



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 28. april 2009
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsbeh: Anton Høj Jacobsen
Sagsnr.: 2009-3079-0023
Dok.: AHJ40359

GRUNDNOTAT

vedrørende forslag til Rådets beslutning om indførelse af en evalueringmekanisme til overvågning af anvendelsen af Schengen-reglerne (KOM(2009)105) og forslag til Rådets forordning om indførelse af en evalueringmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne (KOM(2009)102)

Resumé

Forslagene til rådsbeslutning og forordning har til formål at ændre den nuværende ordning for gensidig evaluering af gennemførelsen af Schengen-reglerne i de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet. Formålet er nærmere at rette op på visse svagheder, der er identificeret ved den gældende ordning, navnlig en mangel på klare regler om evalueringernes hyppighed, om fastlæggelse af prioriteter for evalueringsarbejdet, om opfølgning på evalueringernes konklusioner og om sammensætning af de hold af eksperter, som deltager i evalueringerne. Forslagene indebærer herudover som det væsentligste, at ansvaret for evalueringen af de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet, overgår fra Rådet til Kommissionen, samt at der på visse områder åbnes mulighed for uanmeldte evalueringsbesøg. Forslagene vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslagene vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslagene er fremlagt af Kommissionen. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslagene. Fra dansk side har man endnu ikke taget endelig stilling til forslagene. Danmark er dog umiddelbart positiv over for forslagene.

1. Baggrund

Schengen-samarbejdet har overordnet to hovedformål: For det første at etablere fri personbevægelighed over de indre grænser mellem de deltagende lande, og for det andet at styrke indsatsen mod grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Med henblik på gennemførelsen af det første formål om fri personbevægelse følger det af Schengen-reglerne, at de indre grænser under normale omstændigheder alle steder skal kunne passeres uden personkontrol. For at forhindre, at bortfaldet af personkontrollen mellem Schengen-landene misbruges til kriminalitet eller illegal indvandring, rummer Schengen-reglerne samtidig en række bestemmelser om såkaldte kompenserende foranstaltninger. Der er navnlig tale om bestemmelser om politisamarbejde, retligt samarbejde, visumregler, kontrol med de ydre grænser og oprettelse og brug af det såkaldte Schengen-informationssystem samt det kommende visuminformationssystem.

Schengen-samarbejdet blev oprindeligt oprettet på et mellemstatsligt grundlag mellem Belgien, Nederlandene, Luxembourg, Frankrig og Tyskland. For at sikre, at disse og de senere deltagende lande i Schengen-samarbejdet anvendte Schengen-reglerne korrekt, så den nødvendige gensidige tillid kunne opretholdes, nedsatte Schengen-landene i 1998 et udvalg under den såkaldte Schengen-eksekutivkomité. Udvalgets mandat blev fastlagt til at omfatte to opgaver: For det første at sikre, at alle forudsætninger for anvendelse af Schengen-reglerne er opfyldt af lande, som ønsker at tiltræde Schengen-samarbejdet, og for det andet at sikre, at Schengen-reglerne anvendes korrekt i eksisterende Schengen-lande.

Med Amsterdam-traktaten blev Schengen-reglerne integreret i EU. I den forbindelse trådte Rådet i stedet for Schengen-eksekutivkomitéen, mens det førnævnte udvalg blev til en arbejdsgruppe om Schengen-evaluering (SCH-EVAL-arbejdsgruppen). Schengen-evaluering – i forhold til såvel eksisterende som kommende Schengen-lande – varetages derfor i dag af Rådet med Kommissionen som observatør.

Hovedparten af SCH-EVAL-arbejdsgruppens opgaver varetages i dag ved, at der nedsættes udvalg bestående af eksperter fra de forskellige Schengen-lande, som aflægger besøg i det eller de lande, der skal evalueres, for at vurdere de pågældende landes anvendelse af Schengen-reglerne i praksis. Herefter drøfter arbejdsgruppen ekspertudvalgenes konklusioner, hvor det eller de evaluerede lande har mulighed for at redegøre for, hvordan man vil rette op på de mangler eller uensigtsmæssigheder, der måtte være konstateret.

Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union fra 2004 indeholder en opfordring til Kommissionen til at fremsætte forslag om at supplere den nuværende Schengen-evalueringsmekanisme med en tilsynsmekanisme, som bl.a. omfatter

u anmeldte inspektioner. De foreliggende forslag har til formål at efterkomme denne opfordring.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til Rådets beslutning er fremlagt under henvisning til TEU, særlig artikel 30 og 31, mens forslaget til Rådets forordning er fremlagt under henvisning til TEF, særlig artikel 66. Baggrunden for, at der er fremlagt to separate forslag til retsakter (forordning og rådsbeslutning), er, at Schengen-samarbejdet berører både EU-samarbejdets 1. søjle og samarbejdets 3. søjle. Schengen-samarbejdet inden for 1. søjle vedrører navnlig ophævelsen af grænsekontrollen ved de indre grænser, overvågning og kontrol ved ydre grænser samt visumudstedelse. Schengen-samarbejdet inden for 3. søjle vedrører navnlig politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager. Brug af Schengen-informationssystemet (SIS) og databeskyttelse berører begge søjler.

Evalueringsmekanismen vil som i dag skulle fungere som en samlet helhed, og størstedelen af indholdet i de to forslag er derfor ens. Enkelte bestemmelser findes dog kun i forslaget til forordning henholdsvis rådsbeslutning, hvilket medfører, at de pågældende bestemmelser kun angår evaluering af anvendelsen af den del af Schengen-reglerne, der hører under 1. søjle henholdsvis 3. søjle.

Forslagene har overordnet til formål at ændre den nuværende ordning for gensidig evaluering af gennemførelsen af Schengen-reglerne i de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet. Formålet er nærmere at rette op på visse svagheder, der er identificeret ved den gældende ordning, navnlig at der mangler klare regler om evalueringernes hyppighed, om fastlæggelse af prioriteter for evalueringsarbejdet, om opfølgning på evalueringernes konklusioner og om sammensætning af de hold af eksperter, som deltager i evalueringerne. Forslagene indebærer herudover som det væsentligste, at ansvaret for evalueringen af de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet, overgår fra Rådet til Kommissionen, samt at der skabes mulighed for u anmeldte evalueringsbesøg.

Forslagene har ikke til formål at harmonisere medlemsstaternes lovgivning og kræver ikke, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger med henblik på indarbejdelse i national lovgivning.

I overensstemmelse med artikel 1 og 2 i protokollen vedrørende Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af forordningen og er ikke bundet eller omfattet af den. Da forordningen imidlertid udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, træffer Danmark inden 6 måneder efter vedtagelsen af forordningen afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 5.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslagene

Kommissionens to forslag indebærer, at der indføres en ny mekanisme for evaluering af eksisterende Schengen-landes anvendelse af Schengen-reglerne. SCH-EVAL-arbejdsgruppens mandat begrænses tilsvarende til evaluering af gennemførelsen af Schengen-reglerne i lande, som ønsker at tiltræde Schengen-samarbejdet. Denne opgave vil ifølge forslagene fortsat naturligt høre under Rådet, da beslutningen om at optage nye lande i Schengen-samarbejdet tilkommer medlemsstaterne. Administrationen af den nye mekanisme for evaluering af eksisterende Schengen-lande foreslås derimod henlagt til Kommissionen som ”traktaternes vogter”. Den nærmere koordinering af den nye mekanisme vil skulle ske i en koordineringsgruppe bestående af repræsentanter for medlemsstaterne og Kommissionen med en repræsentant for Kommissionen som formand.

Med henblik på at opnå større sammenhæng i evalueringsarbejdet vil evalueringerne efter forslagene skulle ske inden for rammerne af flerårige og årlige evalueringsprogrammer udarbejdet af Kommissionen i samarbejde med koordineringsgruppen. De flerårige programmer skal indeholde den overordnede planlægning for en periode på fem år, inden for hvilken alle medlemsstaterne skal evalueres mindst én gang. Den nærmere planlægning af evalueringsarbejdet skal ske i de årlige programmer. Ud over evalueringer af medlemsstaterne enkeltvis vil der også kunne ske tværgående evalueringer af flere medlemsstater ad gangen, eventuelt kun for så vidt angår anvendelsen af bestemte dele af Schengen-reglerne (regionale og tematiske evalueringer).

Ved fastlæggelsen af de årlige programmer vil der for så vidt angår de dele af Schengen-reglerne, der hører under 1. søjle, skulle tages hensyn til risikoanalyser, som det europæiske agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (Frontex) ifølge forslaget til forordning hvert år skal udarbejde og fremsende til Kommissionen. Risikoanalyserne skal bl.a. indeholde anbefalinger for prioritering af evalueringsarbejdet.

I forhold til den gældende evalueringsordning tager forslagene sigte på at indføre mere præcise regler om sammensætningen af de eksperthold, der skal gennemføre evalueringsbesøg i Schengen-landene. Ekspertholdene, som højst må bestå af 8 personer, skal sammensættes af Kommissionen ud fra en bruttoliste over eksperter udpeget af medlemsstaterne og Kommissionen. Ekspertter fra Europol og Eurojust kan herudover deltage som observatører ved evalueringer vedrørende de dele af Schengen-reglerne, der hører under 3. søjle. De eksperter, der udpeges, skal have passende praktisk erfaring og teoretiske kundskaber, herunder passende sprogkundskaber.

Inden for den del af Schengen-reglerne, der hører under 1. søjle, skabes der som noget nyt mulighed for, at der kan gennemføres uanmeldte evalueringsbesøg, dog således, at de berørte medlemsstater underrettes senest 24 timer inden besøget.

Endvidere indebærer Kommissionens forslag som noget nyt, at der også som led i evalueringen skal ske kontrol af, at grænsekontrollen ved de indre Schengen-grænser er ophævet. Efter den gældende ordning har Schengen-evaluering kun rettet sig mod beskyttelsen af de ydre grænser og mod anvendelsen af øvrige kompenserende foranstaltninger.

Forslagene indebærer i forhold til den gældende ordning en mere detaljeret regulering af opfølgningen på gennemførte evalueringer. Der lægges i den forbindelse op til, at der på grundlag af hver evaluering skal udarbejdes en rapport om de mangler eller svagheder, der er konstateret. Resultaterne skal klassificeres efter graden af efterlevelse af Schengen-reglerne. Den berørte medlemsstat skal herefter inden 2 uger fremsætte sine bemærkninger til resultaterne og inden 6 uger fremlægge en handlingsplan for, hvordan der kan rettes op på eventuelle mangler og svagheder. Efter en drøftelse af handlingsplanen i koordineringsgruppen skal den pågældende medlemsstat herefter inden 6 måneder aflægge rapport til Kommissionen om gennemførelsen af handlingsplanen. Der kan eventuelt ske supplerende kontrolbesøg for at undersøge, om handlingsplanen gennemføres korrekt.

Ifølge forslagene skal Kommissionen hvert år fremlægge en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførte evalueringer i årets løb. Rapporten skal offentliggøres.

Herudover indeholder forslagene en række regler af mere teknisk og proceduremæssig karakter, herunder bl.a. om beskyttelse af følsomme op-

lysninger i forbindelse med evalueringsarbejdet og om den nærmere praktiske gennemførelse af evalueringsbesøg.

3. Gældende dansk ret

Evaluering af gennemførelsen af Schengen-reglerne i de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet, er ikke reguleret i dansk lovgivning. Forslagene giver på den baggrund ikke anledning til at redegøre nærmere for gældende dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslagene til retsakter har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslagene vurderes endvidere ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring om forslagene til retsakter.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i begrundelserne for forslagene anført, at målet med de foreslåede retsakter (at gøre Schengen-evalueringen mere effektiv) kun kan opnås på fællesskabsniveau/EU-niveau.

Regeringen finder på det foreløbige grundlag, at forslagene må anses for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, og kan i den forbindelse tilslutte sig Kommissionens betragtninger.

7. Andre landes kendte holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslagene.

8. Foreløbig generel dansk holdning

Fra dansk side har man endnu ikke taget endelig stilling til forslagene til retsakter. Man er dog umiddelbart positiv over for forslagene.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet om forslagene til henholdsvis rådsbeslutning og forordning om indførelse af en evalueringsmekanisme til overvågning af anvendelsen af Schengen-reglerne sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Retsudvalg.