



Bruxelles, den 28.9.2016
COM(2016) 635 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om anvendelsen af Rådets gennemførelsesafgørelse af 12. maj 2016 om en henstilling om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, der bringer Schengenområdet overordnede funktion i fare

DA

DA

1. INDLEDNING

Den 12. maj 2016 vedtog Rådet på grundlag et forslag fra Kommissionen en gennemførelsesafgørelse om en henstilling om midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder, der bringer Schengenområdet overordnede funktion i fare. Det er første gang, at den særlige beskyttelsesprocedure i artikel 29 i forordning (EU) nr. 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengenrænsekodeks)¹ er blevet anvendt.

Denne henstilling er rettet til de fem Schengenmedlemsstater (Østrig, Tyskland, Danmark, Sverige og Norge), der er mest berørt af strømmen af irregulære migranter fra Grækenland i forbindelse med den hidtil usete migrations- og flygtningekrise, som startede i 2015. Den gjorde det muligt for disse fem medlemsstater at opretholde passende midlertidig grænsekontrol på særlige dele af deres indre grænser i en periode på højst seks måneder fra datoen for henstillingens vedtagelse.

Grænsekontrollen, som er genindført i henhold til henstillingen, skal være målrettet og begrænset i omfang, hyppighed og tid, så den svarer til, hvad der som minimum er nødvendigt for at kunne afværge den alvorlige trussel og opretholde den offentlige orden og den indre sikkerhed.

Kontrolbehovet, kontrolhyppigheden og sted og tid for kontrollen skal med jævne mellemrum tages op til fornyet overvejelse, og om nødvendigt tilpasses af de berørte Schengenmedlemsstater. Ifølge henstillingen skal medlemsstater, der foretager kontrol, indsende en rapport til Kommissionen hver anden måned.

I henstillingen bemærkes det, at Kommissionen vil føre tilsyn med, hvordan henstillingen anvendes, og indsende en redegørelse til Europa-Parlamentet og Rådet fire måneder efter datoen for henstillingens vedtagelse.

Nærværende rapport indeholder resultaterne af Kommissionens tilsyn med, hvordan den nuværende midlertidige kontrol ved de indre grænser udføres, jf. Rådets henstilling. I rapporten fokuseres der på, om den kontrol ved de indre grænser, der er genindført i de ovenfor nævnte Schengenmedlemsstater, som anbefalet er begrænset til det strengt nødvendige, om den er proportionel i forhold til den alvorlige trussel mod den offentlige orden og den interne sikkerhed, som afstedkommes af irregulære migranternes sekundære bevægelser efter, at de er kommet ind i Grækenland, og eventuelt rejser videre til andre Schengenmedlemsstater. Det analyseres desuden, om forholdene har ændret sig, så der er behov for en tilpasning af Rådets henstilling.

Denne rapport foregriber ikke afgørelsen om, hvorvidt det efter udløbet af den seks måneders periode, der er fastsat i henstillingen, eventuelt skal anbefales at forlænge den nuværende midlertidige kontrol ved de indre grænser.

¹ EUT L 77 af 23.3.2016, s. 1.

2. SAGSFREMSTILLING

Samtlige fem Schengenmedlemsstater har forlænget kontrollen ved de indre grænser på de særlige afsnit, der er anført i Rådets henstilling, og givet de øvrige medlemsstater, Europa-Parlamentet og Kommissionen meddelelse herom.

Samtlige fem medlemsstater har fremlagt oplysninger om kontrollen og resultatet heraf som beskrevet nedenfor. De enkelte Schengenmedlemsstater har imidlertid fremlagt meget forskellige oplysninger. Kommissionen opfordrer derfor de berørte Schengenmedlemsstater til at fremlægge de oplysninger, der er nævnt i bilag II, i den næste rapport, der kræves i henhold til Rådets henstilling.

Østrig

Kommissionen modtog den 13. maj 2016 en meddelelse fra de østrigske myndigheder om, at Østrig ville gennemføre Rådets henstilling og foretage kontrol ved de afsnit af den indre landegrænse, der grænser op til Ungarn og Slovenien, jf. henstillingen, i perioden fra den 16. maj 2016 til den 12. november 2016.

Østrig fremlagde ikke den første rapport om gennemførelsen af henstillingen på forfaldsdagen den 16. juli 2016, og Kommissionen sendte derfor en rykker til Østrig den 12. august 2016.

Den 16. august 2016 skrev den østrigske forbundsminister for indre anliggender til Kommissionen og oplyste, at grænsekontrollen ved de pågældende afsnit af landegrænsen blev gennemført i overensstemmelse med Rådets henstilling. Den 9. september 2016 bekræftede Østrig, at al kontrol foretages på det krævede niveau, og at kontrollen er begrænset med hensyn til område, hyppighed, tid og sted, og at den er afstemt efter trusselsniveauet. Østrig bekræftede desuden, at begrænsningen af den frie bevægelighed for personer og varer derfor i vid udstrækning kan undgås.

Den 9. september 2016 sendte Kommissionen en anmodning om yderligere oplysninger om den gennemførte kontrol og resultaterne heraf, og Østrig svarede den 13. september 2016. Østrig har oplyst, hvor mange indrejseforbud der i alt er udstedt som følge af kontrollen (233), og hvor mange asylansøgninger der i alt er modtaget (12 584)² i perioden fra den 16. maj til den 31. august 2016.

Tyskland

Tyskland meddelte den 13. maj 2016 Kommissionen, at det ville gennemføre Rådets henstilling og foretage kontrol ved de relevante afsnit af dets indre landegrænser indtil den 12. november 2016.

Tyskland fremlagde ikke den første rapport om gennemførelsen af henstillingen på forfaldsdagen den 12. juli 2016, og Kommissionen sendte derfor en rykker til Tyskland den 12. august 2016.

Den 23. august 2016 modtog Kommissionen en første skrivelse fra de tyske myndigheder, hvori de gjorde opmærksom på et større antal tilfælde af smugling som følge af den ændrede og udvidede grænseforvaltning langs ruten på Vestbalkan. Tyskland henviste

² Der henvises desuden til tabellerne i bilag 1.

bl.a. til det store antal tredjelandsstatsborgere på ca. 115 000, som var blevet sporet ved den tysk-østrigske grænse i perioden mellem januar og juli 2016, og som ikke opfyldte de betingelser for indrejse, som er angivet i artikel 6 i Schengenrænsekodeksen.

De tyske myndigheder redegjorde for det indførte kontrolsystem, som er kendetegnet ved et skift i fast og mobil kontrol. De oplyste, at samarbejdet mellem det nationale politi, politiet fra andre Schengenmedlemsstater og grænsemyndighederne forløber godt, hvorved det sikres, at påvirkningen af trafikken på tværs af grænsen begrænses til et absolut minimum, og færdselssikkerheden opretholdes under kontrollen. Endelig bekræftede de tyske myndigheder, at omfanget og intensiteten af kontrollen regelmæssigt undersøges, så den begrænses til det krævede niveau.

Den 12. september 2016 sendte Kommissionen en anmodning om yderligere oplysninger om den gennemførte kontrol og resultaterne heraf, og Tyskland svarede den 14. september 2016. Tyskland har oplyst, hvor mange indrejseforbud der i alt er udstedt som følge af kontrollen i perioden fra den 12. maj til den 31. juli 2016 (3077), og hvor mange asylansøgninger der i alt er modtaget i perioden fra den 12. maj til den 31. august 2016 (66 919)³.

Danmark

Danmark meddelte den 1. juni 2016, at det havde til hensigt at gennemføre Rådets henstilling af 12. maj og foretage kontrol ved de indre grænser i alle danske havne med færgeforbindelse til Tyskland og ved den dansk-tyske landegrænse indtil den 12. november 2016.

Danmark fremlagde ikke den første rapport om gennemførelsen af henstillingen på forfaldsdagen den 12. juli 2016, og Kommissionen sendte derfor en rykker til Danmark den 12. august 2016. Den 7. september 2016 meddelte den danske regering Kommissionen, at den nuværende grænsekontrol ved grænsen til Tyskland blev vurderet at være proportionel med kravene til omfang, hyppighed, sted og tid, og at den var begrænset til det absolut nødvendige set i lyset af den alvorlige trussel og behovet for at opretholde den offentlige orden og den indre sikkerhed i Danmark. Den oplyste desuden, at den ikke på nuværende tidspunkt så noget belæg for at udfase eller nedjustere den eksisterende grænsekontrol ved grænsen til Tyskland.

Kommissionen tog følgelig den 12. september 2016 kontakt til de danske myndigheder for at anmode dem om at fremlægge yderligere oplysninger om den gennemførte kontrol og resultatet heraf, hvilket Danmark gjorde den 14. september 2016. For perioden fra den 12. maj til den 11. september oplyste Danmark, at der i alt var blevet kontrolleret 1 074 406 personer, at der i alt var udstedt 1 088 indrejseforbud som følge af kontrollen, og at der i alt var modtaget 1 489 asylansøgninger, hvoraf de 747 ansøgninger var fremsat ved de indre grænser, hvor der foretages kontrol⁴.

Sverige

Sverige meddelte den 2. juni 2016, at landet vil gennemføre Rådets henstilling af 12. maj og foretage kontrol ved de indre grænser ved relevante afsnit af grænsen med virkning fra

³ Der henvises desuden til tabellerne i bilag 1.

⁴ Der henvises desuden til tabellerne i bilag 1.

den 8. juni 2016, dvs. ved Øresundsbroen og i Trelleborg, Malmø og Helsingborg havn i politiregion syd og i Göteborg havn i politiregion vest.

Sverige sendte Kommissionen en første rapport om gennemførelsen af Rådets henstilling den 11. august 2016. I rapporten bekræftede Sverige, at der i henhold til henstillingen kun foretages grænsekontrol, som er strengt nødvendig, og at kontrollen er proportionel med den pågældende alvorlige trussel og de særlige kendetegn for de enkelte grænseafsnit. Sverige oplyste, at den gennemførte personkontrol varierer fra mellem 10-95 % af alle personer, der passerer et særligt overgangssted ved den indre grænse. Sverige oplyste desuden, at der også er forskel på kontrolhyppighed og -intensitet afhængig af stedet. Ved Øresundsbroen foretages der f.eks. kontrol på alle tidspunkter, eftersom broen er åben for trafik døgnet rundt; i havnene foregår kontrollen ved de enkelte fartøjers ankomst med støtte fra efterretningstvæsenet. Endelig bekræftede Sverige, at landet regelmæssigt vurderer behov, hyppighed, sted og tid for kontrollen, jf. Rådets henstilling.

Den 24. august 2016 anmodede Kommissionen de svenske myndigheder om yderligere oplysninger og statistisk materiale om den gennemførte kontrol og resultaterne heraf; Sverige svarede på denne anmodning den 1. og 13. september 2016. For perioden fra den 8. juni til udgangen af august 2016 oplyste Sverige, at der anslået var blevet kontrolleret i alt 3 000 000 personer, at der i alt var udstedt 640 indrejseforbud som følge af kontrollen, og at der i alt var modtaget 6 097 asylansøgninger, hvoraf de 166 ansøgninger var fremsat ved de indre grænser, hvor der foretages kontrol⁵.

Norge

Norge meddelte den 10. juni 2016, at landet ville gennemføre Rådets henstilling af 12. maj og foretage kontrol ved de relevante afsnit af dets indre landegrænser indtil den 12. november 2016.

Norge fremlagde ikke den første rapport om gennemførelsen af henstillingen på forfaldsdagen den 12. juli 2016, og Kommissionen sendte derfor en rykker til Norge den 12. august 2016.

Den 8. september 2016 sendte de norske myndigheder en rapport til Kommissionen. Norge oplyste, at den målrettede grænsekontrol kun foretages i det omfang, det er strengt nødvendigt for at imødegå den alvorlige trussel og opretholde den offentlige orden og den indre sikkerhed. Den foretages personkontrol i Oslo, i politikredsene Øst, Sydøst og Vest, hvor der er fergeanlæg med forbindelse til Sverige, Danmark og Tyskland. Ifølge en indsatsordre fra den nationale politimyndighed er der politi til stede ved alle fergeankomster, og der foretages grænsekontrol tilpasset de særlige forhold, der gør sig gældende for de enkelte færgeforbindelser, på baggrund af efterretningsoplysninger. Norge foretager løbende en vurdering behov, hyppighed, sted og tid for kontrollen.

Den 12. september 2016 anmodede Kommissionen de norske myndigheder om yderligere oplysninger og statistisk materiale om den gennemførte kontrol og resultaterne heraf; Norge svarede på denne anmodning den 13. september 2016. For perioden fra den 12. maj til den 11. september 2016 oplyste Norge, at der i alt var udstedt 14 indrejseforbud som

⁵ Der henvises desuden til tabellerne i bilag 1.

følge af kontrollen, og at der i alt var modtaget 1 088 asylansøgninger, hvoraf de 2 ansøgninger var fremsat ved de indre grænser, hvor der foretages kontrol⁶.

3. RESULTATER

Nærværende rapport er baseret på de oplysninger, som er fremkommet under udvekslingen mellem Kommissionen og de fem Schengenmedlemsstater (Østrig, Tyskland, Danmark, Sverige og Norge) vedrørende gennemførelsen af Rådets henstilling af 12. maj 2016.

Det fremgår af de oplysninger, som de fem Schengenmedlemsstater har afgivet i forbindelse med den kontakt, der er beskrevet ovenfor, at grænsekontrollen har været begrænset til de kendte migrationsruter og -trusler med fokus på specifikke grænseafsnit og specifikke trusler. Der er ingen eksempler på, at der er foretaget grænsekontrol uden for de grænseafsnit, som er angivet i Rådets henstilling.

Kontrollen har desuden været målrettet og begrænset i omfang, hyppighed, sted og tid; den har været baseret på efterretninger og risikovurderinger og har været tilpasset de konkrete grænseovergangssteder, hvor de har fundet sted. De berørte Schengenmedlemsstater har desuden løbende vurderet kontrollen med hensyn til behov, hyppighed, sted og tid.

Af indberetningerne fremgår det, at der har været et godt og effektivt samarbejde mellem politiet og de nationale grænsemyndigheder i de berørte Schengenmedlemsstater.

Kommissionen har desuden modtaget oplysninger om, hvilken betydning den midlertidige kontrol ved de indre grænser har haft for erhvervslivet, herunder især transport- og turismesektoren. På nuværende tidspunkt har grænsekontrollen ifølge de oplysninger, som Kommissionen har til sin rådighed, inkl. oplysningerne i rapporterne fra de berørte Schengenmedlemsstater, kun fundet sted i det omfang, som har været nødvendigt, og med begrænset intensitet. Selv om det ikke kan udelukkes, at kontrollen har haft en vis økonomisk betydning, så ser det ud til, at borgernes passage af de indre grænser har været begrænset til et minimum.

Det kan således på baggrund af ovenstående konkluderes, at Østrigs, Tysklands, Danmarks, Sveriges og Norges kontrol ved de indre grænser har haft et passende omfang og stemt overens med Rådets henstilling.

De hidtil usete strømme af personer, der siden efteråret 2015 har søgt om beskyttelse, og som er rejst ind i EU, har lagt et større pres på medlemsstaterne. De irregulære migranternes sekundære bevægelser har udgjort en alvorlig trussel mod den offentlige orden og den indre sikkerhed i flere medlemsstater. Flere medlemsstater har indført midlertidig kontrol ved deres indre grænser for at modvirke den hidtidige tilstrømning af op til flere tusind migranter om dagen, så den tilpasses modtagekapaciteten. Det er således blevet konstateret, at der er behov for begrænset kontrol ved de indre grænser⁷ som hjælp til at

⁶ Der henvises desuden til tabellerne i bilag 1.

⁷ Der henvises desuden til Kommissionens udtalelse af 23.10.2015 om, hvorvidt Tysklands og Østrigs genindførelse af kontrol ved de indre grænser er nødvendig og står i et rimeligt forhold til truslen (C(2015) 7100 final).

håndtere den ophobede sagsmængde og tilstrømningen og at sikre en korrekt håndhævelse af den relevante EU-lovgivning, og dermed i et vist omfang beskytte sig mod truslen for den offentlige orden og den indre sikkerhed, der er forbundet med de irregulære migranternes sekundære bevægelser⁸.

Samtidig fremgår det af de oplysninger og det talmateriale, der er udarbejdet i forbindelse med Schengenmedlemsstaternes kontrol i henhold til Rådets henstilling af 12. maj, jf. oversigten i bilaget til denne rapport, at der er en faldende tendens i både antallet af personer, der nægtes indrejse, og antallet af modtagne asylansøgninger, især hvis man sammenligner med de høje tal fra de første måneder af migrationskrisen.

Dette skyldes til dels gennemførelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet, hvilket har ført til, at der ankommer betydeligt færre migranter.

Disse tal skal imidlertid ses i lyset af, at flygtningekrisen har været usædvanlig langvarig. De mange ankomster til EU siden efteråret 2015 og de efterfølgende asylansøgninger har allerede medført væsentlige udfordringer for alle EU's medlemsstater, og det skal der også tages hensyn til. Udfordringer som f.eks. at sikre en passende modtagelse af migranter og asylansøgere, behandle de ophobede asylansøgninger, integrere godkendte asylansøgere og håndtere de fremtidige ankomster fortsætter med at lægge pres på disse medlemsstaters myndigheder og asylsystemer.

Ifølge de oplysninger, som Kommissionen råder over, er der desuden stadig et stort antal irregulære migranter i Grækenland, som kan forsøge at bevæge sig nordpå.

Endelig er det vigtigt at understrege, at en række af de lovgivningsmæssige initiativer og tiltag, der iværksættes af EU med henblik på at styrke sin forvaltning af de ydre grænser, endnu ikke på tidspunktet for udarbejdelsen af denne rapport er fuldt på plads og funktionsdygtige. For eksempel træder forordningen om den europæiske grænse- og kystvagt i kraft den 6. oktober 2016⁹. Frontex, Kommissionen og medlemsstaterne arbejder i øjeblikket intensivt for at gøre den operationel så hurtigt som muligt. Ud over den støtte, der ydes af Frontex i f.eks. Grækenland og Bulgarien, vil EU's beredskabskapacitet blive styrket betydeligt, når Frontex's udrykningsstyrke og udstyrspulje er fuldt ud etableret den 6. december 2016 og tilbagesendelsespuljen den 6. januar 2017 som fastsat i forordningen.

Det er også vigtigt at sikre en fortsat effektiv gennemførelse af erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18. marts 2016. Den tredje rapport om de fremskridt, der er gjort med hensyn til opfyldelsen af erklæringen fra EU og Tyrkiet¹⁰, viser, at erklæringen fra EU og Tyrkiet fortsætter med at give resultater til trods for de fortsatte udfordringer.

Her hvor denne rapport fremlægges, synes det således stadig at være nødvendigt at fastholde den midlertidige kontrol ved de indre grænser, der er et passende svar på den konstaterede trussel mod den interne sikkerhed og den offentlige orden, fordi den bidrager til at bibeholde ro og orden i de strømme af personer, der krydser de indre grænser, og dermed begrænser de sekundære bevægelser.

⁸ Jf. betragtning 15 i Rådets henstilling.

⁹ Forordning (EU) 2016/1624.

¹⁰ COM(2016) 634.

Denne kontrol bør dog i overensstemmelse med Rådets henstilling forblive målrettet, begrænset i omfang til et absolut minimum og mindst muligt hindre borgernes passage af de indre grænser.

Schengenmedlemsstaterne opfordres til i deres næste rapport i henhold til denne henstilling, senest den 18. oktober 2016, at fremlægge de oplysninger, der er anført i bilag II til denne rapport.

4. KONKLUSION

I lyset af ovenstående er Kommissionen af den opfattelse, at den midlertidige grænsekontrol, der foretages af Østrig, Tyskland, Danmark, Sverige og Norge i henhold til Rådets henstilling af 12. maj, har holdt sig inden for de betingelser, der er fastsat af Rådet. Med udgangspunkt i de foreliggende oplysninger og rapporter fra de berørte Schengenmedlemsstater mener Kommissionen endvidere ikke, at der er behov for at foreslå ændringer af henstillingen på nuværende tidspunkt.

Kommissionen understreger, at denne rapport ikke foregriber den beslutning, der skal træffes inden udløbet af den frist, der er fastsat i henstillingen (den 12. november 2016), om at forlænge den nuværende midlertidige kontrol ved de indre grænser. Kommissionen minder om, at i henhold til artikel 29, stk. 2, i Schengengrænsekodeksen kan Rådet på forslag fra Kommissionen anbefale en forlængelse i henhold til de betingelser og den procedure, der blev fulgt ved vedtagelsen af den oprindelige henstilling.

BILAG I

1) Samlet antal personer, der er kontrolleret, siden Rådets henstilling begyndte at finde anvendelse

Medlemsstat	Maj 2016	Juni 2016	Juli 2016	August 2016	I alt
Østrig	<i>Østrig indsamler ikke sådanne tal.</i>				-
Tyskland	<i>Tyskland indsamler ikke sådanne tal.</i>				-
Danmark	<i>Danmark har ikke fremlagt tal fordelt på måned.</i>				1 074 406
Sverige	<i>Ikke relevant.</i>	424 500	1 235 000	1 088 000	ca. 3 000 000 (inkl. begyndelsen af september)
Norge	<i>Norge indsamler ikke sådanne tal.</i>				-

2) Samlet antal afslag på indrejse efter en kontrol i henhold til Rådets henstilling

Medlemsstat	Maj 2016	Juni 2016	Juli 2016	August 2016	I alt
Østrig	41	65	73	54	233
Tyskland	912	885	1 280	<i>Tal foreligger endnu ikke.</i>	3 077
Danmark	<i>Danmark har ikke fremlagt tal fordelt på måned.</i>				1 008
Sverige	<i>Ikke relevant.</i>	196	276	168	640
Norge	-	3	9	2	14

3) Samlet antal asylansøgninger, der er modtaget, siden Rådets henstilling begyndte at finde anvendelse

Medlemsstat	Maj 2016	Juni 2016	Juli 2016	August 2016	I alt
Østrig	<i>Danmark har ikke fremlagt tal fordelt på måned.</i>				12 584
Tyskland	16 281	16 335	16 160	18 143	66 919
Danmark	247	464	404	290	1 489
Sverige	<i>Ikke relevant.</i>	2 140	2 195	2 437	6 097
Norge	<i>Norge har ikke fremlagt tal fordelt på måned.</i>				1 088

4) Samlet antal asylansøgninger, der er indgivet ved de indre grænser, hvor der sker kontrol i henhold til Rådets henstilling

Medlemsstat	Maj 2016	Juni 2016	Juli 2016	August 2016	I alt
Østrig	<i>Østrig indsamler ikke sådanne tal.</i>				-
Tyskland	<i>Tyskland indsamler ikke sådanne tal.</i>				-
Danmark	<i>Danmark har ikke fremlagt tal fordelt på måned.</i>				747
Sverige	<i>Ikke relevant.</i>	42	73	51	166
Norge	-	1	1	0	2

NB. Nogle af de nævnte tal er kun anslåede tal, der er modtaget fra de berørte Schengenmedlemsstater.

BILAG II

Hvad angår de indre grænser, hvor der sker kontrol i henhold til Rådets henstilling af 12. maj 2016, anmodes de berørte Schengenmedlemsstater om at give følgende månedlige oplysninger:

- 1) Antal personer, der har krydset grænsen
- 2) Antal personer, der er blevet kontrolleret
- 3) Antal afslag på indrejse
- 4) Antal asylansøgninger, der er registreret/indgivet
- 5) Oplysninger om kontrollernes karakter, deres omfang og intensitet og den måde, de udføres på
- 6) Statistikker om forsinkelser for borgerne og de kommercielle bevægelser.

Schengenmedlemsstaterne anmodes om at indgive disse oplysninger om kontroller, der er foretaget indtil den 15. oktober 2016 Om muligt skal der indgives en ugentlig oversigt.