

NOTAT

Dato: 14. november 2011
Kontor: Internationalt kontor
J.nr.: 11/83140
Sagsbeh.: NLA
Fil-navn: Grundnotat

Grundnotat vedrørende forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 om Schengengrænsekodeks for at fastsætte fælles regler for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser under ekstraordinære omstændigheder KOM(2011) 560 endelig

Resumé

Kommissionen fremsatte den 16. september 2011 forslag til ændring af Schengengrænsekodeksen med henblik på at fastsætte nærmere regler for midlertidig genindførelse af den indre grænsekontrol, herunder regler for kompetencen og procedureerne for at træffe afgørelse herom. Det foreslås bibeholdt, at grænsekontrollen ved de indre grænser kan genindføres midlertidigt, hvis der vurderes at foreligge en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed. Som noget nyt foreslås det blandt andet, at den indre grænsekontrol skal kunne genindføres i situationer, hvor en medlemsstat vedvarende er ude af stand til at kontrollere sin del af de ydre grænser, og hvor dette vurderes at udgøre en trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed. Modsat de nuværende regler, hvor medlemsstaterne under visse nærmere betingelser har kompetencen til at træffe beslutning om genindførelse af den indre grænsekontrol, foreslår Kommissionen, at beslutningen skal træffes af Kommissionen efter, at medlemsstaterne er blevet hørt i en undersøgelsesprocedure. Medlemsstaterne vil fortsat selv kunne træffe beslutning om genindførelse af den indre grænsekontrol i hastetilfælde. Dele af forslaget forenelighed med nærhedsprincippet vil skulle vurderes nærmere. Forslaget har ingen statsfinansielle konsekvenser og vurderes alene at ville kunne få mindre lovgivningsmæssige konsekvenser. 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. Regeringen kan overordnet støtte de dele af forslaget, der omhandler kriterierne for at genindføre indre grænsekontrol, men med hensyn til beslutningskompetencen finder regeringen dog, at beslutningen om at genindføre den indre grænsekontrol skal forblive et nationalt anliggende, når en medlemsstat vurderer, at der foreligger en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed.

1. Baggrund

Den 13. oktober 2006 trådte Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) i kraft.

Det Europæiske Råd vedtog på sit møde den 23.-24. juni 2011 konklusioner, hvor det fremgår, at der bør indføres en mekanisme, hvorved det gøres muligt at reagere på ekstraordinære omstændigheder, hvor Schengen-samarbejdets overordnede funktion er truet, uden at princippet om fri bevægelighed for personer samtidigt sættes over styr. Den bør omfatte en række foranstaltninger, der skal anvendes på en gradueret, differentieret og koordineret måde, for at bistå en medlemsstat, der er udsat for et stort pres ved de ydre grænser. Der kan bl.a. være tale om kontrolbesøg og teknisk og finansiel støtte samt bistand, koordinering og indgriben fra Frontex. Som en allersidste udvej vil der inden for rammerne af denne mekanisme kunne indføres en sikkerhedsklausul med henblik på at tillade ekstraordinær genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i en virkelig kritisk situation, hvor en medlemsstat ikke længere er i stand til at overholde sine forpligtelser i henhold til Schengen-reglerne. En sådan foranstaltning vil skulle træffes på grundlag af fastsatte objektive kriterier og en fælles vurdering og være klart begrænset for så vidt angår anvendelsesområde og varighed og tage hensyn til behovet for at kunne reagere i hastende tilfælde. Dette vil ikke berøre rettighederne for personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til traktaterne.

Kommissionen fremsatte den 16. september 2011 forslag til ændring af Schengengrænsekodeksen med henblik på at fastsætte nærmere regler for midlertidig genindførelse af den indre grænsekontrol.

Kommissionen anfører i forslaget, at den frie bevægelighed i EU for personer inden for området uden indre grænser udgør et vigtigt resultat i EU, og at det derfor bør kunne kræves, at der træffes beslutning på EU-niveau om indskrænkning af den frie bevægelighed frem for unilaterale og til tider uigennemsigtige nationale beslutninger herom.

Kommissionen finder, at en koordineret EU-støttet reaktion vil gøre det muligt at tage hensyn til fælleseuropæiske interesser. Det være sig både i situationer, hvor en medlemsstat oplever en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed, eller hvor en medlemsstat vedvarende er ude af stand til at kontrollere sin del af de ydre grænser. Kommissionen finder, at enhver beslutning om genindførelse af den indre grænsekontrol har en direkte indvirkning på rejsende og medlemsstaternes fælles interesser.

Kommissionen foreslår på den baggrund, at genindførelsen af kontrollen ved de indre grænser baseres på en beslutning truffet af Kommissionen som en gennemførelsesretsakt efter, at medlemsstaterne er blevet hørt i en procedure fastsat nærmere 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.

En genindførelse af den indre grænsekontrol skal alene kunne ske som en sidste udvej, indtil der er truffet andre foranstaltninger for at stabilisere situationen.

Forslaget er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 77, stk. 1, og artikel 77, stk. 2.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet, jf. TEUF's artikel 294.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i TEUF, og ifølge protokolens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Ifølge artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling skal Danmark inden 6 måneder efter, at Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller et initiativ til udvikling af Schengen-reglerne træffe afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre forslaget i den nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

Det fremgår af forslagens betragtninger, at der er tale om et forslag til videreudvikling af Schengen-reglerne.

2. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at tilpasse Schengengrænsekodeksen med henblik på at fastsætte nærmere regler for midlertidig genindførsel af indre grænsekontrol, herunder regler for kompetencen og procedurerne for at træffe afgørelse herom.

2.1. Generelt

Det fremgår af forslagens betragtninger, at det kan være nødvendigt at genindføre den indre grænsekontrol midlertidigt, hvis der er en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed på EU-plan eller nationalt plan ved for eksempel terrorhandlinger eller trusler herom eller trusler som følge af organiseret kriminalitet. Ligeledes kan der være en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed i situationer, hvor der er en uventet og betydelig stigning i de sekundære bevægelser blandt tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt på en eller flere medlemsstaters områder. Det forhold, at et stort antal tredjelandsstatsborgere passerer de ydre grænser, kan også under ekstraordinære omstændigheder berettige, at den indre grænsekontrol genindføres midlertidigt. Hertil kan den midlertidige genindførsel af den indre grænsekontrol være en reaktion på alvorlige mangler konstateret i forbindelse med Schengen-evalueringerne, hvis disse mangler udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed på EU-plan eller nationalt plan.

2.2. Generel ramme for midlertidig genindførsel af den indre grænsekontrol (artikel 23)

Som en generel ramme for midlertidig genindførsel af den indre grænsekontrol foreslås det i artikel 23, stk. 1, at der ved de indre grænser undtagelsesvist kan genindføres indre grænsekontrol i op til 30 dage, eller så længe den alvorlige trussel forventes at bestå. Omfanget og varigheden af genindførslen af den indre grænsekontrol må ikke overstige det strengt nødvendige for at imødegå den alvorlige trussel.

Det fremgår af forslaget artikel 23, stk. 2, at genindførslen af den indre grænsekontrol kun kan ske under overholdelse af procedurerne i medfør af forordningens artikel 24, 25 og 26, ligesom der skal tages hensyn til kriterierne fastsat i forordningens artikel 23a.

Det fremgår af artikel 23, stk. 3 og 4, at tidsrummet på 30 dage kan forlænges med højst 30 dage ad gangen. Den samlede periode, hvori der genindføres indre grænsekontrol, må ikke overstige seks måneder. I tilfælde, hvor der i forbindelse med Schengen-evalueringerne er konstateret vedvarende alvorlige mangler med kontrollen af de ydre grænser eller tilbagesendelsesprocedurer, kan Kommissionen træffe afgørelse om at forlænge tidsrummet udover de seks måneder.

2.3. Kriterier for midlertidig genindførsel af grænsekontrollen ved de indre grænser (artikel 23a)

Det foreslås i artikel 23a, stk. 1, at Kommissionen ved en afgørelse i medfør af artikel 25, stk. 1, vurderer, om de påtænkte foranstaltningerne står i rimeligt mål med truslen mod den offentlige orden eller indre sikkerhed. Vurderingen skal foretages på baggrund af oplysninger fremlagt af den eller de berørte medlemsstater samt andre relevante oplysninger, hvor der navnlig tages hensyn til de sandsynlige virkninger af truslen, blandt andet efter terrorhandlinger eller trusler som følge af organiseret kriminalitet. Endvidere tages der hensyn til, om der findes tekniske eller finansielle støtteforanstaltninger, der kan eller er blevet anvendt, herunder støtte fra Frontex, EASO eller Europol, som har kunnet afbøde truslen, de nuværende eller sandsynlige fremtidige virkninger af alvorlige mangler i forbindelse med grænsekontrollen ved de ydre grænser eller tilbagesendelsesprocedurer, der er konstateret under Schengen-evalueringerne. Endelig tages der hensyn til foranstaltningernes sandsynlige virkninger for den frie bevægelighed i Schengen-området.

Det foreslås i artikel 23a, stk. 2, litra a), at Kommissionen forud for en afgørelse om genindførsel af den indre grænsekontrol kan anmode medlemsstaterne, Frontex, Europol, Eurojust, Agenturet for Grundlæggende Rettigheder eller andre EU-organer om at fremlægge yderligere oplysninger.

I artikel 23a, stk. 2, litra b), foreslås det, at forud for en afgørelse om genindførsel af den indre grænsekontrol, kan Kommissionen gennemføre kontrolbesøg med støtte fra eksperter fra medlemsstaterne, Frontex, Europol eller andre EU-organer for at indhente eller kontrollere oplysninger af relevans for afgørelsen.

2.4. proceduren for midlertidig genindførsel af grænsekontrol ved de indre grænser (artikel 24)

Det fremgår af artikel 24, stk. 1, at hvis en medlemsstat finder, at den indre grænsekontrol bør genindføres, indgiver medlemsstaten en anmodning til Kommissionen senest seks uger forud for den planlagte genindførsel. Fristen kan være kortere, hvis omstændighederne for at genindføre grænsekontrollen først kendes på et senere tidspunkt.

Videre fremgår det af artikel 24, stk. 1, at anmodningen fra medlemsstaten skal begrundes med alle relevante oplysninger om de begivenheder, som udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed på EU-plan eller nationalt plan. Omfanget af den indre grænsekontrol skal præciseres, og de godkendte grænseovergangssteder, datoen og varigheden af grænsekontrollen skal angives, ligesom de eventuelle foranstaltninger, som de øvrige medlemsstater skal træffe, skal angives.

Det fremgår af artikel 24, stk. 1, at en anmodning om genindførsel af den indre grænsekontrol kan indgives af flere medlemsstater i fællesskab.

Ifølge artikel 24, stk. 2, skal oplysningerne i anmodningen tillige forelægges de øvrige medlemsstater og Europa-Parlamentet samtidigt med, at anmodningen indgives.

Ifølge artikel 24, stk. 3, træffer Kommissionen afgørelse om genindførsel af den indre grænsekontrol i form af en gennemførelsesretsakt på grundlag af oplysningerne i anmodningen fra medlemsstaten. Gennemførelsesretsakten vedtages efter undersøgelsesproceduren i artikel 33a, stk. 2.

Det fremgår af artikel 24, stk. 4, at Kommissionen træffer afgørelse om forlængelse af grænsekontrollen, ligeledes efter undersøgelsesproceduren i artikel 33a, stk. 2.

Ifølge artikel 24, stk. 5, kan Kommissionen vedtage gennemførelsesretsakter i medfør af artikel 33a, stk. 3, der straks skal finde anvendelse, i hastetilfælde, hvor de omstændigheder, der gør det muligt at forlænge grænsekontrollen ved de indre grænser, først bliver kendt mindre end 10 dage før den planlagte forlængelse.

2.5. Særlig procedure i situationer, der kræver øjeblikkelig handling (artikel 25)

Det fremgår af artikel 25, stk. 1, at hvis den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed i en medlemsstat kræver øjeblikkelig handling, kan medlemsstaten undtagelsesvist øjeblikkeligt genindføre den indre grænsekontrol i op til fem dage.

Ifølge artikel 25, stk. 2, skal den medlemsstat, som genindfører den indre grænsekontrol underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom med begrundelse og angivelse af de oplysninger, som fremgår af artikel 24, stk. 1. Kommissionen kan efter at have modtaget underretningen konsultere de øvrige medlemsstater.

Ifølge artikel 25, stk. 3, træffer Kommissionen afgørelse om forlængelse, hvis den alvorlige trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed varer længere end fem dage. Afgørelsen træffes efter den særlige hasteprocedure i medfør af artikel 33, stk. 3, hvorved gennemførelsesretsakter straks finder anvendelse.

2.6. Særlig procedure i tilfælde af vedvarende alvorlige mangler (artikel 26)

Det foreslås i artikel 26, stk. 1, at der kan genindføres indre grænsekontrol, hvis Kommissionen konstaterer, at der er vedvarende alvorlige mangler i forbindelse med grænsekontrollen

ved de ydre grænser eller tilbagesendelsesprocedurerne, og at disse mangler udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed på EU-plan eller nationalt plan. Der er en krydshenvisning til artikel 15 i forslag til forordningen om indførelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne (KOM(2011) 559 Endelig), der omhandler medlemsstaternes rapportering af gennemførelsen af handlingsplaner efter, at der er konstateret alvorlige mangler i forbindelse med kontrol ved de ydre grænser og tilbagesendelsesprocedurer. Den indre grænsekontrol kan i disse situationer indføres i højst seks måneder. Der kan ske en forlængelse tre gange på højst seks måneder hver gang, hvilket samlet vil sige højst to år med genindførelse af grænsekontrollen og efterfølgende forlængelser, hvis der ikke i mellemtiden er rettet op på de alvorlige mangler.

Det fremgår af artikel 26, stk. 2, at Kommissionen træffer afgørelsen om genindførelse af den indre grænsekontrol efter undersøgelsesproceduren i medfør af artikel 33a, stk. 2.

Ifølge artikel 26, stk. 3 træffer Kommissionen ligeledes afgørelse om forlængelse af den indre grænsekontrol efter undersøgelsesproceduren i medfør af artikel 33a, stk. 2.

Ifølge artikel 26, stk. 4, kan Kommissionen forlænge grænsekontrollen efter en særlig hasteprocedure i medfør af artikel 33a, stk. 3, hvor omstændighederne, der gør det muligt at forlænge grænsekontrollen, først bliver kendt mindre end 10 dage før den planlagte forlængelse.

2.7. Underretning af lovgiverne (artikel 27)

Ifølge artikel 27 informerer Kommissionen og de berørte medlemsstater snarest muligt Europa-Parlamentet og Rådet om omstændigheder, der kan give anledning til at anvende artiklerne 23-26.

2.8. Rapport om genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser (artikel 29)

Ifølge artikel 29 skal den medlemsstat, som har foretaget grænsekontrol ved de indre grænser, senest fire uger efter ophævelsen af grænsekontrollen forelægge en rapport for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om genindførelsen af den indre grænsekontrol. Det skal blandt andet fremgå af rapporten, hvordan kontrollen blev gennemført, og hvorvidt genindførelsen af grænsekontrollen har været effektiv.

2.9. Underretning af offentligheden (artikel 30)

Ifølge artikel 30 informerer Kommissionen offentligheden om afgørelsen om genindførelse af den indre grænsekontrol, hvor start- og slutdato fremgår, medmindre tungtvejende sikkerhedsmæssige hensyn taler imod det.

2.10. Udvalgsprocedure (artikel 33a)

Det fremgår af artikel 33a, at Kommissionen bistås af et udvalg, som er nedsat i henhold til forordning (EU) nr. 182/2011. Udvalget er sammensat af repræsentanter for medlemsstaterne. En repræsentant for Kommissionen varetager udvalgets formandskab, men deltager ikke i udvalgets afstemninger. Spørgsmålet om Danmarks stemmeret i udvalget søges afklaret under de kommende forhandlinger om forslaget.

Ifølge artikel 33a, stk. 3, er der mulighed for at vedtage gennemførelsesretsakter, som træder i kraft straks i særligt hastende tilfælde uden, at medlemsstaterne forudgående er blevet hørt i en procedure fastsat nærmere i forordning nr. 182/2011.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Eventuel senere vedtagelse af forslaget har ikke umiddelbart lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der er tale om et forslag, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling tage stilling til, hvorvidt forslaget skal gennemføres i national lovgivning inden seks måneder efter forslagets vedtagelse på mellemstatsligt grundlag. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vurderes en sådan beslutning at kunne få mindre lovgivningsmæssige konsekvenser, jf. udlændingelovens § 38, stk. 2.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen kan overordnet støtte en ændring af Schengengrænsekodeks, således at det præciseres, at der også fremover kan genindføres midlertidig indre grænsekontrol, hvis der på baggrund af et stort migrationspres vurderes at foreligge en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed, og at det anføres, at den indre grænsekontrol kan genindføres midlertidigt, hvis et Schengen-land vedvarende ikke overholder sine forpligtelser til at udføre kontrol ved EU's ydre grænser.

Med hensyn til den foreslåede beslutningskompetence finder regeringen dog, at beslutningen om at genindføre den indre grænsekontrol skal forblive et nationalt anliggende, når en medlemsstat vurderer, at der foreligger en trussel mod den offentlige orden eller sikkerhed.

5. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Medlemsstaterne forventes generelt at støtte, at der bliver skabt mulighed for at genindføre indre grænsekontrol i ekstraordinære situationer, men det forudsættes, at en sådan genindførelse kun skal kunne ske som sidste udvej og på baggrund af objektive kriterier og ikke må begrænse den frie bevægelighed.

Det forventes, at hovedparten af de øvrige medlemsstater ønsker at bevare den nuværende mulighed for, at medlemsstaterne selv kan træffe beslutning om at genindføre den indre grænsekontrol, hvis der vurderes at foreligge en trussel mod den offentlige orden eller sik-

kerhed, og at medlemsstaterne derfor vil forholde sig kritiske over for den af Kommissionen foreslåede beslutningsprocedure.

6. Høring

Sagen har været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings-samarbejdet (SPAIS) den 12. oktober 2011.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal inddrages samtidigt med Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med den almindelige lovgivnings-procedure, jf. traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmådes artikel 294.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen har ikke i forslaget vurderet, hvorvidt forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen vurderer, at forslagets bestemmelser om kriterierne for midlertidigt at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser er i overensstemmelse med nærhedsprincippet og de begrænsninger, der fremgår af TEUF's artikel 77, stk. 1, litra a) og b), der giver Unionen be-føjelse til at udforme en politik, der skal sikre, "at personer uanset nationalitet ikke kontrolle-res ved passage af de indre grænser", og "at der foretages personkontrol og effektiv over-vågning ved passage af de ydre grænser".

Regeringen vil under de kommende forhandlinger om forslaget vurdere forslagets bestem-melser om beslutningskompetence i forhold til foreneligheden med nærhedsprincippet nær-mere.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget har ingen statsfinansielle konsekvenser, samfundsøkonomiske konsekvenser, administrative, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Dan-mark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold for retlige og indre anliggender.

Da der er tale om en afgørelse, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling tage stilling til, hvorvidt af-gørelsen skal gennemføres i national lovgivning inden seks måneder efter afgørelsens ved-tagelse på mellemstatligt grundlag. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vurderes det ikke at medføre statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelses-mæssige konsekvenser for Danmark

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Forslaget blev forelagt for Folketingets partier den 19. september 2011 til orientering forud for Rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011.