

KOMMISSIONENS REKOMMENDATION (EU) 2017/1804

av den 3 oktober 2017

om genomförandet av bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna avseende tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna i Schengenområdet

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 292, och

av följande skäl:

- (1) Inom ett område utan inre gränskontroll får beslut om att tillfälligt återinföra inre gränskontroll endast fattas under exceptionella omständigheter för att hantera situationer som allvarligt påverkar den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i det området, i delar av det eller i en eller flera medlemsstater. På grund av den inverkan som ett sådant återinförande kan få på alla personer och varor som har rätt till fri rörlighet inom området utan inre gränskontroll får eventuella tillfälliga återinföranden bara göras som en sista utväg och under stränga villkor vad gäller omfattningen och varaktigheten.
- (2) I de gällande bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna föreskrivs möjligheten att snabbt återinföra tillfällig inre gränskontroll när ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kräver att omedelbara åtgärder vidtas i en medlemsstat, under en period på högst två månader (artikel 28). Enligt kodexen får gränskontroll även återinföras vid allvarliga hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i förutsägbara fall, under en period på högst sex månader (artikel 25). En kombinerad tillämpning av artiklarna 28 och 25 i kodexen om Schengengränserna gör det möjligt att ha inre gränskontroll under en sammanlagd period på upp till åtta månader. Ett nytt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten ger dessutom upphov till en ny tillämpning av reglerna (och därmed en ny beräkning av hur länge kontrollerna får genomföras).
- (3) I artikel 29 i kodexen om Schengengränserna föreskrivs ett exceptionellt förfarande som tillåter återinförda kontroller vid de inre gränserna under en period på upp till två år, om det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll är utsatt för risk till följd av ihållande allvarliga brister avseende kontrollen av de yttre gränserna vilka upptäcks vid en Schengenutvärdering. Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 ⁽¹⁾ kan det här förfarandet även användas om en medlemsstat inte vidtar nödvändiga åtgärder efter en sårbarhetsanalys eller inte samarbetar med byrån när en situation vid de yttre gränserna kräver brådskande åtgärder.
- (4) I de allra flesta fall har de gällande tidsfristerna varit tillräckliga, men på sistone har det visat sig att vissa allvarliga hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, såsom terroristhot eller betydande okontrollerade sekundära förflyttningar inom unionen, kan kvarstå mycket längre än de ovan nämnda perioderna.
- (5) Kommissionen har antagit ett förslag till ändring av de relevanta bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna för att beakta sådana ihållande hot i framtiden. Enligt förslaget ändras de tidsfrister som anges i artikel 25 i kodexen om Schengengränserna i förutsägbara fall, och det bekräftar därigenom att ett förlängt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna utöver de nuvarande tidsfristerna kan vara motiverat under en period på högst två år. Dessutom gör förslaget det också möjligt att hålla kvar gränskontrollerna vid de inre gränserna ännu längre om det särskilda hotet mot den inre säkerheten eller den allmänna ordningen kvarstår även efter denna tidsfrist.
- (6) Dessa nya tidsfrister åtföljs av ytterligare förfarandekrav som medlemsstaterna ska uppfylla innan de återinför eller förlänger varaktigheten för kontrollerna vid de inre gränserna. I synnerhet måste medlemsstaterna styrka sina anmälningar med en riskbedömning som visar att det planerade återinförandet av inre gränskontroll eller den planerade förlängningen av återinförandet är en sista utväg och som förklarar hur inre gränskontroll skulle bidra till att hantera det identifierade hotet. Dessutom är kommissionen nu skyldig att utfärda ett yttrande när

⁽¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 om en europeisk gräns- och kustbevakning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007, rådets förordning (EG) nr 2007/2004 och rådets beslut 2005/267/EG (EUT L 251, 16.9.2016, s. 1).

inre gränskontroll tillämpas längre än sex månader. Bestämmelserna om "samrådsförfarandet" efter kommissionens yttrande anpassas också för att återspegla den europeiska gräns- och kustbevakningens och Europols nya roller och för att se till att resultaten av dessa samråd vederbörligen beaktas, i synnerhet när det gäller de angränsande medlemsstaternas deltagande. Alla dessa ändringar syftar till att garantera att återinförandet av inre gränskontroll används endast när och så länge som det är nödvändigt och motiverat.

- (7) De föreslagna ändringarna av kodexen om Schengen gränserna bygger på de nuvarande bestämmelserna. I väntan på antagande av de ovan beskrivna ändringarna av kodexen om Schengen gränserna är det av största vikt att alla medlemsstater som avser att tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna följer alla krav i de nuvarande bestämmelserna i kodexen om Schengen gränserna, som redan nu kräver att medlemsstater som har för avsikt att använda denna åtgärd först överväger alternativ till gränskontroller och samarbetar med de angränsande medlemsstaterna.
- (8) Enligt artikel 26 i kodexen om Schengen gränserna bör den berörda medlemsstaten, innan den beslutar att tillfälligt återinföra gränskontroller vid de inre gränserna eller att förlänga ett sådant återinförande, bedöma i vilken utsträckning en sådan åtgärd på ett adekvat sätt kan avhjälpa hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten samt om åtgärden står i proportion till hotet, bland annat med beaktande av den sannolika effekten av en sådan åtgärd på fri rörlighet för personer inom området utan inre gränskontroll. Riktade kontroller som grundar sig på ständigt uppdaterade riskanalyser och underrättelser skulle därför bidra till att optimera nyttan av kontrollerna och begränsa deras negativa effekter på den fria rörligheten.
- (9) De medlemsstater som berörs av de återinförda kontrollerna vid de berörda gränssnitten bör tillåtas att regelbundet ge sina synpunkter på deras nödvändighet, i syfte att organisera ömsesidigt samarbete mellan samtliga berörda medlemsstater och att regelbundet kontrollera att åtgärderna står i proportion till de händelser som gav upphov till återinförandet av gränskontroll och hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Den medlemsstat som har beslutat att återinföra sådana kontroller bör beakta dessa åsikter vid bedömning och översyn av kontrollernas nödvändighet, med målet att hela tiden anpassa dem till omständigheterna.
- (10) Enligt artikel 27.1 e i kodexen om Schengen gränserna bör den medlemsstat som återinför inre gränskontroll eller förlänger ett sådant återinförande bland annat lämna uppgifter om de åtgärder som ska vidtas av övriga medlemsstater i samband med de planerade gränskontrollerna. Enligt artikel 27.5 i kodexen om Schengen gränserna kan dessutom gemensamma möten hållas mellan den medlemsstat som planerar att återinföra gränskontroll vid inre gränser, övriga medlemsstater, särskilt de som påverkas direkt av sådana åtgärder, och kommissionen i syfte att, om så är lämpligt, organisera ömsesidigt samarbete mellan medlemsstaterna. Sådana kontakter med de angränsande medlemsstaterna bör användas för att begränsa inverkan på den fria rörligheten.
- (11) Eftersom det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna endast får användas under exceptionella omständigheter och som en sista utväg bör medlemsstaterna först undersöka om de inte skulle kunna använda alternativa åtgärder till gränskontroll för att på ett effektivt sätt avhjälpa det identifierade hotet, och endast som en sista utväg besluta att återinföra gränskontroller vid de berörda inre gränserna när sådana mindre restriktiva åtgärder för gränsöverskridande trafik inte i tillräcklig utsträckning avhjälper de identifierade hoten. De berörda medlemsstaterna bör meddela resultatet av denna bedömning och orsakerna till att de valt gränskontroller i det meddelande som avses i artikel 27.1 i kodexen om Schengen gränserna.
- (12) I detta sammanhang bör medlemsstaterna göra alla nödvändiga ansträngningar för att vidareutveckla och fullt ut genomföra kommissionens rekommendation av den 12 maj 2017 (C(2017) 3349 final) om proportionella poliskontroller och polissamarbete i Schengenområdet.
- (13) Denna rekommendation bör genomföras med fullständig respekt för de grundläggande rättigheterna.
- (14) Denna rekommendation bör riktas till alla Schengenstater som är bundna av avdelning III i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ 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).

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

BEGRÄNSAD EFFEKT PÅ DEN FRIA RÖRLIGHETEN

För att hitta rätt balans mellan behovet av att skydda den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i medlemsstaterna och fördelarna med området utan kontroller vid de inre gränserna bör de medlemsstater som har för avsikt att tillfälligt återinföra inre gränskontroll noggrant beakta och regelbundet utvärdera följande aspekter, när de i enlighet med artikel 26 i kodexen om Schengengränserna bedömer behovet och proportionaliteten av det tillfälliga återinförandet av kontroller vid de inre gränserna enligt artiklarna 25 och 28 i kodexen om Schengengränserna:

- a) Den sannolika effekten av ett sådant återinförande på den fria rörligheten för personer inom området utan inre gränskontroll.
- b) Den sannolika effekten av ett sådant återinförande på den inre marknaden.

I detta syfte bör de medlemsstater som har för avsikt att tillfälligt återinföra inre gränskontroll i det meddelande som avses i artikel 27.1 i kodexen om Schengengränserna informera om resultatet av deras bedömning av effekterna av det planerade återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna eller den planerade förlängningen av ett sådant återinförande på den fria rörligheten och den inre marknaden.

De medlemsstater som har för avsikt att tillfälligt återinföra inre gränskontroll bör avstå från alla åtgärder som inte motiveras av ett konstaterat allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. De bör exempelvis begränsa de gränssnitt där inre gränskontroll tillfälligt återinförs till vad som är absolut nödvändigt för att komma till rätta med de hot som konstaterats.

DELAT ANSVAR OCH SAMARBETE

Mot bakgrund av detta mål att begränsa effekten på den fria rörligheten bör de medlemsstater som har för avsikt att tillfälligt återinföra inre gränskontroll göra följande:

- a) I god tid på förhand samråda med de medlemsstater som påverkas av det planerade återinförandet.
- b) Upprätthålla ett nära och kontinuerligt samarbete som möjliggör en fortlöpande översyn och anpassning av kontrollerna för att återspegla de föränderliga behoven och inverkan på fältet.
- c) Vara beredda att bistå varandra med avseende på ett effektivt genomförande av gränskontrollerna, när det behövs och är motiverat.

ANVÄNDNING AV ALTERNATIVA ÅTGÄRDER

För att se till att det tillfälliga återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna är en sista utväg som används endast när det konstaterade allvarliga hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten inte kan hanteras på ett tillfredsställande sätt på annat sätt bör medlemsstaterna fullt ut genomföra kommissionens rekommendation av den 12 maj 2017 (C(2017) 3349 final) om proportionella poliskontroller och polissamarbete i Schengenområdet.

Utfärdad i Bryssel den 3 oktober 2017.

På kommissionens vägnar
Dimitris AVRAMOPOULOS
Ledamot av kommissionen