



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 20. december 2010
Kontor: Det Internationale
Kontor
Sagsnr.: 2010-3070-0175
Dok.: STS40467

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

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

Revideret grundnotat. Ændringerne i forhold til det grundnotat, som blev fremsendt til Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg den 1. maj 2009, er markeret med kursiv.

(KOM(2010)624)

Resumé

Forslaget til 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 at justere den gældende ordning, således at der indføres 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, at der på visse områder åbnes mulighed for uanmeldte evalueringsbesøg, og at Frontex' rolle styrkes. Det fremlagte forslag er i vidt omfang en genfremsettelse af et tidligere fremsat forslag, som på grund af Lissabon-Traktatens ikrafttræden ikke blev vedtaget. Forslaget vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser af betydning. 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, men Danmark er dog umiddelbart positiv over for forslaget.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

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 Schengenlandene 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 Schengenlande.

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 (SCHEVAL-arbejdsgruppen). *Denne arbejdsgruppe blev i juli 2010 omdannet til en ud af fire underarbejdsgrupper under Schengen-arbejdsgruppen. I dag varetages Schengen-evaluering 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 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 u hensigtsmæssigheder, 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 uanmeldte inspektioner. Det foreliggende forslag har til formål at efterkomme denne opfordring.

I marts 2009 fremlagde Kommissionen forslag til en forordning og en rådsbeslutning om indførelse af en evalueringsmekanisme. Baggrunden for at fremlægge to separate forslag til retsakter var, at Schengensamarbejdet før Lissabon-Traktatens ikrafttræden vedrørte både EU-samarbejdets tidligere søjle 1 og den tidligere søjle 3.

Disse forslag blev i oktober 2009 forkastet af Europa-Parlamentet. Efter Lissabon-Traktatens ikrafttræden er den fælles beslutningsprocedure blevet den almindelige lovgivningsprocedure, hvilket indebærer, at forslaget skal vedtages både af Europa-Parlamentet og Rådet.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til *Europa-Parlamentets og Rådets forordning* er fremlagt under henvisning til *Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)*, særlig artikel 77, stk. 2, litra e.

Forslaget 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 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 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 uanmeldte evalueringsbesøg.

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. protokolens 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 forvaltningsprocedure, som fremgår af artikel 4 i Rådets afgørelse nr. 468 af 28. juni 1999 om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen. Denne procedure indebærer, at der nedsættes et såkaldt forvaltningsudvalg bestående af repræsentanter for medlemsstaterne og med Kommissionens repræsentant som formand.*

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. Det foreslås, at udvalget i overensstemmelse med den nævnte*

forvaltningsprocedure vedtager denne liste. 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.*

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. eksperter 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. 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* 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 *og efterfølgende hver tredje måned, indtil handlingsplanen er fuldt gennemført*. Der kan eventuelt ske supplerende *anmeldte eller uanmeldte* kontrolbesøg for at undersøge, om handlingsplanen gennemføres korrekt.

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

Evaluerings 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 på det foreløbige grundlag, at forslaget 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 forslaget. Man er dog umiddelbart positiv over for forslaget.

9. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet om *forslaget til forordning om indførelse af en evalueringmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne* sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Retsudvalg.