



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.9.2011
KOM(2011) 561 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Forvaltning af Schengensamarbejdet - en styrkelse af området uden kontrol ved de
indre grænser**

1. INDLEDNING

1.1. *Et område uden kontrol ved de indre grænser*

Fri bevægelighed er et grundlæggende princip i Den Europæiske Union, og muligheden for at bevæge sig frit i Den Europæiske Union uden kontrol ved de indre grænser er et af de mest overbevisende resultater. Mange mennesker benytter sig af denne frihed, og der foretages over en milliard rejser i EU hvert år, og borgerne anser konsekvent friheden til at rejse som en af de største fordele ved EU¹. Et område uden indre grænsekontrol er endvidere afgørende for, at det indre marked kan fungere optimalt og sikre fri bevægelighed for arbejdstagere, varer og tjenesteydelser, og for EU's fortsatte bestræbelser på at styrke den økonomiske vækst.

Schengenområdet er baseret på et regelsæt (Schengenreglerne), som ikke blot omfatter ophævelse af kontrol ved de indre grænser og fælles regler for kontrol ved de ydre grænser, men også en fælles visumpolitik, politisamarbejde og retligt samarbejde, fælles regler for tilbagesendelse af ulovlige migranter og oprettelsen af fælles databaser, som f.eks. Schengeninformationssystemet (SIS).

Grundlaget for Schengensamarbejdet er solidt, men den seneste udvikling har understreget behovet for at sikre, at Schengenområdet effektivt kan klare de pres, det udsættes for som følge af svagheder ved dets ydre grænser eller ydre faktorer uden for kontrol. EU skal takle disse forskellige udfordringer og samtidig sikre borgernes ret til fri bevægelighed.

Derfor understregede Kommissionen i sin meddelelse om migration fra maj 2011², at der var behov for en samordnet indsats på EU-niveau for at takle sådanne situationer, og at den ville foreslå en mekanisme og andre midler til at sikre en sammenhængende gennemførelse og fortolkning af Schengenreglerne.

Det Europæiske Råd opfordrede ligeledes på sit møde den 23.-24. juni 2011³ til "indføre en mekanisme, så der kan reageres på ekstraordinære omstændigheder, hvor Schengensamarbejdets overordnede funktion er truet, uden at princippet om fri bevægelighed for personer sættes over styr". Kommissionen blev opfordret til at fremlægge et forslag i den henseende i september 2011.

Denne meddelelse og de ledsagende lovgivningsmæssige forslag⁴ er et svar på denne anmodning og på opfordringen fra Rådet (Retlige og Indre Anliggender) i juni 2011 om styrkede politiske retningslinjer for Schengensamarbejdet⁵ samt på Europa-Parlamentets beslutning fra juli 2011⁶, der krævede, at en eventuel ny mekanisme skulle fokusere på styrket fri bevægelighed og forstærket EU-forvaltning af Schengenområdet.

EU-borgerne forventer at kunne udnytte retten til fri bevægelighed og kunne rejse frit i et sikkert Europa uden indre grænser. Kriminalitet, terrorisme og andre trusler må ikke bringe denne ret i fare. Samtidig skal EU og medlemsstaterne kunne reagere hurtigt og effektivt på

¹ Eurobarometer, 'Public Opinion in the European Union – Spring 2011', s. 31-32.

² KOM (2011) 248 af 4.5.2011.

³ EUCO (23) 11 af 24.6.2011.

⁴ KOM(2011) 559 og KOM(2011) 560.

⁵ 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395]

⁶ P7_TA(2011)0336

alvorlige trusler for den offentlige orden og den indre sikkerhed. Med denne omfattende pakke af sammenhængende foranstaltninger forsøger Kommissionen at indføre en samordnet reaktion på EU-plan, som sikrer, at de grundlæggende principper i EU-lovgivningen, herunder retten til fri bevægelighed, sikres, og som giver mulighed for at tage højde for alle europæiske interesser ved sikringen af Schengenområdet, samtidig med at der sættes grænser for ensidige nationale initiativer, som isoleret set aldrig kan udgøre et effektivt svar på fælles trusler. Det er et væsentligt og afgørende princip for denne pakke med foranstaltninger at sikre, at en ekstraordinær og midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser besluttet i overensstemmelse med fællesskabsmetoden og under hensyntagen til Kommissionens generelle ansvarlighed over for Europa-Parlamentet.

2. EN FORSTÆRKET FORVALTNING AF SCHENGENOMRÅDET

Fri bevægelighed for borgerne i et område uden indre grænsekontrol er baseret på et system, der hviler på gensidig tillid til, at alle deltagende stater er parate og i stand til at gennemføre de forskellige lovgivningsmæssige instrumenter, som indgår i Schengenreglerne.

Den Europæiske Union har allerede indført værktøjer, der skal hjælpe medlemsstaterne med at opfylde deres forpligtelser og reagere på kritiske omstændigheder, som kunne bringe Schengen i fare. Medlemsstaterne kan f.eks. søge økonomisk og praktisk støtte fra Kommissionen via EU-fondene. Frontex kan organisere fælles aktioner eller indsætte hurtige grænseindsatshold. Medlemsstaterne kan også henvende sig til andre medlemsstater, Europol eller Det Europæiske Asylstøttekontor for yderligere bistand. Nærmere oplysninger findes i bilag 1.

Som nævnt i meddelelsen om migration fra maj 2011⁷ vil Kommissionen sammen med medlemsstaterne fortsætte sit arbejde med retningslinjer, der skal sikre en sammenhængende gennemførelse af Schengenreglerne. Processen blev iværksat på et ekspertmøde, der blev afholdt i juli 2011. Ekspertene vil identificere mangler og områder, hvor der kunne være behov for yderligere afklaring af Schengenreglerne, f.eks. om udstedelse af rejsedokumenter og opholdstilladelser.

Disse værktøjer kan imidlertid ikke alene sikre, at Schengenreglerne anvendes konsekvent i alle medlemsstaterne. Til kontrol heraf findes Schengenevalueringsmekanismen, der bruges til at overvåge gennemførelsen af Schengenreglerne og fremsætte anbefalinger til afhjælpning af eventuelle mangler. Den nuværende mekanisme, der er baseret på et mellemstatsligt system med peer review, er ikke stærk nok til effektivt at afhjælpe alle svagheder. Kommissionen foreslog derfor sidste år en EU-styret tilgang⁸.

Det centrale i denne nye tilgang er muligheden for anmeldte eller uanmeldte kontrolbesøg i en given medlemsstat af grupper udpeget af Kommissionen med deltagelse af eksperter fra andre medlemsstater og Frontex for at kontrollere anvendelsen af Schengenreglerne. I den rapport, der udarbejdes efter hvert kontrolbesøg, fastslås eventuelle mangler, og der fremsættes anbefalinger til afhjælpende foranstaltninger og frister for gennemførelsen af disse. Den evaluerede medlemsstat skal derefter udarbejde en handlingsplan, der angiver, hvordan den påtænker at følge op på disse anbefalinger. Kontrol på EU-niveau med gennemførelsen af handlingsplanen kan indebære yderligere kontrolbesøg.

⁷ KOM(2011) 248.

⁸ KOM (2010) 624 af 16.11.2010.

Disse ændringer vil forbedre evaluerings- og overvågningssystemet, men de takler ikke de situationer, hvor disse skridt – endda kombineret med de foranstaltninger, der er beskrevet i bilag 1 – ikke er tilstrækkelige til at afhjælpe en medlemsstats manglende gennemførelse af Schengenreglerne, herunder navnlig kontrollen ved medlemsstatens ydre grænser.

Når foranstaltninger, der træffes på EU-niveau eller nationalt niveau således ikke forbedrer situationen, kan det være nødvendigt at genindføre kontrol ved de indre grænser i den medlemsstat, der ikke opfylder sine forpligtelser, når situationen kan udgøre en alvorlig trussel for den offentlige orden eller den indre sikkerhed på EU-niveau eller nationalt niveau. En sådan foranstaltning træffes kun som en sidste udvej, og kun i den udstrækning og i det tidsrum, det er nødvendigt for på proportionel vis at begrænse de negative følger af de ekstraordinære omstændigheder. Indførelse af en sådan mulighed i Schengenforvaltningssystemet kan også virke forebyggende og have afskrækkende virkning.

For at takle denne situation ændrer Kommissionen sit forslag fra 2010.

3. EKSTRAORDINÆRE OMSTÆNDIGHEDER, SOM KAN FØRE TIL GENINDFØRELSE AF KONTROL VED DE INDRE GRÆNSER SOM EN SIDSTE UDVEJ

Hvordan fungerer genindførelse af kontrol ved de indre grænser i dag?

Ifølge Schengengrænsekodeksen⁹ kan en medlemsstat midlertidigt genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i ekstraordinære omstændigheder, "når der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed". Hvis de trusler, der ligger til grund for genindførelsen er forudsigelige, skal den pågældende medlemsstat "hurtigst muligt" underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen og give dem alle relevante oplysninger om genindførelsens omfang og varighed og begrundelsen derfor. Kommissionen kan afgive udtalelse om underretningen, hvilket kan føre til en høring mellem medlemsstaterne og Kommissionen. I tilfælde, der kræver øjeblikkelig handling, kan genindførelsen ske straks.

Kommissionen meddelte i oktober 2010¹⁰, at denne mulighed for at genindføre kontrol ved de indre grænser var blevet anvendt 22 gange, siden Schengengrænsekodeksen trådte i kraft i oktober 2006. Siden offentliggørelsen af denne rapport er der indført kontrol ved de indre grænser i yderligere fire tilfælde, senest i Norge og Sverige som reaktion på terrorhandlingerne i Norge. I de fleste tilfælde er genindførelsen af grænsekontrol imidlertid blevet brugt til at give politimyndighederne mulighed for at forvalte de sikkerhedsmæssige konsekvenser af store sportsbegivenheder, politiske demonstrationer eller politiske møder på højt niveau. En ensidig genindførelse af grænsekontrol har aldrig varet længere end 30 dage og har normalt varet i en meget kortere periode.

De oplysninger, medlemsstaterne anmodes om at give de øvrige medlemsstater og Kommissionen, indkommer ofte ikke i tide eller er ikke tilstrækkelig detaljerede for at Kommissionen meningsfuldt kan afgive udtalelse om underretningen.

Behov for en mekanisme på EU-niveau

⁹ EUT L 105 af 13.4.2006, s. 1.

¹⁰ KOM(2010) 554.

Da fri bevægelighed for personer i området uden indre grænser er et af EU's vigtigste resultater, som alle personer, der bor i området, drager nytte af, bør det være en generel regel, at en beslutning i den henseende skal træffes på EU-niveau og ikke ensidigt på nationalt niveau.

En samordnet reaktion på EU-niveau giver mulighed for at tage højde for alle europæiske interesser. En sådan reaktion kan takle situationer, hvor en medlemsstat står over for en alvorlig, kortsigtet, overvejende lokal trussel for den offentlige orden eller den indre sikkerhed, og situationer med mere omfattende konsekvenser på længere sigt. I begge tilfælde er det berettiget med en samordnet europæisk reaktion, eftersom enhver beslutning om at genindføre kontrol ved de indre grænser – også i en begrænset periode og inden for et afgrænset geografisk område – vil få menneskelige og økonomiske virkninger ud over den stat, der griber til sådanne foranstaltninger. Argumenterne for en sådan samordnet europæisk tilgang er endnu mere tvingende, når et afsnit af den ydre grænse udsættes for et uventet og kraftigt pres, eller når en medlemsstat vedvarende svigter sine forpligtelser til at kontrollere sit afsnit af den ydre grænse.

Grænsekontrol bør kun genindføres som en sidste udvej under disse omstændigheder, og kun når der er truffet andre foranstaltninger til at stabilisere situationen ved det relevante afsnit af en ydre grænse enten på europæisk plan i solidaritetens ånd og/eller på nationalt plan for bedre at efterleve de fælles regler.

Forslag til en forstærket tilgang på EU-niveau for ekstraordinær genindførelse af kontrol ved de indre grænser

En alvorlig trussel for den offentlige orden eller den indre sikkerhed er den eneste begrundelse for at genindføre kontrol ved de indre grænser. De strenge kriterier, der giver mulighed for ekstraordinært at ophæve området uden indre grænser, slækkes ikke og vil blive anvendt i alle situationer, hvor en sådan foranstaltning overvejes. Det gælder begivenheder som f.eks. store sportsbegivenheder eller politiske møder på højt niveau, men også begivenheder, der kræver øjeblikkelig handling, som f.eks. terrorangreb eller andre kriminelle angreb, som f.eks. den seneste grusomme voldshandling i Norge.

De negative følger af enten en medlemsstats vedvarende manglende beskyttelse af et afsnit af EU's ydre grænser eller en pludselig og uventet tilstrømning af tredjelandstatsborgere ved en del af den denne grænse kunne begge under visse omstændigheder betragtes som udgørende en sådan trussel. I bilag 2 resumeres de vigtigste typer situationer, der kan opstå.

Hovedreglen ifølge den forstærkede tilgang på EU-niveau skal være, at enhver beslutning om at genindføre kontrol ved de indre grænser skal træffes af Kommissionen i form af en gennemførelsesretsakt, der involverer de implicerede medlemsstater. Europa-Parlamentet skal behørigt underrettes om sådanne foranstaltninger. Beslutningen skal fastsætte omfanget og varigheden af genindførelsen af grænsekontrol og kunne forlænges i perioder af højst 30 dages varighed med en maksimal varighed på seks måneder. Denne periode på seks måneder skal undtagelsesvis ikke gælde situationer, hvor genindførelse af kontrol ved de indre grænser følger af et negativt resultat inden for rammerne af Schengenevalueringssystemet vedrørende en medlemsstats vedvarende manglende opfyldelse af sin forpligtelse til at sikre en passende beskyttelse af sit afsnit af de ydre grænser.

I hastende situationer kan medlemsstaterne imidlertid fortsat træffe ensidige foranstaltninger og genindføre kontrol ved de indre grænser, men kun i en begrænset periode (fem dage), og

enhver forlængelse skal besluttet i henhold til den nye EU-procedure for gennemførelsesretsakter.

Når der træffes beslutning om midlertidigt at genindføre grænsekontrol, skal der foretages en vurdering af, hvorvidt det er nødvendigt at gennemføre en sådan foranstaltning for at mindske den trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed på EU-niveau eller nationalt niveau, som giver anledning til anmodningen om eller initiativet til at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser, samt en vurdering af, om foranstaltningen står i et rimeligt forhold til truslen. Denne vurdering skal baseres på de detaljerede oplysninger, medlemsstaten eller medlemsstaterne fremsender, eller andre relevante oplysninger. Vurderingen bør tage højde for følgende:

- den formodede virkning af trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed på EU-niveau eller nationalt niveau, herunder trusler fra organiseret kriminalitet eller terrorhandlinger
- adgangen til tekniske eller finansielle støtteforanstaltninger, som kunne have været, eller som er anvendt på nationalt og/eller EU-niveau, herunder bistand fra EU-organer, som f.eks. Frontex eller Europol, og sandsynligheden for at sådanne foranstaltninger på hensigtsmæssig vis kunne dæmpe truslen mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed på EU-niveau eller nationalt niveau
- den nuværende og forventede fremtidige virkning af alvorlige mangler i forbindelse med kontrol ved de ydre grænser eller tilbagesendelsesprocedurer, som er identificeret ved Schengenevalueringer i overensstemmelse med forordningen om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne
- en sådan foranstaltnings formodede virkning for den frie bevægelighed i området uden kontrol ved de indre grænser.

Genindførelse af kontrol ved de indre grænser er klart en foranstaltning, der anvendes som en sidste udvej, og som kun kan overvejes, når alle andre foranstaltninger har vist sig ude af stand til effektivt at dæmpe den trussel, der er konstateret.

Det skal understreges, at når der indføres kontrol ved de indre grænser, er den pågældende medlemsstat bundet af sine forpligtelser til at sikre personers ret til fri bevægelighed ifølge traktaterne og charteret om grundlæggende rettigheder samt direktiv 2004/38 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Selv om der således midlertidigt genindføres grænsekontrol ved de indre grænser, kan unionsborgere og deres familiemedlemmer således indrejse på en anden medlemsstats område mod fremvisning af et gyldigt pas eller id-kort. Alle de proceduremæssige garantier, der gælder for unionsborgere og deres familiemedlemmer gælder således fortsat. Tredjelandssstatsborgere med lovligt ophold i Schengenområdet vil også fortsat kunne rejse på basis af deres rejsedokument og om nødvendigt deres gyldige visum eller opholdstilladelse.

4. EU-TILSYN MED FORVALTNINGEN AF SCHENGENSAMARBEJDET

Da området uden kontrol ved de indre grænser er en af Den Europæiske Unions mest værdsatte frihedsrettigheder for de personer, der bor eller rejser i dette område, bør EU-institutionerne sikre denne frihed uden at fratage medlemsstaterne og EU muligheden for effektivt at takle alvorlige trusler for sikkerheden og den offentlige orden. Det er derfor afgørende at bevare en konstant dialog mellem de vigtigste politiske aktører om Schengenområdet funktion og de udfordringer, det står overfor. En forstærket Schengenevalueringmekanisme kombineret med en mekanisme på EU-niveau i tilfælde af ekstraordinære trusler er lovgivningsmæssige værktøjer, som vil gøre Schengenområdet mere effektivt og sikre mere åbenhed om, hvordan det fungerer.

Ud over disse lovgivningsmæssige instrumenter vil regelmæssig rapportering til Europa-Parlamentet om resultatet af de forskellige kontrolbesøg inden for rammerne af Schengenevalueringmekanismen og umiddelbar underretning af Europa-Parlamentet om eventuelle skridt, der kunne føre til genindførelse af grænsekontrol, forbedre ansvarligheden og den demokratiske kontrol. Endvidere vil Kommissionen hvert andet år fremlægge en oversigt over Schengensamarbejdet for Den Europæiske Unions institutioner. Den vil danne grundlag for en regelmæssig drøftelse i Europa-Parlamentet og Rådet og bidrage til at styrke den politiske styring og samarbejdet i Schengenområdet.

Kommissionen vil også undersøge, hvordan man kan øge offentlighedens kendskab til Schengenrådets funktionsmåde, bl.a. ved at sikre, at der fremlægges de nødvendige oplysninger, når der træffes en ekstraordinær beslutning om midlertidigt at genindføre grænsekontrol.

5. KONKLUSION

Schengenområdet er vitalt for alle, der bor i EU. Kommissionen foreslår at styrke Schengenreglerne ved at indføre et forvaltningssystem, der giver mulighed for på EU-niveau at reagere effektivt, rettidigt og samordnet på ekstraordinære omstændigheder og udfordringer, som kan bringe hele Schengenrådets funktionsmåde i fare. Kommissionen foreslår også at indlede en mere regelmæssig og struktureret politisk dialog mellem EU-institutionerne om Schengenrådets funktionsmåde.

EU-FORANSTALTNINGER FOR AT BISTÅ MEDLEMSSTATERNE MED FORVALTNINGEN AF DERES YDRE GRÆNSER

En medlemsstat kan anmode om praktisk og finansiel støtte til at takle en kritisk situation eller en mangel ved sin ydre grænse fra følgende kilder:

Bistand fra Frontex

Frontex er det EU-agentur, der specifikt har til opgave at bistå medlemsstaterne med kontrol af deres ydre grænser. De yderligere materielle instrumenter, Frontex råder over efter den seneste revision af forordningen om agenturets oprettelse samt udvidelsen af agenturets mandat som følge af denne revision, vil styrke Frontex' mulighed for at bistå medlemsstater, der står over for særlige udfordringer i forbindelse med forvaltningen af deres ydre grænser eller følgerne af en stor tilstrømning af migranter inden for et kort tidsrum.

Den praktiske bistand omfatter fælles aktioner, der f.eks. tager sigte på at patruljere ved de ydre grænser i alle medlemsstaternes interesse. Et eksempel er den igangværende fælles maritime aktion "Hermes" i det sydlige Middelhav, der blev iværksat i februar 2011 inden for rammerne af det europæiske patruljeringsnetværk, hvis hovedmål er at kontrollere indvandringsstrømmen fra Nordafrika til Italien og Malta. Den igangværende aktion "Poseidon" langs den græsk-tyrkiske land- og søgrænse er et andet eksempel på en sådan fælles aktion.

Bistand fra Frontex kan også tage form af indsættelse af hurtige grænseindsatshold efter anmodning fra en medlemsstat. Sådanne hold blev indsat langs den græsk-tyrkiske landgrænse fra november 2010 til marts 2011. De hurtige grænseindsatshold består af grænsevagter fra en række EU-medlemsstater under operationel ledelse af værtsmedlemsstaten. Efter revisionen af Frontexforordningen er mulighederne for bistand fra Frontex blevet rationaliseret og styrket gennem muligheden for at anmode om indsættelse af europæiske grænsevagthold.

Frontex kan også yde kapacitetsopbyggende bistand til en medlemsstat for at sætte den i stand til at styrke sin kapacitet på det tekniske og personalemæssige område, hvad angår grænseforvaltning, eller til at opfylde andre aspekter af sine forpligtelser i henhold til Schengenreglerne, f.eks. tilbagesendelse af ulovlige migranter. Frontex har f.eks. ydet en sådan bistand til Grækenland for at udvikle landets kapacitet til at forvalte tilbagesendelse af ulovlige migranter.

EU-midler

Finansiel solidaritet mellem Den Europæiske Unions medlemsstater med hensyn til grænseforvaltning ydes gennem Fonden for De Ydre Grænser. Finansiering, som direkte eller indirekte kan bistå medlemsstaterne med at takle tilstrømningen af migranter, er også mulig inden for rammerne af andre migrationsrelaterede EU-fonde, bl.a. Den Europæiske Tilbagesendelsesfond, Den Europæiske Flygtningefond og Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere. Midlerne er tilgængelige som led i de årlige udbetalinger til aktiviteter organiseret på nationalt niveau (med anvendelse af nationale tildelinger) eller i flere medlemsstater ("fællesskabsforanstaltninger") eller i form af nødudbetalinger og forvaltes af Kommissionen. Italien er f.eks. blevet tildelt nødudbetalinger

inden for rammerne af Fonden for De Ydre Grænser i 2011, som i nogen grad hjælper landet med at klare følgerne af den store tilstrømning af nordafrikanske migranter, som det har oplevet i år. I de seneste år har Grækenland, Malta, Spanien og Italien også modtaget støtte via "specifikke foranstaltninger" inden for rammerne af Fonden for De Ydre Grænser for at takle svagheder ved grænseovergangssteder.

I meddelelsen "En dialog om migration, mobilitet og sikkerhed med landene i det sydlige Middelhavsområde" gav Kommissionen udtryk for, at sund grænseforvaltning kun vil være mulig, hvis de nødvendige EU-midler mobiliseres. Endvidere har Kommissionen i meddelelsen "Et budget for Europa 2020" foreslået en meget betydelig stigning i de midler, der afsættes til indre anliggender, på i alt ca. 8,2 mia. EUR i perioden 2014-2020 for at sikre, at migrationsspørgsmål takles korrekt og rettidigt.

Andre støtteforanstaltninger

Afhængig af de omstændigheder, den enkelte medlemsstat oplever, og navnlig hvis der er ankommet et stort antal asylansøgere til medlemsstaten, kan det være nyttigt at søge bistand hos Det Europæiske Asylstøttekontor, eventuelt i form af asylstøtteteam, som f.eks. kan yde teknisk rådgivning om modtagelse eller behandling af asylansøgninger. Grækenland har i de seneste måneder modtaget bistand i form af kapacitetsopbygning fra Det Europæiske Asylstøttekontor for at styrke landets asylsystem.

Hvis de udfordringer, som den omhandlede medlemsstat står overfor, har en kriminel dimension, kan det ligeledes være hensigtsmæssigt at søge bistand hos Europol. Hvis der f.eks. er indblandet kriminelle netværk i smugling eller handel med migranter, kan Europol bistå med at udforme og gennemføre effektive foranstaltninger mod sådanne netværk. Europol har i de seneste måneder bistået Italien ved at udarbejde risikovurderinger af, i hvilken udstrækning den ustabile politiske situation i regionen kan udnyttes af kriminelle netværk eller terrornetværk. Europol har også ydet bistand til Italien på Lampedusa og sikret realtidsadgang til databaser over kriminelle forhold og bistået med at indsamle oplysninger.

Under visse omstændigheder kan en eller flere medlemsstater have mulighed for at yde *ad hoc* bistand til en medlemsstat, der oplever vanskeligheder, navnlig hvis den bistående medlemsstat er direkte berørt af krisesituationen i den anden medlemsstat, måske fordi der er tale om nabolande, eller hvis de besidder særlig kapacitet eller ekspertise, der kan være nyttig for den medlemsstat, der er i vanskeligheder.

Samarbejde med tredjelande

EU og EU's agenter kan træffe en række skridt for at samarbejde og gå i dialog med oprindelses- og transitlandene for at bistå med at styrke grænsekontrollen og dæmme op for strømmen af ulovlig migration til EU. En sådan bistand kan f.eks. tage form af finansiel eller materiel bistand til det omhandlede tredjeland, eventuelt for at bistå landet med at takle en humanitær krise. På samme måde kan bistand til medlemsstater gennem kontakt med tredjelande tage form af drøftelser om tilbagetagelse af ulovlige migranter fra det pågældende tredjeland eller tilvejebringelse af teknisk bistand vedrørende migrationsforvaltning eller gennemførelse af et regionalt beskyttelsesprogram.

DE VIGTIGSTE EKSEMPLER PÅ EKSTRAORDINÆRE OMSTÆNDIGHEDER, SOM KAN FØRE TIL OVERVEJELSER OM AT GENINDFØRE KONTROL VED DE INDRE GRÆNSER

For at illustrere, hvordan den nye ordning for midlertidig og ekstraordinær genindførelse af kontrol ved de indre grænser vil virke i praksis, følger en ikke-udtømmende beskrivelse af de vigtigste situationer, der kan give anledning til overvejelser om sådanne foranstaltninger, og en beskrivelse af, hvordan proceduren vil være i det tilfælde.

Forudsigelige begivenheder med en overvejende lokal og kortsigtet virkning

Når den begivenhed, der kræver genindførelse af kontrol ved de indre grænser, er forudsigelig, giver medlemsstaten mindst seks uger i forvejen Kommissionen og de øvrige medlemsstater alle relevante oplysninger om begrundelsen derfor og om omfang og varighed. Hvis den omhandlede begivenhed først kan forudses mindre end seks uger før genindførelse af grænsekontrol, bør der så hurtigt som muligt underrettes om genindførelsen. Kommissionen vil derefter træffe afgørelse i form af en gennemførelsesretsakt ifølge undersøgelsesproceduren, og nødvendigheden og proportionaliteten af de planlagte foranstaltninger vil blive vurderet (artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser¹¹).

Erfaringen viser, at denne type scenarier er de situationer, der typisk vil give anledning til beslutning om at genindføre kontrol ved de indre grænser, f.eks. i forbindelse med store sportsbegivenheder, politiske demonstrationer, politiske møder på højt plan osv.

Hastende uforudsigelige, korte begivenheder

Nogle begivenheder, der giver anledning til at træffe drastiske, kortsigtede foranstaltninger af hensyn til sikkerheden eller andre kritiske offentlige interesser, herunder en eventuel genindførelse af kontrol ved de indre grænser i en begrænset periode, er naturligvis uforudsigelige. Der kunne f.eks. være tale om terrorangreb eller andre alvorlige kriminelle handlinger, hvor der er behov for at træffe alle mulige foranstaltninger for at sikre en hurtig pågribelse af gerningsmændene.

Under sådanne omstændigheder kan medlemsstaterne straks genindføre kontrol ved de indre grænser i en periode på højst fem dage. Hvis de ønsker at forlænge foranstaltningen ud over denne periode, skal de underrette Kommissionen og de øvrige medlemsstater. En sådan forlængelse kan besluttet straks via den særlige procedure for hastende tilfælde, jf. artikel 8 i ovennævnte forordning nr. 182/2011.

En vedvarende mangelfuld forvaltning af et afsnit af EU's ydre grænse

For at dæmpe de negative virkninger af en medlemsstats mangelfulde kontrol af dens ydre grænseafsnit kan det under visse omstændigheder som en sidste udvej og efter at have udtømt alle handlemuligheder være nødvendigt midlertidigt at genindføre kontrol ved visse indre grænser.

Den mangelfulde grænsekontrol anføres i den rapport, der udarbejdes som led i den evalueringsmekanisme, som indeholder anbefalinger for, hvordan manglerne kan afhjælpes. Det vil blive krævet, at den berørte medlemsstat udarbejder en handlingsplan for at opfylde

¹¹ EUT L 55 af 28.2.2011, s. 13.

disse anbefalinger, og gennemførelsen af handlingsplanen vil blive overvåget af Kommissionen. Kommissionen kan anmode den berørte medlemsstat om at træffe visse specifikke foranstaltninger, som f.eks. anmode om støtte fra Frontex eller lukke et bestemt grænseovergangssted i en given periode for at afhjælpe visse svagheder. Hvis disse foranstaltninger viser sig at være utilstrækkelige til at afhjælpe manglerne, og hvis disse mangler udgør en alvorlig trussel for den offentlige orden eller den indre sikkerhed på EU-niveau eller nationalt niveau, kan Kommissionen beslutte midlertidigt at genindføre kontrol ved de indre grænser. Før der træffes en så alvorlig foranstaltning, vil Kommissionen tage behørigt højde for foranstaltningens nødvendighed og proportionalitet, og bl.a. foretage en vurdering af dens forventede virkning for den frie bevægelighed for personer inden for Schengenområdet.

Begivenheder, der potentielt kan få store virkninger på kort eller lang sigt

Der kan opstå situationer, hvor et stort antal tredjelandstatsborgere passerer en eller flere medlemsstaters ydre grænser. Det kan føre til uventede og betydelige sekundære bevægelser af tredjelandstatsborgere, der ulovligt opholder sig på andre medlemsstaters område. I en sådan situation og når de foreliggende omstændigheder udgør en alvorlig trussel for den offentlige orden eller den indre sikkerhed i Den Europæiske Union eller medlemsstaterne, kan genindførelse af grænsekontrol ved visse indre grænser komme i betragtning som en sidste udvej. En medlemsstat, som ønsker at genindføre kontrol ved de indre grænser under sådanne omstændigheder, kan fremsætte en anmodning til Kommissionen på den måde, der er beskrevet ovenfor under forudsigelige begivenheder. Før Kommissionen træffer en sådan beslutning, skal den høre medlemsstaterne og de berørte aktører og være overbevist om, at en sådan foranstaltning er den *eneste* foranstaltning, der vil være effektiv i forhold til alle andre overvejede foranstaltninger, herunder dem der er nævnt i bilag 1.

Når et stort antal tredjelandstatsborgere passerer den ydre grænse, kan det under visse omstændigheder begrunde, at der straks genindføres kontrol ved visse indre grænser i en given periode for at sikre, at der straks kan træffes de nødvendige foranstaltninger for at opretholde den offentlige orden og den indre sikkerhed i EU eller i medlemsstaterne. Under sådanne omstændigheder kan en medlemsstat genindføre kontrol ved de indre grænser i en periode på højst fem dage på den måde, der er beskrevet ovenfor under uforudsigelige begivenheder. Hvis medlemsstaten ønsker at forlænge genindførelsen af grænsekontrol ud over denne periode, skal den underrette Kommissionen og medlemsstaterne i den henseende, og forlængelsen kan indrømmes på EU-niveau via den særlige procedure for hastende tilfælde, jf. artikel 8 i ovennævnte forordning nr. 182/2011.

Genindførelse af målrettet kontrol ved udvalgte indre grænser kan sikre, at tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold pågribes og tilbagesendes, helst frivilligt, i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 2008/115 (tilbagesendelsesdirektivet), enten direkte til deres oprindelsesland eller til transitmedlemsstaten, hvis det er muligt i henhold til en bilateral aftale, der foreskriver sådanne tilbagesendelser. En sådan foranstaltning kan også give mulighed for at optræfle kriminelle netværk, navnlig hvis det formodes, at mange af de pågældende migranter er ofre for organiseret menneskesmugling eller menneskehandel i Den Europæiske Union eller selv er involveret i kriminelle aktiviteter.