



Retsudvalget
REU alm. del - Bilag 96
Offentligt

Folketingets Retsudvalg

Christiansborg

1240 København K

Dato: 19. november 2009

Journalnummer: 09/08477

Sagsbehandler: mds

Til orientering af Folketingets Retsudvalg fremsendes hermed uddrag af Integrationsministeriets samlenotat til brug for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009 vedrørende forslag om oprettelse af et IT-agentur på området frihed, sikkerhed og retfærdighed (KOM(2009)293 og (KOM(2009)294).

Birthe Rønn Hornbech

/Lene Ahlmann-Ohlsen

Dagsordenspunkt 23) Oprettelse af et it-agentur på området frihed, sikkerhed og retfærdighed (KOM(2009)293)* og (KOM(2009)294)

Nyt notat

Resumé:

Kommissionen har stillet forslag om oprettelse af et agentur, som skal stå for den operationelle forvaltning af de store informationssystemer inden for området for retlige og indre anliggender, dvs. anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), visuminformationssystemet (VIS) og Eurodac-fingeraftrykssystemet samt eventuelt kommende it-systemer på operationelt niveau. Danmark deltager i den operationelle anvendelse af de eksisterende systemer. Forslaget er en del af en lovgivningspakke, hvor det ene forslag vedrører Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af agenturet (KOM(2009)293), der er omfattet af forbeholdet, men udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, og det andet forslag vedrører Rådets afgørelse om overdragelse af forvaltningen af SIS II og VIS inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten til dette agentur (KOM(2009)294). På rådsmødet forventes en overordnet drøftelse af, hvorvidt medlemslandene i lyset af tidligere erklæringer herom fortsat finder det hensigtsmæssigt at oprette et agentur på området. Forslagene vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet skønnes overholdt. Regeringen er som udgangspunkt positiv over for tiltag, der kan sikre en mere effektiv forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac, men forslagene skal vurderes nærmere.

1. Baggrund

I forbindelse med vedtagelsen af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) og visuminformationssystemet (VIS) blev der tilknyttet fælles erklæringer fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om oprettelse af et agentur med ansvaret for driften af disse systemer på lang sigt.

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 5.-6. juni 2008 et sæt konklusioner om forvaltningen af EU-medlemsstaternes ydre grænser og opfordrede heri Kommissionen til at forelægge de forslag til lovgivning, der er nødvendige for den langsigtede operationelle forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac og eventuelt andre omfattende it-systemer på området for retlige og indre anliggender på grundlag af en konsekvensanalyse

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

med en grundig analyse af mulige alternative løsningsforslag set fra et finansielt, operationelt og organisatorisk synspunkt.

Kommissionen har på den baggrund fremsat et forslag til forordning om oprettelse af et reguleringsagentur, som skal fungere som forvaltningsmyndighed for SIS II, VIS og Eurodac (KOM(2009)293).

Forslaget er fremsat på baggrund af en konsekvensanalyse i forhold til forskellige løsninger, der viste, at et nyt reguleringsagentur bedst vil kunne varetage en forvaltningsmyndigheds opgaver i forbindelse med disse systemer på lang sigt.

Kommissionens forslag til forordning er fremsat med hjemmel i artikel 62, 63 og artikel 66 i EF-traktaten.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IV i EF-traktaten, træffer Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

Det fremgår af forslagets præambel, at der er tale om et forslag til udbygning af Schengen-reglerne.

Danmark har gennemført forordningerne om SIS II og VIS i medfør af artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling på mellemstatsligt grundlag, mens Danmark anvender den nuværende Eurodac-forordning i medfør af en såkaldt parallelaftale indgået med Fællesskabet på mellemstatsligt grundlag i 2006.

Danmark deltager fuldt ud i de dele af SIS II, der er vedtaget med hjemmel i EU-traktaten.

Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om overdragelse af forvaltningen af SIS II og VIS inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten til dette agentur (KOM(2009)294) er fremsat med hjemmel i artikel 30, stk. 1, litra a) og b) og artikel 34, stk. 2, litra c), i EU-traktatens afsnit VI (om det mellemfolkelige EU-samarbejde om politi og strafferet).

Forslaget skal vedtages med enstemmighed og efter høring af Europa-Parlamentet, og Danmark deltager fuldt ud i vedtagelsen af dette forslag.

Med andre ord omfatter forslaget til afgørelse den del af anvendelsesområdet for SIS II og VIS, der henhører under tredje søjle, mens forslaget til forordning omfatter den del af anvendelsesområdet for SIS II og VIS, der henhører under første søjle.

Det tilføjes, at forslagene til forordning og rådsafgørelse ikke kan forventes vedtaget, inden Lissabon-traktaten træder i kraft den [1. december 2009].

Med Lissabon-traktatens ikrafttræden bortfalder forslag, som er fremsat med hjemmel i EU-traktatens afsnit VI (søjle 3), og som ikke er vedtaget. Det vil bl.a. gælde ovennævnte forslag til rådsafgørelse vedrørende overdragelse af opgaver til agenturet. Forslaget vil herefter skulle fremsættes på ny – eller evt. indarbejdes i forslaget til forordning – på grundlag af reglerne om det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender i EF-traktatens afsnit IV (fremover tredje del, afsnit V, i "Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde").

Protokollen om Danmarks Stilling – som tilpasset ved Lissabon-traktaten – vil i så fald finde anvendelse, herunder den ovennævnte artikel 5 (fremover artikel 4) om udbygning af Schengen-reglerne.

På rådsmødet den 30. november – 1. december 2009 forventes formandskabet at give status på forhandlingerne af forslaget, og der forventes en overordnet drøftelse af, hvorvidt medlemslandene forsat finder det hensigtsmæssigt at oprette et agentur på området.

2. Formål og indhold

2.1. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af agenturet (KOM(2009)293)

Forslaget til forordning har til formål at etablere et agentur, som er ansvarligt for den operationelle forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac. Forslaget sigter mod at skabe en fælles struktur og fastlægge rammen for agenturets udvikling og operationelle forvaltning.

Agenturet skal sørge for, at systemerne fungerer døgnet rundt alle ugens syv dage, så der sikres en kontinuerlig, uafbrudt udveksling af oplysninger. Agenturet vil bl.a. få pålagt ansvar for vedtagelse af sikkerhedsforanstaltninger, rapporteringer, offentliggørelse, overvågning, information afholdelse af kurser og overvågning af forskning. Ved at samle systemerne i et fælles agentur kan faciliteter og personale deles. Der lægges op til en ledelsesstruktur med deltagelse af både EU-lande, som deltager i systemerne i forskelligt omfang og på forskellig vis, og associerede lande.

De eksisterende centrale systemer for SIS II og VIS er placeret i henholdsvis Strasbourg i Frankrig (CS-SIS og det centrale VIS) og i Sankt Johann im Pongau i Østrig (backup-systemer til CS-SIS og til det centrale VIS). Eurodac forvaltes i dag af Kommissionen i Bruxelles.

Det vil senere skulle besluttes, hvor det foreslåede nye agentur skal placeres.

Forordningen har til formål at oprette et agentur for den operationelle forvaltning af EU's store It-systemer (SIS II, VIS, Eurodac) med henblik på at forvalte og udvikle nuværende og andre store It-systemer inden for rammerne af afsnit IV i EF-traktaten (artikel 1).

Forslagets kapitel 2 (artikel 2-6) indeholder en beskrivelse af agenturets opgaver, der i hovedtræk indeholder følgende:

Agenturet har til opgave at udføre de opgaver, der er pålagt forvaltningsmyndigheden ved forordning (EF) nr. 1987/2006 om etablering af SIS II, afholde fælles kurser for medarbejdere, uddanne eksperter i SIS II, udføre de opgaver, som er pålagt ved forordning (EF) nr. 767/2008 om etablering af VIS, udføre opgaver vedrørende uddannelse i anvendelsen af VIS, udføre de opgaver, som er pålagt ved forordningen om Eurodac-fingeraftrykssystemet, overvåge udviklingen inden for forskning, som er relevant for operationel forvaltning af It-systemer, løbende holde Kommissionen informeret om udviklingen inden for en sådan forskning og gennemføre pilotordninger for udviklingen af operationel forvaltning af It-systemer.

Forslagets kapitel 3 (artikel 7-16) indeholder en beskrivelse af agenturets struktur og organisation, der i hovedtræk indeholder følgende:

Agenturet er et fællesskabsorgan og har status af juridisk person og repræsenteres af sin administrerende direktør (artikel 7). Agenturets ledelse består af en bestyrelse, en administrerende direktør og rådgivende grupper (artikel 8).

Bestyrelsen har blandt andet beføjelse til at udnævne og afskedige den administrerende direktør, udøve disciplinærmyndighed over direktøren, fastlægge agenturets organisationsplan og forretningsorden efter høring af Kommissionen, vedtage en flerårig personalepolitik, vedtage det årlige arbejdsprogram og

aktivitetsrapport efter nærmere fastlagte procedurer, udpege en regnskabsfører, vedtage en sikkerhedsplan, udpege en databeskyttelsesansvarlig og offentliggøre statistikker (artikel 9).

Bestyrelsen sammensættes af en repræsentant udpeget af hver medlemsstat og to repræsentanter udpeget af Kommissionen på baggrund af relevant erfaring og ekspertise inden for it-systemer. Medlemmerne har mandat i fire år. De associerede Schengen-lande deltager i agenturet og udpeger hver en repræsentant for bestyrelsen, som ikke har stemmeret (artikel 10).

Bestyrelsen vælger en formand blandt sine medlemmer, der får et fireårigt mandat og mulighed for to perioder (artikel 11). Formanden indkalder til minimum to årlige ordinære bestyrelsesmøder, og agenturets direktør deltager i disse møder. Bestyrelsens medlemmer kan bistås af eksperter fra de rådgivende grupper ved møderne, og enhver person, hvis synspunkt har interesse, kan deltage i møderne som observatør (artikel 12).

Bestyrelsens afgørelser træffes ved simpelt flertal. Hvert stemmeberettigede medlem har som udgangspunkt én stemme, men dette er modificeret ved en særlig bestemmelse, hvorefter ethvert medlem, der er udpeget af en medlemsstat, som deltager i vedtagelsen af en retsakt vedrørende et it-system, som forvaltes af agenturet, kan stemme om et spørgsmål vedrører det pågældende it-system (artikel 13).

Den administrerende direktør er uafhængig og har til opgave at lede og repræsentere agenturet dagligt og har det fulde ansvar for agenturets opgaver i form af bl.a. at gennemføre procedurer, beslutninger og strategier vedtaget af bestyrelsen, fastlægge et effektivt system, som gør regelmæssig overvågning og evaluering af it-systemerne mulig, og forvalte personalemæssige spørgsmål. Direktøren skal bl.a. fremlægge udkast til årligt arbejdsprogram, årlig aktivitetsrapport, budget, en flerårig plan for personalepolitik, rammer for evalueringen af agenturet og sikkerhedsforanstaltninger for bestyrelsen med henblik på vedtagelse (artikel 14). Direktøren udnævnes af bestyrelsen for fem år med mulighed for én forlængelse på højst tre år iblandt kandidater foreslået af Kommissionen. Bestyrelsen kan afskedige den administrerende direktør (artikel 15).

Medlemsstaterne, de associerede Schengen-lande og Kommissionen udpeger hver et medlem af rådgivende grupper for henholdsvis SIS II, VIS, Eurodac og andre it-systemer, som udvikles eller forvaltes af agenturet. De rådgivende grupper har til opgave at yde bestyrelsen ekspertise vedrørende disse it-systemer. Proceduren for de rådgivende gruppers arbejde fastlægges i forretningsordenen (artikel 16).

Forslagets kapitel 4 (artikel 17-27) indeholder forordningens regulering af agenturets drift, der i hovedtræk indeholder følgende:

Der henvises til de nærmere fællesskabsretlige regler for ansættelsesvilkår og tavshedspligt for agenturets personale (artikel 17). Bestyrelsesmedlemmer, direktøren og medlemmerne af de rådgivende grupper skal handle i offentlighedens interesse (artikel 18). Der fastlægges en hjemstedsaftale med det værtsland, som skal huse agenturet og regulere dispositioner i forbindelse med tilvejebringelse af lokaler og faciliteter og regler for direktøren og personalet (artikel 19). Agenturets ansvar i kontraktforhold bestemmes af den lovgivning, som finder anvendelse på den pågældende kontrakt. De Europæiske Fællesskabers Domstol har

kompetence til at træffe afgørelse i henhold til en voldgiftsbestemmelse i en af agenturet indgået kontrakt (artikel 21).

Den sprogordning, som finder anvendelse for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, gælder for agenturet. Det årlige arbejdsprogram og den årlige aktivitetsrapport skal udarbejdes på alle Fællesskabets officielle sprog (artikel 22). EU's regler om aktindsigt finder anvendelse på agenturets dokumenter (artikel 23). Agenturet tager selv stilling til kommunikation til offentligheden inden for ansvarsområdet (artikel 24). EU's forordning vedrørende beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger finder anvendelse (artikel 25). Agenturet skal evalueres efter tre års drift (artikel 27).

Forslagets kapitel 5 (artikel 28-31) indeholder forordningens finansielle bestemmelser, der i hovedtræk indeholder følgende:

Agenturet modtager midler fra EU's almindelige budget og bidrag fra de lande, der er associeret i gennemførelsen af Schengen-reglerne og foranstaltningerne vedrørende Eurodac samt eventuelle finansielle bidrag fra medlemsstaterne. Der fastlægges i øvrigt nærmere regler om bestyrelsens, Kommissionens og budgetmyndighedens inddragelse med tidsfrister og angivelse af, hvilke oplysninger der skal foreligge (artikel 28). Budgettet gennemføres af den administrerende direktør. Der fastlægges nærmere regler for afgivelse af årsregnskab mv. Det endelige årsregnskab skal offentliggøres (artikel 29).

Forslagets kapitel 6 (artikel 32-34) indeholder forordningens afsluttende bestemmelser.

Kommissionen har ansvaret for oprettelsen af agenturet og den indledende drift, indtil agenturet har operativ kapacitet til at gennemføre sit eget budget. Kommissionen udpeger en fungerende administrativ direktør, indtil bestyrelsen er nedsat og har udnyttet sit mandat til at udnævne en direktør (artikel 32). Der træffes foranstaltninger for bl.a. at præcisere arten og omfanget af og de detaljerede regler for associerede Schengen-landes deltagelse i agenturets arbejde, herunder bestemmelser om finansielle bidrag og personale (artikel 33).

Agenturet skal indlede sin virksomhed den 1. januar 2012 (artikel 34).

Der er til forslaget vedlagt en finansieringsoversigt for finansieringen af agenturet.

2.2. Forslag til Rådets afgørelse om overdragelse af forvaltningen af SIS II og VIS inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten til dette agentur (KOM(2009)294)

Kommissionen har endvidere parallelt stillet forslag om forordning til Rådets afgørelse om overdragelse af opgaver vedrørende operationel forvaltning af SIS II og VIS inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten til ovennævnte agentur.

SIS II er et instrument under søjle 1, som er oprettet på grundlag af afsnit IV i EF-traktaten. Derudover blev Rådets afgørelse 2007/533/RIA om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) vedtaget på grundlag af afsnit VI i EU-traktaten. Denne afgørelse indeholder en henvisning til forvaltningsmyndigheden i forbindelse med operationel forvaltning og evaluering.

Der kræves derfor en retsakt for agenturet under søjle 3 for at dække disse opgaver.

VIS er et instrument under søjle 1, som er oprettet på grundlag af afsnit IV i EF-traktaten.

Derudover blev Rådets afgørelse 2008/633/RIA om adgang til søgning i VIS for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og

efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger vedtaget på

grundlag af afsnit VI i EU-traktaten. Denne afgørelse pålægger den forvaltningsmyndighed,

som er nævnt i VIS-forordningen, visse opgaver vedrørende overvågning og evaluering.

Der kræves derfor en retsakt under søjle 3 for at overdrage de opgaver, som er nævnt i Rådets afgørelse 2008/633/RIA, til agenturet.

Det fremgår således af forslaget, at der ved afgørelsen overdrages opgaver, som Rådets afgørelse 2007/533/RIA og Rådets afgørelse 2008/633/RIA pålægger forvaltningsmyndigheden, til det agentur som overdrages ved forslaget til forordning, jf. punkt 2.1. (artikel 1).

Ved forslaget tildeles Europol og Eurojust observatørstatus på møder i agenturets bestyrelse, når et spørgsmål om SIS II er på dagsordenen i forbindelse med, at anvendelse af afgørelse 2007/533/RIA er på dagsordenen. Begge kan udpege en repræsentant for den relevante rådgivende gruppe under agenturet (artikel 2, stk. 1 og 2)

Europol tildeles observatørstatus på bestyrelsens møder, når et spørgsmål vedrørende VIS i forbindelse med anvendelsen af Rådets afgørelse 2008/633/RIA er på dagsordenen. Europol kan udpege en repræsentant til den relevante rådgivende gruppe under agenturet for VIS (artikel 2, stk. 3 og 4).

3. Gældende dansk ret og forslagenes konsekvenser herfor

Forslaget til forordning om oprettelse af agenturet KOM(2009)293) er omfattet af det danske forbehold. Eventuel senere vedtagelse af forslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslagene ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der er tale om en retsakt, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling tage stilling til, hvorvidt forordningen skal gennemføres i national lovgivning inden seks måneder efter forordningens vedtagelse kan Danmark.

Hvis Danmark herefter beslutter sig for at deltage i agenturet på mellemstatsligt grundlag, vurderes en sådan tilknytning på mellemstatsligt grundlag ikke umiddelbart at ville få lovgivningsmæssige konsekvenser, men dette vil dog skulle vurderes nærmere.

Forslaget til Rådets afgørelse om overdragelse af forvaltningen af SIS II og VIS inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten til agenturet (KOM(2009)294) vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er som udgangspunkt positiv over for tiltag, der kan sikre en mere effektiv forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac, men forslagene skal vurderes nærmere.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der er ikke kendskab til officielle tilkendegivelser om forslagene fra andre lande.

6. Høring

Forslagene har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings Samarbejdet (SPAIS) den 12. november 2009 og har været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

7. Europa-Parlamentet

Forslaget til forordning skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

Forslaget til rådsafgørelse skal vedtages med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at målet med overdragelsen af den operationelle forvaltning af it-systemerne ikke kan opfyldes af medlemsstaterne selv.

Kommissionen finder på den baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet er overholdt.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

10.1. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af agenturet (KOM(2009)293)

Agenturet skal finansieres over fællesskabsbudgettet. Det er planlagt at oprette agenturet i budgetåret 2011.

Ifølge Kommissionen er de anslåede samlede finansielle omkostninger i forbindelse med forslaget 113 mio. euro i perioden fra 2010-2013. Kommissionen anfører, at de bevillinger, som er nødvendige for at dække agenturets aktiviteter, tages fra de bevillinger, som i den finansielle programmering er afsat til SIS II, VIS og Eurodac.

Kommissionens forslag om oprettelse af agenturet har som udgangspunkt hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold for retlige og indre anliggender.

På denne baggrund vil Danmark som udgangspunkt skulle modtage refusion fra EU svarende til to procent af de samlede finansielle omkostninger forbundet med forslaget, dvs. cirka 2,26 mio euro.

Da der er tale om en retsakt, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling tage stilling til, hvorvidt forordningen skal gennemføres i national lovgivning inden seks måneder efter forordningens vedtagelse kan Danmark.

Hvis Danmark træffer beslutning herom, vil Danmark ikke modtage den ovennævnte refusion på ca. 2,26 mio. euro fra EU, idet det bemærkes, at Danmark allerede har truffet beslutning om at deltage i SIS II, VIS og Eurodac og dermed allerede bidrager til finansieringen heraf.

Forslaget har ikke samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

9.2. Forslag til Rådets afgørelse om overdragelse af forvaltningen af SIS II og VIS inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten til dette agentur (KOM(2009)294)

Forslaget vurderes hverken at have statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg, Folketingets Retsudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Folketinget har ikke tidligere været orienteret om forslagene.

