



Kommissionens meddelande "Att återvända till Schengen - en färdplan"

Justitiedepartementet

2016-04-08

Dokumentbeteckning

KOM(2016) 120

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet Att återvända till Schengen - en färdplan

Sammanfattning

Meddelandet utgör en inventering av och tidplan för de åtgärder kommissionen anser behöver vidtas de kommande månaderna för att återupprätta ett väl fungerande Schengensamarbete senast i slutet av 2016.

Kommissionen redogör också för Schengensamarbetets fördelar samt vilka följderna och kostnaderna skulle bli om Schengensamarbetet skulle avbrytas. Regimen som råder sedan några månader tillbaka där migranter systematiskt tillåts att resa in i ett Schengenland med syfte att resa vidare till ett annat Schengenland, ”genomsläppning”, måste få ett slut.

Meddelandet listar också enskilda medlemsstaters anmälningar om återinförande av tillfälliga kontroller vid de inre gränserna och en beskrivning av kommissionens och andra EU-organs extra stöd till den grekiska gränsförvaltningen.

Regeringen stödjer kommissionens intention att återupprätta ett väl fungerande Schengenområde och anser att i den situation Schengenområdet nu befinner sig, måste alla möjligheter övervägas för att stärka förvaltningen av den yttre gränsen, inte minst för att värna den fria rörligheten, samtidigt som rätten att söka asyl i EU värnas.

1.1 Ärendets bakgrund

Schengensamarbetet har under de senaste månaderna satts under stort tryck med anledning av migrationskrisen, vilket lett till att allvarliga brister vid EU:s yttre gränser uppenbarats. Kommissionen konstaterar att personer som inte uppfyller inresevillkoren och inte heller söker asyl ändå systematiskt tillåts passera gränsen till Schengenområdet. Detta har lett till att ett antal medlemsstater återinfört tillfälliga gränskontroller vid inre gräns. Schengensamarbetet har därmed skakats i sina grundvalar och den fria rörligheten för personer och varor är hotad. Därför menar kommissionen att det är av avgörande betydelse för EU som helhet att kunna återställa ordningen inom Schengenområdet och upphöra med kontroller vid de inre gränserna. I sitt meddelande från den 4 mars 2016 presenterar kommissionen en färdplan för hur ordningen inom Schengenområdet ska återställas.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen redogör för hur permanenta kontroller vid EU:s inre gränser inte löser problemen med migrationskrisen, men medför enorma ekonomiska kostnader samt politiska och samhälleliga kostnader för EU och för de enskilda medlemsstaterna. Ur ekonomisk synvinkel har kommissionen uppskattat att ett fullständigt återinförande av gränskontroller för att övervaka personers rörlighet inom Schengenområdet skulle medföra omedelbara direkta kostnader för EU:s ekonomi i storleksordningen 5 till 18 miljarder euro per år. Bortsett från att rörelsefriheten inskränks, skulle också det rättsliga och polisiära samarbetet hotas.

För att ordningen inom Schengenområdet ska kunna återställas pekar kommissionen på nödvändiga åtgärder inom framför allt tre områden:

1.2.1 Bristerna i Greklands gränsförvaltning måste avhjälpas

I detta avsnitt redogör kommissionen för Schengenuvärderingen av den grekiska gränsförvaltningen som genomfördes hösten 2015 liksom rådets efterföljande rekommendationer till Grekland om vilka åtgärder landet måste vidta för att stärka sin gränsförvaltning. Senast den 12 maj ska Grekland rapportera om genomförandet av rekommendationerna. Kommissionen konstaterar att den tillsammans med medlemsstaterna och berörda EU-organ bör hjälpa Grekland i detta arbete.

1.2.2 Medlemsstaterna måste efterleva EU-lagstiftningen

Medlemsstaternas skyldighet att uppfylla EU-rättsliga åtaganden gäller både avseende att ge människor möjlighet att söka asyl och att avvisa personer som inte uppfyller inresekraven.¹ Kommissionen konstaterar också att

systemet där migranter systematiskt tillåts att resa in i ett Schengenland med syfte att resa vidare till ett annat Schengenland, så kallad ”genomsläppning”, måste upphöra, något som också Europeiska rådet konstaterat i sina slutsatser från den 18-19 februari 2016. Genomsläppningen beskrivs som en av orsakerna till att genomförandet av omplaceringsbeslut hittills fungerat dåligt.

1.2.3 Det nuvarande lapptäcket av nationellt återinförda gränskontroller måste ersättas av en gemensam ansats med tillfälliga gränskontroller

Kommissionen konstaterar att sammanlagt åtta länder i Schengenområdet, inklusive Sverige, valt att tillfälligt återinföra kontroller vid inre gräns. För att motverka det som kommissionen kallar för ett lapptäcke av ensidiga nationella beslut hänvisar den till möjligheten att, i enlighet med artikel 26 i EU:s gränskodex, genom ett rådsbeslut rekommendera medlemsstaterna att gemensamt återinföra tillfälliga kontroller vid de inre gränserna gentemot en medlemsstat som uppvisat stora brister i sin gränskontroll. Kommissionen meddelar att man är beredd att lägga fram ett förslag i enlighet med denna artikel om migrationstrycket och de allvarliga bristerna i Greklands kontroll av den yttre gränsen skulle kvarstå efter den 12 maj (det vill säga tre månader efter att rådets rekommendation till Grekland antogs den 12 februari). Detta skulle enligt kommissionen innebära en gemensam ansats istället för de nationella åtgärder som vissa medlemsstater vidtagit. Om situationen som helhet medger det, skulle därefter målet vara att upphäva kontrollerna inom sex månader från och med att de införts. Kommissionen påpekar att en tillämpning av artikel 26 inte är att betrakta som en sanktion mot någon medlemsstat och inte heller syftar till att utesluta en medlemsstat från Schengensamarbetet.

Meddelandet nämner också det förordningsförslag som kommissionen presenterade i december 2015 om en europeisk gräns- och kustbevakning och att syftet med detta förslag är att åtgärda de mer omfattande strukturella svagheter i skyddet av unionens gränser. Medlagstiftarna, Europaparlamentet och rådet, uppmanas därför att utan dröjsmål, men absolut senast i juni, enas om den föreslagna förordningen så att den kan träda i kraft under sommaren 2016 (se faktapromemoria 2015/16:FPM45).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet föranleder inga ändringar av det svenska regelverket.

¹ Hänvisningar görs till artikel 6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd och artikel 5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna)

1.4 Budgetära konsekvenser / konsekvensanalys

Meddelandet innehåller inga kostnadsberäkningar avseende de föreslagna åtgärderna för att återställa ordningen inom Schengenområdet. Däremot redogörs på ett övergripande sätt för de kostnader som permanent återinförda gränskontroller vid de inre gränserna skulle medföra (se ovan).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Schengensamarbetet utgör som kommissionen konstaterar i meddelandet ett av de mest uppskattade exemplen på europeisk integration. Regeringen stödjer kommissionens intention att återupprätta ett väl fungerande Schengenområde. Regeringen har redan vidtagit ett antal åtgärder för att hjälpa Grekland att stärka sin gränskontroll, till exempel genom att bidra med personal och utrustning till Frontex operationer.

I den situation Schengenområdet nu befinner sig, måste alla möjligheter övervägas för att stärka förvaltningen av den yttre gränsen, inte minst för att värna den fria rörligheten, samtidigt som rätten att söka asyl i EU värnas.

På kortare sikt bör EU därför också utnyttja de instrument som regelverket redan erbjuder för att stärka kontrollen av den yttre gränsen, till exempel det förfarande som finns beskrivet i artikel 26 i EU:s gränskodex.

Alla Schengenländer har en skyldighet att efterleva det Schengenregelverk som man gemensamt varit med att fatta beslut om.

En rad samhällsfunktioner i Sverige möter fortfarande stora utmaningar till följd av den stora inströmningen av asylsökande förra året. Regeringen bedömer att de förhållanden som legat till grund för de tidigare besluten om att tillfälligt återinföra kontroller vid vår inre gräns fortfarande föreligger. Därför beslutade regeringen den 7 april att förlänga de tillfälliga kontrollerna vid inre gräns till och med den 8 maj 2016.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Den 12 februari 2016 antog rådet rekommendationer till Grekland om vilka åtgärder landet bör vidta för att stärka sin gränsförvaltning. Beslutet är ett första steg för att tillämpa artikel 26 i EU:s gränskodex, som möjliggör att medlemsstaterna på rekommendation från rådet tillfälligt kan återinföra gränskontroller vid inre gränser gentemot Grekland om landet inte inom den angivna tidsperioden uppvisar tydliga förbättringar av sin gränskontroll.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är ännu inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet kommer inte att remitteras.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Meddelandet kräver ingen rättslig grund och blir inte föremål för beslut i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Eftersom förslaget inte är en lagstiftningsakt är rubriken inte tillämplig.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Enskilda åtgärder som eventuellt kan komma att vidtas i enlighet med meddelandet, presenteras och behandlas i den ordning som dessa åtgärders beskaffenhet kräver.

4.2 Fackuttryck / termer

-