



Bruxelles, den 4.3.2016
COM(2016) 120 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD OG RÅDET**

Tilbage til Schengen - En køreplan

DA

DA

1. Indledning

Schengenområdet udgør et af de vigtigste resultater af de europæiske integrationsbestræbelser. Skabelsen af et område uden indre grænser med fri bevægelighed for personer og varer har givet såvel borgerne som virksomhederne i EU store fordele. Schengenområdet giver EU-borgerne mulighed for at udøve deres friheder og det indre marked for at fungere og udvikle sig.

I de senere måneder er systemet dog blevet rystet i sin grundvold som følge af problemerne med at klare den største flygtningekrise siden anden verdenskrig. Konflikten og krisen i Syrien og andre steder i regionen har skabt et rekordstort antal flygtninge og migranter, som ankommer til Den Europæiske Union. Dette har til gengæld vist, at der er alvorlige mangler ved forvaltningen af dele af EU's ydre grænser, og medført, at nogle medlemsstater har anvendt en tilgang, der består i at vinke migranterne videre. Dette har ført til skabelsen af en rute tværs gennem Vestbalkan, ad hvilken migranter hurtigt rejser mod nord. Som reaktion herpå har adskillige medlemsstater midlertidigt genindført kontrol ved de indre grænser, hvilket har sat spørgsmålstegn ved den frie bevægelighed i Schengenområdet og dets fordele for EU-borgerne og europæisk økonomi. Det er derfor af helt afgørende betydning for Den Europæiske Union som helhed at genoprette Schengenområdet som et område uden kontrol ved de indre grænser.

Det Europæiske Råd erkendte dette på sit møde den 18.-19. februar, hvor man gav et klart mandat til på samordnet vis at genoprette Schengenrådets normale måde at fungere på, samtidig med at de medlemsstater, der befinder sig i den vanskeligste situation, får fuld støtte¹.

Der er brug for en indsats på tre områder for at få grænseforvaltningen inden for Schengensystemet til at fungere normalt igen. For det første skal der træffes foranstaltning til at afhjælpe de alvorlige mangler ved Grækenlands forvaltning af de ydre grænser, der blev konstateret. Medlemsstaterne, EU-agenturerne og Kommissionen skal bistå Grækenland hermed. For det andet skal tilgangen med at vinke migranterne videre ophøre. Medlemsstaterne skal påtage sig deres ansvar og overholde EU-retten, både med hensyn til at give adgang til asylproceduren til personer, der anmoder om asyl, og nægte de personer, der ikke opfylder indrejsebetingelserne, indrejse ved grænsen. I henhold til EU-retten har asylansøgere ikke ret til at vælge, hvilken medlemsstat der skal give dem beskyttelse. For det tredje er det nødvendigt at erstatte det nuværende kludetæppe af ensidige beslutninger om genindførelse af grænsekontrol med en samordnet tilgang til midlertidig grænsekontrol med henblik på efterfølgende at ophæve al kontrol ved de indre grænser så hurtigt som muligt og med en klar mældato i december 2016. Schengengrænsekodeksen giver udtrykkeligt mulighed for at anvende en sådan tilgang.

Den nuværende krise har også understreget de tætte strukturelle forbindelser mellem grænseforvaltning og tilknyttede områder. Fraværet af kontrol ved de indre grænser skal

¹ Punkt 8 e): "Rådet vedtog en henstilling den 12. februar 2016. Det er vigtigt på samordnet vis at genoprette Schengenrådets normale funktion med fuld støtte til de medlemsstater, der står i en vanskelig situation. Vi må tilbage til en situation, hvor alle medlemmer af Schengenrådet anvender Schengengrænsekodeksen fuldt ud og nægter indrejse ved de ydre grænser for tredjelandsstatsborgere, der ikke opfylder indrejsebetingelserne, eller som ikke har indgivet en asylansøgning, selv om de har haft mulighed for at gøre det, idet der tages hensyn til de særlige forhold ved søgrænserne, herunder ved at gennemføre dagsordenen mellem EU og Tyrkiet."

ledsages af en fælles politik for asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser, der bygger på solidaritet mellem medlemsstaterne, og som er retfærdig over for tredjelandsstatsborgere². Det er derfor vigtigt, at der opnås enighed om den europæiske grænse- og kystvagt, og at retsakten herom vedtages allersenest i juni, således at den europæiske grænse- og kystvagt kan begynde at fungere i løbet af sommeren, og det sikres, at Den Europæiske Union lever op til sit fælles ansvar for at beskytte de ydre grænser. Derudover er det nødvendigt at tage fat på en række tilknyttede problemer, der går videre end til grænsekontrol, således at der skabes den tillid, der er nødvendig for, at Schengenområdet igen kan fungere fuldt ud, jf. Kommissionens meddelelse af 10. februar³. Det indebærer navnlig en væsentlig mindskelse af strømmen af irregulære migranter til Grækenland gennem samarbejde med Tyrkiet med henblik på fuldt ud at gennemføre den fælles handlingsplan og med støtte fra NATO. Det er nødvendigt gradvist at sikre, at de gældende Dublinregler igen finder fuld anvendelse, og at Grækenland deltager fuldt ud, jf. Kommissionens meddelelse af 10. februar⁴, samtidig med at disse regler fremover forbedres på grundlag af målet om solidaritet og en fair byrdefordeling mellem medlemsstaterne. De nødforordningsordninger, der allerede har været anvendt siden september 2015, skal give konkrete resultater, hvad angår det antal personer, det vil være meningsfuldt at omfordele fra Grækenland. De personer, der ikke har ret til ophold i Den Europæiske Union, skal rent faktisk sendes tilbage.

Disse foranstaltninger vil tilsammen og på samordnet vis kunne skabe grundlaget for at vende tilbage til et normalt fungerende Schengenområde senest ved udgangen af 2016. I denne køreplan fastsættes de foranstaltninger, der skal træffes for at nå dette mål.

2. Omkostningerne ved ikke at have Schengenområdet

At genindføre vedvarende kontrol ved EU's indre grænser vil ikke løse de problemer, migrationskrisen giver. Til gengæld vil det medføre store økonomiske, politiske og sociale omkostninger for EU og de enkelte medlemsstater. Det vil også risikere at bringe det retlige og politimæssige samarbejde, som er blevet et af hovedelementerne i den merværdi, Schengensystemet giver, i fare.

Det er vigtigt at stabilisere Schengensystemet ved hjælp af dets beskyttelsesmekanismer for derved at sikre en efterfølgende ophævelse af al kontrol ved de indre grænser. Hvis det ikke sker, vil det ikke bare fratage borgerne de store fordele ved den frie bevægelighed på tværs af grænserne, men også medføre store økonomiske omkostninger for økonomien i EU som helhed, fordi det vil skade det indre marked⁵. Ud fra et økonomisk perspektiv har Kommissionen skønnet, at en fuldstændig genindførelse af grænsekontrol for at overvåge personers bevægelser inden for Schengenområdet vil medføre umiddelbare direkte

² Artikel 67, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

³ Kommissionens meddelelse om status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration (COM(2016) 85 af 10.2.2016).

⁴ Kommissionens henstilling rettet til Den Helleniske Republik om hastende foranstaltninger, som Grækenland skal træffe med henblik på genoptagelse af overførslerne i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013 (C(2016) 871 af 10.2.2016).

⁵ Ifølge France Stratégie ville samhandlen i Schengenområdet kunne falde med mindst 10 %, hvis der permanent blev genindført kontrol ved de indre grænser. En anden undersøgelse (Bertelsmann Stiftungs undersøgelse "Departure from the Schengen Agreement. Macroeconomic impacts on Germany and the countries of the European Union, februar 2016) har vist, at hvis grænsekontrollen genindføres, vil det over et tidsrum på ti år medføre, at EU's økonomiske resultater vil mindskes med mellem 500 mia. EUR og 1,4 bio. EUR i forhold til en situation uden en sådan kontrol.

omkostninger for økonomien i EU på mellem 5-18 mia. EUR om året⁶. Disse omkostninger vil være koncentreret på bestemte aktører og regioner, men vil uundgåeligt påvirke hele økonomien i EU som helhed.

Værdien af den frie varehandel internt i EU beløber sig på nuværende tidspunkt til mere end 2 800 mia. EUR, og mængdemæssigt er der tale om 1 700 mio. ton. Det er vejtransportsektoren, der umiddelbart ville blive mest påvirket af grænsekontrollen, idet det ville medføre yderligere omkostninger på 1,7-7,5 mia. EUR om året. Medlemsstater som Polen, Nederlandene og Tyskland ville få yderligere omkostninger på mere end 500 mio. EUR for transport ad landevejen af handlede varer, mens andre såsom Spanien og Tjekkiet ville opleve, at deres virksomheder skulle betale over 200 mio. EUR i meromkostninger. Disse omkostninger ville navnlig være skadelige for de sektorer, hvor fortjenesten er beskeden, og/eller hvor transport udgør en stor procentdel af omkostningerne. De sektorer, der i særlig grad ville blive ramt, er bl.a. landbrugssektoren og den kemiske sektor samt transport af råvarer. På mellemlang sigt ville de transportomkostninger, der stiger unødigt på grund af forsinkelser i grænsekontrollen, kunne påvirke udviklingen af EU's værdikæde og konkurrenceevnen i økonomien i EU som helhed negativt.

Der er 1,7 mio. arbejdstagere i EU, der hver dag passerer en grænse for at tage på arbejde. Grænsekontrollen ville koste pendlere og andre rejsende mellem 1,3-5,2 mia. EUR i tabt tid. Hvad der er endnu vigtigere, ville lange køer ved grænsen få borgerne til at afholde sig fra at undersøge jobmulighederne på tværs af grænsen, hvilket mindsker udbuddet af potentielle arbejdstagere. Dette ville på mellemlangt sigt mindske den økonomiske effektivitet i visse regioner⁷.

Kommissionen skønner, at EU ville gå glip af mindst 13 mio. turistovernatninger som følge af faldet i turistture inden for Schengen på grund af besværlig grænsekontrol, hvilket ville medføre omkostninger på i alt 1,2 mia. EUR for turistsektoren. Hvis grænsekontrollen derudover ville medføre en opsplittning af EU's fælles visumpolitik, kunne de potentielle virkninger for turistindustrien blive mangedoblet (mellem 10-20 mia. EUR). Rejsebureauer, der forsøger at minimere antallet af lande, som lukrative langdistanceturister såsom asiatiske turister besøger, ville skade alle andre turistdestinationer i EU end de mest populære.

Endelig ville staterne få administrative omkostninger på mellem 0,6-5,8 mia. EUR som følge af behovet for mere personale til grænsekontrol. Investeringer i den nødvendige infrastruktur ville føje flere mia. EUR til.

De omkostninger, der beskrives ovenfor, afspejler mest de direkte umiddelbart afledte virkninger af grænsekontrol. På mellemlangt sigt kan de indirekte omkostninger blive betydeligt højere, hvilket kan få hidtil usete virkninger for handlen, investeringerne og mobiliteten inden for EU.

Ud fra borgernes synspunkt ville genindførelsen af kontrollen ved EU's indre grænser påvirke deres muligheder for frit at rejse inden for Schengenområdet, hvilket er et af EU's mest værdsatte resultater. Det kunne risikere at ødelægge et af de centrale resultater af de europæiske integrationsbestræbelser og skabelsen af et fælles europæisk område.

⁶ Skøn for vejtransport, mobilitet for passagerer på tværs af grænserne, turisme og tilsvarende administrative omkostninger ved grænsen.

⁷ Andelen af pendlere på tværs af grænsen er særlig stor i Slovakiet (5,7 %), Estland (3,5 %), Ungarn (2,4 %) og Belgien (2,3 %).

3. Sikring af beskyttelsen af de ydre grænser

Den hidtil værste migrations- og flygtningekrise har givet adskillige medlemsstater problemer med at sikre en effektiv kontrol af de ydre grænser som fastsat i Schengenreglerne og modtage de migranter, der ankommer, og behandle deres sag. Grækenland er - hovedsageligt som følge af landets geografiske placering - særlig påvirket heraf, efter at migrationsstrømmen har ændret kurs, og Det Ægæiske Hav nu er blevet det område, der er mest udsat for irregulær migration. I 2015 indrejste over 868 000 personer på irregulær vis i Schengenområdet gennem dette afsnit af den ydre grænse. Den massive tilstrømning er af en sådan karakter, at det ville sætte en hvilken som helst medlemsstats kontrol af de ydre grænser under stærkt pres. Det betyder imidlertid, at der er et akut behov for at afhjælpe de nuværende mangler ved Grækenlands beskyttelse af sine ydre grænser. Det er hovedsageligt Grækenlands ansvar, men i sidste instans også hele EU's. Grækenlands ydre grænser er også hvert enkelt Schengenlands ydre grænser. At genoprette en stærk ydre grænse i Grækenland er en nødvendig del af en bredere indsats for at stabilisere asyl-, migrations- og grænsepolitikken i Grækenland, bl.a. med henblik på at få Grækenland tilbage i Dublinsystemet⁸.

Under den nuværende krise er de bredere strukturelle mangler i den måde, hvorpå EU's ydre grænser på nuværende tidspunkt beskyttes, blevet åbenlyse. For at afhjælpe dem fremlagde Kommissionen i december 2015 et ambitiøst forslag til en europæisk grænse- og kystvagt. Det er vigtigt, at Europa-Parlamentet og Rådet som lovgivere snarest muligt og allersnarest i juni vedtager forslaget til forordning, således at grænse- og kystvagten kan begynde at fungere i løbet af sommeren og derved sikre en højere grad af beskyttelse af de ydre grænser. Med henblik herpå er følgende nødvendigt:

- Medlemsstaterne skal allerede nu indlede de nødvendige forberedelser til den obligatoriske samling af ressourcerne.
- I mellemtiden skal medlemsstaterne frivilligt optrappe deres støtte til Frontex' fælles operationer og hurtige grænseinterventioner, på nuværende tidspunkt navnlig i Grækenland.
- Frontex skal inden for rammerne af sit nuværende mandat og i koordination med EU-Fiskerikontrolagenturet og Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed gøre alt for at forberede oprettelsen af den europæiske grænse- og kystvagt. Frontex skal navnlig træffe de forberedende foranstaltninger til, at den europæiske grænse- og kystvagt, når den bliver operationel, straks kan gennemføre de første sårbarhedstest inden for rammerne af den foreslåede risikovurdering og forebyggelsesmekanisme og afslutte dem senest i september. Dette er navnlig relevant, eftersom migrationsruterne kan ændre sig, og alle afsnit af EU's ydre grænser skal være sikre.

3.1. Afhjælpning af manglerne ved forvaltningen af de ydre grænser i Grækenland

Kommissionen vedtog den 2. februar 2016 en Schengenevalueringsrapport på grundlag af et uanmeldt besøg på stedet ved den græsk-tyrskiske landgrænse og på øerne Khíos og Samos, der fandt sted i tidsrummet 10.-13. november 2015. Som følge heraf vedtog Rådet den 12. februar

⁸ Se rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet: Statusrapport om oprettelsen af hotspotcentre i Grækenland (COM(2016) 141 af 4.3.2016).

2016 50 henstillinger til Grækenland med henblik på at afhjælpe de alvorlige mangler ved forvaltningen af de ydre grænser⁹. Henstillingerne vedrører navnlig identifikationen og registreringen af irregulære migranter og optagelsen af deres fingeraftryk samt overvågning af søgrænsen.

I Schengenevalueringsmekanismen og Schengengrænsekodeksen fastsættes der en klar procedure for, hvordan de alvorlige mangler, der er konstateret, skal håndteres.

Kommissionen erkendte, at der allerede var sket forbedringer siden besøget på stedet i november 2015, og vedtog den 24. februar 2016 en gennemførelsesafgørelse, hvori der fastsættes en række henstillinger vedrørende de særlige foranstaltninger, Grækenland skal træffe, jf. Schengengrænsekodeksen¹⁰. Disse foranstaltninger har til formål at sikre, at Grækenland fuldt ud efterkommer Rådets henstillinger. Gennemførelsen af disse foranstaltninger vil være med til at sikre en hensigtsmæssig grænseovervågning (herunder opdagelse og pågribelse af migranter) samt en korrekt og fuldstændig identifikation, registrering og modtagelse af tredjelandstatsborgere, der har passeret den ydre grænse på irregulær vis, og tilbagesendelsen af dem, der ikke har brug for beskyttelse. Dette gælder også den optrappede udrejsekontrol ved grænsen mellem Grækenland og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. På den måde vil disse foranstaltninger kunne sikre, at Schengenområdet som helhed kommer til at fungere efter hensigten.

Inden for de rammer, der er fastsat i Schengengrænsekodeksen, er det nødvendigt at tage følgende skridt for at vende tilbage til en korrekt anvendelse af Schengenreglerne om beskyttelse af de ydre grænser i Grækenland:

- **12. marts 2016:** Grækenland skal fremlægge sin handlingsplan (det skal ske senest én måned efter vedtagelsen af Rådets henstillinger). På samme tidspunkt (og derefter hver måned) skal Grækenland rapportere til Kommissionen om de fremskridt, der er gjort med gennemførelsen af Kommissionens henstillinger af 24. februar 2016.
- **12. april 2016:** Efter høring af de eksperter fra medlemsstaterne, der var involveret i besøgene på stedet i november 2015, vil Kommissionen senest én måned efter fremlæggelsen af handlingsplanen forelægge Rådet sin vurdering af, hvor hensigtsmæssig denne handlingsplan er. Medlemsstaterne opfordres til at fremkomme med deres bemærkninger til handlingsplanen.
- **11.-17. april 2016:** Medlemsstaternes eksperter og Kommissionen foretager en Schengenevaluering af Grækenlands luft-, land- og søgrænser¹¹. Programmet for

⁹ Rådets gennemførelsesafgørelse om fastlæggelse af en henstilling om afhjælpning af de mangler, der blev konstateret ved evalueringen i 2015 af Grækenlands anvendelse af Schengenreglerne på området forvaltning af de ydre grænser (12.2.2016).

¹⁰ Kommissionens gennemførelsesafgørelse om fastlæggelse af en henstilling om de særlige foranstaltninger, Den Helleniske Republik skal træffe som følge af evalueringsrapporten af 2. februar 2016 (C(2016) 1219 af 24.2.2016).

¹¹ Kommissionens gennemførelsesafgørelse om fastlæggelse af første del af det årlige evalueringsprogram for 2016, jf. artikel 6 i Rådets forordning (EU) nr. 1053/2013 af 7. oktober 2013 om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne (C(2015) 8537 af 9.12.2015). Det er planlagt, at evalueringen skal bestå af besøg på stedet i Athen, Thessaloníki og Heraklion lufthavne (luftgrænser), Piræus, Mytilini havn, Sámos havn, Kos havn og Symi havn (søgrænser), grænseovergangsstederne Kipi, Pythio, Tycheró, Kastanies, Fylakio, Didymoteicho, Evzonoí og Krystallopigi (landgrænser).

evaluering af land- og søgrænserne vil omfatte nogle af de lokaliteter, der blev besøgt i november 2015 (landgrænsen med Tyrkiet og øen Sámos). De oplysninger, der indsamles under dette evalueringsbesøg, vil foreligge få dage efter besøget.

- **12. maj 2016:** Senest denne dato skal Grækenland rapportere om gennemførelsen af Rådets henstillinger.

Kommissionen vil på grundlag af alle de oplysninger, den råder over, straks vurdere, om Grækenland har opfyldt sine forpligtelser i medfør af Schengengrænsekodeksen, og i hvor høj grad de alvorlige mangler ved Grækenlands forvaltning af de ydre grænser er blevet afhjulpnet.

3.2. Øjeblikkelig støtte til Grækenland

De problemer, Grækenland står over for, hvad angår beskyttelsen af den ydre grænse, påvirker Den Europæiske Union som helhed. Det er derfor nødvendigt, at de øvrige medlemsstater viser solidaritet og kollektivt påtager sig ansvaret for at klare situationen. EU-agenturerne og Kommissionen skal også bistå Grækenland. Mere præcist skal medlemsstaterne, EU-agenturerne og Kommissionen bistå Grækenland med at efterkomme Rådets og Kommissionens henstillinger¹² til landet, hvad angår følgende foranstaltninger:

- Kommissionens eksperter i marken i Grækenland skal fortsat arbejde tæt sammen med de ansvarlige græske myndigheder og koordinere de øvrige involverede aktørers (Frontex, Det Europæiske Asylstøttekontor, Europol, andre medlemsstaters nationale myndigheder og internationale organisationer) indsats. Der skal bl.a. gøres en indsats for at sikre 100 % identifikation og registrering af alle, der indrejser, herunder systematisk sikkerhedskontrol i databaser¹³.
- Grækenland skal ved fremlæggelsen af sin handlingsplan (senest den 12. marts) parallelt hermed fremlægge en klar behovsvurdering. Det vil gøre det muligt for andre medlemsstater, EU-agenturerne og Kommissionen at yde rettidig støtte til Grækenland afhængigt af de konstaterede behov.
- Frontex skal straks vurdere Grækenlands behovsvurdering for at forberede udsendelsen af yderligere europæiske grænsevagthold. Frontex skal om nødvendigt iværksætte yderligere indkaldelser af bidrag senest den 22. marts.
- De øvrige medlemsstater skal påtage sig deres del af ansvaret og reagere på disse indkaldelser senest inden 10 dage ved at stille menneskelige ressourcer og teknisk udstyr til rådighed.

¹² Tabellen i bilag II giver et overblik over de henstillinger, som Kommissionen og EU-agenturerne skal være med til at sikre bliver efterkommet fuldt ud og rettidigt.

¹³ Jf. Det Europæiske Råds konklusioner af 18.-19.2.2016, punkt 8 f).

4. Anvendelse af reglerne og stop for tilgangen med at vinke migranter videre

4.1. Stop for tilgangen med at vinke migranter videre og genopretningen af Dublinoverførslerne til Grækenland

En tilgang, hvor migranterne bare vinkes videre, er hverken politisk eller retligt acceptabel. Rent politisk opfordrede Det Europæiske Råd i sine konklusioner af mødet den 18.-19. februar til at gøre "*en ende på tilgangen med at vinke dem videre*". I stedet for ensidige beslutninger skal den aftalte tilgang til bedre samarbejde og koordination mellem landene langs Vestbalkanruten gennemføres.

Rent retligt skal en medlemsstat give en tredjelandstatsborger, der ansøger om asyl, adgang til asylproceduren, også når ansøgningen indgives ved grænsen, jf. artikel 6 i direktivet om asylproceduren¹⁴. Spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af den pågældende ansøgning, vil dernæst blive afgjort i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i EU-retten, herunder navnlig Dublinforordningen.

I den forbindelse understregede Kommissionen i sin meddelelse af 10. februar, at hvis det fælles europæiske asylsystem skal kunne fungere ordentligt, skal der være reel mulighed for at sende asylansøgere tilbage til det EU-land, hvortil de ankom først ("Dublinoverførsler"), jf. de fælles vedtagne EU-regler. Kommissionen vedtog derfor den 10. februar også en henstilling med en liste over de konkrete foranstaltninger, det er nødvendigt at træffe for at få Grækenland tilbage i Dublinsystemet¹⁵. Ved hjælp af rapporter fra Grækenland om de fremskridt, der gøres med gennemførelsen af foranstaltningerne i henstillingen, samt andre relevante elementer såsom rapporter fra Europarådets Ministerkomité om fuldbyrdelsen af domme og fra UNHCR skal der foretages en mere præcis vurdering af, om forholdene tillader, at medlemsstaterne genoptager individuelle overførsler til Grækenland i henhold til Dublinforordningen, idet omfanget af overførslerne og de kategorier af personer, der skal overføres, skal svare til de specifikke fremskridt, der gøres. Kommissionen vil for sin del foretage en vurdering af sagen forud for Det Europæiske Råds møde i juni.

Samtidig skal medlemsstaterne nægte tredjelandstatsborgere, som ikke opfylder indrejsebetingelserne i artikel 5 i Schengengrænsekodeksen, herunder tredjelandstatsborgere, der ikke har fremlagt en asylansøgning, selv om de har haft mulighed herfor, indrejse ved den ydre grænse. De medlemsstater, der midlertidigt har genindført kontrol ved deres indre grænser, skal også nægte tredjelandstatsborgere, der ikke opfylder indrejsebetingelserne, indrejse ved den pågældende indre grænse. I den forbindelse ses der bort fra, om tredjelandstatsborgeren havde til hensigt at ansøge om asyl i en anden medlemsstat eller ej.

Tilgangen med at vinke migranter videre er uforenelig med Schengen- og Dublinreglerne og fremmer sekundære bevægelser. Den skal derfor bringes til ophør. Den underminerer også omfordelingsordningen og er således en af årsagerne til, at afgørelserne om omfordeling hidtil kun er blevet gennemført i begrænset omfang. At bringe tilgangen med at vinke migranter videre til ophør på en koordineret måde er derfor en forudsætning for, at Schengen- og Dublinsystemet såvel som omfordelingsordningen kan fungere.

¹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse

¹⁵ Kommissionens henstilling rettet til Den Helleniske Republik om hastende foranstaltninger, som Grækenland skal træffe med henblik på genoptagelse af overførslerne i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013 (C(2016) 871 af 10.2.2016).

4.2. Hjælp til Grækenland med at klare migrationspresset

Kommissionen konstaterede i sin meddelelse af 10. februar, at der langs Vestbalkanruten var en tendens til gradvis strammere grænsekontrol, som til slut resulterede i lukkede grænser. Denne tendens accelererede og førte til en periodisk lukning af grænsen mellem Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien og Grækenland, delvis som reaktion på restriktionerne eller grænselukningerne i andre lande langs ruten.

Da strømmen af migranter til Grækenland ikke er taget af, er et stadig større antal migranter strandet i Grækenland. Der skal hurtigst muligt tages skridt til at løse den stigende humanitære krise i Grækenland og lette det migrationspres, landet oplever:

- Gennemførelsen af EU's og Tyrkiets fælles handlingsplan og af den frivillige ordning med Tyrkiet om indrejse af humanitære årsager¹⁶ skulle føre til et hurtigt fald i antallet af migranter, der ankommer til Grækenland. Hvad angår sidstnævnte ordning, vil udsigterne til at dæmme op for den irregulære migration over Det Ægæiske Hav blive bedre, desto flere medlemsstater, der deltager i ordningen.
- Tilbagesendelsen af personer, der ikke har ret til ophold, og som ikke har brug for international beskyttelse, til oprindelses- eller transitlandene, herunder Tyrkiet, skulle også mindske det antal irregulære migranter, der befinder sig i Grækenland. Grækenland skal fremskynde tilbagetagelserne, navnlig i forhold til Tyrkiet, på grundlag af de gældende bilaterale tilbagetagelsesaftaler og med støtte fra andre medlemsstater.
- De aftalte omfordelingsordninger udgør vigtige redskaber for at mindske presset på de medlemsstater, der er hårdest ramt, og genoprette en ordentlig migrationsstyring. I Grækenlands tilfælde er det også blevet et redskab til at yde humanitær bistand. Medlemsstaterne skal optrappe omfanget af deres omfordeling ved at fremskynde behandlingen i overensstemmelse med behovet for at foretage ordentlig sikkerhedskontrol¹⁷. Kommissionen står parat til at yde administrativ og logistisk bistand. I overensstemmelse med disse ordninger skal medlemsstaterne gøre alt for at forhindre sekundære bevægelser ved at kræve øjeblikkelig tilbagesendelse til tilflytningsmedlemsstaten og træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger, hvad angår adgangen til sociale ydelser og retsmidler, jf. EU-retten¹⁸.
- Den humanitære bistand til Grækenland skal optrappes og fremmes gennem en hurtig vedtagelse og gennemførelse af Kommissionens forslag om akut støtte inden for EU.

Desuden kan det migrationspres, der opbygges i Grækenland, føre til øget brug af alternative ruter via en større del af Balkanregionen. EU skal anvende alle de redskaber, der står til rådighed (medlemsstaternes oplysninger, EU-Udenrigstjenesten, Kommissionen, Frontex, Copernicus-satellitten) for at overvåge migrationsstrømmene og forudse eventuelle ændringer

¹⁶ Kommissionens henstilling af 15.12.2015 om en frivillig ordning med Tyrkiet om indrejse af humanitære årsager (C(2015) 9490 af 15.12.2015).

¹⁷ Jf. Det Europæiske Råds konklusioner af 18.-19.2.2016, punkt 8 h).

¹⁸ Se i den forbindelse f.eks. Den Europæiske Unions Domstols dom i forenede sager C-443/14 og C-444/14 Alo og Oso af 1.3.2016.

af ruten. EU skal desuden styrke koordineringen med mulige transitlande såsom Albanien, Montenegro og Bosnien-Hercegovina.

5. Kontrol ved de indre grænser: fra en kludetæppeløsning til en sammenhængende tilgang

5.1. Den nuværende situation: ensidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser

Siden september 2015 har i alt otte lande i Schengenområdet genindført grænsekontrol ved deres indre grænser i lyset af den alvorlige trussel mod den interne sikkerhed og den offentlige orden som følge af irregulære migranternes sekundære bevægelser. De berørte lande er Belgien, Danmark, Tyskland, Ungarn, Østrig, Slovenien, Sverige og Norge. I de ensidige beslutninger, som medlemsstaterne har givet meddelelse om, henviser de til tilstrømningen af et stort antal personer uden dokumenter eller uden tilstrækkelige dokumenter, herunder mindreårige, som ikke blev registreret det sted, de først indrejste i EU, og det forhold, at disse massive bevægelser lægger pres på de respektive nationale myndigheders modtagelseskapacitet og udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den interne sikkerhed.

Kontrollen ved Sloveniens og Ungarns indre grænser er i mellemtiden blevet ophævet¹⁹, men andre lande har forlænget kontrollen ved flere lejligheder, jf. Schengengrænsekodeksen.

I alle otte tilfælde har landene baseret beslutningen om ensidig genindførelse af kontrollen ved de indre grænser på bestemmelserne om de tilfælde, der kræver øjeblikkelig handling (Schengengrænsekodeksens artikel 25), som gør det muligt at genindføre kontrollen ved de indre grænser i op til to måneder. Da situationen ikke er blevet væsentligt bedre, er kontrollen følgelig blevet forlænget på grundlag af Schengengrænsekodeksens artikel 23 og 24, som gør det muligt at genindføre kontrol ved de indre grænser i op til seks måneder. Oversigten i bilag I indeholder detaljerede oplysninger om datoerne for genindførelsen af kontrol ved de indre grænser og forlængelsen heraf.

Frankrig genindførte kontrollen ved de indre grænser i november 2015 af årsager, der ikke havde med irregulær migration at gøre. Kontrollen blev først indført i forbindelse med COP21-konferencen og dernæst som følge af undtagelsestilstanden efter terrorangrebet i Paris den 13. november 2015. Frankrigs kontrol ved de indre grænser fortsætter stadig. Denne kontrol skal også overholde Schengengrænsekodeksens bestemmelser om indførelse af midlertidig grænsekontrol. I denne meddelelse ses der ikke nærmere på den kontrol ved de indre grænser, der er indført af årsager, der ikke vedrører irregulær migration²⁰. Det siger sig selv, at intentionen om at vende tilbage til en normal situation ikke udelukker muligheden for at opretholde begrundet midlertidig sikkerhedskontrol, jf. Schengengrænsekodeksen²¹.

¹⁹ Slovenien og Ungarn forlængede ikke kontrollen efter henholdsvis 30 og 10 dage som reaktion på faldet i den konstaterede trussel.

²⁰ Malta genindførte kontrollen ved de indre grænser den 9.11.2015 i forbindelse med Commonwealth-regeringschefernes møde og Vallettakonferencen om migration og forlængede efterfølgende denne kontrol på grund af den globale terrortrussel og med henblik på at optrælle en smuglerring. Malta ophævede kontrollen ved de indre grænser den 31.12.2015.

²¹ F.eks. for effektivt at håndtere de sikkerhedsmæssige følger af større sportsbegivenheder, politiske demonstrationer eller højprofilerede politiske møder.

Genindførelsen af kontrollen ved de indre grænser er en ekstraordinær foranstaltning af midlertidig karakter. En kombineret anvendelse af Schengenræsekodeksens artikel 23, 24 og 25 gør det muligt at opretholde grænsekontrollen i op til i alt otte måneder²².

5.2. På vej mod en sammenhængende EU-strategi

Schengenræsekodeksen indeholder bestemmelse om en koordineret tilgang til midlertidig kontrol ved de indre grænser (artikel 26).

Denne bestemmelse finder anvendelse under ekstraordinære omstændigheder, når den måde, hvorpå Schengenområdet overordnet fungerer, bringes i fare som følge af vedvarende alvorlige mangler ved forvaltningen af de ydre grænser. I henhold til bestemmelsen kræves det også, at disse omstændigheder udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed internt i Schengenområdet eller dele heraf. Under sådanne ekstraordinære omstændigheder kan Kommissionen forelægge Rådet et forslag til henstilling om, at en eller flere medlemsstater genindfører deres grænsekontrol langs alle eller specifikke dele af deres indre grænser.

På nuværende tidspunkt er der alvorlige mangler ved kontrollen af de ydre grænser som følge af manglende grænseovervågning og utilstrækkelig registrering og identifikation af irregulære migranter. Som følge af de sekundære bevægelser, som disse mangler skaber, har visse medlemsstater genindført kontrol ved de indre grænser. Disse mangler kan derfor bringe Schengenområdet som helhed i fare og viser, at der består en trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i Schengenområdet.

Hvis migrationspresset og de alvorlige mangler ved kontrollen af de ydre grænser fortsat består efter den 12. maj, vil Kommissionen være nødt til på grundlag af Schengenræsekodeksens artikel 26, stk. 2, at forelægge Rådet et forslag til henstilling om en sammenhængende EU-tilgang til kontrol ved de indre grænser, indtil de strukturelle mangler ved kontrollen af de ydre grænser er blevet reduceret eller afhjulpet. Kommissionen vil være forberedt på en sådan situation og vil straks handle.

Ethvert forslag fra Kommissionen på grundlag af Schengenræsekodeksens artikel 26 vil kun vedrøre grænsekontrol ved de afsnit af de indre grænser, hvor det er nødvendigt med kontrol, og den vil stå i et passende forhold til målet om at reagere på en konstateret alvorlig trussel mod den offentlige orden og den interne sikkerhed. Den anbefalede grænsekontrol vil også kun være midlertidig og vare kortest muligt med henblik på den trussel, der skal håndteres. Hvis den samlede situation tillader det, er målet at ophæve al kontrol ved de indre grænser inden for Schengenområdet inden seks måneder efter indførelsen heraf, dvs. i midten af november 2016.

Anvendelsen af Schengenræsekodeksens artikel 26 udgør en garanti for, at Schengenområdet overordnet fungerer efter hensigten. Det er ikke en sanktion mod nogen medlemsstat, og det er ikke hensigten at udelukke nogen medlemsstat fra Schengenområdet.

²² Hvis den kontrol ved de indre grænser, som landene ensidigt genindførte i medfør af Schengenræsekodeksen, fortsætter, vil den følgelig skulle ophæves senest den 13.5. i Tyskland, den 15.5. i Østrig, den 9.7. i Sverige og den 15.7. i Norge.

6. Konklusion

Schengensystemet står på nuværende tidspunkt over for alvorlige udfordringer som følge af det høje migrationspres, og det lider under de alvorlige mangler ved kontrollen af de ydre grænser. Dette pres og disse mangler har tilsammen bragt den måde, hvorpå hele systemet fungerer, i fare.

Udfordringerne er mangesidede. Kommissionen redegjorde i sin meddelelse af 10. februar for de forskellige politikker, der er nødvendige for at klare krisen i al dens kompleksitet. På grundlag af disse resultater og Det Europæiske Råds opfordring til at vende tilbage til en situation, hvor alle medlemsstaterne fuldt ud anvender Schengenrænsekodeksen, redegøres der i denne meddelelse for vejen tilbage til en normal situation baseret på en systematisk anvendelse af reglerne. Denne vej videre frem kan ikke anskues isoleret fra andre vigtige faktorer såsom en vellykket gennemførelse af EU's og Tyrkiets fælles handlingsplan, der fører til en varig og betydelig mindskelse af strømmen af irregulære migranter, så det er nu på tide, at medlemsstaterne trækker på samme hammel i deres fælles interesse i at beskytte en af EU's ypperste bedrifter.

Med henblik herpå omfatter køreplanen for at vende tilbage til et fuldt fungerende Schengenområde følgende faser:

- **4. marts 2016 (og derefter hver måned):** Grækenland rapporterer om sine fremskridt med gennemførelsen af foranstaltningerne i henstillingen om genoptagelsen af Dublinoverførslerne.
- **Senest 12. marts 2016:** Grækenland fremlægger sin handlingsplan for at gennemføre Rådets henstillinger sammen med en behovsvurdering.
- **16. marts 2016:** Kommissionens meddelelse om reformen af Dublinforordningen på grundlag af målet om solidaritet og en fair byrdefordeling mellem medlemsstaterne.
- **16. marts 2016:** Kommissionen fremlægger sin første rapport om omfordeling og genbosætning.
- **Senest 22. marts 2016:** Frontex lancerer en supplerende indkaldelse af bidrag for at udsende yderligere europæiske grænsevagthold til støtte for Grækenland.
- **Senest 1. april 2016:** Medlemsstaterne reagerer på Frontex' indkaldelse ved at stille menneskelige ressourcer og teknisk udstyr til rådighed.
- **Senest 12. april 2016:** Kommissionen fremlægger sin vurdering af, hvor hensigtsmæssig Grækenlands handlingsplan er.
- **16. april 2016:** Kommissionen fremlægger sin anden rapport om omfordeling og genbosætning.
- **11.-17. april 2016:** Kommissionens og medlemsstaternes eksperter foretager en Schengenevaluering af Grækenlands luft-, land- og søgrænser.
- **Senest 12. maj 2016:** Grækenland rapporterer om gennemførelsen af Rådets henstillinger.
- **12. maj 2016:** Hvis der fortsat består alvorlige mangler ved kontrollen af de ydre grænser, vil Kommissionen fremsætte et forslag på grundlag af Schengenrænsekodeksens artikel 26, stk. 2.
- **13. maj 2016:** Hvis der fortsat består alvorlige mangler ved kontrollen af de ydre grænser, skal Rådet på grundlag af Schengenrænsekodeksens artikel 26, stk. 2, vedtage en henstilling med henblik på en fælles EU-tilgang til midlertidig kontrol ved de indre grænser.

- **16. maj 2016:** Kommissionen fremlægger sin tredje rapport om omfordeling og genbosættelse
- **Senest juni 2016:** Europa-Parlamentet og Rådet opnår politisk enighed om den europæiske grænse- og kystvagt og vedtager retsakten.
- **Juni 2016:** Kommissionen fremlægger sin vurdering af muligheden for at genoptage Dublinoverførslerne til Grækenland.
- **Senest august 2016:** Den europæiske grænse- og kystvagt bliver operationel.
- **Senest september 2016:** Den europæiske grænse- og kystvagt har foretaget sine første sårbarhedstest, således at det er muligt at træffe de forebyggende foranstaltninger, der eventuelt vil være nødvendige.
- **December 2016:** Hvis den samlede situation tillader det, er dette måldatoen for at bringe de ekstraordinære sikkerhedsforanstaltninger til ophør.