



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 14.12.2021
COM(2021) 891 final

2021/0428 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

**om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för
personer**

{SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final} - {SWD(2021) 463 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

Området utan kontroller vid de inre gränserna (*Schengenområdet*) är en av den europeiska integrationens största landvinningar. I meddelandet *En strategi för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde*¹ (*Schengenstrategin*) poängterade kommissionen att Schengens grundvalar är en del av EU:s DNA. Schengenområdet består av ett område där EU-medborgare och tredjelandsmedborgare som vistas lagligen på territoriet samt varor och tjänster kan röra sig fritt utan inre gränskontroller. Schengen är en viktig del av området med frihet, säkerhet och rättvisa och en central förutsättning för en fungerande inre marknad. Skapandet av Schengenområdet har medfört betydande sociala och ekonomiska fördelar för Europas samhällen.

Under senare år har området dock upprepade gånger satts på prov genom en rad kriser och utmaningar. Den omfattande flyktingkrisen 2015 blottade brister i unionens förvaltning av de yttre gränserna och visade att migrationssystemet inte var tillräckligt väl utformat för att hantera dessa utmaningar, med följden att ett antal medlemsstater återinförde inre gränskontroller. Inre gränskontroller har också återinförts som svar på det ihållande terrorisshotet i spåren av de många attackerna på europeisk mark. Även covid-19-pandemin har inneburit en aldrig tidigare skådad utmaning och satt stark press på Schengenområdet, vilket har lett till att många fler medlemsstater har återinfört inre gränskontroller som i vissa fall äventyrat den inre marknadens funktion. Allt detta har undergrävt det förtroendefulla klimat som är nödvändigt för att upprätthålla ett område utan inre gränskontroller.

Av dessa skäl meddelade kommissionen att den skulle sträva efter att komplettera de verktyg som är nödvändiga för att säkerställa att Schengenområdet fungerar som det ska, i syfte att återställa balansen i regelsystemet och återupprätta och stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna. En av åtgärderna för att göra Schengenområdet starkare och mer motståndskraftigt är ett nytt förslag till ändring av förordning (EU) 2016/399² (*kodexen om Schengengränserna*). Detta förslag är ett centralt steg i färdplanen för en ny migrations- och asylpakt. Alla lösningar som föreslås i den nya migrations- och asylpakten kommer att bidra till effektiv migrationshantering, närmare samarbete, fördelning av ansvaret mellan medlemsstaterna och en bindande solidaritetsram och därigenom stärka Schengenområdet.

Ett välfungerande Schengenområde kräver att reglerna tillämpas på ett enhetligt sätt, vid både de yttre och de inre gränserna. Det förutsätter förtroende mellan medlemsstaterna, effektiva kontroller av de yttre gränserna och alternativa åtgärder på medlemsstaternas territorium för att trygga en hög säkerhetsnivå inom Schengenområdet, då det inte förekommer några inre gränskontroller.

Den ram som fastställs i kodexen om Schengengränserna omfattar visserligen verktyg för att hantera sådana utmaningar som vi upplevt under de senaste åren, men det finns utrymme för förbättringar av specifika aspekter, särskilt när det gäller förmågan att reagera på ett enhetligt sätt på allvarliga hot mot folkhälsan, förmågan att reagera på hot till följd av

¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, *En strategi för ett fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde*, COM(2021) 277 final, 2.6.2021.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), EUT L 77, 23.3.2016, s. 1.

instrumentalisering av migranter samt möjligheterna att inom territoriet ingripa mot terrorism eller otillåtna förflyttningar.

Med tanke på de framväxande utmaningarna för Schengenområdet krävs ett antal riktade ändringar av de nuvarande reglerna i kodexen om Schengengränserna när det gäller både de yttre och de inre gränserna samt de befogenheter som utövas inom medlemsstaternas territorier, utan att ansvarsfördelningen mellan unionen och medlemsstaterna ifrågasätts.

Detta förslag måste ses mot bakgrund av pågående initiativ för att förbättra den övergripande styrningen av Schengensamarbetet. Med utgångspunkt i arbetet i det Schengenforum³ som inrättades 2020 kommer kommissionen i början av 2022 att anta en ”rapport om Schengenläget” där den sammanfattar situationen vad gäller inre gränskontroller, resultaten av Schengenutvärderingarna och läget med genomförandet av rekommendationerna. I dessa rapporter kommer kommissionen att integrera en resultattavla för Schengenläget för att på ett sammankopplat sätt bedöma Schengenregelverkets genomförande inom de olika politikområdena och för att bättre stödja medlemsstaterna vid eventuella utmaningar. Kommissionen har också föreslagit en översyn av Schengens utvärderings- och övervakningsmekanism för att göra den effektivare, mer strategisk och bättre rustad att hantera nya förhållanden och utmaningar. Översynen kommer att öka mekanismens kapacitet att underlätta den politiska dialogen om Schengenläget, med fokus på de områden som har potential att äventyra hela Schengenområdets funktion.

Yttre gränser

Schengenområdets existens förutsätter en hög grad av förtroende för en stabil förvaltning av de yttre gränserna. På grundval av erfarenheterna från perioden fram till slutet av 2021 bör förvaltningen av de yttre gränserna stärkas när det gäller följande två aspekter:

- Hälsorelaterade utmaningar

Covid-19-krisen har visat att de nuvarande reglerna inte är tillräckliga för att hantera krissituationer kopplade till sjukdomar med epidemiologisk potential. Covid-19-pandemins globala karaktär krävde *ad hoc*-åtgärder vid de yttre gränserna för att stävja smittspridningen över gränserna. I mars 2020 föreslog kommissionen ett samordnat beslut om att tillämpa reserestriktioner för icke nödvändiga resor från tredjeländer till Schengenområdet. Detta ledde till att rådet i juni 2020 antog en rekommendation⁴ i syfte att underlätta en enhetlig strategi när det gäller att begränsa tillträdet till Europeiska unionen för resenärer från länder med mycket problematisk epidemiologisk situation. Även om medlemsstaterna sinsemellan enades om en förteckning över tredjeländer för vilka restriktionerna för icke nödvändiga resor kunde upphävas har de ändå tillämpat den rekommendation som avses ovan på mycket olika sätt⁵. Vissa av dem har tillämpat förteckningen över länder i sin helhet, medan andra har beslutat att avskaffa restriktionerna endast för några eller till och med inget av länderna på förteckningen. Andra medlemsstater avskaffade restriktionerna för tredjeländer som inte ens fanns med på

³ I den nya migrations- och asylpakten tillkännagav kommissionen att ett särskilt Schengenforum skulle inrättas med berörda nationella myndigheter såsom inrikesministerier och nationell och regional (gräns)polis i syfte att stimulera ett mer konkret samarbete och ökat förtroende mellan medlemsstaterna till stöd för ett välfungerande Schengensamarbete. Det första Schengenforumet ägde rum den 30 november 2020, följt av ett andra forum den 17 maj 2021.

⁴ Rådets rekommendation (EU) 2020/912 om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU och ett eventuellt avskaffande av dessa restriktioner, 30.6.2020.

⁵ Se konsekvensbedömningen, avsnitt 2.1.2.

förteckningen och undergrävde därigenom den önskade enhetliga strategin. Ett nytt förfarande behövs för att kodifiera en konsekvent praxis och undvika de variationer som förekommer i dag.

- Utmaningar som rör instrumentaliseringen av migranter

Som nämns i kommissionens meddelande *Reaktion på statsstödd instrumentalisering av migranter vid EU:s yttre gränser*⁶, i EU:s förnyade handlingsplan mot smuggling av migranter (2021–2025) som antogs av kommissionen den 29 september 2021⁷ och i kommissionens förslag till förordning om åtgärder mot transportföretag som underlättar eller ägnar sig åt människohandel eller smuggling av migranter i samband med olaglig inresa till Europeiska unionens territorium⁸ är en mycket oroande företeelse som bevitnats statliga aktörers allt större roll i att artificiellt skapa och underlätta irreguljär migration och använda migrationsströmmar som ett verktyg för politiska syften för att destabilisera Europeiska unionen eller dess medlemsstater.

Som anges i Europeiska rådets slutsatser från oktober 2021⁹ är EU och medlemsstaterna fast beslutna att reagera på denna växande roll för statliga aktörer när det gäller att underlätta irreguljär migration och använda människor för att skapa tryck vid EU:s yttre gränser. Europeiska rådet uppmanade kommissionen att föreslå alla ändringar som krävs av EU:s rättsliga ramar för att komma till rätta med instrumentaliseringssituationen. Det är därför nödvändigt att först definiera vad som avses med ”instrumentalisering”. Det är dessutom nödvändigt att klargöra vilka åtgärder medlemsstaterna kan vidta enligt kodexen om Schengengränserna för att effektivt skydda EU:s gemensamma yttre gränser mot instrumentalisering av migranter för politiska ändamål. Parallellt med detta föreslår kommissionen ytterligare åtgärder inom regelverket för asyl och återvändande för att ytterligare klargöra hur medlemsstaterna kan och bör reagera i instrumentaliseringssituationer samtidigt som man säkerställer ett fullständigt skydd av rättigheterna för de migranter som instrumentaliseras, inbegripet rätten till asyl och skydd mot *non-refoulement*.

Enligt kodexen om Schengengränserna är gränskontroll ”av intresse inte endast för de medlemsstater vid vars yttre gränser den utförs utan för samtliga medlemsstater som har avskaffat inre gränskontroll. Gränskontrollen bör bidra till kampen mot olaglig invandring och människohandel samt till förebyggande av alla typer av hot mot medlemsstaternas inre säkerhet, allmänna ordning, folkhälsa och internationella förbindelser.”¹⁰ Det står därför klart att de medlemsstater som har yttre Schengengränser har ett dubbelt ansvar: dels gentemot alla personer som har rätt att resa utan att omfattas av inre gränskontroller och dels gentemot sina egna medborgare och företag. Kodexen om Schengengränserna innehåller allmänna regler som är tillämpliga vid gränsövergångsställena (artikel 5) och på gränsövervakning (artikel 13) för att göra det möjligt för medlemsstaterna att uppnå de mål för gränsförvaltningen som nämns ovan. Det är dock nödvändigt att skärpa dessa regler för att uppmärksamma det ansvar som vilar på medlemsstater med yttre Schengengränser och hantera de nya utmaningar som uppstår till följd av instrumentalisering.

⁶ JOIN(2021) 32 final.

⁷ COM(2021) 591 final.

⁸ COM(2021) 753 final.

⁹ Extra möte i Europeiska rådet den 24 och 25 maj 2021 – slutsatser, rådets dokument EUCO 5/21 av den 25 maj 2021.

¹⁰ Se skäl 6 i förordning (EU) 2016/399 (kodexen om Schengengränserna).

Åtgärder vid de inre gränserna och inom territoriet

Själva kärnan av Schengenprojektet är att det inte ska förekomma några kontroller vid de inre gränserna, så att alla personer som lagligen vistas i unionen kan dra full nytta av möjligheten att resa utan att behöva genomgå inre gränskontroller. På grundval av erfarenheterna från perioden fram till hösten 2021 måste följande aspekter ses över och stärkas för att bevara Schengenområdet:

- Hantering av utmaningar som berör en majoritet av medlemsstaterna

Även om återinförande av in- och utresekontroller kan vara en legitim åtgärd för att hantera allvarliga hot mot den inre säkerheten och den allmänna ordningen, särskilt när det krävs brådskande åtgärder (t.ex. vid terroristattacker), kan in- och utresekontrollernas geografiska omfattning och varaktighet försvåra den fria rörligheten för både personer och varor. Även om inre in- och utresekontroller i sig inte påverkar rätten till fri rörlighet är det i praktiken lättare att röra sig fritt när man inte behöver genomgå sådana kontroller. De återinförda in- och utresekontrollerna har fått särskilt synliga effekter vid de inre landgränserna, där de påverkat de många ekonomiska och sociala banden i gränsregionerna. I dessa regioner bor 150 miljoner personer¹¹ och omkring 3,5 miljoner människor passerar de inre gränserna i Schengenområdet varje dag¹². Under 2020 påverkade de många återinförandena av in- och utresekontroller vid de inre gränserna i syfte att begränsa spridningen av covid-19 ofta den lokala kapaciteten att säkerställa nödvändiga tjänster på båda sidor av gränsen. Bristande samordning av de nationella åtgärderna för att hantera covid-19-pandemin påverkade transportsektorn ytterligare genom att begränsa gränsöverskridande transporter, vilket ofta förvärrade effekterna av den första chocken och bidrog till avbrott i leveranskedjorna. Ett nytt förfarande behövs för att säkerställa en mer samordnad strategi i krissituationer som berör en majoritet av medlemsstaterna, samtidigt som medlemsstaternas suveräna rätt att återinföra gränskontroller respekteras fullt ut.

Med utgångspunkt i de många olika riktlinjer och rekommendationer som antagits i samband med covid-19-pandemin, t.ex. systemet med ”gröna körfält”¹³, kommer kommissionen också att förbättra beredskapsplaneringen för Schengen. Den kommer därför att kodifiera de relevanta begränsande åtgärderna i den praktiska handledningen för gränsbevakningspersonal så att den blir en naturlig referens för gränskontrolltjänstemän i en krissituation.

- Bättre utnyttjande av alternativa åtgärder

Covid-19-pandemin, migrationskrisen 2015 och de ökade terroristhoten har satt Schengenområdet på prov de senaste åren¹⁴. Som svar på dessa utmaningar beslutade vissa

¹¹ Omkring 150 miljoner européer bor i gränsregioner, vilket motsvarar 30 % av EU:s befolkning. Gränsregionerna täcker 40 % av EU:s territorium och producerar 30 % av EU:s BNP. Alla ändringar av möjligheterna att passera gränserna utan kontroller är därför socialt och ekonomiskt betydande.

¹² Se Schengenstrategin av den 2 juni 2021 och [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf) 2020/C 96 I/01 och COM(2020) 685 final.

¹³ Covid-19-pandemins snabba spridning orsakade mellan mars och oktober 2020 nästan 300 000 fler dödsfall i EU jämfört med samma period 2016–2019. (Se: Eurostat, *Excess mortality in 2020: especially high in spring and autumn*, 20 januari 2021).

¹⁴ Terroristhotet har alltid funnits men det har blivit mycket mer framträdande i Europa sedan attacken mot Charlie Hebdo i januari 2015 och framväxten av den så kallade Islamiska staten i Syrien.

År 2015 ansökte 1 255 600 förstagångs asylsökande om internationellt skydd i EU, vilket är mer än dubbelt fler än året innan (se Eurostats pressmeddelande *Asylum in the EU Member States Record number of over*

medlemsstater att återinföra in- och utresekontroller vid vissa eller alla sina inre gränser¹⁵. Även om dessa beslut till en början var ett sätt att hantera tydligt identifierbara händelser, och under en viss tid underbyggdes av rådets rekommendationer¹⁶, verkar de nu ha blivit en permanent försiktighetsåtgärd.

Långvariga inre gränskontroller har blottlagt begränsningarna för de nuvarande verktyg som unionen har för att bedöma om det är nödvändigt och proportionerligt med utdragna kontroller. De regler som definierar inre gränskontroller som en sista utväg bör därför förstärkas.

På samma sätt har de långvariga inre gränskontrollerna belyst hur lite medlemsstaterna använder sig av alternativa åtgärder som i många fall kan vara tillräckliga för att säkerställa en hög säkerhetsnivå utan att behöva återinföra gränskontroller vid de inre gränserna.

Detta gäller särskilt utövandet av polisiära befogenheter. I kommissionens rekommendation från 2017 om poliskontroller och gränsöverskridande polissamarbete¹⁷ uppmuntrades medlemsstaterna att i större utsträckning använda sina polisiära befogenheter och ge företräde åt poliskontroller innan man beslutar om tillfälligt återinförande av kontroller vid de inre gränserna. Under de senaste fyra åren har ett antal medlemsstater intensifierat poliskontrollerna i gränsområdena mot bakgrund av det ökade hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Vissa av fallen utgör exempel på god praxis för att bemöta ihållande och ökande hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Sådana kontroller kan i själva verket ofta visa sig vara lika effektiva eller effektivare än inre gränskontroller, särskilt då de är mer flexibla än statiska gränskontroller vid vissa gränsövergångsställen och lättare kan anpassas till föränderliga risker. För att säkerställa att dessa åtgärders potential utnyttjas fullt ut bör en medlemsstat som överväger att förlänga återinförd gränskontroll först bedöma om gränskontrollen kan ersättas av sådana alternativa åtgärder. Dessutom har erfarenheterna av covid-19-pandemin tydliggjort att även andra, inte typiskt polisrelaterade offentliga befogenheter (t.ex. kontroller som rör folkhälsa), kan göra återinförande av inre gränskontroller onödigt. Därför bör förteckningen över alternativa åtgärder som inte bör betraktas som likvärdiga med inre gränskontroller ses över.

Förbättrat polissamarbete kan öka antalet möjliga alternativ till inre gränskontroller som är tillgängliga för medlemsstaterna. Därför antog kommissionen den 8 december 2021 lagstiftningsförslag om en EU-kodex för polissamarbete. Kodexen kommer att utgöra en enhetlig rättslig EU-ram för att säkerställa att brottsbekämpande myndigheter har lämplig tillgång till information som innehas av andra medlemsstater när de behöver den för att bekämpa brottslighet och terrorism.

1.2 million first time asylum seekers registered in 2015). Jämförelsevis lämnades 699 000 ansökningar in i EU 2018, varav 631 000 var förstagångsansökningar (se Europeiska kommissionens statistik över migration till Europa).

¹⁵ Sedan september 2015 har in- och utresekontroller vid de inre gränserna återinförts mer än 250 gånger.

¹⁶ Allvarliga brister som konstaterades vid Greklands yttre gräns 2016 ledde till antagandet av fyra rekommendationer där rådet, på grundval av artikel 29, uppmanade fem länder (Österrike, Tyskland, Sverige, Danmark och Norge) att tillfälligt återinföra in- och utresekontroller vid sina inre gränser mellan maj 2016 och november 2017.

¹⁷ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/820 av den 12 maj 2017 om proportionella poliskontroller och polissamarbete i Schengenområdet.

Slutligen motiverar de fortsatta inre gränskontrollerna i samband med otillåtna förflyttningar ändringar som gör det möjligt för medlemsstaterna att bättre hantera sådana utmaningar utan att behöva tillgripa inre gränskontroller.

*

Mot bakgrund av ovanstående finns det ett akut behov av att ta itu med problem som påverkar Schengenområdets yttre och inre gränser i samband med följande:

- a) Åtgärder vid de yttre gränserna för att hantera risker i samband med större hot mot folkhälsan såsom pandemier och instrumentalisering av migranter.
- b) Villkor för återinförande av in- och utresekontroller vid inre gränser och fullt utnyttjande av andra åtgärder för att säkerställa en tillräckligt hög säkerhetsnivå utan att behöva tillgripa inre gränskontroller.

Förslagets specifika mål och huvudinslag

Förslaget har följande specifika mål:

- a) Enhetlig tillämpning av åtgärder vid de yttre gränserna i händelse av hot mot folkhälsan.

Förslaget syftar till att inrätta en ny mekanism som bör göra det möjligt för rådet att i rätt tid anta ett bindande instrument om tillfälliga reserestriktioner vid de yttre gränserna under sådana omständigheter. Tack vare denna mekanism kommer reserestriktioner att gälla på ett enhetligt sätt i alla medlemsstater så länge hotet mot folkhälsan kvarstår i unionen. I förslaget fastställs på ett övergripande sätt alla nödvändiga element av ett instrument som ska antas av rådet i en genomförandeakt. I enlighet med detta bör ett sådant instrument ange eventuella kategorier av personer som är undantagna från reserestriktioner, även i situationer där de reser av icke nödvändiga skäl, och/eller, på grundval av objektiva indikatorer, ange eventuella geografiska områden eller tredjeländer från vilka resor kan bli föremål för särskilda åtgärder, t.ex. reserestriktioner. Dessutom bör det fastställas eventuella ytterligare villkor som ska ställas på resenärer för att göra det tryggt att resa. I enlighet med skyldigheter enligt unionsrätten och internationell rätt bör unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare som enligt avtal mellan unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och dessa tredjeländer, å andra sidan, åtnjuter en likvärdig rätt till fri rörlighet som unionsmedborgare, samt dessas familjemedlemmar, alltid tillåtas att resa in i unionen. Personer som är bosatta i unionen bör alltid tillåtas att återvända hit. Dessutom bör det i instrumentet fastställas en minimiförteckning över kategorier av resande som anses nödvändiga i samband med nödvändiga funktioner eller behov och som därför inte bör omfattas av åtgärder inom ramen för instrumentet. Denna förteckning bör särskilt återspegla unionens och dess medlemsstaters internationella skyldigheter att tillåta resor, även om det lämnas utrymme att i de enskilda rådsbesluten vid behov fastställa ytterligare kategorier av nödvändiga resor, beroende på det specifika hotet. Instrumentet skulle också kunna inrätta en nödbromsmekanism som gör det möjligt att vidta lämpliga åtgärder om den epidemiologiska situationen förvärras dramatiskt i ett eller flera geografiska områden.

- b) Hantering av instrumentalisering av migranter vid de yttre gränserna

Förslaget syftar till att komma till rätta med instrumentaliseringen av migranter, dvs. när en tredjelandsaktör utnyttjar människor för att destabilisera unionen eller dess medlemsstater. I artikel 2 i förslaget definieras vad som avses med ”instrumentalisering”. Dessutom bör den

föreslagna ändringen av artiklarna 5 och 13 klargöra vilka åtgärder som finns tillgängliga vid gränsövergångsställena och i samband med gränsövervakning för att förhindra och reagera på olagliga gränspassager när första inresemedlemsstater ställs inför sådana påtryckningar från ett tredjeland. Ett nytt förslag om exceptionella asyl- och återvändandeförfaranden syftar därtill till att säkerställa överensstämmelse med detta tillvägagångssätt genom att införa bestämmelser som gör det möjligt för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som krävs för att på ett humant, ordnat och värdigt sätt, med full respekt för grundläggande rättigheter och humanitära principer, hantera ankomsten av personer som instrumentaliserats av ett tredjeland.

c) Inrättande av beredskapsplanering för Schengen i händelse av ett hot som berör en majoritet av medlemsstaterna samtidigt

Förslaget syftar till att skapa en ny mekanism som gör det möjligt att på europeisk nivå hantera problem som berör en majoritet av medlemsstaterna samtidigt och utgör en risk för Schengenområdets övergripande funktionssätt. Denna nya mekanism bör komplettera den befintliga mekanismen för allvarliga bestående brister vid de yttre gränserna, som för närvarande fastställs i artikel 29 i kodexen om Schengengränserna. Den bör fullt ut respektera medlemsstaternas rätt att vidta nödvändiga åtgärder när de ställs inför ett omedelbart hot och ge rådet möjlighet att på grundval av ett förslag från kommissionen godkänna återinförande av inre gränskontroller i vissa eller alla medlemsstater som berörs av det identifierade hotet, och på så sätt tillhandahålla en enhetlig ram för medlemsstaternas användning av inre gränskontroller och fastställa lämpliga begränsande åtgärder. På förslag från kommissionen kan ett sådant godkännande förlängas med ytterligare perioder på upp till sex månader i taget, så länge hotet visar sig kvarstå. Om kommissionen anser att det inte vore lämpligt att godkänna återinförande av inre gränskontroller bör den i stället anta en rekommendation som specificerar de åtgärder som förefaller lämpligare än inre gränskontroller för att hantera hotet eller åtgärder som kan komplettera de inre gränskontrollerna.

d) Förfarandemässiga skyddsåtgärder i händelse av ensidigt återinförande av inre gränskontroller

För att säkerställa att inre gränskontroller förblir en sista utväg klargör och utvidgar förslaget förteckningen över element som en medlemsstat måste bedöma när den fattar beslut om tillfälligt återinförande av gränskontroller. Till dessa element hör bland annat hur lämpligt det är att återinföra gränskontroller vid en inre gräns och hurdan effekt en sådan åtgärd sannolikt skulle få på rörligheten för personer inom området utan inre gränskontroll och på gränsregionerna. När en medlemsstat beslutar att förlänga de inre gränskontrollerna mot bakgrund av förutsebara hot bör en sådan bedömning dessutom omfatta en bedömning av lämpligheten och användningen av alternativa åtgärder såsom proportionella kontroller som utförs inom ramen för behöriga myndigheters lagliga myndighetsutövning i gränsregionen, användningen av förfarandet för att neka inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare som passerar den inre gränsen samt polissamarbete i enlighet med unionsrätten. Dessutom bör förlängningar i samband med förutsebara hot vilka överstiger sex månader också inbegripa en riskbedömning. Som i dag kan kommissionen eller andra medlemsstater när som helst anta ett yttrande om de återinförda inre gränskontrollernas nödvändighet och proportionalitet. När inre kontroller har tillämpats i totalt 18 månader kommer kommissionen att vara skyldig att avge ett yttrande om deras proportionalitet och nödvändighet och inleda ett samrådsförfarande med medlemsstaterna.

För att ta hänsyn till erfarenheterna av att vissa hot kan kvarstå under lång tid utvidgas

möjligheten att förlänga gränskontrollerna i dessa fall till högst två år totalt. I förslaget erkänns dock att medlemsstaterna kan anse att de inre gränskontrollerna behöver bibehållas ännu längre än så. I sådana fall bör den berörda medlemsstaten informera kommissionen om detta och i sitt nya meddelande styrka att hotet kvarstår, bland annat genom en riskbedömning och med beaktande av kommissionens yttrande vid gränskontroller som tillämpas i 18 månader. I sådana fall ska kommissionen avge ett uppföljande yttrande.

För att möjliggöra en efterhandsanalys bör medlemsstaterna dessutom även fortsättningsvis vara skyldiga att lämna in en rapport om återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna till Europaparlamentet, rådet och kommissionen efter att ha upphävt kontrollerna. Om gränskontrollerna bibehålls längre än sex månader bör en sådan rapport dessutom lämnas in efter tolv månader och därefter varje år så länge kontrollerna bibehålls.

- e) Tillämpning av begränsande åtgärder och särskilda skyddsåtgärder för gränsregioner i fall där inre gränskontroller återinförs

I förslaget föreskrivs också att skyddsåtgärder alltid bör tillämpas för att begränsa de negativa effekterna av ett tillfälligt återinförande av in- och utresekontroller vid de inre gränserna, om detta återinförande är oundvikligt, i synnerhet för att begränsa deras effekter på gränsregioner och transport, och därigenom den inre marknadens funktion. Exempel på begränsande åtgärder som bör följas vid återinförda gränskontroller är särskilt de som anges i de riktlinjer och rekommendationer som utarbetades under 2020 i samband med covid-19-krisen.

- f) Ökad användning av alternativa åtgärder för att hantera de identifierade hoten i stället för inre gränskontroller

Förslaget syftar till att säkerställa en hög säkerhetsnivå inom Schengenområdet på ett proportionellt sätt. I detta syfte klargörs i förslaget medlemsstaternas möjlighet att i större utsträckning använda andra kontroller än gränskontroller i gränsområden. Dessa kontroller bör inte nödvändigtvis utföras av polismyndigheter, utan kan inbegripa andra myndigheter som enligt nationell rätt¹⁸ är behöriga att utöva offentliga befogenheter. I samtliga fall måste de behöriga myndigheterna respektera de befintliga skyddsåtgärder som utvecklats genom EU-domstolens rättspraxis¹⁹ för utövandet av polisiära befogenheter, i synnerhet genom att tillhandahålla de nödvändiga föreskrifter som reglerar dessa myndigheters befogenhet att utföra identitetskontroller, bland annat i syfte att styra utövandet av myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning vid det praktiska utövandet av denna befogenhet, i syfte att säkerställa att dessa kontroller inte får samma verkan som gränskontroller. Vid tillhandahållandet av sådan styrning bör medlemsstaterna också säkerställa att de behöriga myndigheterna utnyttjar sitt utrymme för skönsmässig bedömning med full respekt för de grundläggande rättigheterna, framför allt förbudet mot diskriminering.

I syfte att ge medlemsstaterna ytterligare möjligheter att använda alternativa åtgärder för att komma till rätta med problemet med irreguljära migranternas otillåtna förflyttningar införs genom förslaget en möjlighet att överföra irreguljära migranter om det finns tydliga tecken på att en person som grips vid de inre gränserna inom ramen för gränsöverskridande operativt polissamarbete just har anlänt från den andra medlemsstaten (till exempel registrering i Eurodac som gjorts av en annan medlemsstat eller räkningar som utfärdats nyligen i den andra medlemsstaten). Mot bakgrund av det initiativ avseende gränsöverskridande polissamarbete som lades fram den 8 december 2021 bör detta nya förfarande uppmuntra användningen av

¹⁸ Under covid-19-pandemin kunde medlemsstaterna ha gjort hälsorelaterade kontroller i gränsområdena i stället för att återinföra inre gränskontroller.

¹⁹ Se domstolens dom av den 22 juni 2010 i de förenade målen C-188/10 och C-189/10, Melki och Abdeli.

gemensamma patruller som ett verktyg som möjliggör denna förenklade överföring av personer som grips vid de inre gränserna. I förslaget föreskrivs också ett upphävande av den ”frysningsklausul” som för närvarande är tillämplig på befintliga bilaterala avtal och arrangemang mellan medlemsstater i denna fråga, vilken avses i artikel 6.3 i återvändandedirektivet²⁰ och vilken fastställer de nuvarande villkoren för att sända tillbaka irreguljära migranter när de gripits i samband med olaglig vistelse i en medlemsstat. Förslaget innehåller en riktad ändring av artikel 6.3 i återvändandedirektivet som skulle göra det möjligt för medlemsstaterna att införa effektivare bilaterala återtagandeavtal och -arrangemang som beaktar utmaningarna i samband med otillåtna förflyttningar. Ändringen skulle också kräva att medlemsstaterna meddelar kommissionen om sådana avtal och arrangemang. Dessutom är kommissionen beredd att utarbeta en mall för de viktigaste klausulerna i sådana bilaterala avtal, på grundval av en översyn av befintliga avtal, för att stödja medlemsstaterna i arbetet med att skapa ett effektivt verktyg för hantering av otillåtna förflyttningar.

Förslaget undanröjer också hinder för en mer omfattande användning av övervakningsteknik och klargör att kodexen om Schengengränserna inte hindrar användning av passageraruppgifter såsom PNR-uppgifter eller API-uppgifter på förbindelser inom Schengenområdet²¹ om detta tillåts enligt tillämplig lagstiftning.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Som nämns ovan ligger detta initiativ i linje med de åtgärder som anges i Schengenstrategin.

Förslaget, med förnyade rapporteringsskyldigheter för kommissionen när det gäller Schengenrådets funktion, bidrar till principerna för styrningen av Schengen och syftar till att öka den politiska dialogen, övervakningen och kontrollen av efterlevnaden. Det utgör därmed en integrerad del av Schengens styrningsstruktur, som fastställs i Schengenstrategin av den 2 juni 2021. Denna rapporteringsskyldighet kommer i framtiden att uppfyllas genom den årliga rapporten om Schengenläget som också kommer att innehålla den rapport som ska lämnas in enligt artikel 20 i förordningen om Schengenutvärderingsmekanismen²².

Schengens utvärderings- och övervakningsmekanism utgör ett peer-to-peer-instrument som stöder uppbyggnaden av ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna och säkerställer ett korrekt och effektivt genomförande av Schengenregelverket. Brister och bristfälligt genomförande i en medlemsstat kan påverka alla medlemsstater och därmed äventyra Schengenområdet. Detta gör det nödvändigt att ha en mekanism som är ändamålsenlig och som garanterar ett starkare och motståndskraftigt Schengen. För att uppnå detta antog kommissionen den 2 juni 2021 en reform av Schengens utvärderings- och

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, EUT L 348, 24.12.2008, s. 98.

²¹ Som aviserades i Schengenstrategin av den 2 juni (COM(2021) 277) håller kommissionen på att utarbeta ett lagstiftningsförslag för att utöka användningen av förhandsinformation om passagerare (API-uppgifter) till att även omfatta flygningar inom Schengenområdet. I motsats till PNR-uppgifter samlas API-uppgifter för närvarande endast in systematiskt för flygningar till unionen från tredjeländer.

²² 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.

övervakningsmekanism²³ som för närvarande diskuteras i rådet.

Rapporten om Schengenläget bör diskuteras årligen i det Schengenforum som kommissionen har inrättat för att främja en regelbunden och strukturerad politisk dialog mellan de aktörer som arbetar med att säkerställa att Schengenområdet fungerar som det ska. Dessa diskussioner bör involvera de berörda nationella myndigheterna på nationell och regional nivå i syfte att stimulera ett mer konkret samarbete och ökat förtroende mellan medlemsstaterna till stöd för ett välfungerande Schengensamarbete. Det första Schengenforumet ägde rum den 30 november 2020 och det andra forumet den 17 maj 2021, med deltagande av ledamöter av Europaparlamentet och inrikesministrar.

I enlighet med artikel 33 i kodexen om Schengengränserna kommer rapporten om Schengenläget att överlämnas till Europaparlamentet och rådet. Utifrån diskussionerna i Schengenforumet bör dessa institutioner därför överväga vilka slutsatser som kan dras av rapporten.

Förslaget kompletterar reglerna om kontroller vid de yttre gränserna som en förutsättning för området utan kontroller vid de inre gränserna. Det bidrar till att den europeiska gräns- och kustbevakningen effektivt genomför den europeiska integrerade gränsförvaltningen. Förslaget kommer också att återspeglas i den kommande fleråriga strategiska policycykeln som syftar till att fastställa den strategiska ramen för styrning av den europeiska integrerade gränsförvaltningen genom att undanröja kryphål mellan gränsskydd, säkerhet, återvändande och migration, samtidigt som skyddet av de grundläggande rättigheterna säkerställs. Som aviserades i Schengenstrategin kommer kommissionen i början av 2022 att anta ett policydokument som ska ligga till grund för ett samråd med Europaparlamentet och rådet om den europeiska integrerade gränsförvaltningen.

Det nya förfarande vid de yttre gränserna som blir tillämpligt i händelse av en infektionssjukdom med epidemisk potential som upptäckts av Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar eller kommissionen genom Europeiska myndigheten för beredskap och insatser vid hälsokriser (Hera) förväntas göra unionen bättre förberedd på eventuella framtida pandemier och kommer därigenom att tjäna ett av syftena med gränskontroller, dvs. att förebygga hot mot folkhälsan²⁴. Det kommer att fylla det tomrum som lämnas när rådets rekommendation (EU) 2020/912 om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU och ett eventuellt avskaffande av dessa restriktioner²⁵ upphör att gälla. Som en påminnelse antogs rådets rekommendation 2020/912 som en del av den samordnade insatsen mot covid-19-pandemin²⁶ vilket innebär att den torde ha upphört att gälla när den här förordningen väl antas. Det nya förfarandet bör fullt ut beakta de förfaranden som fastställs i Europaparlamentets och rådets framtida förordning om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa²⁷, särskilt om ett hot mot folkhälsan erkänns, samt det reviderade mandatet för Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar.

²³ Förslag till rådets förordning om inrättande och användning av en utvärderings- och övervakningsmekanism för att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket och om upphävande av förordning (EU) nr 1053/2013, COM(2021) 278 final, 2.6.2021.

²⁴ Se skäl 6 i kodexen om Schengengränserna.

²⁵ Rådets rekommendation (EU) 2020/912 om de tillfälliga restriktionerna för icke nödvändiga resor till EU och ett eventuellt avskaffande av dessa restriktioner, 30.6.2020.

²⁶ Överenskommelse mellan Europeiska unionens stats- och regeringschefer, 26 mars 2020.

²⁷ COM(2020) 727.

När det gäller åtgärder som syftar till att stödja medlemsstaterna i deras arbete med att hantera tredjeländers instrumentalisering av migranter bygger förslaget på de befintliga reglerna om gränsövervakning och gränskontroller vid de yttre gränserna i kodexen om Schengengränserna.

Förslaget är ett svar på ett antal resolutioner från Europaparlamentet²⁸ och bygger på de rekommendationer som kommissionen antog 2017 i syfte att bana väg för ett avskaffande av de långvariga inre gränskontrollerna: rekommendationen av den 12 maj 2017 om proportionella poliskontroller och polissamarbete i Schengenområdet och rekommendationen av den 3 oktober 2017 om genomförandet av bestämmelserna i kodexen om Schengengränserna avseende tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna i Schengenområdet.

Förslaget ersätter det förslag till ändring av kodexen om Schengengränserna som kommissionen antog 2017²⁹ och som dras tillbaka. Som förklaras i Schengenstrategin³⁰ fick initiativet från 2017, trots att berörda parter var överens om behovet av att ta itu med frågan om inre gränskontroller, inte tillräckligt stöd för att medlagstiftarna skulle kunna föra förhandlingarna i hamn och bör därför dras tillbaka.

Det föreliggande förslaget innehåller förfarandemässiga skyddsåtgärder som fick allmänt stöd under förhandlingarna 2017, såsom skyldigheten att lämna in en riskbedömning tillsammans med meddelandet om inre gränskontroller vid förutsebara hot. Tillsammans med stärkta skyddsåtgärder förenklar och rationaliserar förslaget tidsfristerna för återinförande eller förlängning av kontroller vid de inre gränserna. I synnerhet kommer medlemsstaterna att ha möjlighet att förlänga sådana kontroller till totalt upp till två år. Efter den perioden kan gränskontrollerna undantagsvis förlängas men det kräver ett nytt meddelande från medlemsstaten där den styrker att hotet kvarstår, med beaktande av kommissionens yttrande efter 18 månader. I detta förslag föreskrivs dessutom att rådet ska ingripa när ett hot har blivit en verkligt europeisk fråga som berör en majoritet av medlemsstaterna samtidigt. Det slår därmed an rätt balans mellan, å ena sidan, medlemsstaternas suveräna rätt att införa inre gränskontroller och behovet av att ta hänsyn till att vissa hot kvarstår en längre tid och, å andra sidan, behovet av att säkerställa att återinförandet sker på ett samordnat sätt med rätt skyddsåtgärder.

²⁸ T.ex. Europaparlamentets resolution av den 24 november 2020 om Schengensystemet och åtgärder som vidtagits under covid-19-krisen (2020/2801(RSP)), Europaparlamentets resolution av den 19 juni 2020 om situationen i Schengenområdet efter covid-19-utbrottet (2020/2640(RSP)), Europaparlamentets resolution av den 17 september 2020 om covid-19: EU-samordning av hälsobedömningar och riskklassificering samt konsekvenserna för Schengen och den inre marknaden (2020/2780(RSP)), Europaparlamentets resolution av den 30 maj 2018 om årsrapporten om Schengenområdets funktionssätt (2017/2256(INI)).

²⁹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller bestämmelserna om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna, COM(2017) 571, 27.9.2017.

³⁰ COM(2021) 277.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Förslaget till ändring av kodexen om Schengengränserna ingår i kommissionens arbetsprogram för 2021³¹.

Förslaget påverkar inte rätten till **fri rörlighet** för unionsmedborgare i den mening som avses i artikel 20.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) och för tredjelandsmedborgare som enligt avtal mellan unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och dessa tredjeländer, å andra sidan, åtnjuter en likvärdig rätt till fri rörlighet som unionsmedborgare, samt för dessas respektive familjemedlemmar. Detta gäller både de föreslagna åtgärderna vid de yttre gränserna, i och med att denna kategori av personer garanteras rätt att återvända hem även vid restriktioner för icke nödvändiga resor till unionen, och vid de inre gränserna, i och med en förstärkt skyldighet att bedöma effekterna av åtgärder som vidtas vid de inre gränserna på personers rörlighet inom området utan inre gränskontroller. Detta förslag påverkar inte i något avseende EU-medborgarnas rättigheter enligt direktiv 2004/38/EG³².

Förslaget bidrar till att öka **säkerheten** inom Schengenområdet genom att klargöra vilka åtgärder medlemsstaterna har till sitt förfogande för att säkerställa en hög säkerhetsnivå, trots avskaffandet av de inre gränskontrollerna. Förslaget följer på antagandet den 8 december 2021 av ett paket om polissamarbete, bestående av ett förslag till rådets rekommendation om operativt polissamarbete, ett förslag till direktiv om informationsutbyte mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och ett förslag till förordning om automatiskt utbyte av uppgifter för polissamarbete (*Prüm II*). Målet med dessa förslag är att stärka de två viktigaste aspekterna av polissamarbetet: informationsutbyte och operativt polissamarbete. Detta kommer att förbättra de alternativa åtgärder som medlemsstaterna har till sitt förfogande och därmed begränsa behovet av att återinföra inre gränskontroller.

Det nya förfarande som föreslås för överföring av irreguljära migranter som grips vid de inre gränserna vid gränsöverskridande polissamarbete och den föreslagna riktade ändringen av artikel 6.3 i **återvändandedirektivet** syftar till att bevara området utan inre gränskontroller. I och med detta påverkar förslaget inte återvändandedirektivet eller dess dubbla karaktär, dvs. som ett instrument för att bekämpa olaglig invandring och samtidigt stödja ett väl fungerande område utan inre in- och utresekontroller. Målet att avlägsna irreguljära migranter från Schengenområdet till ett tredjeland har företräde, samtidigt som dessa personers grundläggande rättigheter respekteras fullt ut, och medlemsstaterna bör alltid sträva efter att återsända sådana irreguljära migranter till ett tredjeland i stället för att överföra den berörda personen till en annan medlemsstat. Dessutom medger det nya undantaget endast att migranter skickas tillbaka till den medlemsstat från vilken de upptäckts passera gränsen på ett irreguljärt sätt. Vidare återvändande till andra medlemsstater kommer även i fortsättningen att regleras av befintliga och framtida bilaterala avtal och arrangemang mellan medlemsstaterna.

³¹ COM(2020) 690 final, kommissionens arbetsprogram 2021, Ett livskraftigt EU i en känslig omvärld, s. 6, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0690&qid=1641891042375>.

³² Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, EUT L 158, 30.4.2004, s. 77.

Förslaget respekterar till fullo **asylregelverket**, både när det gäller åtgärder vid de yttre gränserna i samband med instrumentalisering av migranter och när det gäller det föreslagna nya förfarandet för att hantera irreguljära migranternas otillåtna förflyttningar. Vid eftersträvandet av målen för detta nya förfarande kommer medlemsstaterna att kunna förlita sig på förslaget om ändring av **Eurodacförfordningen** och förslaget om screening, med full respekt för de grundläggande rättigheter och särskilda skyddsåtgärder som föreskrivs i dessa instrument.

Förslaget tar hänsyn till EU:s transportpolitik, i synnerhet de gröna körfält som införts för att bevara leveranskedjorna och underlätta rörligheten för transportarbetare under covid-19-pandemin. Den kommande beredskapsplanen för transporter kommer att innehålla ytterligare uppgifter om hanteringen av krissituationer inom transportsektorn.

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Förslaget grundar sig på artiklarna 77.2 b och e och 79.2 c i EUF-fördraget.

Genom förslaget ändras Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), närmare bestämt avdelning II om de regler som är tillämpliga vid de yttre gränserna och avdelning III om de regler som är tillämpliga vid de inre gränserna.

Genom förslaget ändras också Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (*återvändandedirektivet*) vad gäller undantag från skyldigheten att utfärda ett beslut om återvändande till en tredjelandsmedborgare.

• Subsidiaritetsprincipen (för icke-exklusiv befogenhet)

I enlighet med artikel 4.2 i EUF-fördraget har EU och medlemsstaterna delad befogenhet för åtgärder inom området med frihet, säkerhet och rättvisa. Därför är subsidiaritetsprincipen enligt artikel 5.3 i fördraget om Europeiska unionen (*EU-fördraget*) tillämplig, enligt vilken unionen ska vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå.

Målen för detta förslag kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna på egen hand och kan uppnås bättre på unionsnivå. Det beror på att de rör personkontroller vid de yttre gränserna, vilka är en förutsättning för området utan kontroller vid de inre gränserna. Dessutom kräver Schengenområdets integritet och behovet av att säkerställa enhetliga villkor för utövandet av rätten till fri rörlighet att man i hela Schengenområdet vidtar förtroendeskapande åtgärder vid de yttre gränserna på ett enhetligt sätt, bland annat när det gäller restriktioner för icke nödvändiga resor till EU och ingripanden när myndigheter i tredjeländer instrumentaliserar migranter.

Slopad kontroll vid de inre gränserna garanteras av EUF-fördraget i artikel 77.2 e. Medlemsstaterna har fortfarande rätt att vidta åtgärder för att hantera den inre säkerheten och den allmänna ordningen, och därmed utöva den rättighet som garanteras i artikel 72 i EUF-fördraget även om detta innebär att inre gränskontroller återinförs, men reglerna för sådant

tillfälligt återinförande har fastställts i kodexen om Schengengränserna för att säkerställa att de tillämpas endast på strikta villkor. Alla ändringar av dessa villkor för återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna kräver därför EU-lagstiftning.

Målet att inrätta beredskapsplanering för Schengen, inbegripet särskilda åtgärder vid de inre gränserna för att hantera ett hot som berör en majoritet av medlemsstaterna samtidigt och för att begränsa gränskontrollernas negativa effekter när de är oundvikliga, kan inte i tillräcklig utsträckning uppnås av medlemsstaterna på egen hand och kan bättre uppnås på unionsnivå.

Unionen får därför anta de föreslagna åtgärderna i enlighet med subsidiaritetsprincipen.

- **Proportionalitetsprincipen**

I enlighet med proportionalitetsprincipen i artikel 5.4 i EU-fördraget är det nödvändigt att anpassa en viss åtgärds art och intensitet till det identifierade problemet. Alla problem som tas upp i detta lagstiftningsinitiativ kräver på ett eller annat sätt lagstiftningsåtgärder på EU-nivå för att medlemsstaterna ska kunna lösa dem på ett effektivt sätt.

De åtgärder som föreslås bli tillämpliga vid de yttre gränserna för att hantera ett hot mot folkhälsan är inspirerade av det ramverk som för närvarande är tillämpligt i enlighet med rådets rekommendation (EU) 2020/912. För att garantera deras proportionalitet fastställs i det föreslagna förfarandet en ram som gör det möjligt att vid behov fastställa på vilka villkor restriktioner kan införas, deras omfattning och skyddsåtgärder, i synnerhet när det gäller EU-medborgare och andra personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten och/eller tredjelandsmedborgare med en nödvändig funktion.

De föreslagna åtgärderna avseende instrumentalisering av migranter kompletterar de befintliga bestämmelserna om kontroller vid gränsövergångsställen och om gränsövervakning. De tar full hänsyn till medlemsstaternas befogenheter när det gäller gränsförvaltning. De återspeglar också till fullo Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns befogenheter när det gäller stöd till medlemsstaterna i deras skyldighet att skydda de yttre gränserna.

Ändringarna avseende de inre gränserna förbättrar balansen mellan de kontroller som kan utföras i gränsområdena i samband med utövandet av offentliga befogenheter och återinförandet av inre gränskontroller. De föreslagna ändringarna klargör på vilka villkor medlemsstaterna kan utföra kontroller i gränsområdena utan risk för att de kan förväxlas med gränskontroller. De innebär ett nytt förfarande som är tillämpligt på irreguljära migranter som grips i de inre gränsområdena för att komma till rätta med otillåtna förflyttningar utan att behöva tillgripa inre gränskontroller. Därigenom kommer det att komplettera den befintliga ramen som gör det möjligt att avskaffa inre gränskontroller. Tillämpningen av det nya förfarandet är begränsad till gripanden vid de inre gränserna, när irreguljära migranter grips inom ramen för gränsöverskridande operativt polissamarbete, särskilt vid gemensam patrullering, med tanke på att den gemensamma patrulleringen kommer att säkerställa att båda de berörda medlemsstaterna har lika mycket information om gripandet av den irreguljära migranten. Med full respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna ger förslaget medlemsstaterna möjlighet att själva bestämma om det bilaterala samarbetet i frågor som rör otillåtna förflyttningar till medlemsstaterna, samtidigt som målen för EU:s återvändandepolitik enligt återvändandedirektivet respekteras. Genom förslaget stryks frysningssklausulen för befintliga bilaterala avtal eller arrangemang i den mening som avses i artikel 6.3 i återvändandedirektivet, så att medlemsstaterna kan uppdatera innehållet. Medlemsstaterna har full frihet i detta avseende, men bör meddela kommissionen om alla sådana nya/ändrade avtal och arrangemang. Kommissionen är beredd att bistå

medlemsstaterna genom att utarbeta en mall för bilaterala avtal utifrån de klausuler som för närvarande anses vara bästa praxis för att hantera otillåtna förflyttningar, vilken kommer att bifogas handboken om återvändande.

Förslaget ger fullt erkännande åt medlemsstaternas suveräna rätt att återinföra inre gränskontroller, i synnerhet när det krävs brådskanie åtgärder, inbegripet i en situation där ett hot utgör en risk för Schengenområdets övergripande funktionssätt och därmed kräver insatser på europeisk nivå. Slutligen förstärks skyddsåtgärderna mot skönsmässiga förlängningar av inre gränskontroller enbart på grund av att ett hot kvarstår, genom att öka meddelandekraven med tiden, särskilt när det gäller alternativa åtgärders lämplighet.

Förslaget bibehåller synsättet att inre gränskontroller endast får utföras så länge som det är nödvändigt, dvs. de bör avskaffas så snart andra åtgärder kan avhjälpa det identifierade hotet. Ansvar för att iakttä de befintliga tidsfristerna är således en delad uppgift för medlemsstaterna och kommissionen. Medlemsstaterna bör särskilt tillhandahålla en beskrivning av identifierade hot som motiverar ett återinförande av inre gränskontroller och, om gränskontrollerna förlängs för att hantera ett förutsebart hot, även en riskbedömning. De bör också från fall till fall bedöma om ett kvarstående hot fortfarande är samma hot som motiverar en förlängning av gränskontrollerna eller om det är ett nytt hot som motiverar ett nytt meddelande. I samband med både återinförande av gränskontroller och efterföljande förlängningar bör medlemsstaterna kunna tillhandahålla en analys som visar att sådana kontroller är nödvändiga och proportionella, framför allt hur de inre gränskontrollerna är ett lämpligt sätt att hantera hotet samt deras inverkan på rörligheten för personer i området utan inre gränskontroller och gränsregionernas funktion. Vid en eventuell förlängning i samband med förutsebara hot bör medlemsstaten visa behovet av att bibehålla inre gränskontroller genom att bedöma om de mål som eftersträvas med en sådan förlängning skulle kunna uppnås genom alternativa åtgärder. Dessutom bör förlängningar i samband med förutsebara hot vilka överstiger sex månader också inbegripa en riskbedömning. Kommissionen och alla medlemsstater kan genom ett yttrande om nödvändigheten och proportionaliteten signalera sina farhågor om användningen av gränskontroller. Vid gränskontroller som pågår längre än 18 månader bör ett sådant yttrande från kommissionen vara obligatoriskt. Återinförandet av gränskontroller kan diskuteras inom ramen för samråd som kommissionen genomför på eget initiativ eller på begäran av en medlemsstat, i syfte att klargöra relevansen av det planerade återinförandet av gränskontroller, alternativa åtgärders lämplighet samt ömsesidigt samarbete i fråga om gränskontroller och begränsande åtgärder. Liksom är fallet för närvarande skulle ett sådant samråd förbli obligatoriskt i en situation där kommissionen eller en medlemsstat har avgett ett yttrande. Vid hot med en europeisk dimension tar kommissionen och rådet ansvaret för att de inre gränskontrollerna endast bibehålls så länge som det är nödvändigt, utan absoluta tidsfrister.

- **Val av instrument**

Förslaget avser en ändring av en förordning och en följdändring av återvändandedirektivet. Eftersom förslagets huvudinslag rör de befintliga bestämmelserna i avdelning II i kodexen om Schengengränserna avseende yttre gränskontroller och avdelning III i samma förordning avseende tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna, skulle det inte vara lämpligt med något annat instrument än en förordning.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Ej tillämpligt.

- **Samråd med berörda parter**

Som beskrivs i bilaga 2 till den konsekvensbedömning som åtföljer detta förslag ägde ett **samråd med berörda parter** rum mellan november 2020 och februari 2021, vilket främst omfattade utvalda berörda parter med hjälp av Schengenforumet och tematiska workshoppar uppdelade enligt ämne och berörda parter. Det omfattade medlemsstaterna, Europaparlamentet, transportörer och icke-statliga organisationer.

Dessutom genomfördes ett **offentligt samråd**. Det inleddes den 19 januari 2021 och bidrag kunde lämnas in fram till den 16 mars 2021.

Kommissionen lade också ut den **inledande konsekvensbedömningen** på sin webbplats³³ i fyra veckor och fick återkoppling från Frankrike, Kroatien, Ukraina och en anonym avsändare.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Förslaget bygger på det faktaunderlag som samlats in i GD Regional- och stadspolitik studier *The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions - An empirical report covering the period March to June 2020*³⁴ och *20 case studies covering the period March to June 2020*³⁵ (ej översatta till svenska).

Kommissionen förlitade sig också på studierna om kostnaderna av att inte ha Schengensamarbetet, som utarbetats av Europaparlamentet³⁶, medlemsstaternas meddelanden om tillfälligt återinförande av in- och utresekontroller vid de inre gränserna samt reaktionerna från allmänheten i korrespondens till kommissionen.

- **Konsekvensbedömning**

Kommissionen har genomfört en konsekvensbedömning i enlighet med sin politik för bättre lagstiftning³⁷. I konsekvensbedömningen utvärderades följande tre alternativ:

Alternativ 1 – Icke-bindande lagstiftning. I detta alternativ övervägdes icke-bindande lagstiftning utifrån erfarenheterna från covid-19-krisen och andra erfarenheter för att

³³ <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Amendment-of-the-Schengen-Borders-Code>.

³⁴ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>.

³⁵ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bf14de68-6698-11eb-aeb5-01aa75ed71a1/language-en>.

³⁶ Generaldirektoratet för unionens interna politik, policyavdelning A: ekonomisk politik och vetenskapspolitik, Europaparlamentets utredningstjänst, enheten för europeiskt mervärde, PE 578.974, maj 2016: *Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market* (ej översatt till svenska), beställd av Europaparlamentets utskott för den inre marknaden och konsumentskydd, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU\(2016\)578974_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf)

³⁷ Se det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

uppmuntra användningen av alternativa åtgärder i stället för in- och utresekontroller vid de inre gränserna. Därmed följde det kommissionens tidigare förhållningssätt i 2016 års meddelande *Att återvända till Schengen - en färdplan*³⁸ och rekommendationen om proportionella poliskontroller och polissamarbete i Schengenområdet³⁹. Inom ramen för detta alternativ övervägdes också icke-bindande lagstiftning om bättre samordning av åtgärder vid de yttre gränserna i en krissituation.

De specifika målen förväntades uppnås genom ett meddelande om Schengens framtid (den så kallade *Schengenstrategin*) och eventuellt uppdateringar av relevanta rekommendationer (särskilt 2017 års rekommendation om proportionella poliskontroller).

Alternativ 2 – Blandat alternativ (riktad ändring av kodexen om Schengengränserna i kombination med icke-bindande lagstiftning). Detta alternativ syftade till att bemöta kritiken från medborgarna, Europaparlamentet och medlemsstaterna mot de nuvarande långvariga kontrollerna vid de inre gränserna. Det skulle också vara ett svar på uppmaningar från den akademiska världen. Detta alternativ förväntades göra det möjligt att säkerställa att personer kan röra sig fritt i Schengenområdet utan onödiga hinder, tack vare begränsningen av de fall då in- och utresekontroller vid de inre gränserna återinförs. När det gäller åtgärder vid de yttre gränserna föreslogs i detta alternativ, mot bakgrund av de riktlinjer och rekommendationer som antagits i samband med covid-19, begränsande åtgärder som skulle behöva beaktas när ett återinförande av in- och utresekontroller är oundvikligt. Alternativet innebar dessutom att man skulle anta en tydlig rättslig grund för att införa och häva ett ”inreseförbud” till EU i händelse av ett hot mot folkhälsan, för att säkerställa enhetlighet vid de yttre gränserna i samband med hot mot folkhälsan. Det föreliggande förslaget är ett uttryck för de idéer som utvecklats inom ramen för detta alternativ.

Alternativ 3 – Blandat alternativ 2 (mer omfattande ändring av kodexen om Schengengränserna i kombination med inslag av icke-bindande lagstiftning). I detta alternativ betraktades Schengenområdet utan gränser som ett enda integrerat område som inte får splittras av enskilda medlemsstaters beslut. Mot bakgrund av detta gick alternativet ut på att man skulle ta itu med de identifierade utmaningarna uteslutande på EU-nivå, genom att föreskriva att alla beslut om återinförande av in- och utresekontroller vid de inre gränserna skulle kräva förhandsgodkännande från en av EU:s institutioner eller helt avskaffa möjligheten att återinföra in- och utresekontroller vid de inre gränserna.

När det gäller tillämpningen av åtgärder vid de yttre gränserna vid hot mot folkhälsan skulle de föreslagna åtgärderna inte skilja sig från alternativ 2 (nya restriktioner för icke nödvändiga resor till EU vid hot mot folkhälsan).

Resultat av konsekvensbedömningen: På grundval av resultaten i konsekvensbedömningsrapporten rekommenderas alternativ 2 (blandad metod). Detta val återspeglar att detta alternativ fick det bästa sammanlagda resultatet när det gäller ändamålsenlighet, effektivitet och proportionalitet. Det bygger på tidigare erfarenheter och är samtidigt tillräckligt ambitiöst. Det respekterar medlemsstaternas åsikter om in- och utresekontrollernas roll när det gäller att hantera allvarliga hot, samtidigt som det också respekterar att EU-medborgare och andra personer som gynnas av avsaknaden av in- och

³⁸ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet, *Att återvända till Schengen - en färdplan*, COM(2016) 120 final, 4.3.2016.

³⁹ Kommissionens rekommendation (EU) 2017/820 av den 12 maj 2017 om proportionella poliskontroller och polissamarbete i Schengenområdet, C(2017)3349, EUT L 122, 13.5.2017, s. 79.

utresekontroller vid de inre gränserna med rätta förväntar sig att Schengenområdet bibehålls, vilket underlättar rörligheten för personer och varor eftersom inre gränskontroller saknas.

När det gäller de ekonomiska konsekvenserna, särskilt den nya mekanismen för beredskapsplanering, kommer det faktum att insatserna vid krissituationer som berör flera eller alla medlemsstater sköts på EU-nivå och användningen av alternativa åtgärder och begränsande åtgärder stärks, när så är lämpligt, att underlätta rörligheten och/eller begränsa de inre gränskontrollernas negativa effekter på den inre marknaden. Därigenom kan detta alternativ vara avgörande för att begränsa de negativa ekonomiska konsekvenserna av in- och utresekontroller vid de inre gränserna och skulle därmed kunna få betydande ekonomiska fördelar. Möjligheten att anta en EU-omfattande reserestriktion för icke nödvändiga resor vid de yttre gränserna i samband med ett hot mot folkhälsan skulle också kunna bidra till detta mål genom att undanröja en sannolik grund för återinförande av in- och utresekontroller vid de inre gränserna.

Detta alternativ säkerställer också positiva sociala konsekvenser, tack vare beredskapsplaneringen för Schengen och förtydligandet av att återinförandet är en sista utväg, som förväntas begränsa användningen av in- och utresekontroller vid de inre gränserna.

Inga mätbara miljökonsekvenser är kopplade till det rekommenderade alternativet.

Å andra sidan kan detta alternativ ha de relativt sett största direkta konsekvenserna för administrationen. Detta beror på att man behåller möjligheten att tillfälligt återinföra in- och utresekontroller vid de inre gränserna och lägger till nya skyldigheter, såsom en riskbedömning, ett standardiserat meddelande om återinförande av in- och utresekontroller vid de inre gränserna och en skyldighet att regelbundet rapportera om dessa. Eftersom de åtgärder som föreslås i detta alternativ bör leda till en allmän minskning av användningen av in- och utresekontroller torde den ytterligare administrativa bördan dock bli begränsad.

Ingen särskild analys gjordes av de föreslagna åtgärderna för att motverka instrumentalisering av migranter eftersom förslaget i detta avseende syftar till att förtydliga de tillämpliga reglerna.

Den 19 april 2021 lämnade kommissionen in konsekvensbedömningen till nämnden för lagstiftningskontroll. Nämnden för lagstiftningskontroll avgav ett positivt yttrande med kommentarer. Kommentarererna gällde i) bristen på tillräckliga bevis på styrkor och svagheter i de nuvarande nyckelåtgärderna i kodexen om Schengengränserna, ii) den vaga beskrivningen av alternativen och valet av genomförande samt iii) den otillräckligt utvecklade analysen av konsekvenserna. För att beakta dessa kommentarer utvecklade kommissionen särskilt de kvantitativa uppgifterna och informationen om de berörda parternas synpunkter i hela rapporten för att stärka de kvalitativa argument som framförts om fördelarna med att avskaffa inre gränskontroller. Den beskrev tydligare bristerna i processen under 2020 ur ett Schengenperspektiv, då EU-arrangemanget för integrerad politisk krishantering (IPCR) fokuserade på hälsoaspekterna först innan man tittade på andra aspekter som gränskontroll, underströk att även om gränskontroller kan vara ett effektivt verktyg skapar utfasningen betydande problem samt visade mer i detalj att alternativa åtgärder är mindre kostsamma än gränskontroller samtidigt som de ofta leder till samma resultat. Dessutom gav kommissionen mer kött på benen åt de olika planerade alternativen. Slutligen inkluderades ytterligare ingående information om målet med det tidigare förslaget från 2017, lärdomarna från förhandlingarna om det och det nya perspektiv som covid-19-krisen har gett. Mer information

om hur nämndens rekommendationer återspeglas i konsekvensbedömningsrapporten finns i punkt 3 i bilaga I till konsekvensbedömningen.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

Enligt kommissionens program om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (Refit-programmet) bör alla initiativ som syftar till att ändra befintlig EU-lagstiftning ha som mål att förenkla och uppnå fastställda politiska mål på ett effektivare sätt (dvs. minska onödiga regleringskostnader).

Konsekvensanalysen tyder på att det rekommenderade alternativet borde bidra till att optimera resursfördelningen vid en kris och begränsa kostnaderna för återinförande av in- och utresekontroller vid de inre gränserna. Det bör dock noteras att den nya skyldigheten att göra en riskbedömning, den nya mallen för meddelanden om återinförande och rapporteringsskyldigheter samt nya uppgifter avseende användningen av alternativa åtgärder kan leda till en situation där den totala bördan för medlemsstaterna inte minskar, utan i vissa fall till och med ökar.

Ytterligare skyldigheter skulle uppstå för EU-institutionerna. Detta i samband med att man skapar kapacitet att fatta välgrundade beslut på EU-nivå om användningen av restriktioner för icke nödvändiga resor till EU vid de yttre gränserna men även att vid behov tillämpa beredskapsplaneringen. Inga större konsekvenser förväntas för EU:s organ och byråer även om instrumentaliseringen av irreguljär migration kan leda till att Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån involveras i större utsträckning, inom gränserna för förordning (EU) 2019/1896⁴⁰, för att hjälpa medlemsstaterna att hantera denna utmaning.

Överlag bör dessa ytterligare uppgifter medföra begränsade merkostnader jämfört med de betydande positiva konsekvenserna på hanteringen av krissituationer som utgör en risk för Schengenområdets övergripande funktionssätt.

- **Grundläggande rättigheter**

Den föreslagna ändringen respekterar de grundläggande rättigheter och principer som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, i synnerhet rörelse- och uppehållsfriheten (artikel 45), rätten till asyl (artikel 18) och principen om *non-refoulement* (artikel 19). Skyddsåtgärderna i artiklarna 3, 4 och 7 i kodexen om Schengengränserna fortsätter att gälla, även när det gäller åtgärder som vidtas för att hantera tredjeländers instrumentalisering av migranter. När det gäller de åtgärder som föreslås för att hantera instrumentaliseringen av migranter anser kommissionen dessutom att det är nödvändigt att medlemsstaterna respekterar yttrandefriheten, mediefriheten och föreningsfriheten för organisationer i det civila samhället.

De föreslagna åtgärderna syftar till att komma till rätta med problem som för närvarande påverkar följande rättigheter: i) rätten till familjeliv för personer som är lagligen bosatta i EU, ii) rätten att arbeta, utöva etableringsrätt och tillhandahålla tjänster i alla medlemsstater, iii) rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och iv) rätten till integritet och skydd av personuppgifter.

⁴⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624, EUT L 295, 14.11.2019, s. 1.

Även om restriktioner för icke nödvändiga resor till EU oundvikligen alltid påverkar en del av ovan nämnda rättigheter kommer de föreslagna åtgärderna inte att öka dessa konsekvenser eftersom de återspeglar vad som för närvarande gäller på grundval av rådets rekommendation 2020/912 och anses därmed nödvändiga och proportionerliga vid ett hot mot folkhälsan.

De nuvarande långvariga inre gränskontrollerna och den skönsrättsliga användningen av gränskontroller som en försiktighetsåtgärd, särskilt i början av covid-19-pandemin, har haft en betydande inverkan på de grundläggande rättigheter som anges ovan. De föreslagna åtgärderna avseende de inre gränserna kan endast minska denna inverkan.

Vid användningen av alternativa åtgärder som främjas i förslaget gäller de skyddsåtgärder som följer av de nuvarande förbuden mot diskriminering enligt EU-rätten och nationell rätt fullt ut, bland annat artikel 21 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, vilka också uttryckligen återspeglas i artiklarna 4 och 7.2 i kodexen om Schengengränserna, för att förhindra rasprofilering⁴¹ och andra olagliga metoder. Schengenreglerna skulle kunna bidra till detta mål med utökade övervakningsåtgärder, t.ex. i samband med Schengenutvärderingar.

När det gäller rätten till integritet och skydd av personuppgifter som skulle kunna vara mer aktuella i samband med övervakningsteknik omfattas alla föreslagna åtgärder av EU:s tillämpliga dataskyddsregler. Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifterna återfinns i nationell lagstiftning. I detta avseende säkerställer alla alternativ en adekvat skyddsnivå för medborgarna och nationell lagstiftning som utgör den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter med hjälp av sådan teknik.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget påverkar inte unionens budget.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

Utvärderingen av den riktade ändringen av kodexen om Schengengränserna vad gäller hanteringen av hot mot området utan kontroller vid de inre gränserna kommer att vara beroende av den information som mottas från medlemsstaterna.

Tabell 11 i konsekvensbedömningen innehåller en icke uttömmande förteckning över kvantitativa indikatorer som föreslås för att övervaka uppnåendet av de mål som anges i konsekvensbedömningen. Dessa indikatorer återspeglar och definierar i praktiken resultaten av åtgärdsalternativen. Eftersom det föreslagna alternativet avser hantering av undantagssituationer är det dock inte möjligt att regelbundet mäta indikatorerna.

Oförutsägbarheten gör det dessutom omöjligt att fastställa fasta kvantitativa mål.

⁴¹ ”Profilering” kan tolkas som att enskilda personer kategoriseras enligt personliga egenskaper. Dessa egenskaper kan vara sådana som inte går att ändra (t.ex. ålder eller längd) eller sådana som går att ändra (t.ex. klädsel, vanor, preferenser och andra beteendeelement). Profilering omfattar datautvinning där enskilda personer kategoriseras på grundval av vissa av deras observerbara egenskaper för att med en viss felmarginal dra slutsatser som inte är observerbara.

Kommissionens webbplats (https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en), där allmänheten informeras om gällande in- och utresekontroller vid de inre gränserna, kommer att förbli det viktigaste informationsverktyget för att övervaka och utvärdera situationen vid de inre gränserna. Med tanke på att den rättsliga grunden för åtgärder vid de inre gränserna är begränsad kan kommissionen inte utveckla ett separat verktyg för användningen av alternativa åtgärder såsom poliskontroller i gränsområdena. Villkoren för användning av alternativa åtgärder vid de inre gränserna (poliskontroller/ny teknik) kommer dock att övervakas inom ramen för Schengenuvärderingsmekanismen, inbegripet eventuella besök på plats vid de inre gränserna och överträdelseförfaranden.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Förslaget består av fyra artiklar. I artikel 1 införs ändringar i kodexen om Schengengränserna. I artikel 2 föreskrivs en ändring av återvändandedirektivet (direktiv 2008/115/EG) för att i) återspegla det nya förfarande som gör det möjligt att omedelbart överföra irreguljära migranter som grips vid de inre gränserna inom ramen för gränsöverskridande operativt polissamarbete till den angränsande medlemsstaten och som föreslås införas i kodexen om Schengengränserna, ii) stryka frysningssklausulen från artikel 6.3 i återvändandedirektivet och iii) göra medlemsstaterna skyldiga att meddela kommissionen om alla sådana nya avtal/arrangemang och ändringar av befintliga avtal/arrangemang. I artikel 3 fastställs införlivandefristen för ändringen av återvändandedirektivet. I artikel 4 fastställs villkoren för förordningens ikraftträdande och verkan.

Artikel 1: Ändringar av kodexen om Schengengränserna:

Artikel 2 i kodexen om Schengengränserna ändras för att ändra definitionen av ”gränsövervakning” och ta med de definitioner som behövs av begrepp som ”instrumentalisering av migranter”, ”nödvändiga resor” och ”icke nödvändiga resor” som införs för första gången i kodexen om Schengengränserna samt ”transportnav”. Dessa definitioner läggs till för att bättre återspegla medlemsstaternas ansvar vid de yttre gränserna när det gäller att genomföra gränsövervakning, inbegripet förebyggande åtgärder.

Artikel 5 ändras för att klargöra vilka åtgärder medlemsstaterna kan tillämpa vid sina gränsövergångsställen vid instrumentalisering av migranter.

Artikel 13 ändras för att klargöra vilka åtgärder medlemsstaterna kan tillämpa när de utför uppgifter i samband med gränsövervakning vid sina yttre gränser i samband med instrumentalisering av migranter, tillsammans med vad som följer av artikel 5.

Artikel 21a läggs till för att skapa en grund för en enhetlig tillämpning vid de yttre gränserna av restriktioner för icke nödvändiga resor till Europeiska unionen i samband med en sjukdom med epidemiologisk potential. Denna bestämmelse ger rådet befogenhet att på grundval av ett förslag från kommissionen anta en genomförandeförordning om detta. I artikeln fastställs alla nödvändiga parametrar för ett sådant beslut och föreskrivs skyddsåtgärder för EU-medborgare, varaktigt bosatta och personer som utför nödvändiga funktioner.

Artikel 23 ändras för att klargöra vilken typ av kontroller som är tillåtna i gränsområdena. De föreslagna ändringarna klargör att kontroller som utförs i gränsområden med hjälp av övervakningsteknik inte har samma verkan som gränskontroller. På samma sätt bör kontroll mot relevanta databaser av passageraruppgifter om personer som reser inom området utan kontroller vid de inre gränserna, om detta är möjligt enligt tillämplig lagstiftning, också tillåtas enligt kodexen om Schengengränserna.

Genom den nya **artikel 23a** inrättas ett förfarande för att överföra irreguljära migranter som grips vid de inre gränserna inom ramen för gränsöverskridande operativt polissamarbete till den medlemsstat som de kommer direkt ifrån. Den kompletterar de regler som är tillämpliga enligt återvändandedirektivet som en nödvändig kompletterande åtgärd för området utan gränskontroller vid de inre gränserna. Den ger medlemsstaterna möjlighet att överföra personer som inte har rätt att resa in eller vistas på territoriet och skyldighet att ta emot sådana personer som grips vid de inre gränserna inom ramen för gränsöverskridande operativt polissamarbete, såsom gemensam polispatrullering, förutsatt att det finns tydliga tecken på att den berörda personen just passerade den inre gränsen. Sådana tecken kan bestå i avsaknad av giltiga handlingar som styrker identiteten eller rätten att uppehålla sig i medlemsstaten, en registrering som gjorts i Eurodac av en annan medlemsstat eller räkningar som nyligen utfärdats i den andra medlemsstaten. I den nya artikeln och den nya bilaga XII till kodexen om Schengengränserna fastställs det förfarande som är tillämpligt i sådana fall.

I den ändrade **artikel 24** klargörs, mot bakgrund av ändringarna av artikel 23, att användningen av övervakningsteknik vid landgränsövergångsställen, tillsammans med säkerhetsåtgärder, kan motivera hastighetsbegränsningar eller andra hinder vid gränsövergångsställen vid de inre landgränserna.

I **artikel 25** fastställs en allmän ram för återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna. Där ges exempel på den typ av hot som kan leda till unilateralt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna och anges under vilka omständigheter de inre gränskontrollerna kan förlängas.

I **artikel 25a** föreskrivs det förfarande som är tillämpligt när medlemsstaterna unilateralt återinför inre gränskontroller för att hantera oförutsebara respektive förutsebara händelser.

I **artikel 26** klargörs de kriterier som medlemsstaterna bör beakta och återspegla när de därefter lämnar ett meddelande om inre gränskontroller. Som ett nytt inslag införs inverkan på gränsregionerna. I bestämmelsen fastställs olika krav för situationer där gränskontroller återinförs för första gången och där gränskontrollerna förlängs på grund av förutsebara hot, för att ta hänsyn till att villkoren för att bibehålla inre gränskontroller måste bli strängare med tiden, i enlighet med proportionalitetsprincipen. Genom denna artikel införs också konceptet med åtgärder som begränsar effekterna av återinförandet av gränskontroller och som bör tillämpas i enlighet med detta.

Artikel 27 ersätts med en ny artikel om meddelande om tillfälligt återinförande eller förlängning av gränskontroller vid de inre gränserna. Den innehåller också en skyldighet att lämna in en riskbedömning vid förlängning av inre gränskontroller i samband med förutsebara hot.

Artikel 27a klargör när samråd mellan kommissionen och de berörda medlemsstaterna bör genomföras och under vilka omständigheter ett yttrande om de inre gränskontrollernas nödvändighet och proportionalitet kan eller bör avges.

Artikel 28 ersätts med en ny bestämmelse om inrättande av en särskild skyddsmekanism för Schengenområdet om det allvarliga hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten berör en majoritet av medlemsstaterna samtidigt och därigenom utgör en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroller. Bestämmelsen ger rådet befogenhet att på grundval av ett förslag från kommissionen anta ett genomförandebeslut om en samordnad strategi för att hantera det allvarliga hot som

identifierats i en majoritet av medlemsstaterna samtidigt, vilket skulle ersätta eventuella befintliga nationella åtgärder. Rådets beslut måste ses över regelbundet på förslag av kommissionen i syfte att förlänga, ändra eller upphäva antagna åtgärder.

Artikel 31 ändras för att fastställa allmänna regler om information till Europaparlamentet och rådet, vilka är tillämpliga för alla fyra mekanismerna.

Artikel 33 ändras för att skilja skyldigheten att rapportera om återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna från avskaffandet av sådana kontroller. Den innehåller också mer information om vad som ska ingå i kommissionens årliga rapport om hur området utan inre gränser fungerar och om samarbetet med byråerna i detta avseende.

Den ändrade **artikel 39** i kodexen om Schengengränserna kompletterar **artikel 2** i den föreslagna förordningen och föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att till kommissionen anmäla sina gränsregioner, så att det blir möjligt att fastställa omfattningen av eventuella begränsande åtgärder som föreskrivs i en genomförandeförordning enligt artikel 28 och de områden som ska beaktas vid bedömningen av konsekvenserna enligt artikel 26 i kodexen om Schengengränserna.

För att bättre beakta gränsregionernas intressen vid tillämpningen av artiklarna 26 och 28 i kodexen om Schengengränserna kräver den nya **artikel 42b** att medlemsstaterna till kommissionen anmäler sina utsedda gränsregioner.

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 77.2 b och e och artikel 79.2 c,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och

av följande skäl:

- (1) I enlighet med artikel 3.2 i fördraget om Europeiska unionen (*EU-fördraget*) omfattar unionen ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränskontroller, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet.
- (2) I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 (*kodexen om Schengengränserna*)⁴² fastställs regler för personers rörlighet till och från området utan kontroller vid de inre gränserna (*Schengenområdet*) samt mellan de medlemsstater som deltar i Schengenområdet.
- (3) Under de senaste åren har Schengenområdet utsatts för aldrig tidigare skådade utmaningar, som till sin natur inte varit begränsade till en enda medlemsstats territorium. Dessa utmaningar har framhållit att bevarandet av den allmänna ordningen och säkerheten i Schengenområdet är ett delat ansvar som kräver gemensamma åtgärder som samordnas mellan medlemsstaterna och på unionsnivå. De har också blottat luckor i de befintliga reglerna för Schengenområdets funktion vid både de yttre och de inre gränserna och belyst behovet av att skapa en starkare och stabilare ram som möjliggör en effektivare hantering av de utmaningar som Schengenområdet utsätts för.
- (4) Gränskontroll vid de yttre gränserna är av intresse inte endast för den medlemsstat vid vilkens yttre gränser den utförs utan för samtliga medlemsstater som har avskaffat inre gränskontroll och för unionen som helhet. Medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa en hög standard på förvaltningen av sina yttre gränser, bland annat genom ökat samarbete mellan gränskontrolltjänstemän, polis, tull och andra berörda myndigheter.

⁴² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (*kodex om Schengengränserna*), EUT L 77, 23.3.2016, s. 1.

Unionen tillhandahåller aktivt stöd genom ekonomiskt stöd från byråerna, i synnerhet Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, och förvaltning av Schengenutvärderingsmekanismen. De regler som gäller för de yttre gränserna måste stärkas för att man bättre ska kunna hantera de nya utmaningar som nyligen uppstått vid de yttre gränserna.

- (5) Covid-19-pandemin har ökat unionens behov av att vara bättre beredd att reagera på krissituationer vid de yttre gränserna i samband med sjukdomar med epidemisk potential som utgör ett hot mot folkhälsan. Covid-19-pandemin har visat att hot mot folkhälsan kan kräva enhetliga regler om reserestriktioner för tredjelandsmedborgares resor till Europeiska unionen. När inkonsekventa och olikartade åtgärder vidtas vid de yttre gränserna för att hantera sådana hot har detta en negativ inverkan på hela Schengenområdets funktion och minskar förutsägbarheten för resenärer från tredjeländer och de direkta personkontakterna med tredjeländer. För att förbereda Schengenområdet för framtida utmaningar av jämförbar omfattning i samband med hot mot folkhälsan är det nödvändigt att inrätta en ny mekanism som bör göra det möjligt att snabbt anta och upphäva samordnade åtgärder på unionsnivå. Det nya förfarandet vid de yttre gränserna bör tillämpas i samband med en infektionssjukdom med epidemisk potential som identifierats av Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar eller av kommissionen. Denna mekanism bör komplettera de förfaranden som föreslås i förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om allvarliga gränsöverskridande hot mot människors hälsa⁴³, särskilt om ett hot mot folkhälsan erkänns, och det reviderade mandatet för Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar⁴⁴.
- (6) Mekanismen bör göra det möjligt för rådet att, på förslag av kommissionen, anta en förordning om reserestriktioner, inbegripet inreserestriktioner och andra nödvändiga åtgärder för resor till Europeiska unionen, och villkoren för att upphäva dem. Med hänsyn till att åtgärder som rör rätten att resa in på medlemsstaternas territorium är politiskt känsliga bör rådet ges genomförandebefogenheter att anta en sådan förordning på förslag av kommissionen.
- (7) Det är viktigt att notera att det i enlighet med gällande skyldigheter enligt unionsrätten och internationell rätt alltid bör vara tillåtet för unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare som enligt avtal mellan unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och dessa tredjeländer, å andra sidan, åtnjuter en likvärdig rätt till fri rörlighet som unionsmedborgare, samt dessas familjemedlemmar, att resa in i unionen. Personer som är bosatta i unionen bör också alltid ha rätt att återvända hit. Rättsakten bör innehålla alla element som krävs för att säkerställa att reserestriktionerna är effektiva, riktade, icke-diskriminerande och står i proportion till den epidemiologiska situationens utveckling. I tillämpliga fall bör det anges vilka kategorier av resenärer som bör få resa in trots inreserestriktionerna. Dessutom, eller alternativt, bör det i rättsakten anges eventuella geografiska områden eller tredjeländer från vilka resor kan bli föremål för särskilda åtgärder, på grundval av objektiva metoder och kriterier som är tillämpliga därpå och som särskilt bör omfatta den epidemiologiska situationen. I rättsakten bör man specificera på vilka villkor resor kan tillåtas, såsom testning, karantän, självisolering eller andra lämpliga åtgärder, t.ex. krav på ifyllande av ett passagerarlokaliseringsformulär eller andra kontaktpårningsverktyg, med särskilt

⁴³ COM(2020) 727.

⁴⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 851/2004 om inrättande av ett europeiskt centrum för förebyggande och kontroll av sjukdomar, COM(2020) 726.

beaktande av eventuella unionssystem som utvecklats för att underlätta resor under säkra förhållanden, såsom system för digitala intyg. I tillämpliga fall skulle instrumentet också kunna inrätta en mekanism som gör det möjligt att vidta lämpliga åtgärder om den epidemiologiska situationen förvärras dramatiskt i ett eller flera geografiska områden.

- (8) Det är också nödvändigt att stärka reglerna och skyddsåtgärderna i unionsrätten så att medlemsstaterna kan agera snabbt för att motverka fall av instrumentalisering av migranter. Med instrumentalisering avses en situation där ett tredjeland anstiftar irreguljära migrationsströmmar till unionen genom att aktivt uppmuntra eller underlätta tredjelandsmedborgares ankomst till medlemsstaternas yttre gränser, när detta agerande tyder på en avsikt att destabilisera unionen som helhet eller en enskild medlemsstat och när detta agerande riskerar att äventyra väsentliga statliga funktioner, inbegripet territoriell integritet, upprätthållandet av lag och ordning eller skyddet av den nationella säkerheten.
- (9) Instrumentalisering av migranter kan avse situationer där ett tredjeland aktivt har uppmuntrat eller underlättat tredjelandsmedborgares irreguljära resor till det egna territoriet och därefter till medlemsstaternas yttre gränser, men kan också avse aktivt främjande eller underlättande av irreguljära resor för tredjelandsmedborgare som redan befinner sig i det tredjelandet. Instrumentalisering av migranter kan också medföra tvångsåtgärder som syftar till att hindra tredjelandsmedborgarna från att lämna det instrumentaliserande tredjelandets gränsområden i någon annan riktning än genom en medlemsstat.
- (10) Unionen bör mobilisera alla verktyg i sin verktygslåda av diplomatiska, finansiella och operativa åtgärder för att stödja de medlemsstater som konfronteras med instrumentalisering. Unionens eller den berörda medlemsstatens diplomatiska ansträngningar bör prioriteras som ett sätt att ta itu med fenomenet instrumentalisering. Detta kan vid behov kompletteras med att unionen inför restriktiva åtgärder.
- (11) Samtidigt är det också viktigt att utöver dessa åtgärder ytterligare stärka de nuvarande reglerna om yttre gränskontroller och gränsövervakning. För att ytterligare bistå den medlemsstat som konfronteras med instrumentalisering av migranter kompletterar förordning (EU) XXX/XXX reglerna om gränskontroll genom att föreskriva särskilda åtgärder på området asyl och återvändande, samtidigt som de berörda personernas grundläggande rättigheter respekteras, i synnerhet genom att respekten för rätten till asyl säkerställs och nödvändigt stöd tillhandahålls från FN-organ och andra relevanta organisationer.
- (12) I synnerhet bör det i samband med instrumentalisering vid behov vara möjligt för den berörda medlemsstaten att begränsa gränstrafiken till ett minimum genom att stänga vissa gränsövergångsställen, samtidigt som man garanterar verklig och effektiv tillgång till förfaranden för internationellt skydd. Varje sådant beslut bör ta hänsyn till huruvida Europeiska rådet har etablerat att unionen eller en eller flera av dess medlemsstater befinner sig i en situation där migranter instrumentaliseras. Alla eventuella begränsningar bör dessutom ta full hänsyn till rättigheterna för unionsmedborgare, tredjelandsmedborgare som åtnjuter rätten till fri rörlighet enligt ett internationellt avtal och tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta enligt nationell rätt eller unionsrätt eller som innehar visering för längre vistelse, samt deras respektive familjemedlemmar. Sådana begränsningar bör också tillämpas på ett sätt

som säkerställer respekt för skyldigheter som rör tillgång till internationellt skydd, särskilt principen om *non-refoulement*.

- (13) Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån bistår medlemsstaterna med genomförandet av de operativa aspekterna av förvaltningen av de yttre gränserna, inbegripet informationsutbyte, tillhandahållande av utrustning, kapacitetssuppleering och utbildning för nationella gränskontrolltjänstemän, riktad information och riskanalys samt utplacering av den stående styrkan. Byråns nya mandat erbjuder stora möjligheter att stödja gränskontrollverksamhet, inbegripet screening, återvändandeinsatser och inledande av snabba gränsinsatser och/eller återvändandeinterventioner på den berörda värdmedlemsstatens begäran och territorium.
- (14) I enlighet med artikel 41.1 i förordning (EU) 2019/1896 är Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns verkställande direktör skyldig att rekommendera en medlemsstat att begära att byrån inleder, genomför eller anpassar sitt stöd, för att hantera identifierade hot och utmaningar vid de yttre gränserna, när villkoren i den bestämmelsen är uppfyllda. Behovet av byråns stöd kan i synnerhet bli tydligt i situationer där Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån har gjort en särskild sårbarhetsbedömning i samband med instrumentaliseringen av migranter. På grundval av resultaten av en sådan sårbarhetsbedömning eller när påverkansgraden kritisk tilldelas ett eller flera yttre gränssnitt och med beaktande av relevanta delar i medlemsstatens beredskapsplaner, byråns riskanalys och analyskiktet i den europeiska situationsbilden, bör den verkställande direktören rekommendera den berörda medlemsstaten att begära att byrån inleder, genomför eller anpassar stödet från byråns sida i enlighet med artikel 41.1 i förordning (EU) 2019/1896. Denna behörighet för den verkställande direktören påverkar inte det allmänna stöd som byrån kan ge medlemsstaterna.
- (15) I händelse av instrumentalisering av migranter bör den berörda medlemsstaten dessutom stärka gränskontrollen, i tillämpliga fall med hjälp av ytterligare åtgärder för att förhindra olaglig gränspassage och utplacering av ytterligare resurser och tekniska medel för att förhindra att gränsen passeras utan tillstånd. Sådana tekniska medel skulle kunna omfatta modern teknik såsom t.ex. drönare och rörelsesensorer samt mobila enheter. Användningen av sådana tekniska medel, i synnerhet teknik som kan samla in personuppgifter, måste baseras på och utövas i enlighet med tydligt fastställda bestämmelser i nationell lagstiftning.
- (16) Kommissionen bör ges befogenhet att i delegerade akter som antas enligt denna förordning specificera lämpliga standarder för gränsövervakning, särskilt när det gäller den nya teknik som medlemsstaterna får använda, samtidigt som man beaktar typen av gränser (land-, sjö- eller luftgränser), de påverkansgrader som tilldelas varje yttre gränssnitt i enlighet med artikel 34 i förordning (EU) 2019/1896 och andra relevanta faktorer, som en specifik motåtgärd i situationer där migranter instrumentaliseras.
- (17) Inom ett område utan inre gränskontroller bör personer kunna röra sig fritt och säkert mellan medlemsstaterna. I detta avseende bör det klargöras att förbudet mot kontroller vid de inre gränserna inte påverkar medlemsstaternas behörighet att utföra kontroller på sitt territorium, inbegripet vid sina inre gränser, för andra ändamål än gränskontroll. Det bör i synnerhet klargöras att nationella behöriga myndigheter, inbegripet hälsomyndigheter eller brottsbekämpande myndigheter, i princip förblir fria att utföra kontroller vid utövandet av offentliga befogenheter som föreskrivs i nationell lagstiftning.

- (18) Även om förbudet mot inre gränskontroller också omfattar kontroller med samma verkan, bör de behöriga myndigheternas kontroller inte anses motsvara utförandet av in- och utresekontroller när de inte har gränskontroll som mål, när de grundar sig på de behöriga myndigheternas allmänna information och erfarenhet när det gäller möjliga hot mot den allmänna säkerheten eller allmänna ordningen, även när de syftar till att bekämpa irreguljär vistelse och gränsöverskridande brottslighet med koppling till irreguljär migration, när de är konstruerade och utförda på ett sätt som tydligt skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna, när de utförs vid transportnav, såsom hamnar, tåg- eller busstationer och flygplatser eller direkt ombord på passagerartrafiktjänster, samt när de grundar sig på riskanalys.
- (19) Irreguljära migrationsströmmar bör inte i sig betraktas som ett hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten, men de kan ändå kräva ytterligare åtgärder för att säkerställa Schengenområdets funktion.
- (20) Bekämpning av olaglig vistelse och gränsöverskridande brottslighet med koppling till irreguljär migration, såsom människohandel, smuggling av migranter och dokumentbedrägeri, och andra former av gränsöverskridande brottslighet skulle särskilt kunna omfatta åtgärder som gör det möjligt att kontrollera personers identitet, nationalitet och uppehållsstatus, förutsatt att sådana kontroller inte är systematiska och att de utförs på grundval av en riskanalys.
- (21) Användningen av modern teknik för att övervaka trafikflödena, framför allt på motorvägar och andra viktiga vägar som utsetts av medlemsstaterna, kan vara till hjälp när det gäller att hantera hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Förbudet mot inre gränskontroller bör inte tolkas som ett hinder för lagligt utövande av polisiära eller andra offentliga befogenheter att utföra kontroller i de inre gränsområdena. Detta inbegriper kontroller som medför användning av övervakningsteknik som i allmänhet används inom territoriet eller som bygger på en riskbedömning i syfte att skydda den inre säkerheten. Användningen av sådan teknik för kontroller bör därför inte anses motsvara gränskontroller.
- (22) För att sådan teknik ska kunna vara verkningsfull bör det vara möjligt att tillämpa proportionella hastighetsbegränsningar vid vägkorsningar.
- (23) Förbudet mot gränskontroller vid de inre gränserna bör inte begränsa utförandet av kontroller som föreskrivs i andra unionsrättsakter. De regler som föreskrivs i denna förordning bör därför inte påverka de tillämpliga reglerna om kontroller av passageraruppgifter mot relevanta databaser före ankomst.
- (24) Det är nödvändigt att säkerställa att de kontroller som utförs av medlemsstaterna vid utövandet av nationella befogenheter förblir helt förenliga med ett område utan inre gränskontroller. Av domstolens rättspraxis framgår att ju fler tecken som föreligger på att de kontroller som medlemsstaterna utför vid sina gränsområden har samma verkan som gränskontroll, med beaktande av kontrollernas syfte och geografiska tillämpningsområde och eventuella skillnader jämfört med kontroller som utförs inom övriga delar av den berörda medlemsstaten, desto striktare måste preciseringarna och begränsningarna av medlemsstaternas utövande av sina polisiära befogenheter i gränsområden vara.
- (25) Åtgärder måste vidtas för att komma till rätta med otillåtna förflyttningar som görs av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i området utan inre gränskontroller. För att stärka Schengenområdets funktion bör medlemsstaterna kunna vidta ytterligare åtgärder för att motverka irreguljära förflyttningar mellan medlemsstaterna och

bekämpa olagliga vistelser. När en medlemsstats nationella brottsbekämpande myndigheter vid de inre gränserna inom ramen för gränsöverskridande operativt polissamarbete griper tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på territoriet bör dessa myndigheter kunna neka personerna rätten att resa in eller stanna kvar på deras territorium och att överföra dem till den medlemsstat varifrån de kom. Den medlemsstat som personen kommit direkt ifrån bör i sin tur vara skyldig att ta emot de gripna tredjelandsmedborgarna.

- (26) Det förfarande genom vilket en medlemsstat får överföra gripna tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på territoriet till en medlemsstat som personen kommit direkt ifrån bör genomföras snabbt men omfattas av skyddsåtgärder och ske med full respekt för de grundläggande rättigheterna och principen om icke-diskriminering i artikel 21 i stadgan, för att förhindra rasprofilering. Det bör vara möjligt för myndigheterna att utföra en kontroll av den relevanta information som är omedelbart tillgänglig för dem om de berörda personernas förflyttningar. Sådan information kan innehålla objektiva uppgifter som skulle göra det möjligt för myndigheterna att dra slutsatsen att personen nyligen har rest från en annan medlemsstat, såsom innehav av handlingar, inbegripet kvitton eller fakturor, vilka styrker en nyligen genomförd resa från en annan medlemsstat. Tredjelandsmedborgare som omfattas av överföringsförfarandet bör få ett motiverat skriftligt beslut. Beslutet bör vara omedelbart verkställbart, men tredjelandsmedborgaren bör ha tillgång till ett effektivt rättsmedel för att överklaga eller begära omprövning av beslutet om överföring. Detta rättsmedel bör inte ha suspensiv verkan.
- (27) Det överföringsförfarande som föreskrivs i denna förordning bör inte påverka medlemsstaternas befintliga möjlighet att återsända irreguljära tredjelandsmedborgare i enlighet med bilaterala avtal eller arrangemang som avses i artikel 6.3 i direktiv 2008/115/EG (*återvändandedirektivet*) när dessa personer upptäcks på andra ställen än i närheten av de inre gränserna. För att underlätta tillämpningen av sådana avtal, och för att komplettera målet att skydda området utan inre gränser, bör medlemsstaterna ges möjlighet att ingå nya avtal eller arrangemang och uppdatera befintliga sådana. Kommissionen bör meddelas om alla sådana ändringar eller uppdateringar av nya avtal eller arrangemang. Om en medlemsstat har återtagit en tredjelandsmedborgare inom ramen för det förfarande som föreskrivs i denna förordning eller på grundval av ett bilateralt avtal eller arrangemang, bör den berörda medlemsstaten vara skyldig att utfärda ett beslut om återvändande i enlighet med återvändandedirektivet. För att säkerställa överensstämmelse mellan de nya förfaranden som föreskrivs i denna förordning och befintliga regler om återvändande av tredjelandsmedborgare är det därför nödvändigt med en riktad ändring av artikel 6.3 i återvändandedirektivet.
- (28) I undantagsfall kan det för att hantera hot mot Schengenområdet krävas att medlemsstaterna vidtar åtgärder vid de inre gränserna. Medlemsstaterna förblir behöriga att fastställa behovet av tillfälligt återinförande eller förlängning av gränskontroller. Enligt gällande regler föreskrivs återinförande av kontroller vid de inre gränserna i omständigheter när ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten uppstår i en enda medlemsstat under en begränsad tidsperiod. Allvarliga hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kan bland annat vara terrorism och organiserad brottslighet, större hot mot folkhälsan eller storskaliga eller uppmärksammade internationella evenemang såsom idrotts-, handels- eller politikevenemang.
- (29) Dessutom kan ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten också vara ett resultat av storskaliga otillåtna förflyttningar av irreguljära migranter

mellan medlemsstaterna när detta skapar en situation som sätter press på de ansvariga nationella myndigheternas totala resurser och kapacitet, när de övriga åtgärder som föreskrivs i denna förordning inte är tillräckliga för att hantera dessa inflöden och förflyttningar. I detta sammanhang bör medlemsstaterna kunna förlita sig på objektiva och kvantifierade rapporter om otillåtna förflyttningar när sådana finns tillgängliga, i synnerhet när de regelbundet utarbetas av de behöriga unionsbyråerna i enlighet med deras respektive mandat. Det bör vara möjligt för en medlemsstat att i riskbedömningen använda den information som tillhandahålls av byråerna för att visa att det identifierade hotet som orsakats av otillåten förflyttning är exceptionellt, i syfte att motivera återinförandet av inre gränskontroller av detta skäl.

- (30) Även om åtgärder på unionsnivå föreskrivs i situationer där ett hot beror på ihållande allvarliga brister vid de yttre gränserna finns det ingen unionsomfattande mekanism som skulle vara tillämplig på situationer där ett allvarligt hot mot den inre säkerheten eller den allmänna ordningen inom Schengenområdet berör en majoritet av medlemsstaterna och därigenom äventyrar Schengenområdets funktion. Denna lucka bör fyllas genom att det införs en ny skyddsmekanism för Schengenområdet som möjliggör samordnade lösningar för att skydda intressena för personer som har rätt att dra nytta av området utan kontroller vid de inre gränserna, genom att maximera de vidtagna åtgärdernas effektivitet samtidigt som deras negativa bieffekter minimeras.
- (31) Den nya skyddsmekanismen för Schengenområdet bör göra det möjligt för rådet att på förslag av kommissionen anta ett beslut om att tillåta återinförande eller förlängning av inre gränskontroller, när detta är motiverat på grund av ett särskilt hot som identifierats på grundval av meddelanden från enskilda medlemsstater eller annan tillgänglig information, framför allt en riskbedömning när de inre gränskontrollerna förlängs i längre tid än sex månader. Med hänsyn till att beslut som reglerar medlemsstaternas möjlighet att återinföra eller förlänga inre gränskontroller under särskilda omständigheter är politiskt känsliga bör rådet tilldelas genomförandebefogenheter att anta ett beslut på förslag av kommissionen.
- (32) Vid fastställandet av huruvida det är motiverat att medlemsstaterna återinför eller förlänger inre gränskontroller bör rådet beakta om det finns några andra åtgärder som skulle kunna säkerställa en hög säkerhetsnivå inom territoriet, såsom förstärkning av de behöriga myndigheternas kontroller i de inre gränsområdena. Om det inte anses motiverat att förlänga kontrollerna bör kommissionen i stället rekommendera användning av andra åtgärder som anses vara lämpligare för att hantera det identifierade hotet.
- (33) Inrättandet av den nya skyddsmekanismen för Schengenområdet bör inte påverka medlemsstaternas rätt att på förhand vidta unilaterala åtgärder i enlighet med förordningen, när situationen så kräver. När unionsåtgärden väl har antagits bör den dock vara den enda grunden för en samordnad reaktion på det hot som identifierats.
- (34) För att säkerställa överensstämmelse med proportionalitetsprincipen bör rådets beslut antas för en begränsad tidsperiod på upp till sex månader, som kan förlängas med förbehåll för regelbunden översyn på förslag av kommissionen så länge hotet konstateras kvarstå. Det ursprungliga beslutet bör innehålla en bedömning av den förväntade effekten av de antagna åtgärderna, inbegripet deras negativa bieffekter, i syfte att avgöra om kontroller vid de inre gränserna är motiverade eller om mindre restriktiva åtgärder skulle kunna tillämpas i stället på ett effektivt sätt. Senare beslut bör ta hänsyn till hur det identifierade hotet utvecklas. Medlemsstaterna bör

omedelbart meddela kommissionen och medlemsstaterna om återinförandet av inre gränskontroller i enlighet med rådets beslut.

- (35) Återinförande av inre gränskontroller bör också förbli möjligt om allvarliga brister kvarstår i förvaltningen av de yttre gränserna och därigenom utgör en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll. Perioder då medlemsstaterna inför gränskontroller på grund av situationens brådskande karaktär eller då rådet fattar ett beslut om att rekommendera återinförande eftersom ett hot påverkar ett betydande antal medlemsstater bör inte ingå i den tvåårsperiod som är tillämplig på återinföranden på grund av allvarliga brister vid de yttre gränserna.
- (36) Återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna, oavsett om det grundar sig på medlemsstaternas unilaterala beslut eller på unionsbeslut, har allvarliga konsekvenser för Schengenområdets funktion. För att säkerställa att beslut om återinförande av gränskontroller endast fattas när det är nödvändigt, som en sista utväg, bör beslutet om tillfälligt återinförande eller förlängning av gränskontroller grundas på gemensamma kriterier, med tonvikt på nödvändighet och proportionalitet. Proportionalitetsprincipen kräver att återinförandet av inre gränskontroller omfattas av skyddsåtgärder som ökar med tiden.
- (37) I första hand bör medlemsstaterna bedöma om de inre gränskontrollerna är lämpliga, med hänsyn till arten av det allvarliga hot som identifierats. I detta sammanhang bör medlemsstaterna ägna särskild uppmärksamhet åt och bedöma de sannolika effekterna av inre gränskontroller på rörligheten för personer inom området utan inre gränskontroller och på gränsregionernas funktion. Denna bedömning bör ingå i det meddelande som medlemsstaterna måste översända till kommissionen. Om inre gränskontroller på grund av förutsebara händelser förlängs utöver en inledande period på sex månader bör medlemsstaten också bedöma lämpligheten av alternativa åtgärder för att uppnå samma mål som inre gränskontroller, såsom proportionella kontroller som utförs i samband med utövandet av polisiära eller andra offentliga befogenheter eller genom någon form av polissamarbete enligt unionsrätten, samt möjligheten att använda överföringsförfarandet.
- (38) För att begränsa de skadliga konsekvenserna av återinförandet av inre gränskontroller bör alla beslut om att återinföra inre gränskontroller vid behov åtföljas av begränsande åtgärder. Sådana åtgärder bör inbegripa åtgärder för att säkerställa att varor, transportpersonal och sjöfolk kan transitera smidigt genom inrättandet av ”gröna körfält”. Dessutom, och för att ta hänsyn till behovet av att säkerställa rörligheten för personer vars verksamhet kan vara nödvändig för att upprätthålla leveranskedjor eller tillhandahållandet av nödvändiga tjänster, bör medlemsstaterna också tillämpa de befintliga riktlinjerna för gränsarbetare⁴⁵. Mot denna bakgrund bör reglerna för återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna ta hänsyn till de riktlinjer och rekommendationer som antagits under hela covid-19-pandemin som ett stabilt säkerhetsnät för den inre marknaden, i syfte att säkerställa att de vid behov tillämpas av medlemsstaterna som begränsande åtgärder vid återinförda inre gränskontroller. Åtgärder bör särskilt fastställas för att säkerställa att den inre marknaden fungerar utan avbrott och skydda gränsregioners och ”tvillingstäders” intressen, bland annat genom tillstånd eller undantag för invånare i gränsregioner.
- (39) Det meddelande som medlemsstaterna ska lämna bör vara avgörande vid bedömningen av om kriterierna och villkoren för ett tillfälligt återinförande av inre

⁴⁵ 2020/C 102 I/03.

gränskontroller är uppfyllda. För att säkerställa att uppgifterna är jämförbara bör kommissionen genom en genomförandeakt anta en mall för meddelandet om återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna. Medlemsstaterna bör ha rätt att säkerhetsskyddsklassificera all information eller delar av den information som lämnas i meddelandet, utan att det påverkar tillämpningen av lämpliga och säkra kanaler för polissamarbete.

- (40) För att säkerställa att inre gränskontroller verkligen är en sista utväg som endast tillämpas så länge som det är nödvändigt, och för att göra det möjligt att bedöma om de inre gränskontrollerna är nödvändiga och proportionella för att hantera förutsebara hot, bör medlemsstaterna utarbeta en riskbedömning som ska lämnas till kommissionen när de inre gränskontrollerna förlängs ytterligare utöver de inledande sex månaderna som en reaktion på förutsebara hot. Medlemsstaterna måste i synnerhet beskriva det identifierade allvarliga hotets omfattning och utveckling, inbegripet hur länge det förväntas kvarstå och vilka avsnitt av de inre gränserna som kan påverkas, samt beskriva sina åtgärder för samordning med de andra medlemsstater som påverkas eller sannolikt kommer att påverkas av dessa åtgärder.
- (41) Kommissionen bör ha rätt att begära ytterligare information på grundval av det mottagna meddelandet, inbegripet om riskbedömningen eller om åtgärderna för samarbete och samordning med de medlemsstater som påverkas av den planerade förlängningen av gränskontroll vid de inre gränserna. Om meddelandet inte uppfyller minimikraven bör kommissionen diskutera det med den berörda medlemsstaten och begära ytterligare information eller en ny inlämning av meddelandet.
- (42) För att säkerställa tillräcklig insyn i de åtgärder som påverkar resor utan inre gränskontroller bör medlemsstaterna också informera Europaparlamentet och rådet om de viktigaste inslagen i det planerade återinförandet av gränskontroller. I motiverade fall får medlemsstaterna också säkerhetsskyddsklassificera sådan information. Varje år bör kommissionen i enlighet med artikel 33 i kodexen om Schengengränserna översända en rapport till Europaparlamentet och rådet om hur området utan inre gränskontroll fungerar (*rapporten om Schengenläget*), där särskild uppmärksamhet bör ägnas åt situationen vad gäller tredjelandsmedborgares otillåtna förflyttningar, på grundval av tillgänglig information från de berörda byråerna och dataanalyser från relevanta informationssystem. Rapporten bör också bedöma nödvändigheten och proportionaliteten av återinförandet av gränskontroller under den period som omfattas. Rapporten om Schengenläget ska även omfatta de rapporteringsskyldigheter som följer av artikel 20 i Schengenuvärderingsmekanismen⁴⁶.
- (43) Mekanismen för tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna i brådskande situationer eller för att hantera förutsebara hot bör ge kommissionen möjlighet att organisera samråd mellan medlemsstaterna, även på begäran av en medlemsstat. Berörda unionsbyråer bör i tillämpliga fall involveras i denna process för att dela med sig av sin sakkunskap. Vid sådana samråd bör man undersöka formerna för genomförandet av inre gränskontroller och deras tidsgränser, eventuella begränsande åtgärder och möjligheterna att i stället tillämpa alternativa åtgärder. Om

⁴⁶ 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.

kommissionen eller en medlemsstat har avgett ett yttrande där den uttrycker farhågor rörande återinförandet av gränskontroller bör sådana samråd vara obligatoriska.

- (44) Kommissionen och medlemsstaterna bör fortfarande ha möjlighet att uttrycka eventuella farhågor när det gäller nödvändigheten och proportionaliteten av en medlemsstats beslut att återinföra inre gränskontroller av brådsakande skäl eller för att avvärja ett förutsebart hot. Om kontroller vid de inre gränserna återinförs och förlängs för förutsebara hot under kombinerade perioder som överstiger arton månader bör det vara ett krav för kommissionen att avge ett yttrande om huruvida sådana inre gränskontroller är nödvändiga och proportionerliga. Om en medlemsstat anser att det föreligger exceptionella omständigheter som motiverar ett fortsatt behov av inre gränskontroller under en längre period än två år bör kommissionen avge ett uppföljande yttrande. Ett sådant yttrande påverkar inte de verkställighetsåtgärder, inbegripet överträdelseförfaranden, som kommissionen när som helst kan vidta mot en medlemsstat för att den underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt unionsrätten. När ett yttrande avges bör kommissionen inleda samråd med de berörda medlemsstaterna.
- (45) För att möjliggöra en efterhandsanalys av beslutet om tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna bör medlemsstaterna även fortsättningsvis vara skyldiga att lämna in en rapport om återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna till Europaparlamentet, rådet och kommissionen efter att ha upphävt kontrollerna. Om kontrollerna bibehålls under längre tid bör en sådan rapport också lämnas in efter tolv månader och därefter varje år om kontrollerna undantagsvis bibehålls, så länge som kontrollerna bibehålls. Rapporten bör särskilt beskriva den inledande och uppföljande bedömningen av huruvida inre gränskontroller är nödvändiga och om kriterierna för återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna är uppfyllda. Kommissionen bör genom en genomförandeakt anta en mall och göra den tillgänglig online.
- (46) Vid genomförandet av denna förordning får medlemsstaterna inte diskriminera någon på grund av kön, hudfärg, etniskt ursprung, religion, övertygelse, funktionsnedsättning, ålder eller sexuell läggning.
- (47) De behöriga myndigheterna ska använda sina befogenheter för att utföra kontroller inom territoriet och tillämpa relevanta förfaranden med full respekt för dataskyddsreglerna i unionsrätten. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 eller Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 är tillämpliga på behöriga nationella myndigheters behandling av personuppgifter vid tillämpningen av denna förordning inom deras respektive tillämpningsområde.
- (48) Målet med denna förordning är att stärka Schengenområdets funktion. Detta mål kan inte uppnås av medlemsstaterna på egen hand. En ändring av de gemensamma regler som fastställts på unionsnivå är därför nödvändig. Unionen kan därmed vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (49) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig på Danmark. Eftersom denna förordning är en utveckling av Schengenregelverket ska Danmark, i enlighet med artikel 4 i det protokollet, inom sex

månader efter det att rådet har beslutat om denna förordning, besluta huruvida landet ska genomföra den i sin nationella lagstiftning.

- (50) Denna förordning utgör en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG⁴⁷. Irland deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämplig på Irland.
- (51) När det gäller Island och Norge utgör denna förordning, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket⁴⁸, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 A i rådets beslut 1999/437/EG⁴⁹.
- (52) När det gäller Schweiz utgör denna förordning, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket⁵⁰, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 A i beslut 1999/437/EG⁵¹ jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/146/EG⁵².
- (53) När det gäller Liechtenstein utgör denna förordning, i enlighet med protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket⁵³, en utveckling av de bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 A i beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2011/350/EU⁵⁴.

⁴⁷ Rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket, EGT L 64, 7.3.2002, s. 20.

⁴⁸ EGT L 176, 10.7.1999, s. 36.

⁴⁹ Rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, EGT L 176, 10.7.1999, s. 31.

⁵⁰ EUT L 53, 27.2.2008, s. 52.

⁵¹ Rådets beslut 1999/437/EG av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtal som har ingåtts mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa båda staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, EGT L 176, 10.7.1999, s. 31.

⁵² Rådets beslut 2008/146/EG av den 28 januari 2008 om ingående på Europeiska gemenskapens vägnar av avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, EUT L 53, 27.2.2008, s. 1.

⁵³ EUT L 160, 18.6.2011, s. 21.

⁵⁴ Rådets beslut 2011/350/EU av den 7 mars 2011 om ingående på Europeiska unionens vägnar av protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, om avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och om personers rörlighet, EUT L 160, 18.6.2011, s. 19.

- (54) Denna förordning påverkar inte tillämpningen av direktiv 2004/38/EG⁵⁵.
- (55) Denna förordning är förenlig med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- (56) Förordning (EU) 2016/399 och direktiv 2008/115/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Förordning (EU) 2016/399 ska ändras på följande sätt:

- (1) Artikel 2 ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 12 ska ersättas med följande:

”12. *gränsövervakning*: övervakning av gränser mellan gränsövergångsställen och av gränsövergångsställen utanför de fasta öppethållandetiderna, inbegripet förebyggande åtgärder för att upptäcka och hindra obehörig gränspassage eller kringgående av in- och utresekontrollerna.”

b) Följande punkter ska läggas till som punkterna 27–30:

”27. *instrumentalisering av migranter*: en situation där ett tredjeland anstiftar irreguljära migrationsströmmar till unionen genom att aktivt uppmuntra eller underlätta tredjelandsmedborgares förflyttning till de yttre gränserna, till eller från det egna territoriet och sedan vidare mot dessa yttre gränser, när detta agerande tyder på ett tredjelands avsikt att destabilisera unionen eller en medlemsstat och när detta agerande riskerar att äventyra väsentliga statliga funktioner, inbegripet territoriell integritet, upprätthållandet av lag och ordning eller skyddet av den nationella säkerheten.

28. *nödvändig resa*: resor i samband med en nödvändig funktion eller ett nödvändigt behov, med beaktande av unionens och medlemsstaternas alla tillämpliga internationella förpliktelser, i enlighet med förteckningen i bilaga XI.

29. *icke nödvändig resa*: resor för andra ändamål än nödvändiga resor.

30. *transportnav*: flygplatser, kust- eller flodhamnar och tåg- eller busstationer.”

- (2) I artikel 5 ska följande punkt läggas till som punkt 4:

”4. I en situation där migranter instrumentaliseras får medlemsstaterna begränsa antalet gränsövergångsställen som anmälts i enlighet med punkt 1 eller deras öppethållandetider om omständigheterna så kräver.

Eventuella begränsningar som görs i enlighet med första stycket ska genomföras på ett proportionellt sätt som tar full hänsyn till rättigheterna för

a) personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten,

⁵⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, EUT L 158, 30.4.2004, s. 77.

b) tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i enlighet med rådets direktiv 2003/109/EG⁵⁶, personer som härleder sin uppehållsrätt från andra unionsrättsakter eller nationella rättsakter eller som innehar nationella viseringar för längre vistelse samt deras respektive familjemedlemmar,

c) tredjelandsmedborgare som söker internationellt skydd.”

(3) Artikel 13 ska ersättas med följande:

”Artikel 13

Gränsövervakning

1. Det huvudsakliga syftet med gränsövervakningen är att upptäcka och förhindra obehörig gränspassage, att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och att vidta åtgärder mot personer som har passerat gränsen på olagligt sätt.

En person som har passerat en gräns på olagligt sätt och som inte har rätt att vistas på den berörda medlemsstatens territorium ska gripas och bli föremål för förfaranden som respekterar direktiv 2008/115/EG.

2. Gränskontrolltjänstemännen ska använda stationära eller rörliga enheter för gränsövervakning.

Denna övervakning ska utföras på ett sådant sätt att den hindrar och avskräcker personer från obehörig gränspassage mellan gränsövergångsställena och från att kringgå kontrollerna vid gränsövergångsställena.

3. Övervakningen mellan gränsövergångsställena ska utföras av gränskontrolltjänstemän vilkas antal och metoder ska anpassas till befintliga eller förutsebara risker och hot. Den ska innefatta täta och plötsliga ändringar av övervakningsperioderna och andra metoder eller tekniker, så att obehörig gränspassage upptäcks eller hindras på ett effektivt sätt.

4. Övervakningen ska utföras av stationära eller rörliga enheter som patrullerar eller posteras på platser som är kända för att vara eller antas vara känsliga, eftersom syftet med övervakningen är att förhindra obehörig gränspassage eller gripa personer som olagligen passerar gränsen. Övervakningen kan även utföras med tekniska hjälpmedel, inklusive elektroniska hjälpmedel, utrustning och övervakningssystem.

5. I en situation där migranter instrumentaliserar ska den berörda medlemsstaten vid behov intensifiera gränsövervakningen för att hantera det ökade hotet. I synnerhet ska medlemsstaten förbättra resurserna och de tekniska medlen i enlighet med vad som är lämpligt för att förhindra obehörig gränspassage.

Dessa tekniska medel kan omfatta modern teknik, inbegripet drönare och rörelsesensorer, liksom rörliga enheter för att förhindra obehörig gränspassage till unionen.

6. Utan att det påverkar det stöd som Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån kan ge medlemsstaterna får byrån, i händelse av en situation där migranter

⁵⁶

Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25 november 2003 om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (EUT L 16, 23.1.2004, s. 44).

instrumentaliseras, utföra en sårbarhetsbedömning i enlighet med artiklarna 10.1 c och 32 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896⁵⁷ i syfte att ge den berörda medlemsstaten nödvändigt stöd.

På grundval av resultaten av den bedömningen eller någon annan relevant sårbarhetsbedömning eller tilldelningen av påverkansgraden kritisk till det berörda gränsavsnittet i den mening som avses i artikel 35.1 d i förordning (EU) 2019/1896 ska Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns verkställande direktör ge rekommendationer i enlighet med artikel 41.1 i den förordningen till alla berörda medlemsstater.

7. Kommissionen ska ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 37 med avseende på ytterligare åtgärder som styr övervakningen, inbegripet utarbetande av standarder för gränsövervakning, särskilt användningen av övervakningsteknik vid de yttre gränserna, med beaktande av typen av gränser, de påverkansgrader som tilldelats varje yttre gränsavsnitt i enlighet med artikel 34 i förordning (EU) 2019/1896 och andra relevanta faktorer.”
- (4) Rubriken på kapitel V ska ersättas med följande: ”Särskilda åtgärder avseende de yttre gränserna”

I kapitel V ska följande artikel införas som artikel 21a:

”Artikel 21a

Restriktioner för resor till Europeiska unionen

1. Denna artikel ska tillämpas på situationer där Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar eller kommissionen konstaterar att det i ett eller flera tredjeländer förekommer en infektionssjukdom med epidemisk potential enligt definitionen i Världshälsoorganisationens relevanta instrument.
2. Rådet får på grundval av ett förslag från kommissionen anta en genomförandeförordning om tillfälliga restriktioner för resor till medlemsstaterna.

Sådana tillfälliga reserestriktioner kan omfatta restriktioner för inresa till medlemsstaterna och andra åtgärder som anses nödvändiga för att skydda folkhälsan i området utan kontroller vid de inre gränserna, till exempel testning, karantän och självisolering.

3. Följande kategorier av personer ska undantas från inreserestriktionerna, oberoende av syftet med resan:
 - a) Personer som åtnjuter fri rörlighet enligt unionsrätten.
 - b) Tredjelandsmedborgare som är varaktigt bosatta i enlighet med direktiv 2003/109/EG, personer som härleder sin uppehållsrätt från andra unionsrättsakter eller nationella rättsakter eller som innehar nationella viseringar för längre vistelse samt deras respektive familjemedlemmar. 4.
Den genomförandeförordning som avses i punkt 1 ska, i tillämpliga fall,

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624, EUT L 295, 14.11.2019, s. 1.

- a) fastställa eventuella kategorier av personer som vid icke nödvändiga resor ska undantas från reserestriktioner,
 - b) ange eventuella geografiska områden eller tredjeländer från vilka icke nödvändiga resor kan bli föremål för restriktioner eller undantag från restriktioner, med beaktande av den särskilda situationen i de berörda områdena eller länderna på grundval av objektiva metoder och kriterier, däribland i synnerhet den epidemiologiska situationen,
 - c) fastställa på vilka villkor sådana icke nödvändiga resor som avses i leden a och b får begränsas eller undantas från restriktioner, inbegripet vilka bevis som ska läggas fram till stöd för undantaget och villkoren för varaktigheten och arten av vistelsen i de områden eller länder som avses i led b,
 - d) fastställa på vilka villkor reserestriktioner undantagsvis får införas för personer som utför nödvändiga resor, om den epidemiologiska situationen förvärras snabbt och i synnerhet om en variant av särskild betydelse eller av intresse har upptäckts.
5. De restriktioner för nödvändiga resor som avses i punkt 4 d får inte omfatta inreserestriktioner för de resenärer som förtecknas i leden i och iv–viii i bilaga XI.”

(5) Artikel 23 ska ersättas med följande:

”Artikel 23
Myndighetsutövning

Avsaknad av gränskontroll vid de inre gränserna ska inte påverka följande:

- a) Medlemsstaternas behöriga myndigheters utövande av polisiära eller andra offentliga befogenheter på det egna territoriet, även i de inre gränsområdena, vilka tilldelats dem i nationell rätt, i den mån utövandet av dessa befogenheter inte har samma verkan som in- och utresekontroller.

De behöriga myndigheternas utövande av sina befogenheter får särskilt inte anses motsvara in- och utresekontroller när åtgärderna

- i) inte syftar till gränskontroll,
- ii) bygger på de behöriga myndigheternas allmänna information och erfarenhet när det gäller eventuella hot mot den allmänna säkerheten eller den allmänna ordningen och särskilt syftar till att
 - bekämpa gränsöverskridande brottslighet,
 - bekämpa irreguljär vistelse med koppling till irreguljär migration, eller
 - begränsa spridningen av en infektionssjukdom med epidemisk potential som upptäckts av Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar,
- iii) utformas och utförs på ett sätt som klart skiljer sig från systematiska personkontroller vid de yttre gränserna, även när de utförs vid

transportnav eller direkt ombord på passagerartjänster och när de grundar sig på riskanalys,

- iv) i tillämpliga fall utförs på grundval av övervakningsteknik som i allmänhet används på territoriet, i syfte att hantera hot mot den allmänna säkerheten eller den allmänna ordningen i enlighet med led ii,
 - b) Möjligheten för en medlemsstat att utföra säkerhetskontroller av personer vilka utförs vid transportnav av behöriga myndigheter i enlighet med varje medlemsstats rätt, av myndigheter behöriga för transportnaven eller av transportörer, under förutsättning att dessa kontroller även utförs på personer som reser inom en medlemsstat.
 - c) Möjligheten för en medlemsstat att genom lagstiftning föreskriva en skyldighet att inneha eller bära på sig dokument och handlingar.
 - d) Möjligheten för en medlemsstat att genom lagstiftning föreskriva en skyldighet för tredjelandsmedborgare att anmäla sin närvaro på dess territorium i enlighet med bestämmelserna i artikel 22 i Konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (*Schengenkonventionen*).
 - e) Säkerhetskontroller av passageraruppgifter mot relevanta databaser avseende personer som reser i området utan kontroller vid de inre gränserna, vilka kan utföras av de behöriga myndigheterna enligt tillämplig lagstiftning.”
- (6) Följande artikel ska införas som artikel 23a:

”Artikel 23a

Förfarande för att överföra personer som grips vid de inre gränserna

1. Denna artikel ska tillämpas på gripande av en tredjelandsmedborgare i närheten av de inre gränserna, under omständigheter där samtliga följande villkor är uppfyllda:
 - a) Den berörda tredjelandsmedborgaren uppfyller inte (längre) inresevillkoren i artikel 6.1.
 - b) Tredjelandsmedborgaren omfattas inte av undantaget i artikel 6.5 a.
 - c) Tredjelandsmedborgaren grips inom ramen för gränsöverskridande operativt polissamarbete, särskilt vid gemensam polispatrullering.
 - d) Det finns tydliga tecken på att tredjelandsmedborgaren har anlänt direkt från en annan medlemsstat, på grundval av information som är omedelbart tillgänglig för de gripande myndigheterna, inbegripet uttalanden från den berörda personen, identitets- eller resehandlingar eller andra handlingar som personen upptäcks bära eller resultaten av sökningar i relevanta nationella databaser och unionsdatabaser.
2. Medlemsstatens behöriga myndigheter får, på grundval av konstaterandet att den berörda tredjelandsmedborgaren inte har rätt att vistas på dess territorium, besluta att omedelbart överföra personen till den medlemsstat från vilken personen rest in eller försökte resa in, i enlighet med förfarandet i bilaga XII.

3. Om en medlemsstat tillämpar det förfarande som avses i punkt 2 ska den mottagande medlemsstaten vara skyldig att vidta alla nödvändiga åtgärder för att ta emot den berörda tredjelandsmedborgaren i enlighet med förfarandena i bilaga XII.
4. Från och med [ett år efter förordningens ikraftträdande] och därefter årligen ska medlemsstaterna till kommissionen lämna in de uppgifter som registrerats i enlighet med punkt 3 i bilaga XII avseende tillämpningen av punkterna 1, 2 och 3.”

(7) I artikel 24 ska första stycket ersättas med följande:

”Medlemsstaterna ska undanröja alla hinder för ett smidigt trafikflöde vid gränsövergångsställen på vägar vid de inre gränserna, särskilt alla hastighetsbegränsningar som inte uteslutande grundas på trafiksäkerhetshänsyn eller krävs för användning av sådan teknik som avses i artikel 23 a iv.”

(8) Artikel 25 ska ersättas med följande:

”Artikel 25

Allmän ram för tillfälligt återinförande eller förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna

1. Om det i området utan inre gränskontroller föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat, får den medlemsstaten exceptionellt återinföra gränskontroller vid hela dess inre gräns, eller vid vissa avsnitt.

Ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kan i synnerhet anses följa av

- (a) verksamhet som rör terrorism eller organiserad brottslighet,
- (b) större hot mot folkhälsan,
- (c) en situation som kännetecknas av storskaliga otillåtna förflyttningar av tredjelandsmedborgare mellan medlemsstaterna, vilket utgör en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroll,
- (d) storskaliga eller uppmärksammade internationella evenemang såsom idrotts-, handels- eller politikevenemang.

2. Gränskontroller får endast införas i enlighet med artiklarna 25a och 28 om en medlemsstat har fastställt att en sådan åtgärd är nödvändig och proportionell, med beaktande av de kriterier som avses i artikel 26.1 och, om dessa kontroller förlängs, även de kriterier som avses i artikel 26.2. Gränskontroller får också återinföras i enlighet med artikel 29, med beaktande av de kriterier som avses i artikel 30.

I samtliga fall ska gränskontroller vid de inre gränserna återinföras som en sista utväg. Omfattningen och varaktigheten av det tillfälliga återinförandet av gränskontroll får inte överskrida vad som är absolut nödvändigt för att hantera det allvarliga hotet.

3. Om samma hot kvarstår får gränskontrollerna vid de inre gränserna förlängas i enlighet med artikel 25a, 28 eller 29.

Samma hot ska anses föreligga om medlemsstatens motivering till att förlänga gränskontrollerna grundar sig på fastställandet av att samma hot som motiverat det ursprungliga återinförandet av gränskontrollerna kvarstår.”

- (9) Efter artikel 25 ska följande nya artikel införas som artikel 25a:

”Artikel 25a

Förfarande i fall där åtgärder krävs på grund av oförutsebara eller förutsebara händelser

1. När ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i en medlemsstat är oförutsebart och kräver omedelbara åtgärder, får medlemsstaten i ett exceptionellt fall omedelbart återinföra gränskontroll vid de inre gränserna.
2. Medlemsstaten ska samtidigt som den återinför gränskontroll enligt punkt 1 meddela kommissionen och övriga medlemsstater om återinförandet av gränskontroller i enlighet med artikel 27.1.
3. Vid tillämpning av punkt 1 får gränskontroll vid de inre gränserna omedelbart återinföras för en begränsad period på upp till en månad. Om det allvarliga hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kvarstår efter denna period får medlemsstaten förlänga gränskontrollen vid de inre gränserna med ytterligare perioder, med en maximal varaktighet på högst tre månader.
4. Om ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kan förutses i en medlemsstat, ska medlemsstaten meddela kommissionen och övriga medlemsstater i enlighet med artikel 27.1 senast fyra veckor före det planerade återinförandet av gränskontroller, eller inom en kortare tidsfrist om de omständigheter som föranledde behovet av att återinföra gränskontroller vid de inre gränserna blev kända mindre än fyra veckor före det planerade återinförandet.
5. Vid tillämpning av punkt 4, och utan att det påverkar artikel 27a.4, får gränskontroll vid de inre gränserna återinföras för en period på upp till sex månader. Om det allvarliga hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten kvarstår efter denna period får medlemsstaten förlänga gränskontrollen vid de inre gränserna med förnybara perioder på upp till sex månader.

Varje förlängning ska meddelas kommissionen och övriga medlemsstater i enlighet med artikel 27 och inom de tidsfrister som anges i punkt 4. Om inte annat följer av artikel 27a.5 får gränskontrollen vid de inre gränserna inte pågå längre än högst två år.

6. Den period som avses i punkt 5 ska inte omfatta de perioder som avses i punkt 3.”

- (10) Artikel 26 ska ersättas med följande:

”Artikel 26

Kriterier för tillfälligt återinförande och förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna

1. För att fastställa om återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna är nödvändigt och proportionellt i enlighet med artikel 25 ska en medlemsstat särskilt överväga

- (a) hur lämpligt det är att återinföra gränskontroller vid de inre gränserna, med beaktande av arten av det allvarliga hot som identifierats och i synnerhet huruvida återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna på ett adekvat sätt kan avhjälpa hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten,
 - (b) en sådan åtgärds sannolika effekter på
 - rörligheten för personer inom området utan inre gränskontroll och
 - gränsregionernas funktion, med beaktande av de starka sociala och ekonomiska banden mellan dem.
2. Om en medlemsstat beslutar att förlänga gränskontrollen vid de inre gränserna i enlighet med artikel 25a.5 ska den också i detalj bedöma om de mål som eftersträvas med en sådan förlängning kan uppnås genom
- a) användning av alternativa åtgärder såsom proportionella kontroller som utförs i samband med lagligt utövande av befogenheter som avses i artikel 23 a,
 - b) användning av det förfarande som avses i artikel 23a,
 - c) någon form av polissamarbete i enlighet med unionsrätten, bland annat gemensam patrullering, gemensamma insatser, gemensamma utredningsgrupper, gränsöverskridande förföljande eller gränsöverskridande övervakning.
3. När gränskontroller vid de inre gränserna har återinförts eller förlängts ska de berörda medlemsstaterna vid behov säkerställa att de åtföljs av lämpliga åtgärder som begränsar konsekvenserna av återinförandet av gränskontroller för personer och varutransporter, med särskild hänsyn till gränsregionerna.”

(11) Artikel 27 ska ersättas med följande:

”Artikel 27

Meddelande om tillfälligt återinförande av inre gränskontroller och riskbedömning

1. Medlemsstaternas meddelanden om återinförande eller förlängning av inre gränskontroller ska innehålla följande information:
- (a) Skälen för återinförandet eller förlängningen med angivande av alla relevanta uppgifter om de händelser som utgör ett allvarligt hot mot dess allmänna ordning eller inre säkerhet.
 - (b) Omfattningen av det planerade återinförandet eller den planerade förlängningen med angivande av vilket eller vilka avsnitt av de inre gränserna som återinförandet eller förlängningen av gränskontroll gäller.
 - (c) Namnen på de godkända gränsövergångsställena.
 - (d) Datum och varaktighet för det planerade återinförandet eller den planerade förlängningen.
 - (e) De överväganden om nödvändighet och proportionalitet som avses i artikel 26.1 och, vid förlängning, i artikel 26.2.
 - (f) I förekommande fall de åtgärder som ska vidtas av övriga medlemsstater.
- Ett meddelande får lämnas in gemensamt av två eller flera medlemsstater.

Meddelandet ska lämnas in i enlighet med en mall som ska fastställas av kommissionen genom en genomförandeakt och göras tillgänglig på nätet. Den genomförandeakten ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 38.2.

2. När gränskontroller har tillämpats i sex månader i enlighet med artikel 25a.4 ska alla efterföljande meddelanden om förlängning av sådana kontroller inbegripa en riskbedömning. Riskbedömningen ska beskriva omfattningen och den förväntade utvecklingen av det identifierade allvarliga hotet, särskilt hur länge det identifierade allvarliga hotet förväntas kvarstå och vilka avsnitt av de inre gränserna som kan påverkas, samt innehålla information om samordning med de andra medlemsstater som påverkas eller sannolikt kommer att påverkas av dessa åtgärder.
3. Om återinförandet av gränskontroller eller förlängningen avser sådana storskaliga otillåtna förflyttningar som avses i artikel 25.1 b ska riskbedömningen också innehålla information om omfattningen av och trenderna för sådana otillåtna förflyttningar, inbegripet eventuell information som erhållits från de berörda EU-byråerna i enlighet med deras respektive mandat och dataanalys från relevanta informationssystem.
4. Den berörda medlemsstaten ska på begäran av kommissionen tillhandahålla eventuell ytterligare information, inbegripet om samordningen med de medlemsstater som påverkas av den planerade förlängningen av gränskontroll vid de inre gränserna samt ytterligare information som behövs för att bedöma möjligheten att använda de åtgärder som avses i artiklarna 23 och 23a.
5. Medlemsstater som lämnar ett meddelande enligt punkt 1 eller 2 får, när så är nödvändigt och i enlighet med nationell rätt, besluta att alla eller vissa uppgifter i meddelandet ska vara säkerhetsskyddsklassificerade.

En sådan säkerhetsskyddsklassificering ska inte utesluta att andra medlemsstater som berörs av det tillfälliga återinförandet av gränskontroller vid de inre gränserna får tillgång till information via lämpliga och säkra kanaler för polissamarbete.”

- (12) Följande artikel ska införas som artikel 27a:

”Artikel 27a

Samråd med medlemsstaterna och kommissionens yttrande

1. Efter mottagande av meddelanden som lämnats in enligt artikel 27.1 får kommissionen vid behov inrätta ett samrådsförfarande, inbegripet gemensamma möten mellan den medlemsstat som planerar att återinföra eller förlänga gränskontroll vid de inre gränserna och de andra medlemsstaterna, särskilt de medlemsstater som direkt påverkas av sådana åtgärder, och de berörda unionsbyråerna.

Samrådet ska särskilt avse det identifierade hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, relevansen av det planerade återinförandet av gränskontroller med beaktande av alternativa åtgärders lämplighet samt sätt att säkerställa genomförandet av det ömsesidiga samarbetet mellan medlemsstaterna i samband med återinförda gränskontroller.

Den medlemsstat som planerar att återinföra eller förlänga gränskontroll vid de inre gränserna ska ta största hänsyn till resultaten av ett sådant samråd när den utför gränskontroll vid de inre gränserna.

2. Efter mottagande av meddelanden som lämnats in i samband med återinförande eller förlängning av gränskontroller vid de inre gränserna, får kommissionen eller en annan medlemsstat, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 72 i EUF-fördraget, avge ett yttrande om de, på grundval av uppgifterna i meddelandet och riskbedömningen, i förekommande fall, eller några andra uppgifter, har farhågor rörande nödvändigheten eller proportionaliteten av det planerade återinförandet eller den planerade förlängningen av gränskontroll vid de inre gränserna.
3. Efter mottagande av meddelanden som lämnats in i samband med en förlängning av gränskontroll vid de inre gränserna i enlighet med artikel 25a.4 som leder till fortsatta gränskontroller vid de inre gränserna i sammanlagt arton månader, ska kommissionen avge ett yttrande om nödvändigheten och proportionaliteten av sådana inre gränskontroller.
4. När ett yttrande enligt punkt 2 eller 3 avges får kommissionen inrätta ett samrådsförfarande för att diskutera yttrandet med medlemsstaterna. När kommissionen eller en medlemsstat avger ett yttrande där den uttrycker farhågor om nödvändigheten eller proportionaliteten av återinförda inre gränskontroller ska kommissionen inleda ett sådant förfarande.
5. Om en medlemsstat anser att det föreligger en exceptionell situation som motiverar ett fortsatt behov av inre gränskontroller utöver den maximala period som avses i artikel 25.5, ska den meddela kommissionen i enlighet med artikel 27.2. Det nya meddelandet från medlemsstaten ska styrka det fortsatta hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, med beaktande av kommissionens yttrande i enlighet med punkt 3. Kommissionen ska avge ett uppföljande yttrande.”

- (13) Artikel 28 ska ersättas med följande:

”Artikel 28

Särskild mekanism när det allvarliga hotet mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten utgör en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränskontroller

1. Om kommissionen konstaterar att samma allvarliga hot mot den inre säkerheten eller den allmänna ordningen berör en majoritet av medlemsstaterna och därigenom utgör en risk för det övergripande funktionssättet för området utan inre gränser, får den lägga fram ett förslag för rådet om antagande av ett genomförandebeslut som ger medlemsstaterna tillåtelse att återinföra gränskontroller när de tillgängliga åtgärder som avses i artiklarna 23 och 23a inte är tillräckliga för att avvärja hotet.
2. Beslutet ska omfatta en period på upp till sex månader och får förlängas, på förslag av kommissionen, med ytterligare perioder på upp till sex månader så länge hotet kvarstår, med beaktande av den översyn som avses i punkt 5.
3. Om medlemsstaterna återinför eller förlänger gränskontroller på grund av det hot som avses i punkt 1 ska dessa kontroller från och med ikraftträdandet av rådets beslut grundas på det beslutet.

4. Det rådsbeslut som avses i punkt 1 ska också behandla eventuella lämpliga begränsande åtgärder som ska fastställas på nationell nivå och unionsnivå för att minimera effekterna av återinförandet av gränskontroller.
 5. Kommissionen ska se över utvecklingen av det identifierade hotet samt effekterna av de åtgärder som vidtagits i enlighet med det rådsbeslut som avses i punkt 1, i syfte att bedöma om åtgärderna fortfarande är motiverade.
 6. Medlemsstaterna ska omedelbart meddela kommissionen och övriga medlemsstater i rådet om återinförandet av gränskontroller i enlighet med det beslut som avses i punkt 1.
 7. Kommissionen får utfärda en rekommendation om andra åtgärder enligt artiklarna 23 och 23a som skulle kunna komplettera de inre gränskontrollerna eller vara lämpligare för att hantera det identifierade hot mot den inre säkerheten eller den allmänna ordningen som avses i punkt 1.”
- (14) Artikel 31 ska ändras på följande sätt:

- a) Artikel 31 blir punkt 1.
- b) Följande punkt ska läggas till som punkt 2:

”2. När en medlemsstat meddelar kommissionen och övriga medlemsstater om återinförandet av gränskontroller i enlighet med artikel 27.1, ska den samtidigt informera Europaparlamentet och rådet om följande:

- a) Uppgifter om de inre gränser där gränskontroll kommer att återinföras.
- b) Skälen för det planerade återinförandet.
- c) Namnen på de godkända gränsövergångsställena.
- d) Datum och varaktighet för det planerade återinförandet.
- e) I förekommande fall de åtgärder som ska vidtas av övriga medlemsstater.

3. Medlemsstaterna får säkerhetsskyddsklassificera uppgifter i enlighet med artikel 27.4.

Medlemsstaterna ska inte vara skyldiga att tillhandahålla alla uppgifter som avses i punkt 2 i fall som motiveras av hänsyn till allmän säkerhet.

Säkerhetsskyddsklassificering av uppgifter ska inte utesluta att kommissionen gör uppgifterna tillgängliga för Europaparlamentet. Översändandet och hanteringen av de uppgifter och handlingar som översänts till Europaparlamentet enligt denna artikel ska följa de regler om vidarebefordran och hantering av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som ska tillämpas mellan Europaparlamentet och kommissionen.”

- (15) Artikel 33 ska ersättas med följande:

”Artikel 33

Rapport om återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna

1. Inom fyra veckor från det att gränskontroll vid de inre gränserna har upphävts, ska den medlemsstat som utfört gränskontroller vid de inre gränserna överlämna en rapport till Europaparlamentet, rådet och kommissionen om återinförandet och, i tillämpliga fall, förlängningen av gränskontroll vid de inre gränserna.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 1 ska den berörda medlemsstaten, när gränskontrollerna förlängs i enlighet med artikel 25a.5, lämna in en rapport efter tolv månader och därefter var tolfte månad om gränskontrollen undantagsvis bibehålls.
3. Rapporten ska särskilt redogöra för den inledande och uppföljande bedömningen av nödvändigheten av gränskontroller och iakttagandet av de kriterier som avses i artikel 26, hur kontrollerna har genomförts, det praktiska samarbetet med grannmedlemsstater, följderna för rörligheten för personer i synnerhet i gränsregionerna, om återinförandet av gränskontroll vid de inre gränserna varit effektivt, inbegripet en efterhandsbedömning av om återinförandet av gränskontroll uppfyller kravet på proportionalitet.
4. Kommissionen ska anta en enhetlig mall för denna rapport och göra den tillgänglig på nätet.
5. Kommissionen får avge ett yttrande om denna efterhandsbedömning av det tillfälliga återinförandet av gränskontroll vid en eller flera inre gränser eller vid avsnitt av dessa.
6. Kommissionen ska minst en gång om året översända en rapport till Europaparlamentet och rådet om hur området utan inre gränskontroll fungerar (*rapporten om Schengenläget*). Rapporten ska innehålla en förteckning över alla de beslut om återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna som fattats under det berörda året. Den ska också innehålla information om utvecklingen inom Schengenområdet när det gäller tredjelandsmedborgares otillåtna förflyttningar, med beaktande av tillgänglig information från berörda unionsbyråer, dataanalys från relevanta informationssystem och en bedömning av nödvändigheten och proportionaliteten av återinförandet av gränskontroller under den period som omfattas av rapporten.”

(16) I artikel 39.1 ska följande led läggas till som led h:

”h) vilka lokala administrativa områden som betraktas som gränsregioner och alla relevanta ändringar av dessa.”

(17) Följande artikel ska läggas till som artikel 42b:

”Artikel 42b

Anmälan av gränsregioner

Senast [två månader efter denna förordnings ikraftträdande] ska medlemsstaterna till kommissionen anmäla vilka områden av deras territorium som betraktas som gränsregioner.

Medlemsstaterna ska också informera kommissionen om alla relevanta ändringar av dessa.”

(18) Följande bilaga ska läggas till som bilaga XI:

”BILAGA XI

Nödvändiga resor

De nödvändiga funktioner eller behov som avses i artikel 2.23 avser resor för någon/något av följande funktioner eller behov:

- i. Hälso- och sjukvårdspersonal, forskare inom hälso- och sjukvård samt personal inom äldreomsorgen.
- ii. Gränsarbetare.
- iii. Transportpersonal.
- iv. Diplomater, personal vid internationella organisationer och personer som bjudits in av internationella organisationer och vars fysiska närvaro krävs för att dessa organisationer ska fungera väl, militär personal och biståndsarbetare och civilskyddspersonal när de utför sina uppgifter.
- v. Transitpassagerare.
- vi. Passagerare som reser av tvingande familjeskäl.
- vii. Sjöfolk.
- viii. Personer i behov av internationellt skydd eller som har andra humanitära skäl.”

(19) Följande bilaga ska läggas till som bilaga XII:

”BILAGA XII

DEL A

Förfarande för att överföra personer som grips vid de inre gränserna

1. Beslut ska innehålla skälen till att en person har konstaterats sakna rätt att vistas på territoriet. De ska få verkan omedelbart.
2. Beslutet ska utfärdas i form av ett standardformulär som utformats i enlighet med del B, ifyllt av den behöriga nationella myndigheten.

Det ifyllda standardformuläret ska överlämnas till den berörda tredjelandsmedborgaren, som ska bekräfta mottagandet av beslutet genom att underteckna formuläret och ska få en kopia av det undertecknade formuläret.

Om tredjelandsmedborgaren vägrar att underteckna standardformuläret, ska den behöriga myndigheten ange denna vägran på formuläret under ”Kommentarer”.
3. De nationella myndigheter som utfärdar ett nekande beslut ska registrera följande uppgifter:
 - a) Den berörda tredjelandsmedborgarens identitet och nationalitet, i den mån dessa kan fastställas.
 - b) Referenser till den eventuella identitetshandlingen.
 - c) I förekommande fall kopior av handlingar eller uppgifter som rör den berörda tredjelandsmedborgarens identitet eller nationalitet, i kombination med relevanta nationella databaser och unionsdatabaser.
 - d) Skälen för nekandet.
 - e) Datum för nekandet.
 - f) De medlemsstater som tredjelandsmedborgaren skickades tillbaka till.
4. De nationella myndigheter som utfärdar ett nekande beslut ska samla in följande uppgifter:
 - a) Antalet personer som nekats inresa.

- b) Antalet personer som nekats vistelse.
 - c) Antalet personer som skickats tillbaka.
 - d) Den eller de medlemsstater till vilka personerna skickades tillbaka.
 - e) De gripna tredjelandsmedborgarnas nationalitet, när denna information finns tillgänglig.
 - f) Skälen för nekandet av inresa och vistelse.
 - g) Typ av gräns enligt artikel 2.1 i förordning (EU) 2016/399 vid vilken tredjelandsmedborgarna skickades tillbaka.
5. Personer som nekats inresa eller rätt till vistelse ska ha rätt att överklaga. Överklagande ska ske i enlighet med nationell rätt. Skriftlig information ska också lämnas till tredjelandsmedborgaren på ett språk som han eller hon förstår eller rimligen kan förväntas förstå om kontaktpunkter som kan tillhandahålla information om företrädare som är behöriga att agera på tredjelandsmedborgarens vägnar i enlighet med nationell rätt. Ett sådant överklagande ska inte ha suspensiv verkan.
6. De myndigheter som är behöriga enligt nationell rätt ska säkerställa att den tredjelandsmedborgare som är föremål för ett nekande beslut överförs till de behöriga myndigheterna i grannmedlemsstaten omedelbart och senast inom 24 timmar. De myndigheter som är behöriga enligt nationell rätt i grannmedlemsstaten ska samarbeta med medlemsstatens myndigheter i detta syfte.
7. Om en tredjelandsmedborgare som har blivit föremål för att sådant beslut som avses i punkt 1 har transporterats till gränsen av en transportör, får den lokalt ansvariga myndigheten
- a) beordra transportören att återigen ta ombord tredjelandsmedborgaren och utan dröjsmål transportera honom eller henne till det tredjeland som han/hon transporterades från,
 - b) i väntan på vidarebefordran, under iakttagande av nationell rätt och med hänsyn till lokala omständigheter, vidta lämpliga åtgärder för att förhindra att tredjelandsmedborgare som har nekats inresa reser in på olaglig väg.

DEL B

Standardformulär för överföring av personer som grips vid de inre gränserna

	Statens namn _____ Statens logotyp (Myndighetens namn) _____ _____ (1)
ÖVERFÖRINGSFÖRFARANDE VID DE INRE GRÄNSERNA	
Den _____ kl. _____ på platsen (ange typ av inre gräns i närheten eller annan relevant information om _____)	

gripandet vid gemensam patrullering) _____

lämnar undertecknade tjänstemän, _____,
följande uppgifter om den berörda personen:

Personuppgifter (i mån av tillgång)

Efternamn _____ Förnamn _____

Födelsedatum _____ Födelseort _____ Kön _____

Nationalitet _____ Bosatt i _____

Typ av identitetshandling _____ nummer _____

Utfärdad _____ i _____ den _____

I förekommande fall viseringsnummer _____ typ _____ utfärdad av _____

Giltig från och med _____ till och med _____

För en period på _____ dagar: _____

Personen kommer från _____ med _____ (ange vilket transportmedel som använts, t.ex. flygnummer) och har upplysts om att han/hon inte har rätt att uppehålla sig i landet och kommer att överföras till _____ enligt (ange hänvisningar till gällande nationell lagstiftning) av följande skäl:

☐ (A) Saknar giltiga resehandlingar

☐ (B) Innehar del- eller helförfalskade resehandlingar

☐ (C) Saknar giltig visering eller giltigt uppehållstillstånd

☐ (D) Innehar del- eller helförfalskad visering eller del- eller helförfalskat uppehållstillstånd

☐ (E) Saknar lämpliga handlingar som styrker syfte och omständigheter för vistelsen

Följande handling(ar) kunde inte tillhandahållas: _____

☐ (F) Har redan i 90 dagar under den föregående 180-dagarsperioden uppehållit sig på Europeiska unionens medlemsstaters territorium

☐ (G) Saknar tillräckliga medel för sitt uppehälle i förhållande till vistelsens längd och art eller för återresan till ursprungs- eller transitlandet

☐ (H) Är en person som registrerats i syfte att nekas inresa

☐ i SIS

☐ i nationellt register

☐ (I) Anses utgöra ett hot mot allmän ordning, inre säkerhet, folkhälsan eller de internationella förbindelserna för en eller flera av Europeiska unionens medlemsstater (varje stat måste ange de hänvisningar till nationell lagstiftning som avser sådan överföring)

Kommentarer

☐ Den berörda personen vägrade att underteckna formuläret.

Den berörda personens namnteckning Tjänstemannens namnteckning

Den berörda personen kan överklaga beslutet om att hon eller han inte har rätt att vistas i landet i enlighet med nationell lagstiftning. Kopia av handlingen ska lämnas till den berörda personen (varje stat måste ange de hänvisningar till nationell lagstiftning och nationellt förfarande som avser rätten att överklaga).

Artikel 2

Ändring av direktiv 2008/115/EG

1. Artikel 6.3 i direktiv 2008/115/EG ska ersättas med följande:

”3. Medlemsstaterna får avstå från att utfärda ett beslut om återvändande till en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium om den berörda

tredjelandsmedborgaren återtas av en annan medlemsstat i enlighet med det förfarande som föreskrivs i artikel 23a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399* eller enligt bilaterala avtal eller arrangemang.

Den medlemsstat som har återtagit den berörda tredjelandsmedborgaren i enlighet med första stycket ska utfärda ett beslut om återvändande i enlighet med punkt 1. I sådana fall ska undantaget i första stycket inte tillämpas.

Medlemsstaterna ska utan dröjsmål underrätta kommissionen om alla befintliga, ändrade eller nya bilaterala avtal eller arrangemang.”

* Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 077, 23.3.2016, s. 1).

Artikel 3

Införlivande av ändringen av direktiv 2008/115/EG

2. Medlemsstaterna ska senast den [6 månader efter denna förordnings ikraftträdande] anta och offentliggöra de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artikel 2. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

De ska tillämpa dessa bestämmelser från och med den [6 månader efter ikraftträdandet].

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till artikel 2 i denna förordning eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

Artikel 4

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 1.6 ska dock tillämpas från och med [det datum då de ändringar som föreskrivs i artikel 2 ska tillämpas i medlemsstaterna].

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdad i Strasbourg den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande