



Samlenotat

Fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien, Rumænien og Kroatien

KOM dokument foreligger ikke

= rådsafgørelse

Nyt notat

1. Resumé

Det franske formandskab og det kommende tjekkiske formandskab har i juni 2022 indikeret, at man muligvis vil fremlægge forslag til snarlige rådsafgørelser om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien, Rumænien og Kroatien. Det vil medføre ophævelse af grænsekontrol ved landenes indre Schengengrænser og give landene mulighed for at udstede Schengenvisa. Det er ved de relevante Schengenevalueringsprocedurer bekræftet, at Bulgarien, Rumænien og Kroatien opfylder de nødvendige betingelser for fuld anvendelse af Schengenreglerne. For Bulgarien og Rumænien er Schengenevalueringerne afsluttet i 2011. Enkelte lande har hidtil kædet en rådsafgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien sammen med fremskridt i forhold til retssikkerhed og korruptionsbekæmpelse. Der har ikke tidligere været tegn på ændringer i disse landes holdning. Folketinget gav i 2011 mandat til, at Danmark kan tilslutte sig en ophævelse af grænsekontrollen mellem Bulgarien og Rumænien og de øvrige Schengenlande. Bulgarien og Rumænien har i 2022 erklæret sig villige til frivilligt at gennemføre nye evalueringer, såfremt Rådet giver "betragtelige garantier" om en rådsafgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien. For Kroatien er Schengenevalueringerne afsluttet i 2021. Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt. Rådsafgørelser om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien, Rumænien og Kroatien vurderes at nødvendiggøre enkelte ændringer i udlændingeloven. Sagen vurderes i øvrigt ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser, og sagen giver i øvrigt ikke anledning til at redegøre nærmere for dansk ret. Sagen vurderes ikke at have statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Regeringen anerkender i overensstemmelse med de relevante rådskonklusioner, at Bulgarien, Rumænien og Kroatien opfylder de krav, der følger af Schengenreglerne, og at der derfor er grundlag for, at Rådet træffer beslutning om fuld anvendelse af Schengenreglerne. For så vidt angår Bulgarien og Rumænien lægges til grund, at Kommissionen gennemfører nye frivillige evalueringer under den reviderede Schengenevaluerings- og overvågningsmekanisme.

2. Baggrund

Det er forventningen, at der snarligt kan blive fremlagt forslag til rådsafgørelser om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien, Rumænien og Kroatien. Det vil bl.a. medføre ophævelse af kontrollen ved landenes indre grænser inden for Schengenområdet.

Bulgarien og Rumænien

Bulgarien og Rumænien indtrådte i EU den 1. januar 2007. Schengenreglerne anses i forbindelse med forhandlingerne om optagelse af nye medlemsstater som gældende regler, der skal accepteres

fuldt ud af alle stater, der søger om optagelse. Det følger imidlertid af tiltrædelsesakten for Bulgarien og Rumænien, at Rådet afgør, hvornår den fulde anvendelse af Schengenreglerne, herunder oplysning af den indre grænsekontrol i forhold til de to medlemsstater, finder anvendelse. Denne afgørelse kan først træffes, når det i overensstemmelse med de relevante Schengenevalueringsprocedurer er sikret, at Bulgarien og Rumænien fuldt ud lever op til Schengenreglerne. Afgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne træffes i henhold til tiltrædelsesakten for Bulgarien og Rumænien efter høring af Europa-Parlamentet med enstemmighed i Rådet blandt de medlemmer, hvor Schengenreglerne allerede finder fuld anvendelse. Der er fra 2009 til 2011 gennemført de relevante Schengenevalueringer af Bulgarien og Rumænien. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 vedtog Rådet konklusioner om afslutning af evalueringen af Bulgariens og Rumæniens gennemførelse af Schengenreglerne. Det fremgår af rådskonklusionerne, at betingelserne for, at Rådet efter tiltrædelsesakten for Bulgariens og Rumæniens optagelse i EU kan træffe afgørelse om at ophæve den indre grænsekontrol mellem Bulgarien og Rumænien og de øvrige Schengenlande, er opfyldt.

Folketinget gav den 19. september 2011 mandat til, at Danmark kan tilslutte sig en ophævelse af grænsekontrollen mellem Bulgarien og Rumænien og de øvrige Schengenlande.

Der har trods flere forsøg siden 2011 ikke været enstemmighed i Rådet vedr. ophævelse af den indre grænsekontrol i forhold til de to lande. Det skyldes bl.a., at enkelte medlemsstater har kædet beslutningen herom sammen med rapporterne under Mekanismen for Samarbejde og Kontrol (CVM-mekanismen), hvor Kommissionen evaluerer Bulgarien og Rumænien i forhold til bl.a. retssikkerhed og korruptionsbekæmpelse. CVM-rapporterne blev indført ved Rumæniens og Bulgariens tiltrædelse for at bistå landene med at afhjælpe visse mangler med hensyn til retsreform og bekæmpelsen af korruption og for at føre tilsyn med fremskridt på disse områder på basis af periodiske rapporter.

Rådet har i 2022 vedtaget en ny forordning for den såkaldte Schengenevaluerings- og overvågningsmekanisme (SEMM). SEMM-forordningen regulerer bl.a. førstegangsevalueringer af lande før fuld anvendelse af Schengenreglerne, herunder ophævelse af indre grænsekontrol. Bulgarien og Rumænien har ved forhandlingerne modsat sig indførelse af mulighed for nye evalueringer af lande, hvor førstegangsevalueringer er afsluttet, før Rådet har truffet afgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne. Bulgarien og Rumænien har i forbindelse med vedtagelsen af den nye SEMM-forordning afgivet en erklæring, hvor de på frivillig basis erklærer sig villige til at gennemføre nye evalueringer, såfremt Rådet giver ”betragtelige garantier” om en rådsafgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien.

Kroatien

Kroatien blev medlem af EU i 2013. Som for Bulgarien og Rumænien har Schengenreglerne for Kroatien været gældende regler, som Kroatien har accepteret fuldt ud ved sin tiltrædelse. Det følger dog af tiltrædelsesakten for Kroatien fra 2011, at fuld anvendelse af Schengenreglerne, herunder oplysning af grænsekontrol ved de indre grænser, først finder anvendelse i Kroatien, når Rådet har truffet afgørelse herom, efter at det i overensstemmelse med de relevante Schengenevalueringsprocedurer er blevet sikret, at Kroatien fuldt ud lever op til Schengenreglerne. Afgørelsen om fuld anvendelse af Schengenreglerne træffes som for Bulgarien og Rumænien efter høring af Europa-Parlamentet med enstemmighed i Rådet blandt de medlemmer, hvor Schengenreglerne allerede finder fuld anvendelse.

Schengenevalueringerne af Kroatien fandt sted mellem fra juni 2016 til maj 2019. Evalueringerne resulterede i en række evalueringsrapporter, som Kommissionen vedtog i perioden mellem 2016-2019. Kommissionen konkluderede på baggrund af Kroatiens afrapportering på sine handleplaner i en officiel meddelelse fra oktober 2019, at Kroatien har truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de nødvendige betingelser for anvendelse af alle relevante dele af Schengenreglerne er opfyldt.

Den 22. september 2020 vedtog Rådet en ny henstilling vedr. mangler, der blev fundet ved den seneste evaluering i maj 2019. Den 25. september 2020 fremlagde Kroatien en ny handleplan for at adressere manglerne identificeret ved 2019-evalueringsbesøgene, herunder henstillinger vedr. implementering af henstillinger fra tidligere evalueringsbesøg i 2016 og 2017. Kommissionen gennemførte i november 2020 et såkaldt målrettet verificeringsbesøg for at verificere opfyldelsen af handleplanen. Kommissionen har efterfølgende formelt lukket den sidste udestående handleplan på området for de ydre grænser den 2. februar 2021.

En række civilsamfundsorganisationer har anklaget Kroatien for at gennemføre ulovlige afvisninger ved landets grænser (såkaldte "pushbacks"). Overholdelse af Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder og internationale forpligtelser vedrørende adgang til international beskyttelse, navnlig princippet om *non-refoulement*, udgør et integreret element i Schengenreglerne om forvaltningen af de ydre grænser, som er blevet evalueret under de relevante Schengenevalueringprocedurer.

Rådet vedtog på baggrund af Schengenevalueringerne af Kroatien d. 9. december 2021 rådskonklusioner, som konkluderede, at Kroatien har opfyldt de nødvendige betingelser for fuld anvendelse af Schengenreglerne. Rådet konkluderede derfor, at forudsætningerne er opfyldt for, at Rådet kan træffe afgørelse om den fulde anvendelse Schengenreglerne, som giver mulighed for ophævelse af kontrollen ved de indre grænser.

3. Formål og indhold

I henhold til tiltrædelsesakten for Rumænien og Bulgarien og tiltrædelsesakten for Kroatien finder langt størsteparten af gældende og alle fremtidige Schengenregler anvendelse i landene fra tiltrædelsesdatoen. Undtaget herfra er reglerne i afsnit III i EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengenrænsekodeks). Undtaget herfra er endvidere EU's visumregler i form af det såkaldte visumkodeks og fuld adgang til visuminformationssystemet (VIS). Bulgarien, Rumænien og Kroatien har derfor for nuværende ikke mulighed for at udstede Schengenvisa. Bulgarien og Rumænien har i 2021 fået læseadgang til VIS. Kroatien ventes at få læseadgang senere i 2022. Læseadgangen til VIS skal bl.a. facilitere landenes anvendelse af EU's nye Ind- og Udrejsesystem (EES) og andre større IT-systemer på EU-niveau.

Ved en rådsafgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne vil bestemmelserne om fravær af grænsekontrol og visum fremover finde anvendelse i Bulgarien, Rumænien og Kroatien.

Kommissionen har over flere år løbende advokeret for fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien, Rumænien og Kroatien. Bl.a. argumenterede Kommissionen i juni 2021 i sin såkaldte Schengenstrategi for, at det er "på høje tid" at følge op på landenes positive evalueringer og opfordrede

derfor Rådet til at tage de nødvendige skridt for, at Bulgarien, Rumænien og Kroatien kan blive indlemmet i området uden kontrol ved medlemsstaternes indre grænser. Kommissionen fremførte i den forbindelse:

”Disse medlemsstater gennemfører på effektiv vis de fleste af Schengenreglerne, men de nyder ikke de fulde fordele, der følger med det at være del af Schengenområdet, og det skal der rettes op på. Deres tiltrædelse af Schengenområdet er ikke blot disse landes berettigede forventning og retlige forpligtelse. Kommissionen er også overbevist om, at det, hvis alle tre lande tiltræder Schengen fuldt ud, vil øge sikkerheden i EU som helhed, da disse lande således vil være i stand til at gøre fuld brug af de tilgængelige værktøjer såsom dem, der er knyttet til visuminformationssystemet og interoperabilitet. Deres tiltrædelse er også altafgørende for en øget gensidig tillid i Schengenområdet.”

Senest har Kommissionen i sin første såkaldte Schengenstatusrapport fra maj 2022 gentaget sin opfordring til en rådsafgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien, Rumænien og Kroatien. Der har ikke hidtil været tegn på ændret holdning hos de enkelte medlemsstater, som har kædet rådsafgørelser herom for Bulgarien og Rumænien sammen med de såkaldte CVM-rapporter. Det franske formandskab og det kommende tjekkiske formandskab har imidlertid medio juni 2022 indikeret, at man muligvis vil fremlægge rådsafgørelser om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien, Rumænien og Kroatien.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har i 2011 afgivet en positiv udtalelse om udkast til rådsafgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien.

I en resolution fra 2021 har Europa-Parlamentet bekræftet sin position og opfordret til en rådsafgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien. Samtidig har Europa-Parlamentet bekræftet sin villighed til at afgive en udtalelse ved høring om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Kroatien.

5. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt.

6. Gældende dansk ret

Det fremgår af udlændingelovens § 2 a, stk. 2, at et Schengenland forstås som et land, der er tilsluttet Schengenkonventionen. Bulgarien, Cypern, Kroatien og Rumænien anses dog ikke for Schengenlande i forhold til en række bestemmelser i udlændingeloven vedr. indrejse mv.

Sagen giver i øvrigt ikke anledning til at redegøre nærmere for dansk ret.

7. Konsekvenser

Rådsafgørelser om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien, Rumænien og Kroatien vurderes at medføre ændringer i udlændingelovens § 2 a, stk. 2, således at Bulgarien, Kroatien og Rumænien fremover vil forstås som Schengenlande i forhold til reglerne om indrejse mv.

Sagen vurderes ikke i øvrigt at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Sagen vurderes ikke at have statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har været i høring i Specialudvalget for asyl- og indvandrings samarbejde (SPAIS) den 15. juni 2022.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det er forventningen, at langt størsteparten af medlemsstaterne vil støtte den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien, Rumænien og Kroatien. Det kan ikke udelukkes, at enkelte medlemsstater fortsat vil kæde rådsafgørelser for Bulgarien og Rumænien sammen med CVM-mekanismen.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen anerkender i overensstemmelse med de relevante rådskonklusioner, at Bulgarien, Rumænien og Kroatien opfylder de krav, der følger af Schengenreglerne, og at der derfor er grundlag for, at Rådet træffer beslutning om fuld anvendelse af Schengenreglerne. For så vidt angår Bulgarien og Rumænien lægges det til grund, at Kommissionen gennemfører nye frivillige evalueringer under den reviderede Schengenevaluerings- og overvågningsmekanisme ift. Bulgarien og Rumænien.

Fra regeringens side finder man det generelt vigtigt, at Bulgarien og Rumænien efterlever deres forpligtelser inden for Mekanismen for Samarbejde og Kontrol (CVM).

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Spørgsmålet om den fulde anvendelse af Schengenreglerne har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg fra 2011-2015, herunder den 19. september 2011 til forhandlingsoplæg og senest den 2. oktober 2015 i forbindelse med rådsmøde d. 6. oktober 2015, hvor punktet blev taget af dagsordenen.

Folketingets Europaudvalg er d. 2. december 2021 orienteret om udkastet til rådskonklusionerne om opfyldelse af de nødvendige betingelser om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Kroatien, som blev vedtaget rådsmødet (retlige og indre anliggender) d. 9. december 2021.