och andra medlemsstater i de utsatta områdena, har gjort det möjligt för Grekland att avsevärt förbättra registreringen av nyanlända irreguljära migranter och asylsökande. Det måste bekräftas att den kraftiga minskningen i migrationsflödet är varaktig.

<sup>(1)</sup> C(2015) 8537 av den 9 december 2015.

<sup>(2)</sup> C(2015) 7100 av den 23 oktober 2015.

<sup>(3)</sup> C(2016) 120 final.

<sup>(4)</sup> SN 38/16, 18.3.2016.

- (14) Trots dessa betydande framsteg kunde inte alla de allvarliga brister som konstaterats hanteras på ett lämpligt och ingående sätt inom ramen för den tidsfrist på tre månader som anges i artikel 21.3 i förordning (EU) 2016/399. Några av de allvarliga bristerna i kontrollen av de yttre gränserna kvarstår, och de utgör en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll. I synnerhet har de strukturella bristerna i kontrollen av de yttre gränserna med koppling till landets övergripande system för gränsförvaltning, gränsövervakning och situationsmedvetenhet ännu inte åtgärdats. Dessutom har ett antal personer som vistas irreguljärt på Greklands territorium inte registrerats och kan därför försöka flytta irreguljärt till andra medlemsstater. Denna risk för sekundära förflyttningar är särskilt hög bland de irreguljära migranter som inte tas emot vid lämpliga mottagningsanläggningar. Samtidigt som rådet rekommenderade att Grekland bör vidta lämpliga åtgärder för att kontroller säkerställs vid landets alla yttre gränser i enlighet med Schengenregelverket, är gränsövervakningen vid gränsen mot f.d. jugoslaviska republiken Makedonien slutligen inte helt förenlig med kodexen om Schengen gränserna. Detta ökar risken för att migranter tar sig till andra medlemsstater genom sekundära förflyttningar.
- (15) Därmed kvarstår några av de allvarliga brister i kontrollerna vid de yttre gränserna som utlöste irreguljära migranternas sekundära förflyttningar och fick flera medlemsstater att tillfälligt återinföra kontrollerna vid de inre gränserna av skäl som rör den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, vilket utgör en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll. Denna ihållande risk för sekundära förflyttningar kräver en sammanhängande, samordnad och hållbar strategi för tillfälliga kontroller vid de inre gränserna.
- (16) Eftersom inga andra åtgärder effektivt har kunnat minska det allvarliga hot som fastställts, innebär det att villkoren för tillämpning av artikel 29 i kodexen om Schengen gränserna som en sista utväg är uppfyllda.
- (17) En rekommendation att utföra kontroller vid de inre gränserna i enlighet med artikel 29 i kodexen om Schengen gränserna bör därför, på grundval av tillgänglig information, riktas till de medlemsstater som för närvarande genomför kontroller vid de inre gränserna på grund av ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten som orsakats av irreguljära migranternas sekundära förflyttningar, nämligen Tyskland, Danmark, Österrike och Sverige och det associerade landet Norge. Dessa medlemsstater bör tillåtas fortsätta att genomföra sådana kontroller, eftersom kontrollerna är en lämplig metod för att hantera ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten med koppling till irreguljära migranternas sekundära förflyttningar. De inre gränser som för närvarande berörs av kontrollerna motsvarar de fastställda migrationsvägarna och hoten, med särskild inriktning på specifika landgränsavsnitt eller vissa hamnar.
- (18) De medlemsstater som beslutar att utföra kontroller vid de inre gränserna efter denna rekommendation bör anmäla detta till övriga medlemsstater, Europaparlamentet och kommissionen.
- (19) Kontroller enligt artikel 29 i kodexen om Schengen gränserna bör endast genomföras i nödvändig omfattning, med en kontrollintensitet som begränsas till ett nödvändigt minimum och i minsta möjliga mån hindras allmänhetens passage av respektive inre gränser. För detta ändamål bör endast riktade kontroller genomföras. Behovet av dessa kontroller, samt valet av berörda gränsavsnitt, bör regelbundet utvärderas i samarbete med de berörda medlemsstaterna.
- (20) Gränskontroller bör ske endast så länge som det är nödvändigt för att avvärja hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Flera lagstiftningsinitiativ och åtgärder som vidtagits av unionen för att stärka förvaltningen av de yttre gränserna (Europeiska gräns- och kustbevakningen, Greklands fullständiga återgång till att tillämpa EU:s asylslagstiftning, ett fördjupat genomförande av systemet för omplacering i nödsituationer samt uttalandet från EU och Turkiet) bör också införas och utan dröjsmål tas i fullt bruk, för att därigenom ytterligare bidra till en betydande minskning av irreguljära migranternas sekundära förflyttningar.
- (21) Rådet noterar att kommissionen kommer att övervaka tillämpningen av denna rekommendation och, vid behov och där så är proportionerligt, föreslå ändringar för att återspegla förändringar i de särskilda omständigheter som har lett till antagandet av rekommendationen, i enlighet med bestämmelserna i artikel 29 i kodexen om Schengen gränserna.
- (22) Kommissionen har också meddelat att den inom fyra månader från dagen för antagandet av denna rekommendation, eller om möjligt tidigare, avser rapportera till Europaparlamentet och rådet om dess tillämpning, och vid detta tillfälle kan kommissionen föreslå ändringar mot bakgrund av de erfarenheter som erhållits och med hänsyn till omständigheterna.

## HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

1. Österrike, Tyskland, Danmark, Sverige och Norge bör behålla proportionella tillfälliga gränskontroller i högst sex månader, räknat från och med dagen för antagandet av detta genomförandebeslut vid följande inre gränser:
  - Österrike vid landgränsen mellan Österrike och Ungern och landgränsen mellan Österrike och Slovenien.
  - Tyskland vid landgränsen mellan Tyskland och Österrike.
  - Danmark i de danska hamnarna med färjeförbindelser till Tyskland och vid landgränsen mellan Danmark och Tyskland.
  - Sverige i de svenska hamnarna i polisregionerna Syd och Väst samt vid Öresundsbron.
  - Norge i de norska hamnarna med färjeförbindelser till Danmark, Sverige och Tyskland.

Innan sådana kontroller införs bör den berörda medlemsstaten samtala med den eller de relevanta angränsande medlemsstaterna för att säkerställa att kontroller vid de inre gränserna endast utförs vid de delar av den inre gränsen där det anses nödvändigt och proportionellt, i enlighet med kodexen om Schengengränserna.

2. De berörda medlemsstaterna bör underrätta övriga medlemsstater, Europaparlamentet och kommissionen i enlighet med detta.
3. Gränskontrollerna bör 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. Den medlemsstat som utför kontroller vid de inre gränserna i enlighet med detta genomförandebeslut bör regelbundet ompröva nödvändigheten, frekvensen, platsen och tidpunkterna för kontroller, anpassa kontrollerna till det berörda hotet, när så är lämpligt, avveckla dem, och rapportera till kommissionen varannan månad.

Utfärdat i Bryssel den 12 maj 2016.

*På rådets vägnar*  
F. MOGHERINI  
*Ordförande*

---