



EUROPEISKA KOMMISSIONENS SVAR

PÅ EUROPEISKA REVISIONSRÄTTENS SÄRSKILDA RAPPORT

Fri rörlighet i EU under covid-19-pandemin:

Begränsad granskning av kontroller vid de inre gränserna och okoordinerade åtgärder av medlemsstaterna

Innehåll

I. KOMMISSIONENS SVAR I KORTHET	3
a) Allmän inledning.....	3
b) Kommissionens ställningstagande till revisionsrättens viktigaste iakttagelser och rekommendationer	4
c) Den senaste utvecklingen och nästa steg.....	5
II. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRÄTTENS HUVUDSAKLIGA IAKTTAGELSER.....	5
1. Kommissionens tillsyn över återinförandet av kontroller vid de inre gränserna.....	5
2. Kommissionens insatser för att underlätta samordning och samarbete när det gäller återinförande av gränskontroller.....	6
3. Kommissionens övervakning och samordning av medlemsstaternas reserestriktioner	7
III. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRÄTTENS SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	8
Rekommendation 1: Granska kontrollerna vid de inre gränserna noggrant	8
Rekommendation 2: Effektivisera insamlingen av uppgifter om reserestriktioner	8
Rekommendation 3: Ge mer genomförbara riktlinjer om hur kontroller vid de inre gränserna ska genomföras.....	9

I detta dokument presenteras Europeiska kommissionens svar på iakttagelserna i en särskild rapport från Europeiska revisionsrätten i enlighet med artikel 259 i [budgetförordningen](#). Dokumentet ska offentliggöras tillsammans med den särskilda rapporten.

I. KOMMISSIONENS SVAR I KORTHET

a) Allmän inledning

Området utan kontroller vid de inre gränserna (*Schengenområdet*) är det största området för fri rörlighet i världen, med över 420 miljoner invånare i 26 länder. Under de senaste två åren har covid-19-pandemin utsatt Schengenområdet för stora påfrestningar, vilket har lett till att flera medlemsstater har återinfört kontroller vid sina gränser.

Covid-19-pandemin är en folkhälsokris av aldrig tidigare skådad omfattning. Det är första gången som kommissionen har ställts inför en pandemi som påverkar alla medlemsstater, och det har krävts betydande insatser för att möta och prioritera denna utmaning.

För att ta itu med situationen vid de inre gränserna utarbetade kommissionen en rad riktlinjer och rekommendationer. Erfarenheterna visade dessutom att de nuvarande verktygen i Schengensystemet är otillräckliga för att hantera en kris som den nuvarande på ett ändamålsenligt sätt. Därför tillkännagavs i Schengenstrategin av den 2 juni 2021 ett antal åtgärder för att avhjälpa detta, däribland ett förslag från kommissionen om ändring av kodexen om Schengengränserna¹ och en uppdatering av den praktiska handledningen för gränsbevakningspersonal. Förslaget om ändring av kodexen om Schengengränserna lades fram den 14 december 2021², på grundval av en omfattande konsekvensbedömning som särskilt undersökte de problem som orsakats av covid-19-krisen.

Området utan kontroller vid de inre gränserna ligger till grund för rätten till fri rörlighet för EU-medborgare och deras familjemedlemmar inom EU, som är en av EU:s mest uppskattade bedrifter och en viktig drivkraft för dess ekonomi. De två begreppen styrs dock av olika rättsordningar och gäller för olika grupper av länder. Även om den fria rörligheten är en grundläggande rättighet kan den vara föremål för inskränkningar som måste vara förenliga med de allmänna principerna i EU-lagstiftningen, särskilt principerna om icke-diskriminering och proportionalitet.

Mot bakgrund av det extraordinära hot som covid-19-pandemin utgör har medlemsstaterna infört vissa folkhälsoåtgärder som har påverkat rätten till fri rörlighet i EU. Sedan pandemin inleddes har kommissionen samordnat med medlemsstaterna när det gäller deras reserestriktioner i samband med covid-19-pandemin³ och utvecklat verktyg såsom trafikljuskartan, som offentliggörs varje vecka av Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar⁴, och EU:s digitala covidintyg⁵. Under hela denna process har kommissionen ständigt betonat behovet av att medlemsstaterna tillhandahåller tydlig, omfattande och aktuell information om gällande reserestriktioner.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EUT L 77, 23.3.2016, s. 1).

² COM(2021) 891 final.

³ Kommissionens riktlinjer för gränsförvaltningsåtgärder för att skydda folkhälsan och säkerställa tillgången på varor och viktiga tjänster, som finns här: [EUR-Lex - 52020XC0316\(03\) - SV - EUR-Lex \(europa.eu\)](#).

⁴ <https://www.ecdc.europa.eu/en/covid-19/situation-updates/weekly-maps-coordinated-restriction-free-movement>.

⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans/eu-digital-covid-certificate_sv.

När kommissionen övervakade huruvida medlemsstaternas reserestriktioner var förenliga med EU-lagstiftningen var den tvungen att ta hänsyn till medlemsstaternas befogenheter på folkhälsoområdet. Kommissionen var tvungen att ständigt hitta en balans mellan de restriktioner som krävdes för att skydda människors liv och att begränsa inskränkningarna i den fria rörligheten i enlighet med de allmänna principerna i EU-lagstiftningen, såsom proportionalitet och icke-diskriminering.

Revisionen ägde rum under covid-19-pandemins topp, vid en tidpunkt då alla tillgängliga resurser mobiliserades för att bemöta den aldrig tidigare skådade krisen. Till följd av tidpunkten för revisionen fördelades värdefulla kommissionsresurser från att hantera krisen till att hantera revisionen. Det var utan tvivel en oavsiktlig, men ändå oönskad, konsekvens som kommissionen vill uppmärksamma revisionsrätten på.

b) Kommissionens ställningstagande till revisionsrättens viktigaste iakttagelser och rekommendationer

Kommissionen noterar revisionsrättens rapport om kommissionens åtgärder för att skydda rätten till fri rörlighet för personer under covid-19-pandemin, med fokus på kontroller vid de inre Schengengränserna och reserestriktioner.

När det gäller kommissionens tillsyn över återinförandet av kontroller vid de inre gränserna beaktade kommissionen inte skriftliga begäranden om ytterligare uppgifter inom ramen för den snabbt föränderliga covid-19-pandemin. I stället fortsatte kommissionen att proaktivt diskutera frågan om kontroller vid de inre gränserna, som återinfördes av medlemsstaterna med anledning av covid-19-pandemin, vid de regelbundna mötena i covid-19-informationsgruppen – inrikes frågor, där pressrapporter och enskilda klagomål har följts upp med de berörda nationella myndigheterna. Vidare föreslog kommissionen att kodexen om Schengengränserna skulle ändras för att bland annat stärka kommissionens tillsynsmöjligheter.

Kommissionens övervakning och samordning av medlemsstaternas reserelaterade inskränkningar i den fria rörligheten, särskilt dess bedömning av proportionalitet och icke-diskriminering, påverkades av begränsningar och utmaningar till följd av covid-19-pandemin, däribland åtgärdernas snabbt skiftande karaktär. De detaljerade riktlinjer om reserestriktioner som kommissionen lade fram, och som antogs av rådet i form av rekommendationer⁶, gjordes gradvis mer detaljerade och anpassades till den epidemiologiska utvecklingen. Rekommendationen fungerar som en viktig utgångspunkt för kommissionen vid bedömningen av medlemsstaternas åtgärder. På grundval av de förbättringar av den rättsliga ramen som infördes genom förordningen om EU:s digitala covidintyg⁷ har kommissionen också vidtagit åtgärder för att effektivisera insamlingen av information om medlemsstaternas reserestriktioner.

Med hänvisning till rekommendationerna godtar kommissionen rekommendationerna 1 a, b, c och d. Den godtar inte rekommendation 1 e. Kommissionen godtar rekommendationerna 2 och 3.

⁶ Rådets rekommendation av den 13 oktober 2020 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin (konsoliderad version finns här: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A02020H1475-20210202>). Denna rekommendation ersattes av rådets rekommendation (EU) 2022/107 av den 25 januari 2022 om en samordnad strategi för att underlätta säker fri rörlighet under covid-19-pandemin och om ersättande av rekommendation (EU) 2020/1475 (finns på <http://data.europa.eu/eli/reco/2022/107/oj>).

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/953 av den 14 juni 2021 om en ram för utfärdande, kontroll och godtagande av interoperabla intyg om vaccination mot, testning för och tillfrisknande från covid-19 (EU:s digitala covidintyg) för att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin finns på <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0953>).

Kommissionens detaljerade ståndpunkt förklaras i avsnitten II och III.

c) Den senaste utvecklingen och nästa steg

För att underlätta fri rörlighet under covid-19-pandemin antog Europaparlamentet och rådet, på grundval av ett förslag från kommissionen, förordningen om EU:s digitala covidintyg. Den gäller sedan den 1 juli 2021. EU:s digitala covidintyg är ett kostnadsfritt, enkelt och säkert sätt att visa en persons covid-19-status och har varit en viktig del av EU:s svar på covid-19-pandemin.

Dessutom antog rådet den 25 januari 2022 en rekommendation, på grundval av ett förslag från kommissionen, om en samordnad strategi för att underlätta säker fri rörlighet under covid-19-pandemin, som ersätter den tidigare rekommendationen i frågan.

När det gäller förslaget till ändring av kodexen om Schengengränserna av den 14 december 2021 (COM(2021) 891 final) har förhandlingar inletts i rådet, där den första behandlingen avslutades i slutet av januari 2022.

Två expertmöten med medlemsstaterna har hittills ägt rum, i oktober och december 2021, för att diskutera uppdateringen av den praktiska handledning för gränsbevakningspersonal, som bör utfärdas i slutet av året.

II. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONSRÄTTENS HUVUDSAKLIGA IAKTTAGELSER

1. Kommissionens tillsyn över återinförandet av kontroller vid de inre gränserna

Med hänvisning till kommissionens tillsyn över återinförandet av kontroller vid de inre gränserna, inom ramen för den snabbt föränderliga covid-19-pandemin, ansågs skriftliga begäranden om ytterligare uppgifter inte vara det effektivaste sättet att utöva denna tillsyn. I stället fortsatte kommissionen att proaktivt diskutera frågan om kontroller vid de inre gränserna, som återinfördes av medlemsstaterna med anledning av covid-19-pandemin, vid de regelbundna mötena i covid-19-informationsgruppen – inrikes frågor, där pressrapporter och enskilda klagomål har följts upp med de berörda nationella myndigheterna.

Informationen från medlemsstaterna – anmälningarna och efterhandsrapporterna – har varit otillräcklig. När kommissionen under 2017 försökte ta upp denna fråga med de medlemsstater som har haft kontroller vid de inre gränserna i flera år var de svar den fick otillräckliga för att möjliggöra en ordentlig bedömning.

Detta berodde dock inte bara på otillräckliga åtgärder från kommissionens sida, utan också på en rättslig ram som inte var ändamålsenlig. Detta var en del av resultaten av konsekvensbedömningen i maj 2021⁸ och har behandlats genom kommissionens förslag om ändring av kodexen om Schengengränserna av den 14 december 2021.

Redan i juni 2021 meddelades följande i Schengenstrategin: "Det är viktigt att den politiska diskussionen omfattar alla delar av den komplexa struktur som stöder Schengens funktion. Därför

⁸ Se sida 21 i konsekvensbedömningen och dess bilaga XII.

kommer kommissionen att återuppta antagandet av rapporten om Schengenläget som ska ligga till grund för diskussionerna i det årliga forumet. Rapporten kommer att innehålla en sammanfattning av situationen när det gäller avsaknaden av kontroller vid de inre gränserna, resultaten av Schengenutvärderingarna och läget för genomförandet av rekommendationerna. I dessa rapporter kommer kommissionen att integrera en resultattavla för tillståndet i Schengen, för en sammankopplad bedömning av Schengenregelverkets genomförande inom de olika politikområdena och för att ge bättre stöd till medlemsstaterna med eventuella utmaningar.” Detta krav ingår också i förslaget till ändring av kodexen om Schengengränserna. Dessutom föreskriver förslaget en skyldighet för medlemsstaterna att minst en gång per år rapportera om nödvändigheten och proportionaliteten av kontrollerna vid de inre gränserna, i de fall sådana kontroller genomförs i mer än tolv månader.

2. Kommissionens insatser för att underlätta samordning och samarbete när det gäller återinförande av gränskontroller

Eftersom folkhälsoskyddet i första hand är en nationell befogenhet är det de nationella regeringarna som fattar beslut om att genomföra reserestriktioner i samband med covid-19-pandemin och verkställa dem genom gränskontroller. Kommissionen kan inte invända mot dessa reserestriktioner så länge de är förenliga med principerna om proportionalitet och icke-diskriminering. I avsaknad av en bindande rättslig ram för kommissionen att agera är medlemsstaterna fortsatt behöriga att vidta åtgärder på nationell nivå, och kommissionens insatser för att samordna sådana åtgärder beror på medlemsstaternas goda vilja.

När det gäller kontroller vid de inre gränserna var detta en av de viktigaste slutsatserna i konsekvensbedömningen⁹ av förslaget till ändring av kodexen om Schengengränserna, och återspeglas också i artikel 28 i kommissionens antagna förslag.

Trots den rättsliga ramens begränsningar gjorde kommissionen sitt yttersta för att samordna medlemsstaternas åtgärder när det gäller inre gränskontroller och reserestriktioner. Covid-19-informationsgruppen – gränser (senare inrikes frågor) sammanträdde (genom videokonferens) 33 gånger mellan slutet av februari och september 2020. Alla medlemsstater och Schengenassocierade länder, olika avdelningar inom kommissionen (vanligtvis GD HOME, SANTE, Echo, JUST, MOVE och generalsekreteraren, men ibland även andra, beroende på de frågor som diskuterades, såsom EMPL, AGRI, TAXUD osv.) samt EU-organ (Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån, Europeiska stödkontoret för asylfrågor, Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar) och rådets sekretariat deltog i mötena. Gruppens uppdrag var att tillhandahålla ett tillfälligt forum för medlemsstater, Schengenassocierade länder, kommissionens avdelningar och EU-organ för att hantera alla gränsfrågor och inrikes frågor i samband med covid-19-krisen. Det är viktigt att komma ihåg att dessa åtgärder genomfördes mot bakgrund av den största globala utmaning som världen har ställts inför i modern tid.

Kommissionen har också proaktivt utfärdat omfattande vägledningsdokument för medlemsstaterna i form av meddelanden, riktlinjer och förslag till rekommendationer från rådet samt lagstiftningsförslag inom särskilda sektorer. Denna vägledning utfärdades utifrån pandemins utveckling och olika stadier.

I Schengenstrategin från juni 2021 underströks också att återinförda kontroller vid de inre gränserna, särskilt de som återinfördes med anledning av covid-19-pandemin, kraftigt påverkade medborgarna och ekonomin på grund av bristen på samordning mellan medlemsstaterna, särskilt i

⁹ Se avsnitt 4.2.1 i konsekvensbedömningen.

gränsöverskridande områden. I strategin hänvisades också till de många olika riktlinjer och rekommendationer som antagits för covid-19-pandemin, särskilt systemet för gröna körfält som svar på den godstrafik som stoppades vid de inre gränserna. För att vara bättre förberedd inför framtida kriser och för det fall att gränskontroll vid de inre gränserna återigen skulle bli oundviklig åtog sig kommissionen i strategin att kodifiera relevanta riskreducerande åtgärder utifrån de riktlinjer och rekommendationer som utarbetats i samband med covid-19 i en praktisk handledning för gränsbevakningspersonal som bör bli en första referenspunkt för gränskontrolltjänstemän vid en krissituation. Denna process för uppdatering av handledningen pågår, såsom förklaras under delrubrik c i avsnitt I.

3. Kommissionens övervakning och samordning av medlemsstaternas reserestriktioner

Övervakningen av medlemsstaternas reserelaterade inskränkningar i den fria rörligheten, som införts med anledning av covid-19-pandemin, är föremål för olika begränsningar och utmaningar.

När kommissionen bedömer deras proportionalitet är den skyldig att göra en analys från fall till fall av medlemsstaternas åtgärder, med beaktande av faktorer som den epidemiologiska situationen, medlemsstaternas geografiska läge, inhemska åtgärder som vidtagits för att bekämpa pandemin, undantag för nödvändiga resor och andra överväganden (t.ex. medlemsstaternas olika vårdkapacitet). Denna analys blir ännu svårare av att åtgärderna förändras snabbt.

Samtidigt blev de riktlinjer om reserestriktioner som kommissionen lade fram och som antogs av rådet mer detaljerade med tiden och anpassade till den epidemiologiska utvecklingen, såsom nya SARS-CoV-2-varianter, ökad vaccinationstäckning eller införandet av EU:s digitala covidintyg.

Rekommendationen, som först antogs i oktober 2021, innehöll inte bara allmänna principer utan gav också medlemsstaterna en gemensam ram för att på ett samordnat sätt underlätta den praktiska tillämpningen av dessa principer på den exceptionella situation som orsakades av covid-19-pandemin. Eftersom rekommendationen antogs av rådet och därmed godkändes av medlemsstaterna gav den kommissionen ett användbart riktmärke i de regelbundna kontakterna med medlemsstaterna vad gäller vilka åtgärder som kunde anses vara förenliga med principerna om proportionalitet och icke-diskriminering.

Dessutom medförde antagandet av förordningen om EU:s digitala covidintyg i juni 2021 viktiga förbättringar av den tillämpliga rättsliga ramen. Genom artikel 11.2 införs ett krav på att medlemsstaterna ska informera varandra och kommissionen om restriktioner för innehavare av EU:s digitala covidintyg, om möjligt 48 timmar i förväg. I detta sammanhang måste medlemsstaterna ange skälen till dessa restriktioner, deras omfattning och varaktighet. Detta nya rättsliga krav underlättar kommissionens analys av medlemsstaternas åtgärder och gör det möjligt för den att effektivisera insamlingen av information om medlemsstaternas reserestriktioner.

III. KOMMISSIONENS SVAR PÅ REVISIONS- RÄTTENS SLUTSATSER OCH REKOMMEN- DATIONER

Rekommendation 1: Granska kontrollerna vid de inre gränserna noggrant

Kommissionen har redan vidtagit åtgärder för att förbättra den nuvarande lagstiftningen genom att föreslå omfattande ändringar av kodexen om Schengengränserna. Dessa omfattar bland annat en stigande tröskel för medlemsstaterna att bevisa proportionaliteten och nödvändigheten av kontroller vid de inre gränserna, ju längre de är återinförda, samt mallar för anmälningar och efterhandsrapporter, som bör förbättra deras kvalitet.

Kommissionen vill dock påpeka att även om den har rätt att ta initiativ till lagstiftning och har antagit förslaget kommer lagstiftningens slutliga text att vara ett resultat av förhandlingarna mellan medlagstiftarna – Europaparlamentet och rådet.

Kommissionen godtar rekommendation 1 a, b, c och d och anser att dessa frågor delvis har behandlats genom förslaget till ändring av kodexen om Schengengränserna som antogs den 14 december 2021 och den därmed sammanhängande konsekvensbedömningen. Kommissionens förmåga att hålla tidsfristerna för rekommendationerna kommer att sammanhänga med antagandet av förslaget.

Rekommendation 1 e godtas inte, eftersom den förutsätter att kommissionen ska vidta verkställighetsåtgärder. Detta påverkar kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller dess hållning i fråga om verkställighet och huruvida, och när, överträdelseförfaranden ska inledas eller ett mål ska hänskjutas till domstolen, vilket också förklaras närmare i meddelandet *EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning*¹⁰.

Rekommendation 2: Effektivisera insamlingen av uppgifter om reserestriktioner

Kommissionen godtar rekommendation 2. Kommissionen har redan föreslagit vad som i slutändan blev artikel 11 i förordningen om EU:s digitala covidintyg, där ett krav fastställs på att medlemsstaterna ska informera varandra och kommissionen om restriktioner för innehavare av EU:s digitala covidintyg.

Medlemsstaterna är i detta syfte skyldiga att lämna information om skälen till dessa restriktioner, deras omfattning – med angivande av vilka intygshavare som omfattas av eller är undantagna från restriktionerna – samt datum och varaktighet. Kommissionen samlar fortsatt in information från medlemsstaterna om deras genomförande av relevanta rådsrekommendationer och förordningen om EU:s digitala covidintyg, och följer vid behov upp med medlemsstaterna.

Om detta visar sig vara otillräckligt kommer kommissionen att bedöma om ytterligare riktlinjer bör ges till medlemsstaterna. I vilket fall som helst har kommissionen för avsikt att ta tillvara på de

¹⁰ Meddelande från kommissionen – *EU-rätten: Bättre resultat genom bättre tillämpning*, C/2016/8600, EUT C 18, 19.1.2017, s. 10.

lärdomar som dragits i samband med dess planerade uppdatering av EU-riktlinjerna för fri rörlighet från 2009¹¹.

Rekommendation 3: Ge mer genomförbara riktlinjer om hur kontroller vid de inre gränserna ska genomföras

Kommissionen godtar rekommendation 3 a och b. De kommer att behandlas genom den kommande översynen av den praktiska handledningen för gränsbevakningspersonal, som meddelades i konsekvensbedömningen som åtföljer förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (SWD(2021) 462 final). Denna process för uppdatering av handledningen pågår redan.

¹¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (KOM(2009) 313 slutlig).