



Bryssel den 23 februari 2022
(OR. fr)

6222/1/22
REV 1

**Interinstitutionellt ärende:
2021/0428(COD)**

JAI 180
FRONT 63
MIGR 47
COVID-19 42
SAN 89
TRANS 79
CODEC 150
COMIX 72

NOT

från: Ordförandeskapet

till: Rådet

Ärende: Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer
– Riktlinjedebatt

Kommissionen lade den 14 december 2021 fram ett förslag till förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer. Förslaget syftar till att hantera utmaningarna med instrumentaliseringen av migranter, dra lärdomar av pandemin genom att kodifiera och fastställa ramar för restriktionerna av resor till EU, och att se över ramarna för kontroller vid de inre gränserna och bli bättre på att förebygga otillåtna förflyttningar.

Efter en föredragning under det slovenska ordförandeskapet den 14 december 2021 avslutades den första behandlingen av förslaget den 26 januari. Ordförandeskapet lade den 24 februari fram ett första utkast till kompromiss för en del av förslaget som nu behandlas på teknisk nivå. Utkastet motsvarar de tre första av de fyra diskussionspunkter som föreslås nedan. Det kommer i mars att kompletteras av ett kompromissförslag som omfattar hela texten.

Ordförandeskapet understryker att en skärpning av kontrollerna vid våra yttre gränser är en förutsättning för att området utan kontroller vid de inre gränserna ska fungera. Tillsammans med de reformer som redan antagits (förstärkning av Frontex, reform av informationssystemet, och interoperabilitet) och som är föremål för förhandlingar (kodex för polissamarbete, Prümmechanismen, asyl- och migrationspakten) eller på väg att antas (utvärderingsmekanismen för Schengen), kommer en översyn av kodexen om Schengengränserna att ge medlemsstaterna moderniserade verktyg för att bättre möta hälso-, migrations- och säkerhetsrisker. Mot denna bakgrund avser ordförandeskapet att fortsätta behandlingen av kommissionens förslag i syfte att om möjligt anta en allmän riktlinje vid RIF-rådets möte i juni.

Ordförandeskapet uppmanar därför ministrarna att ge sin mening om de punkter som tas upp nedan, särskilt de diskussionspunkter som anges i fetstil.

Instrumentalisering av migranter och gränsövervakning

Kommissionens förslag definierar instrumentaliseringen av migranter (artikel 2) och syftar till att anpassa lagstiftningen till sådana situationer och att förbättra gränsövervakningen inom denna ram (artiklarna 5 och 13). Förslaget ger också de medlemsstater som ställs inför sådana lägen möjlighet att stänga sina gränsövergångsställen (artikel 5) och medel för att bättre förebygga och upptäcka irreguljära passager vid de yttre gränserna (artikel 13).

Vid diskussionen var det främst två ämnen som behandlades, vilket beaktas i kompromissförslaget.

- Det första gäller de aktörer som ska beaktas i en definition av instrumentalisering; man bör ta hänsyn till möjligheten av en instrumentalisering från icke statliga aktörers sida och beakta en reell företeelse som kan komma att växa fram, samtidigt som man särskiljer den från den organiserade brottsligheten.

- Det andra ämnet gäller de resurser som medlemsstaterna förfogar över för att hantera dessa situationer: flera medlemsstater har begärt att de nya bestämmelserna i kodexen ska vara mer uttryckliga när det gäller resurser för övervakning av den yttre gränsen (artikel 13). Valet av vilka resurser som placeras ut vid de yttre gränserna omfattas av medlemsstaternas suveränitet och det är inte meningen att kodexen om Schengengränserna ska fastställa dessa resurser i detalj. Ett visst antal medlemsstater stöder dock skrivningar om möjligheten att resa fysiska hinder. I kodexen om Schengengränserna och i kommissionens förslag föreskrivs redan att övervakning ska kunna utföras på teknisk väg, främst med elektroniska hjälpmedel, övervakningsutrustning och övervakningssystem, inbegripet genom stationära eller mobila enheter. Det föreslås att dessa hänvisningar ska skärpas samtidigt som man anger att de resurser som används ska vara proportionerliga och att de grundläggande rättigheterna ska respekteras.

Samordningsåtgärder vid de yttre gränserna i händelse av hälsokriser

Kommissionens förslag syftar till att förbättra samordningsåtgärderna vid de yttre gränserna i händelse av hälsokriser med epidemisk potential utanför unionen (artikel 2, artikel 21a och bilaga 11) genom en gemensam mekanism. Denna mekanism kräver att pandemirisen identifieras och att man antar en förordning för att begränsa inresor till Europeiska unionen på grundval av ett förslag från kommissionen och en definition av vilka resor som bedöms som nödvändiga (bilaga XI).

I detta sammanhang föreslår kommissionen att man fastställer de åtgärder som ska genomföras genom en genomförandeförordning från rådet, särskilt på tre områden:

- De begränsningar av rätten till inresa som kan beslutas av medlemsstaterna.
- De hälsoåtgärder som ska tillämpas på resenärer från tredjeländer och som kan komplettera begränsningarna av rätten till inresa, t.ex. tester, karantän eller självisolering.
- En förteckning över kategorier av resenärer som undantas från begränsningar.

Ministrarna uppmanas att ange huruvida kommissionens förslag, enligt deras uppfattning, innehåller en lämplig balans mellan effektivitet och flexibilitet på samtliga tre områden.

Kontroller inom territoriet och handoverprocedurer

I kommissionens förslag föreskrivs nya åtgärder som kan vidtas i frånvaro av kontroller vid de inre gränserna. Dessa åtgärder syftar till att bidra till ökad säkerhet i Schengenområdet och till att främja samarbetet mellan medlemsstaterna.

Vad gäller gränsområden utvidgar man i texten de behöriga myndigheternas befogenhet att verkställa kontroller till att gälla fler behöriga myndigheter än polismyndigheter, och man anger vilka hot som ska beaktas vid bedömning av risker (artikel 23): utöver kampen mot gränsöverskridande brottslighet som redan ingår i kodexen om Schengengränserna bemyndigas medlemsstaterna att verkställa kontroller av laglig vistelse eller att vidta åtgärder för att förebygga risken för pandemier. I kommissionens förslag införs också en förenklad handoverprocedur mellan medlemsstaterna (artikel 23 a) när en utlänning som vistas illegalt i landet och som kommer direkt från en annan medlemsstat har blivit gripen i närheten av den inre gränsen. Denna möjlighet föreligger inom ramen för gränsöverskridande insatser.

Återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna

Kommissionen föreslår att de förfarandemässiga skyddsåtgärderna ska stärkas i händelse av ensidigt återinförande av inre gränskontroller. Förslaget fastställer och utvidgar förteckningen i fråga om det som den berörda medlemsstaten ska utvärdera, och innehållet i utvärderingen förstärks i händelse av en förlängning. Förslaget innehåller också inrättande av en mekanism som möjliggör europeiska motåtgärder när samma hot samtidigt berör flertalet medlemsstater och därmed äventyrar Schengenområdets övergripande funktion.

Kommissionen har även beaktat generadvokatens förslag till avgörande i två pågående mål i Europeiska unionens domstol¹ där dom ännu inte har meddelats.

¹. Förenade mål, C-368/20, *Landespolizeidirektion Steiermark*, och C-369/20, *Bezirkshauptmannschaft Leibnitz*.

Vid rådets första behandling av detta förslag handlade det främst om motiven för återinförande av gränskontroller, bland annat med hänsyn till omfattande sekundära förflyttningar (artikel 25 c), och om förfarandet för återinförande av kontroller (artikel 26). Förtydligande har också begärts vad gäller inrättande av en ny mekanism om Schengenområdets övergripande funktion skulle äventyras (artikel 28).

Dessa bestämmelser kommer att bli föremål för en kompromiss i ordförandeskapet i mars.

Ministrarna uppmanas att ge sin syn på den förenklade handoverproceduren och på förslaget till förfarande för återinförande av kontroller vid de inre gränserna.
