



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.9.2011
KOM(2011) 561 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

Förvaltning av Schengensamarbetet - att stärka området utan inre gränskontroller

1. INLEDNING

1.1. Ett område utan kontroller vid de inre gränserna

Fri rörlighet är en av Europeiska unionens grundläggande principer och möjligheten att förflytta sig inom Europeiska unionen utan gränskontroller vid de inre gränserna är en av dess största landvinningar. Många människor utnyttjar denna frihet (över en miljard resor görs inom EU varje år) och den allmänna opinionen rangordnar konsekvent friheten att resa som en av de viktigaste fördelarna med EU.¹ Dessutom är ett område utan kontroller vid de inre gränserna avgörande för att den inre marknaden ska fungera, inbegripet den fria rörligheten för arbetstagare, varor och tjänster, liksom för Europas fortsatta insatser för att öka den ekonomiska tillväxten.

Schengenområdet grundar sig på en uppsättning regler (Schengenregelverket) som inte bara omfattar avskaffandet av gränskontroller vid de inre gränserna och gemensamma regler för kontrollen av de yttre gränserna, utan också en gemensam viseringspolitik, polissamarbete och rättsligt samarbete, gemensamma regler för återsändande av olagliga migranter, samt inrättandet av gemensamma databaser såsom Schengens informationssystem.

Schengensamarbetet fungerar i princip väl, men den senaste tidens skeenden har accentuerat behovet av att se till att Schengenområdet på ett effektivt sätt kan hantera de påfrestningar som orsakas av svagheter vid dess yttre gränser eller yttre faktorer bortom dess kontroll. EU måste ta itu med dessa olika utmaningar och samtidigt trygga medborgarnas rätt till fri rörlighet.

Därför pekade kommissionen i sitt meddelande om migration från maj 2011² på behovet av en samordnad reaktion på EU-nivå på sådana situationer, och angav att den skulle kunna föreslå en lämplig mekanism samt andra sätt att säkerställa ett enhetligt genomförande och en enhetlig tolkning av Schengenreglerna.

Europeiska rådet begärde vid sitt möte den 23–24 juni 2011³ att en mekanism skulle ”införas för att man ska kunna reagera på exceptionella omständigheter som kan äventyra det övergripande Schengensamarbetet, utan att därigenom riskera principen om fri rörlighet för personer.” Kommissionen uppmanades att i september 2011 lägga fram ett förslag i detta syfte.

Detta meddelande och de åtföljande lagstiftningsförslagen⁴ är ett svar på denna begäran och på begäran från rådet (rättsliga och inrikes frågor) i juni om en utökad politisk vägledning om Schengensamarbetet⁵, samt på Europaparlamentets resolution från juli⁶ som kräver att en eventuell ny mekanism ska vara inriktad på att öka rörelsefriheten och stärka EU:s förvaltning av Schengenområdet.

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

² KOM(2011) 248, 4.5.2011.

³ EUCO 23/11, 24.6.2011.

⁴ KOM(2011)559 och KOM(2011)560.

⁵ 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395].

⁶ P7_TA(2011)0336.

EU-medborgarna förväntar sig att kunna åtnjuta rätten till fri rörlighet och att resa fritt i ett säkert Europa utan gränser. Detta får inte äventyras av brottslighet, terrorism eller andra hot. Samtidigt måste EU och dess medlemsstater kunna reagera snabbt och effektivt på allvarliga hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Med detta omfattande paket av sammanlänkade åtgärder avser kommissionen att åstadkomma en samordnad och EU-baserad reaktion som tryggar EU-rättens grundläggande principer, särskilt rätten till fri rörlighet, och som gör det möjligt att ta hänsyn till alla europeiska intressen vid säkerställandet av Schengenområdet, samtidigt som gränser sätts för ensidiga nationella initiativ som, var för sig, aldrig kan vara ett effektivt svar på gemensamma hot. Ett väsentligt och absolut nödvändigt inslag i detta åtgärds paket är att man ser till att det exceptionella och tillfälliga återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna beslutas i enlighet med gemenskapsmetoden, och med beaktande av kommissionens allmänna ansvarsskyldighet inför Europaparlamentet.

2. ATT STÄRKA FÖRVALTNINGEN AV SCHENGENOMRÅDET

Den fria rörligheten för medborgare inom området utan inre gränskontroller grundar sig på ett system där det finns ett ömsesidigt förtroende mellan de deltagande staterna i fråga om att de kommer att vara redo och i stånd att genomföra de olika rättsakter som ingår i Schengenregelverket.

Europeiska unionen har redan inrättat verktyg för att hjälpa medlemsstaterna att fullgöra sina skyldigheter och reagera på kritiska omständigheter som skulle kunna äventyra Schengen. Exempelvis kan medlemsstaterna söka ekonomiskt och praktiskt stöd från kommissionen via EU-fonderna. Frontex kan organisera gemensamma insatser eller placera ut grupper för snabba ingripanden vid gränserna. Medlemsstaterna kan också begära ytterligare stöd från andra medlemsstater, Europol eller Europeiska stödkontoret för asylfrågor. Ytterligare upplysningar finns i bilaga 1.

Som anges i meddelandet om migration från maj 2011⁷, kommer kommissionen tillsammans med medlemsstaterna att fortsätta sitt arbete med riktlinjer för att trygga ett enhetligt genomförande av Schengenreglerna. Processen inleddes med ett expertmöte i juli 2011. Experterna kommer att fastställa brister och områden där Schengenregelverket kan behöva klargöras ytterligare, till exempel när det gäller utfärdande av resehandlingar och uppehållstillstånd.

Dessa verktyg kan dock inte i sig säkerställa att Schengenreglerna tillämpas enhetligt av varje medlemsstat. För att kontrollera detta finns utvärderingsmekanismen för Schengen, som används för att övervaka tillämpningen av Schengenregelverket och utfärda rekommendationer om eventuella brister. Den nuvarande mekanismen, som bygger på ett mellanstatligt system med inbördes granskning, är inte tillräckligt kraftfull för att på ett effektivt sätt åtgärda alla svagheter. Därför föreslog kommissionen förra året ett unionslett arbetssätt⁸.

Centralt för detta nya arbetssätt är möjligheten till förhandsanmälda och oanmälda besök i en given medlemsstat av grupper ledda av kommissionen, med experter från andra medlemsstater och Frontex, för att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket. I den

⁷ KOM(2011) 248.

⁸ KOM(2010) 624, 16.11.2010.

rapport som upprättas efter varje besök ska eventuella brister fastställas med tydliga rekommendationer till åtgärder för att avhjälpa bristerna och tidsfrister för när var och en av dessa åtgärder ska vara genomförd. Den bedömda medlemsstaten ska sedan upprätta en handlingsplan där den anger hur den avser att ta itu med dessa rekommendationer. Unionsledda kontroller av tillämpningen av handlingsplanen kan inbegripa ytterligare besök.

Dessa förändringar kommer att förbättra utvärderings- och övervakningssystemet, men de åtgärder inte de situationer där dessa insatser, även om de kombineras med de åtgärder som beskrivs i bilaga I, är otillräckliga för att avhjälpa en medlemsstats brister i genomförandet av regelverket och särskilt i kontrollen av de yttre gränserna.

Därför kan det, när åtgärder som vidtagits på unionsnivå eller nationell nivå inte förbättrar situationen, vara nödvändigt att återinföra gränskontroller vid de inre gränserna till den medlemsstat som uppvisar bristerna, om situationen innebär ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten på unionsnivå eller nationell nivå. En sådan åtgärd skulle bara vidtas som en sista utväg, och bara i den utsträckning och så länge som det krävs för att på ett proportionerligt sätt begränsa de negativa konsekvenserna av de exceptionella omständigheterna. Införandet av en sådan möjlighet i systemet för förvaltning av Schengensamarbetet skulle också utgöra en förebyggande åtgärd med avskräckande effekt.

För att ta itu med detta ändrar därför kommissionen sitt förslag från 2010.

3. EXCEPTIONELLA OMSTÄNDIGHETER SOM KAN LEDA TILL ETT ÅTERINFÖRANDE AV KONTROLLER VID DE INRE GRÄNSERNA SOM EN SISTA UTVÄG

Hur fungerar återinförandet av kontroller vid de inre gränserna idag?

Enligt kodexen om Schengengränserna⁹ får medlemsstaterna tillfälligt återinföra kontroller vid sina inre gränser i exceptionella omständigheter, om "allvarliga hot föreligger mot medlemsstaternas allmänna ordning eller inre säkerhet". Om de hot som motiverar återinförandet kan förutses måste den berörda medlemsstaten "utan dröjsmål" anmäla återinförandet till övriga medlemsstater och kommissionen, och lämna all relevant information om återinförandets omfattning och varaktighet, samt skälen till detta. Kommissionen får avge ett yttrande om meddelandet, vilket kan leda till samråd mellan medlemsstaterna och kommissionen. I brådskande fall får återinförandet ske omedelbart.

I oktober 2010¹⁰ rapporterade kommissionen att denna möjlighet att återinföra kontrollerna vid de inre gränserna hade använts 22 gånger sedan kodexen trädde i kraft i oktober 2006. Sedan rapporten offentliggjordes har de inre gränskontrollerna återinförts av medlemsstaterna ytterligare fyra gånger, senast av Norge och Sverige som svar på terrorhandlingarna i Norge. I de flesta fall har dock återinförandet av gränskontroller använts för att göra det möjligt för polismyndigheterna att hantera konsekvenserna på säkerhetsområdet av större sportevenemang, politiska demonstrationer eller politiska möten med hög profil. Ett ensidigt återinförande av gränskontrollerna har aldrig pågått i mer än 30 dagar och vanligen under en mycket kortare period.

⁹ EUT L 105, 13.4.2006, s. 1.

¹⁰ KOM(2010) 554.

Den information som medlemsstaterna måste lämna till övriga medlemsstater och kommissionen inkommer dock ofta inte i tillräckligt god tid, eller är inte tillräckligt detaljerad, för att kommissionen på ett meningsfullt sätt ska kunna avge ett yttrande om anmälan.

Behovet av en mekanism på unionsnivå

Eftersom den fria rörligheten för personer inom området utan inre gränser är en av EU:s viktigaste landvinningar, som alla de som bor i detta område drar nytta av, bör en allmän regel vara att beslut som rör denna fråga måste fattas på unionsnivå, snarare än ensidigt på nationell nivå.

En samordnad åtgärd på EU-nivå gör det möjligt att ta hänsyn till alla intressen i Europa. En sådan åtgärd bör användas i situationer där medlemsstaterna står inför ett hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten som är allvarligt, kortsiktigt och till största delen lokalt samt vid situationer som har vidare och mer långsiktiga konsekvenser. I båda fallen är det lämpligt med en samordnad åtgärd på EU-nivå, eftersom det ligger i sakens natur att alla beslut om att återinföra gränskontrollerna vid de inre gränserna – även sådana beslut som endast avser en begränsad tidsperiod och ett begränsat geografiskt område – kommer att få både mänskliga och ekonomiska konsekvenser även utanför den medlemsstat som vidtar åtgärden. Det är särskilt motiverat med en samordnad EU-åtgärd när en del av den yttre gränsen utsätts för ett oväntat och starkt tryck eller om en medlemsstat konsekvent underlåter att fullgöra sin skyldighet att kontrollera sitt avsnitt av den yttre gränsen.

Återinförande av gränskontroller bör bara tillgripas som en sista utväg och endast fram till dess att andra åtgärder har vidtagits för att stabilisera situationen vid det aktuella yttre gränsavsnittet, antingen på EU-nivå – i en anda av solidaritet – och/eller på nationell nivå, i syfte att säkerställa en bättre efterlevnad av de gemensamma reglerna.

Förslaget förstärkt EU-baserat arbetssätt för exceptionellt återinförande av kontroller vid de inre gränserna

Ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kommer fortsatt att vara det enda skälet till att de inre gränskontrollerna återinförs. De strikta kriterierna för exceptionella undantag från området utan inre gränser mildras inte och kommer att tillämpas varje gång då en sådan åtgärd övervägs. Detta kommer att vara fallet vid händelser som större sportevenemang eller politiska möten med hög profil, men också för händelser som kräver omedelbara åtgärder såsom terrorattacker eller andra kriminella attacker, till exempel det illdåd som nyligen ägde rum i Norge.

De negativa konsekvenserna av antingen en medlemsstats konsekventa underlåtenhet att på ett tillfredsställande sätt skydda ett avsnitt av EU:s yttre gräns, eller av ett plötsligt och oväntat inflöde av tredjelandsmedborgare vid ett avsnitt av den gränsen, skulle båda, under vissa omständigheter, kunna karaktäriseras som ett sådant hot. I bilaga 2 sammanfattas de huvudtyper av situationer som kan uppstå.

Huvudregeln enligt ett förstärkt EU-baserat arbetssätt skulle vara att ett eventuellt beslut om att återinföra de inre gränskontrollerna skulle fattas av kommissionen i form av en genomförandeakt där medlemsstaterna är inblandade i vederbörlig ordning. Europaparlamentet skulle underrättas om sådana åtgärder. Beslutet skulle fastställa omfattningen av och varaktigheten för återinförandet av kontrollerna, och skulle gälla i förnybara perioder på upp till 30 dagar, med en maximal varaktighet på sex månader. Denna

sexmånadersgräns skulle undantagsvis inte gälla för situationer där återinförandet av de inre gränskontrollerna följer av ett negativt resultat av utvärderingsmekanismen för Schengen på grund av en medlemsstats konsekventa underlåtenhet att på ett tillfredsställande sätt skydda sitt avsnitt av den yttre gränsen.

I brådskande situationer kan medlemsstaterna dock fortfarande vidta ensidiga åtgärder för att återinföra de inre gränskontrollerna, men endast under en begränsad period (fem dagar), varvid en eventuell förlängning måste beslutas enligt det nya EU-förfarandet för genomförandeakter.

När beslut fattas om ett tillfälligt återinförande av gränskontroller måste en bedömning göras av huruvida en sådan åtgärd är nödvändig för att minska det hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten på unionsnivå eller nationell nivå som gett upphov till begäran om eller initiativet till återinförande av de inre gränskontrollerna, samt en bedömning av om åtgärden står i proportion till det hotet. Bedömningen ska grundas på den detaljerade information som den berörda medlemsstaten eller de berörda medlemsstaterna lämnar in eller eventuella övriga relevanta uppgifter. Vid en sådan bedömning ska särskild hänsyn tas till följande:

- De sannolika effekterna av eventuella hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten på unionsnivå eller nationell nivå, däribland hot från organiserad brottslighet eller terrorism.
- Tillgången till tekniska eller ekonomiska stödåtgärder som skulle kunna tillgripas eller som har tillgripits på nationell och/eller europeisk nivå, däribland bistånd av unionsorgan såsom Frontex eller Europol, och sannolikheten att sådana åtgärder på ett tillfredsställande sätt tar itu med hoten mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten på unions eller nationell nivå.
- De nuvarande och sannolika framtida effekterna av eventuella allvarliga underlåtelser i samband med kontrollen av de yttre gränserna eller förfaranden för återsändande som fastställts i Schengenutvärderingar i enlighet med förordningen om inrättandet av en utvärderings- och övervakningsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket.
- De sannolika effekterna av en sådan åtgärd avseende den fria rörligheten inom området utan inre gränskontroller.

Det är tydligt att återinförandet av de inre gränskontrollerna är en sista utväg, som bara kan övervägas om alla andra åtgärder har visat sig inte kunna minska det allvarliga hot som har fastställts.

Det bör understrykas att de berörda medlemsstaterna, när kontroller vid de inre gränserna införs, förblir bundna av sin skyldighet att trygga rättigheterna för de personer som har rätt till fri rörlighet enligt fördragen och stadgan om de grundläggande rättigheterna samt enligt direktiv 2004/38 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Även om kontrollerna vid de inre gränserna tillfälligt återinförs kan således EU-medborgare och deras familjemedlemmar resa in på en annan medlemsstats territorium om de bara visar upp ett giltigt pass eller ID-kort. Alla de rättssäkerhetsgarantier som EU-medborgarna och deras familjemedlemmar åtnjuter kvarstår. Tredjelandsmedborgare som uppehåller sig lagligen i Schengenområdet kommer

också att kunna fortsätta att resa med sina resehandlingar och, när så fordras, sina giltiga viseringar eller uppehållstillstånd.

4. EU-TILLSYN AV FÖRVALTNINGEN AV SCHENGENSAMARBETET

Eftersom området utan inre gränskontroller är en av Europeiska unionens mest uppskattade friheter för de personer som bor och reser i detta område, bör EU-institutionerna skydda denna frihet utan att äventyra medlemsstaternas och EU:s möjlighet att effektivt hantera allvarliga hot mot säkerheten eller den allmänna ordningen. Därför är det viktigt att upprätthålla en konstant dialog mellan de viktigaste politiska parterna om Schengenområdets funktion och de utmaningar som det står inför. En förstärkt utvärderingsmekanism för Schengen, kombinerad med en EU-baserad mekanism för att reagera på exceptionella hot, är lagstiftningsinstrument som kommer att effektivisera Schengenområdet och öka insynen i hur det fungerar.

Utöver dessa lagstiftningsinstrument kommer ansvarsskyldigheten och den demokratiska kontrollen att stärkas genom en regelbunden rapportering till Europaparlamentet om resultatet av de olika övervakningsbesöken inom ramen för utvärderingsmekanism för Schengen och genom att Europaparlamentet omedelbart underrättas om eventuella åtgärder som skulle kunna leda till att gränskontrollerna återinförs. Dessutom kommer kommissionen två gånger per år att lägga fram en översyn av Schengensamarbetets funktion till Europeiska unionens institutioner. Detta kommer att utgöra grunden för en regelbunden debatt i Europaparlamentet och rådet, och bidra till att den politiska vägledningen och samarbetet inom Schengenområdet stärks.

Kommissionen kommer också att undersöka metoder för att öka allmänhetens medvetenhet om hur Schengensamarbetet fungerar, bland annat genom att se till att lämplig information ges när ett exceptionellt beslut fattas om att tillfälligt återinföra gränskontrollerna.

5. SLUTSATS

Schengenområdet är av avgörande betydelse för alla som lever i Europa. Kommissionen föreslår att Schengenregelverket ska stärkas med hjälp av ett förvaltningssystem genom vilket man kan reagera effektivt, och på ett snabbt och samordnat unionsomfattande sätt, på exceptionella omständigheter och utmaningar som kan äventyra Schengensamarbetets övergripande funktionssätt. Kommissionen föreslår också att en mer regelbunden och strukturerad politisk dialog ska inledas mellan EU-institutionerna om Schengenområdets funktionssätt.

EU-ÅTGÄRDER FÖR ATT BISTÅ MEDLEMSSTATERNA MED FÖRVALTNINGEN AV DERAS YTTRE GRÄNSER

En medlemsstat kan begära praktiskt och ekonomiskt stöd för att hantera kritiska situationer eller en brist vid sina yttre gränser från följande källor:

Bistånd från Frontex

Frontex är det EU-organ som har till uppgift att stödja medlemsstaterna i kontrollen av deras yttre gränser. De ytterligare medel som Frontex har tillgång till efter den nyligen genomförda översynen av dess huvudförordning, samt den utvidgning av dess mandat som denna översyn har medfört, kommer att öka Frontex förmåga att bistå medlemsstater som står inför särskilda utmaningar när det gäller förvaltningen av sina yttre gränser eller när det gäller följderna av ett stort inflöde av migranter under en kort tid.

Det praktiska biståndet omfattar gemensamma insatser som till exempel är inriktade på att patrullera de yttre gränserna i alla medlemsstaters gemensamma intresse. Ett exempel är den pågående gemensamma marina operationen "Hermes" i södra Medelhavet, som inleddes i februari 2011 inom ramen för Europeiska nätverket för kustbevakning och vars huvudsakliga målsättning att kontrollera invandringsströmmarna från Nordafrika till Italien och Malta. Den pågående operationen "Poseidon" längs land- och havsgränserna mellan Grekland och Turkiet är ett annat exempel på en sådan gemensam insats.

Bistånd från Frontex kan också ta formen av utplacering av enheter för snabba ingripanden vid gränserna på begäran av en medlemsstat. Sådana enheter utplacerades längs landgränsen mellan Grekland och Turkiet från november 2010 till mars 2011. Enheterna består av gränsvakter från ett antal EU-medlemsstater under operativ ledning av värdmedlemsstaten. Efter översynen av Frontex-förordningen har möjligheterna till bistånd från Frontex rationaliserats och förstärkts genom möjligheten att begära utplacering av europeiska gränsbevakningsgrupper.

Frontex kan också bistå en medlemsstat med att bygga upp sin kapacitet på det tekniska området och på personalområdet när det gäller att förvalta sina gränser eller fullgöra andra aspekter av sina skyldigheter enligt Schengenregelverket, exempelvis avseende återsändande av olagliga migranter. Frontex har till exempel gett sådant bistånd till Grekland för att utveckla landets kapacitet att hantera återsändandet av olagliga migranter.

EU-finansiering

Ekonomisk solidaritet mellan Europeiska unionens medlemsstater på området gränsförvaltning beviljas genom Europeiska fonden för de yttre gränserna. Finansiering som kan ha direkta eller indirekta effekter när det gäller att bistå medlemsstaterna att klara av inflödet av migranter är också tillgängligt inom andra EU-fonder med anknytning till migration, särskilt den europeiska fonden för återvändande, Europeiska flyktingfonden och Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare. Medel finns tillgängliga som en del av de årliga utbetalningarna till verksamhet som anordnas på nationell nivå (med användning av nationella anslag) eller i flera medlemsstater ("gemenskapsåtgärder"), eller i form av nödutbetalningar, och förvaltas av kommissionen. Exempelvis beviljades Italien 2011 nödfinansiering inom ramen för Europeiska fonden för de yttre gränserna (och Europeiska

flyktingfonden), som hjälper landet att åtminstone delvis hantera följderna av det stora inflöde av nordafrikanska migranter som det har varit föremål för detta år. Under de senaste åren har också Grekland, Malta, Spanien och Italien fått stöd med att hantera svagheter vid gränsövergångar via "särskilda åtgärder" inom ramen för Europeiska fonden för de yttre gränserna.

I meddelandet *En dialog om migration, rörlighet och säkerhet med länderna i södra Medelhavsområdet* gav kommissionen uttryck för uppfattningen att en sund gränsförvaltning endast kommer att vara möjlig om det mobiliseras tillräckliga finansiella resurser från EU. Dessutom har kommissionen i meddelandet *En budget för Europa 2020* föreslagit en mycket betydande ökning av den finansiering som anslås till inrikes frågor, sammanlagt cirka 8,2 miljarder euro för perioden 2014–2020, för att garantera att migrationsfrågorna hanteras på lämplig sätt och inom rimlig tid.

Övriga stödåtgärder

Beroende på de omständigheter som den berörda medlemsstaten står inför, och särskilt om en stor mängd asylsökande har anlänt till staten i fråga, kan det vara meningsfullt söka bistånd från Europeiska stödkontoret för asylfrågor, kanske i form av asylexpertgrupper som till exempel kan tillhandahålla teknisk rådgivning om mottagandet eller behandlingen av asylsökande. Grekland har fått denna typ av bistånd för kapacitetsuppbyggnad från stödkontoret under de senaste månaderna, i syfte att stärka de viktigaste delarna av sitt asylsystem.

Om de utmaningar som medlemsstaterna står inför har anknytning till brottslighet, kan det vara lämpligt att söka bistånd från Europol. Om till exempel brottsnätverk är inblandade i smuggling av eller olaglig handel med migranter, kan Europol bistå med att utarbeta och genomföra effektiva åtgärder mot sådana nätverk. Europol har under de senaste månaderna bistått Italien genom att göra riskbedömningar av i vilken utsträckning den instabila politiska situationen i regionen kan utnyttjas av brotts- och terroristnätverk. Europol har också bistått Italien på plats på Lampedusa och säkerställt en tillgång i realtid till brottsdatabaser samt hjälpt till med insamlingen av information.

Under vissa omständigheter kan en eller fler medlemsstater tillhandahålla ad hoc-stöd till en medlemsstat i svårighet, särskilt om den bistående medlemsstaten direkt påverkas av krissituationen i den andra staten, kanske eftersom det är en grannland, eller om den berörda staten har någon särskild kapacitet eller expertis som skulle kunna vara användbar för medlemsstaten i svårigheter.

Samarbete med tredjeländer

EU och dess organ har möjlighet att vidta en lång rad åtgärder för att samarbeta och inleda en dialog med tredjeländer som är ursprungs- och transiteringsländer, i syfte att bistå dem när det gäller stärkandet av gränskontroller och hejda flödet av olagliga migranter till EU. Sådant bistånd kan till exempel ta sig formen av ekonomiskt eller materiellt stöd till det berörda tredjelandet, exempelvis för att bistå landet när det gäller att hantera en humanitär kris. På samma sätt kan bistånd till medlemsstaterna genom kontakter med tredjeländer ta formen av diskussioner om återtagande av olagliga migranter som har sitt ursprung i ett visst tredjeland, eller av tillhandahållande av tekniskt stöd med anknytning till migrationshantering eller genomförande av ett regionalt skyddsprogram.

HUVUDTYPER AV EXCEPTIONELLA SITUATIONER DÄR ETT TILLFÄLLIGT ÅTERINFÖRANDE AV INRE GRÄNSKONTROLLER SKULLE KUNNA ÖVERVÄGAS

För att belysa hur den nya ordningen för ett tillfälligt eller exceptionellt återinförande av inre gränskontroller skulle fungera i praktiken, följer nedan en icke-uttömmande beskrivning av de huvudsakliga situationer där sådana åtgärder skulle kunna övervägas, samt en redogörelse för de förfarandemässiga steg som skulle kunna tillgripas i sådana fall.

Förutsebara händelser med till största delen lokala effekter på kort sikt

Om en händelse som leder till ett behov av att återinföra de inre gränskontrollerna kan förutses, ska den berörda medlemsstaten minst sex veckor i förväg anmäla åtgärden till kommissionen och övriga medlemsstater samt tillhandahålla all relevant information om orsakerna till åtgärden, och planerad omfattning och varaktighet. Om den berörda åtgärden kan förutses under en kortare tid än sex veckor innan beslutet om återinförandet måste fattas, bör den anmälas så snart som möjligt. Detta följs av en genomförandeakt i form av ett kommissionsbeslut, antaget genom granskningsförfarandet varvid den planerade åtgärdens nödvändighet och proportionalitet bedöms (artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 182/2011 av den 16 februari 2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter¹¹).

Erfarenheten visar att denna typ av scenario motsvarar de situationer där sannolikheten är störst att det fattas beslut om återinförande av inre gränskontroller, till exempel i samband med större sportevenemang, politiska demonstrationer eller politiska möten med hög profil osv.

Brådskande oförutsedda händelser med effekter på kort sikt

Vissa händelser som leder till att drastiska kortsiktiga åtgärder måste vidtas för att trygga säkerheten eller andra allmänna intressen av avgörande betydelse, däribland ett möjligt återinförande av inre gränskontroller under en begränsad period, är till sin natur omöjliga att förutse. Detta skulle till exempel kunna vara fallet vid terroristattacker eller andra mer omfattande brottsliga handlingar, där det finns ett behov av att vidta alla möjliga åtgärder för att se till att gränsmännen grips så snabbt som möjligt.

Under sådana omständigheter får medlemsstaterna omedelbart återinföra inre gränskontroller i högst fem dagar. Om de vill förlänga denna period måste de anmäla detta till kommissionen och medlemsstaterna. En sådan förlängning kan beslutas snabbt genom ett särskilt förfarande för brådskande ärenden i enlighet med artikel 8 i ovannämnda förordning (EU) nr 182/2011.

Konsekvent underlåtenhet att förvalta ett avsnitt av unionens yttre gräns

Som en sista utväg sedan man provat alla andra åtgärder, kan det under vissa omständigheter vara nödvändigt att begränsa de negativa följderna av att en medlemsstat underlåter att kontrollera sitt avsnitt av de yttre gränserna genom att tillfälligt återinföra vissa inre gränskontroller.

Bristerna i gränsförvaltningen fastställs i den rapport som utarbetas som en del av utvärderingsmekanismen och som innehåller rekommendationer om hur bristerna ska

¹¹ EUT L 55, 28.2.2011, s. 13.

åtgärdas. De berörda medlemsstaterna måste utarbeta en handlingsplan som syftar till att genomföra dessa rekommendationer, och genomförandet av handlingsplanen ska övervakas av kommissionen. Kommissionen kan begära att den berörda medlemsstaten vidtar vissa specifika åtgärder, till exempel att begära stöd från Frontex eller att under en tid stänga ett särskilt gränsövergångsställe för att komma till rätta med vissa brister. Om dessa åtgärder visar sig vara otillräckliga för att åtgärda bristerna, och i den mån som bristerna utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten på unionsnivå eller nationell nivå, skulle kommissionen kunna besluta att tillfälligt återinföra de inre gränskontrollerna. Kommissionen ska, innan den vidtar en sådan allvarlig åtgärd, till fullo beakta behovet av åtgärden och huruvida den är proportionerlig, vilket innebär en bedömning av den sannolika inverkan på den fria rörligheten för personer inom Schengenområdet.

Händelser med potentiellt omfattande effekter på kort eller längre sikt

Det kan uppstå situationer där ett stort antal tredjelandsmedborgare korsar en eller flera medlemsstaters yttre gränser. Detta kan leda till oväntade och avsevärda sekundära förflyttningar av tredjelandsmedborgare som uppehåller sig olagligen i en eller flera medlemsstater. I en sådan situation, och i den mån som omständigheterna är sådana att de utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten på unionsnivå eller nationell nivå, skulle ett tillfälligt återinförande av vissa inre gränskontroller kunna betraktas som en sista utväg. En medlemsstat som önskar återinföra inre gränskontroller under sådana omständigheter skulle kunna inkomma med en begäran till kommissionen på det sätt som anges ovan för förutsebara händelser. Innan kommissionen fattar ett sådant beslut måste den samråda med medlemsstaterna och berörda parter samt vara övertygad om att detta är den *enda* åtgärd som rimligen är verkningsfull, efter att ha beaktat alla övriga åtgärder inbegripet de som beskrivs i bilaga 1.

Under vissa omständigheter skulle det faktum att ett stort antal tredjelandsmedborgare korsar de yttre gränserna berättiga ett omedelbart återinförande av vissa inre gränskontroller under en tid, för att garantera att de nödvändiga åtgärderna snabbt kan vidtas i syfte att skydda den allmänna ordningen och den inre säkerheten på unionsnivå eller nationell nivå. Under sådana omständigheter skulle en medlemsstat kunna återinföra inre gränskontroller i högst fem dagar på det sätt som beskrivs ovan för oförutsedda händelser. Om medlemsstaten vill förlänga denna period måste den anmäla detta till kommissionen och medlemsstaterna, varvid en förlängning kan beviljas på EU-nivå genom det särskilda förfarande för brådskande ärenden som fastställts i artikel 8 i förordning (EU) nr 182/2011.

Genom att återinföra vissa riktade kontroller vid utvalda inre gränser skulle man kunna se till att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt grips och återsänds, helst frivilligt, i enlighet med villkoren i direktiv 2008/115 (återvändandedirektivet), antingen direkt till sitt ursprungsland eller till den medlemsstat genom vilken de har transiterat, om detta är möjligt på grundval av ett bilateralt avtal med bestämmelser om ett sådant återsändande. Det skulle också göra det möjligt att störa verksamheten i vissa kriminella nätverk, särskilt om det anses som sannolikt att många av de berörda migranterna utsatts för eller fallit offer för organiserad smuggling eller olaglig handel inom EU, eller själva är inblandade i brottslig verksamhet.