



Ändringar i Schengens gränskodex

Justitiedepartementet

2017-10-30

Dokumentbeteckning

KOM(2017) 571

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 vad gäller bestämmelserna regler om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna.

Sammanfattning

Förslaget omfattar ändringar i Schengens gränskodex i de delar som rör tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna. I dag kan medlemsstaterna grundat på ett nationellt beslut återinföra gränskontroll i maximalt sex månader. En förlängning av detta tidsspann föreslås till ett år och att medlemsstaterna därefter på rådets rekommendation ska kunna fortsätta med gränskontrollen i ytterligare två år. Regeringen välkomnar kommissionens förslag men anser, mot bakgrund av att det är varje medlemsstats ansvar att upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten, att berörd medlemsstat ska ges större inflytande i förfarandet.

1 Förslaget

Förslaget omfattar ändringar i Schengens gränskodex i de delar som rör tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna. Syftet är att anpassa regelverket till de behov som uppstått under de senaste åren när flera medlemsstater på grund av hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten vid upprepade tillfällen förlängt den tillfälligt återinförda gränskontrollen. I dag kan medlemsstaterna grundat på ett nationellt beslut återinföra gränskontroll i maximalt sex månader. Kommissionen föreslår nu att detta tidsspann ska förlängas till ett år och att medlemsstaterna därefter på rådets rekommendation ska kunna fortsätta med gränskontrollen i ytterligare

två år. Kommissionen föreslår också att informations- och samordningsskyldigheten i samband med tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna utvidgas något jämfört med befintligt regelverk.

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen presenterade den 27 september ett paket för bevarande och stärkande av Schengensamarbetet. Paketet omfattar tre dokument: ett meddelande om bevarande och stärkande av Schengensamarbetet, en rekommendation om genomförande av gränskodexens regler gällande tillfälligt återinförande av gränskontroll vid inre gräns samt ett förslag till ändring av gränskodexens regler gällande tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna. Meddelandet och rekommendationen innehåller inga konkreta förslag att ta ställning till.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionens förslag till ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399, det vill säga Schengens gränskodex, berör de bestämmelser som reglerar tillfälligt återinförande av gränskontroll vid de inre gränserna.

Enligt artikel 25 i gränskodexen kan en medlemsstat tillfälligt återinföra gränskontroll vid de inre gränserna om medlemsstaten bedömer att det föreligger ett hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Enligt kommissionens förslag ska det tillåtna tidsspannet för dylika kontroller förlängas **från nuvarande maximalt sex månader till totalt ett år**.

Parallellt med ändringsförslaget av artikel 25 finns förslag till en ny artikel 27a. Denna föreslås reglera förfarandet för att bemöta ett hot som varar i över ett år. I dessa fall, och under förutsättning att åtgärder har vidtagits även inne på territoriet, ska den tillfälligt återinförda gränskontrollen kunna förlängas med **ytterligare två år**. Förlängningen ska dock föregås av ett **nytt, särskilt förfarande**, vilket involverar ett yttrande från kommissionen och en rekommendation från rådet. Inför en förlängning enligt artikel 27a föreslås berörd medlemsstat senast sex veckor före förlängningen meddela kommissionen och övriga medlemsstater att den önskar förlänga gränskontrollen. Därefter ska kommissionen avge ett yttrande, varpå rådet får utfärda en rekommendation om förlängning.

Kommissionen föreslår också en ändring av artikel 27 så att **informations- och samordningsskyldigheten** utvidgas något jämfört med befintliga regler. Berörd medlemsstat föreslås vid tillfälligt återinförande av gränskontroll, oavsett om den baseras på artikel 25 eller 27a, också presentera en **riskanalys** med bland annat en bedömning av hur länge hotet mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten förväntas bestå, hur gränskontrollen

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget förväntas inte få några konsekvenser för svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

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

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionen gjort en översyn av gränskodexen, så att vi får ett regelverk som överensstämmer med dagens verklighet.

Regeringen stödjer kommissionens förslag om en möjlighet till förlängning av tidsgränsen i artikel 25 vad gäller tillfälligt återinförd gränskontroll, så att de länder som anser sig ha behov av gränskontroll vid inre gräns kan tillämpa det.

Beträffande informations- och samordningsskyldigheten i artikel 27 behövs en diskussion kring hur denna bör utformas för att på bästa sätt samverka med befintliga regler och därigenom uppnå en tydlig och ändamålsenlig tillämpning.

När det gäller det nya särskilda förfarandet i artikel 27a anser regeringen, mot bakgrund av att det är varje medlemsstats ansvar att upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten, att berörd medlemsstat ska ges större inflytande i förfarandet. Det är endast den enskilda medlemsstaten som har den fullständiga, operativa, bilden när det gäller hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionens översyn av regelverket välkomnas generellt i medlemsstatskretsen.

Flera medlemsstater är emellertid kritiska till att en förlängning av gränskontrollerna efter ett år ska grunda sig på en rådsrekommendation. Kritiken kommer framför allt från de medlemsstater som tillfälligt återinfört gränskontroll vid inre gräns under de senaste två åren på grund av hot mot allmän ordning eller inre säkerhet. Eftersom det enligt EU-rätten är medlemsstaternas ansvar att upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten anser dessa medlemsstater att en förlängning av

gränskontrollerna efter ett år inte ska kräva en rekommendation från rådet utan att detta beslut ska ligga helt hos den enskilda medlemsstaten.

2017/18:FPM15

Andra medlemsstater är generellt kritiska till förslaget att det tillåtna tidsspannet för återinförda gränskontroller vid inre gräns förlängs och har betonat den negativa inverkan gränskontrollerna vid inre gräns har på Schengenområdet och den fria rörligheten.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter institutionerna har.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 77(2)(e) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande, vilket kräver kvalificerad majoritet i rådet samt enighet med Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ändringarna sker i redan befintligt Schengenregelverk. De är relativt små och görs för att anpassa regelverket till de behov som uppstått under de senaste åren när flera medlemsstater på grund av hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten vid upprepade tillfällen förlängt den återinförda gränskontrollen vid inre gräns. Ändringarna innefattar ett förstärkt skydd för de angränsande medlemsstater som skulle kunna påverkas av möjligheten till förlängd gränskontroll. Av dessa anledningar och då syftet med förslaget inte kan uppnås av medlemsstaterna själva, anser kommissionen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen anser också att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen då det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet att skydda den allmänna ordningen och inre säkerhet inom området utan inre gränskontroll.

Regeringen delar kommissionens bedömning i stort. Då förslagets övergripande målsättning är att modernisera och ändra ett befintligt

gränsöverskridande regelverk anser regeringen att syftet med förslaget inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. 2017/18:FPM15

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Vid rådet för rättsliga- och inrikesfrågor den 12-13 oktober fördes en riktlinjedebatt om förslaget. Därefter kommer det att behandlas i rådsstrukturen.

4.2 Fackuttryck /termer