



Ändringar i Schengens gränskodex

Justitiedepartementet

2022-01-24

Dokumentbeteckning

COM (2021) 891

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

Sammanfattning

Förslaget rör ändringar i Schengens gränskodex, bland annat de delar som avser tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna. Därutöver föreslås definitioner och förtydliganden av begrepp hänförliga till instrumentalisering av migranter och gränsövervakning. Vidare innehåller förslaget en helt ny bestämmelse som syftar till att vid behov möjliggöra bindande gemensamma åtgärder i form av ett inreseförbud till EU från tredjeland när det föreligger en situation med epidemisk potential. Ytterligare ändringsförslag omfattar justeringar av befintliga bestämmelser om polisiära- och andra myndighetskontroller i gränsområden där kontrollerna inte utgör gränskontroll.

Regeringen välkomnar kommissionens förslag i stort men anser att delar av förslaget som kan komma att beröra bland annat frågan om EU:s behörighet att lagstifta i vissa delar behöver klargöras. Det är viktigt att medlemsstaternas behov av flexibilitet beaktas, bland annat i de delar som avser avlägsnande av tredjelandsmedborgare som påträffas i områden nära inre gräns och avseende möjligheten för medlemsstaterna att återinföra gränskontroll vid inre gräns.

1.1 Ärendets bakgrund

Ett förslag till revidering av Schengens gränskodex lades fram av kommissionen redan 2017. Förslaget tog främst upp ändringar i bestämmelserna för långvariga återinförda gränskontroller mellan Schengenländerna. Rådet och Europaparlamentet nådde dock ingen överenskommelse om förslaget, varför kommissionen den 14 december 2021 lade fram ett nytt förslag i enlighet med den i juni meddelade strategin för Schengensamarbetet.

1.2 Förslagets innehåll

En del av förslaget rör begreppet instrumentalisering av migranter. Instrumentalisering av migranter definieras i korthet som en situation där ett tredjeland aktivt förmår migranter att ta sig till EU:s yttre gräns om det sker i avsikt att destabilisera en enskild medlemsstat eller unionen. Vidare förtydligas begreppet gränsövervakning och det klargörs vilka åtgärder som kan vidtas vid situationer där instrumentalisering förekommer. Det fastslås att en medlemsstat kan stänga vissa gränsövergångsställen eller begränsa deras öppettider. Därutöver blir en medlemsstat skyldig att intensifiera sin gränsövervakning när det föreligger en situation med instrumentalisering av migranter.

Förslaget om inreseförbud med hänvisning till en epidemiologisk situation är nytt även om hot mot folkhälsa förekommer i nuvarande gränskodex som ett skäl för att neka en tredjelandsmedborgare inresa. Med erfarenheterna från pandemin och de olika reaktionerna och åtgärderna gentemot tredjeland som vidtogs av medlemsstaterna så anser kommissionen att det behövs en möjlighet till bindande gemensamma åtgärder. Till förslaget hör definitioner av nödvändiga- respektive icke-nödvändiga resor. Definitionerna kopplas till en bilaga med en uppräkningslista av de kategorier av personer och funktioner som omfattas av nödvändighetsbegreppet.

Det föreslås en modifierad bestämmelse som rör polisiära- och andra myndighetskontroller och som är tänkt att underlätta kontrollåtgärder som kan vidtas utan att medlemsstaten har återinfört gränskontroll. En ny artikel föreslås också i syfte att effektivt kunna avlägsna den som vid kontroll visat sig sakna rätt att vistas i landet. En tredjelandsmedborgare som saknar denna rätt ska enligt förslaget snabbt kunna återföra till den medlemsstat han eller hon närmast reste in ifrån.

När det gäller tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna innebär förslaget generellt att fler krav kommer ställas på de medlemsstater som avser fatta beslut om ett återinförande eller om en förlängning av ett tidigare beslut. Från kommissionen ska man enligt förslaget ta fram en enhetlig form för den notifiering som krävs innan beslut (förutom vid

kontroller som införs på grund av oförutsedda händelser). Vid återinförande, men särskilt vid förlängning, kommer man enligt förslaget kunna kräva utförligare motiveringar och analyser om skälen för återinförande eller förlängning.

Vid ett återinförande som sker på grund av oförutsedda omständigheter kommer enligt förslaget kontroller få återinföras med en inledande period om en månad men med möjlighet att förlänga upp till tre månader. I den nu gällande gränskodexen medges maximalt två månader då kontroll återinförs av oförutsedda skäl.

Vid ett återinförande som sker på grund av förutsebara omständigheter får gränskontroll enligt förslaget återinföras i perioder om sex månader men inte totalt överskridande två år vilket i stort motsvarar dagens bestämmelser som dock anger den kortare tiden till perioder om 30 dagar. Efter sex månaders återinförd gränskontroll kan kommissionen kräva att ett nytt beslut föregås av en riskanalys. Vid notifiering inför ett planerat återinförande kan kommissionen enligt förslaget också påkalla en konsultation med den berörda medlemsstaten. Medlemsstaten får då förklara de bakomliggande skälen för återinförandet. Kommissionen (och andra medlemsstater) kan därefter precis som nu avge åsikt i frågan. Detta medför i sig ingen åtgärd eller sanktion.

Vid omständigheter där det enligt kommissionen föreligger ett allvarligt hot som riskerar det allmänna funktionssättet för Schengenområdet kan kommissionen enligt förslaget föreslå att rådet fattar ett genomförandebeslut som medger återinförd gränskontroll vid de inre gränserna för flera medlemsstater. Ett sådant beslut kan fattas för perioder om sex månader i taget utan en fastställd bortre tidsgräns, men endast så länge som det allvarliga hotet består.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Den nationella lagstiftning som främst har koppling till Schengens gränskodex är utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Det kan inte uteslutas att förslaget kan komma att få effekter på dessa eller andra delar av lagstiftningen. En analys kommer därför fortsatt göras under förhandlingarnas gång.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget förväntas inte medföra några ekonomiska konsekvenser för vare sig EU-budgeten eller den nationella budgeten.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens översyn och förslag till ändringar i gränskodex.

Regeringen stödjer överlag förslagen som rör återinförande av gränskontroll vid inre gräns och anser att tidsgränsen för en återinförd gränskontroll vid inre gräns primärt bör avgöras av det allvarliga hotets varaktighet och att medlemsstaterna medges en sådan flexibilitet. Regeringen anser också att det är av vikt att de skyldigheter gentemot kommissionen avseende analys, motivering och övriga redogörelser som förslaget innebär inte blir för omfattande eller betungande.

Regeringen stödjer även förslaget i de delar som rör polisiära- och andra myndighetskontroller och avlägsnande av tredjelandsmedborgare till annan medlemsstats territorium. Bestämmelserna måste däremot beakta medlemsstaternas behov av flexibilitet samt nationell lagstiftning.

Regeringen stödjer överlag förslaget i de delar som avser att vid behov möjliggöra bindande gemensamma åtgärder i form av inreseförbud till EU från tredjeland. Detta under förutsättning att medlemsstaternas kompetens och behörighet att lagstifta på området respekteras i relevanta delar.

Åtgärder och undantag behöver också vara proportionerliga och ta hänsyn till att bland annat varu- och tjänstehandel inte ska påverkas i större utsträckning än vad som är nödvändigt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionens förslag har initialt välkomnats på en översiktlig nivå. Närmare synpunkter och inställning till detaljerna i förslaget är däremot ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 77(2)(b) och (e) samt 79(2)(c) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Förslaget innebär ändringar i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna). Beslut fattas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande, vilket kräver kvalificerad majoritet i rådet samt enighet med Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Det aktuella området faller inom den delade kompetensen mellan EU och dess medlemsstater vilket medger att EU agerar enbart om målet med ett förslag inte kan nås enbart av medlemsstaterna själva. Kommissionen anser att förslaget inte kan förverkligas av medlemsstaterna själva och att det bättre kan nås på gemensam EU-nivå.

Kommissionen anser också att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. Förslagen har sin grund i redan existerande bestämmelser och medför i huvudsak modifieringar. I frågan om inreseförbud vid hot mot hälsa hänvisas till rådsrekommendationen (EU) 2020/912. Medlemsstaternas rättigheter och kompetens erkänns samtidigt som de föreslagna åtgärderna inte bedöms medföra för långtgående konsekvenser vare sig mot dem eller i övrigt.

Regeringen delar kommissionens bedömning i stort. Syftet med förslaget kan inte uppnås av medlemsstaterna själva då det i likhet med vad kommissionen anger rör ett gemensamt regelverk som reglerar frågan om rätt till inresa över såväl nationella som gemensamma gränser.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna av förslaget i rådsarbetsgruppen inleddes den 7 januari 2022 och fortsätter under det franska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer