



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 11. januar 2011
Kontor: EU-formandskabs-
sekretariatet
Sagsbeh: Helga Lund Laursen
Sagsnr.: 2011-3070-0006
Dok.: 253103

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne

Revideret grundnotat. Ændringerne i forhold til det reviderede grund- og nærhedsnotat, som blev fremsendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 17. januar 2011, er markeret med kursiv.

KOM(2011) 559

Resumé

Det fremsatte forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne erstatter forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evalueringsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne, som Kommissionen fremsatte den 16. november 2010. Forslaget har ligesom det tidligere forslag til formål at ændre den nuværende ordning for evaluering af gennemførelsen af Schengen-reglerne i de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet. Formålet er at styrke Schengen-evalueringssystemet ved bl.a. at indføre 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. Forslaget indebærer herudover bl.a., at ansvaret for evalueringen af de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet, overgår fra Rådet til Kommissionen, og der åbnes på visse områder mulighed for uanmeldte evalueringsbesøg. I forhold til Kommissionens forslag fra 2010 indebærer det nye forslag en yderligere styrkelse af Schengen-evalueringssystemet. For-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

slaget, der er en del af den såkaldte Schengen Governance-pakke, der også indeholder forslag om ændring af Schengen-grænsekodeksen, indfører således bl.a. mulighed for at genindføre grænsekontrollen ved de indre grænser, hvis en medlemsstat konsekvent ikke opfylder sine forpligtelser til at kontrollere sine ydre grænser, og dette udgør en alvorlig trussel for den offentlige orden eller den indre sikkerhed. For så vidt angår forslaget om ændring af Schengen-grænsekodeksen henvises der til særskilt grund- og nærhedsnotatet oversendt til Folketinget den 15. november 2011. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser af betydning. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget, men da forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne, skal Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen træffe afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre afgørelsen i dansk ret. Forslaget er fremlagt af Kommissionen. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side har man endnu ikke taget endelig stilling til forslaget.

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.

Med henblik på gennemførelsen af det første formål om fri personbevægelighed 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 lande, som ønsker at tiltræde Schengen-samarbejdet, opfylder alle forudsætninger for anvendelse af Schengen-reglerne 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 *erstattede* Rådet Schengen-eksekutivkomitéen, mens det førnævnte udvalg blev til en arbejdsgruppe om Schengen-evaluering (SCHEVAL-arbejdsgruppen) *under Rådet*. I dag varetages Schengen-evalueringerne således af Rådet med Kommissionen som observatør.

Hovedparten af SCHEVAL-arbejdsgruppens opgaver varetages i dag ved, at der nedsættes udvalg bestående af eksperter fra de forskellige Schengenlande, som aflægger besøg i det eller de lande, der skal evalueres, for at vurdere de pågældende landes *praktiske* 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 uhensigtsmæssigheder, der måtte være konstateret.

Allerede tilbage i 2004 – i Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union – opfordrede *Det Europæiske Råd* Kommissionen til at fremsætte forslag om at supplere den nuværende Schengen-evalueringsmekanisme med en tilsynsmekanisme, som bl.a. omfatter uanmeldte inspektioner.

I Stockholm-programmet fra 2010 om et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse fremgår det videre, at evaluering af Schengen-området fortsat vil være af stor betydning.

Kommissionen fremlagde på den baggrund den 16. november 2010 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evalueringsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne.

På mødet den 23.-24. juni 2011 i Det Europæiske Råd pegedes der på, at håndhævelsen af de fælles regler navnlig gennem Schengen-evalueringssystemet bør forbedres og uddybes yderligere for effektivt at kunne imødegå fremtidens udfordringer. Det anførtes således, at der er behov for et effektivt og pålideligt overvågnings- og evalueringssystem for at sikre, at dette sker.

Det ændrede forslag fra Kommissionen, som er en del af den såkaldte Schengen Governance-pakke, der også indeholder et forslag om ændring af Schengen-grænsekodeksen, er fremsat for at imødekomme opfordringen fra Det Europæiske Råd. For så vidt angår forslaget om ændring af Schengen-grænsekodeksen henvises der til særskilt grund- og nærhedsnotatet oversendt til Folketinget den 15. november 2011.

2. Indhold

2.1. Generelt

Det ændrede forslag til forordning om Schengen-evalueringsmekanismen er fremlagt under henvisning til Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), særlig artikel 77, stk. 2, litra e.

Forslaget har ligesom det tidligere forslag overordnet til formål at ændre den nuværende ordning for evaluering af gennemførelsen af Schengen-reglerne i de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet. Formålet er således nærmere at justere den gældende ordning, således at der indføres faste 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. Forslaget indebærer herudover, at ansvaret for evalueringen af de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet, overgår fra Rådet til Kommissionen, samt at der skabes mulighed for uanmeldte evalueringsbesøg.

I forhold til Kommissionens forslag fra 2010 indebærer det nye forslag en yderligere styrkelse af Schengen-evalueringsystemet. Forslaget, der er en del af den såkaldte Schengen Governance-pakke, der også lægger op til ændring af Schengen-grænsekodeksen, indebærer således i sammenhæng med de øvrige dele af Schengen Governance-pakken, at der indføres mulighed for at genindføre grænsekontrollen ved de indre grænser, hvis en medlemsstat konsekvent ikke opfylder sine forpligtelser til at kontrollere sine ydre grænser, og dette udgør en alvorlig trussel for den offentlige orden eller den indre sikkerhed.

Forslaget 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 ("retsforbeholdet"). 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 4 ("opt-in").

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Kommissionens forslag indebærer, at der indføres en ny mekanisme for evaluering af eksisterende Schengen-landes anvendelse af Schengen-reglerne. SCHEVAL-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 et udvalg, bestående af repræsentanter for medlemsstaterne og med en repræsentant for Kommissionen som formand. *Proceduren for vedtagelse af beslutninger i udvalget vil følge den såkaldte undersøgelsesprocedure, som fremgår af artikel 5 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser. Denne procedure indebærer, at f.eks. Kommissionens udkast til evalueringsprogrammer skal forelægges ovennævnte udvalg, der så afgiver udtalelse med kvalificeret flertal.*

Med henblik på at opnå større sammenhæng i evalueringsarbejdet vil evalueringerne efter forslaget skulle ske inden for rammerne af flerårige og årlige evalueringsprogrammer udarbejdet af Kommissionen. De flerårige programmer skal indeholde den overordnede planlægning for en periode på fem år, inden for hvilken alle medlemsstaterne skal evalueres mindst én gang. De årlige programmer inddeles i to dele. Den første del skal indeholde den nærmere planlægning af evalueringsarbejdet i form af udarbejdelse af en liste over de områder, der skal evalueres, og kontrolbesøgene. Den anden del af det årlige program skal efter forslaget indeholde en liste over de uanmeldte kontrolbesøg, der skal gennemføres det næste år. Denne del af det årlige program er fortroligt og fremsendes ikke til medlemsstaterne. De berørte medlemsstater vil dog blive underrettet senest 48 timer inden besøget. 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 (såkaldte regionale og tematiske evalueringer).

Ved fastlæggelsen af de årlige programmer vil der 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 såvel planlagte som uanmeldte besøg. *Der vil også efter omstændighederne kunne tages hensyn til oplysninger fra andre relevante kilder, f.eks. Europol.*

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. Det foreslås at ekspertholdene skal sammensættes af Kommissionen ud fra en bruttoliste over eksperter udpeget af medlemsstaterne. Ekspertter fra Europol, Eurojust og andre relevante europæiske institutioner kan herudover deltage som observatører ved evalueringerne. De eksperter, der udpeges, skal have passende praktisk erfaring og teoretiske kundskaber, herunder passende sprogkundskaber.

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. *De eksperthold, der skal forestå denne kontrol, vil udelukkende bestå af repræsentanter fra Kommissionen.* Efter den gældende ordning har Schengen-evaluering kun rettet sig mod beskyttelsen af de ydre grænser og mod anvendelsen af øvrige kompenserende foranstaltninger.

Forslaget 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 en måned *efter vedtagelsen af den endelige rapport* fremlægge en handlingsplan for, hvordan der kan rettes op på eventuelle mangler og svagheder. Efter en drøftelse af handlingsplanen i *udvalget* skal den pågældende medlemsstat herefter inden 6 måneder aflægge rapport til Kommissionen om gennemførelsen af handlingsplanen og efterfølgende hver tredje måned, indtil handlingsplanen er fuldt gennemført. Der kan eventuelt ske supplerende anmeldte eller uanmeldte besøg for at undersøge, om handlingsplanen gennemføres korrekt.

Efter forslaget kan Kommissionen herudover, hvis der ved evalueringen af en medlemsstat konstateres alvorlige mangler ved kontrollen med de ydre

grænser, anmode den evaluerede medlemsstat om at træffe en række foranstaltninger. Kommissionen kan således bl.a. anmode om, at EU's grænsevagtkorps indsættes, eller at specifikke grænseovergange lukkes i en begrænset periode, indtil manglen er afhjulpet. Herudover indebærer forslaget, at de regler om midlertidig genindførsel af grænsekontrollen ved de indre grænser, som foreslås indsat i Schengen-grænsekodeksen, skal finde anvendelse, hvis Kommissionen efter en periode på 3 måneder fortsat finder, at den pågældende medlemsstat alvorligt tilsidesætter sine forpligtelser i forbindelse med kontrollen ved de ydre grænser.

Ifølge forslaget 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 oplysninger 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

Forslaget til forordning har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vurderes endvidere ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

Det bemærkes, at Danmark påtænker at tilslutte sig instrumentet i overensstemmelse med artikel 4 i den danske protokol, hvorefter Danmark som nævnt 6 måneder efter vedtagelse af en forordning træffer afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos Rigspolitiet og Datatilsynet.

6. Nærhedsprincippet

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

Regeringen finder, at forslaget må anses for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet og kan i den forbindelse tilslutte sig Kommissionens betragtninger. Regeringen er således enig i, at en yderligere styrkelse af Schengen-evalueringssystemet alene kan opnås ved, at der på EU-niveau fastsættes nærmere regler herom.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig generel dansk holdning

Regeringen er overordnet positiv over for en styrkelse af Schengen-evalueringssystemet, men har endnu ikke taget endelig stilling til de enkelte elementer i forslaget.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Det reviderede grund- og nærhedsnotat om det ændrede forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evaluering- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Retsudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.