



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 15. september 2011
Kontor: Det internationale
kontor
Sagsbeh: Helga Lund Laursen
Sagsnr.: 2011-3051/01-0002
Dok.: 232202

Supplerende samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvarsområde, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i det blandede udvalg den 22.-23. september 2011.

Dagsordenspunkt 4: Udkast til rådsafgørelse om den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Republikken Bulgarien og Rumænien

Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

KOM-dok foreligger ikke

Resumé

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 vedtog Rådet konklusioner om afslutning af evalueringen af, hvor langt Bulgarien og Rumænien er nået med forberedelserne til gennemførelse af Schengenreglerne. Det følger bl.a. af de vedtagne konklusioner, at Rådet vil drøfte spørgsmålet om Bulgariens og Rumæniens indtræden i det fulde Schengensamarbejde igen snarest muligt og senest i september 2011. Spørgsmålet om Bulgariens og Rumæniens fulde optagelse i Schengen-samarbejdet har høj prioritet for det polske formandskab. Det er muligt, at formandskabet på rådsmødet den 22.-23. september 2011 vil søge at opnå politisk tilslutning til, at Bulgarien og Rumænien optages i det fulde Schengensamarbejde. Det er muligt, at formandskabet vil lægge op til en trinvis optagelse i den resterende del af Schengen-samarbejdet. En sådan model

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

forventes at ville indebære, at det i første omgang alene er kontrollen ved luft- og søgrænserne, der ophæves, mens kontrollen ved landgrænserne først ophæves på et senere tidspunkt. I overensstemmelse med de rådskonklusioner, som Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog på rådsmødet den 9.-10. juni 2011, er det Danmarks opfattelse, at Bulgarien og Rumænien opfylder de krav, som følger af Schengen-regelsættet, og at der derfor er grundlag for, at der på rådsmødet træffes beslutning om, at Rumænien og Bulgarien optages i det fulde Schengen-samarbejde. Det er som nævnt muligt, at det i første omgang alene er kontrollen ved luft- og søgrænserne, der ophæves, og at kontrollen ved landgrænserne først ophæves på et senere tidspunkt.

1. Baggrund

1.1. Schengen-samarbejdet og Bulgariens og Rumæniens tiltræden til EU

Bulgariens og Rumæniens indtræden i EU den 1. januar 2007 blev i Danmark gennemført ved lov nr. 1156 af 25. november 2006 om Den Europæiske Unions udvidelse med Bulgarien og Rumænien. Da de to lande blev medlemmer af EU, blev de Schengen-regler, der hænger direkte sammen med afskaffelsen af personkontrollen ved de indre grænser, ikke sat i kraft i forhold til de to lande.

Det følger af den protokol, der er tilknyttet EU-tiltrædelsestraktaten for Bulgarien og Rumænien, at Rådet afgør, hvornår den indre grænsekontrol i forhold til de to medlemsstater ophæves.

Denne afgørelse kan først træffes, når det i overensstemmelse med de relevante Schengen-evalueringsprocedurer er sikret, at Bulgarien og Rumænien fuldt ud lever op til det regelsæt, der gælder for Schengen-lande (det såkaldte Schengen-acquis). Afgørelsen om ophævelse af den indre grænsekontrol træffes med enstemmighed af Rådet efter høring af Europa-Parlamentet.

1.2. Schengen-evaluering af Bulgarien og Rumænien

1.2.1. Generelt

Med henblik på at vurdere, om Bulgarien og Rumænien lever op til det nævnte regelsæt, blev der iværksat en evalueringsprocedure (Schengen-proceduren), som *indebar*, at et eksperthold bestående af repræsentanter fra de nuværende Schengen-lande og Kommissionen *førte* tilsyn med og *kontrollerede* gennemførelsen af Schengen-reglerne i de to lande.

Evalueringsproceduren *omfattede* Bulgariens og Rumæniens anvendelse af Schengen-reglerne inden for områderne databeskyttelse, politisamarbejde, luftgrænsekontrol, landgrænsekontrol, søgrænsekontrol, visumudstedelse og brugen af Schengen-informationssystemet (SIS).

Begge lande har bl.a. besvaret et omfattende og detaljeret spørgeskema, som giver mulighed for at vurdere landenes gennemførelse af Schengen-reglerne i form af lovgivning, myndighedsstrukturerne på de relevante områder, personalemæssige ressourcer, grænsepersonalets uddannelsesniveau mv.

I begge lande er der endvidere inden for de nævnte områder gennemført evalueringsbesøg af eksperthold. Ekspertholdene har med udgangspunkt i besvarelsener af spørgeskemaerne inspiceret bl.a. de fysiske lokaliteter og f.eks. vurderet kvaliteten af teknisk udstyr. Under evalueringsbesøgene har ekspertholdet haft mulighed for at stille spørgsmål til personalet, og derved vurdere personalets kendskab til Schengen-reglerne, relevante sagsgange og personalets sprogkunderskaber.

På baggrund af spørgeskemabesvarelsener og evalueringsbesøgene har ekspertholdene udarbejdet evalueringsrapporter, der indeholder en række konklusioner og anbefalinger. Rapportenerne er efterfølgende blevet diskuteret i Rådets arbejdsgruppe om Schengen-evaluering. Bulgarien og Rumænien har under disse drøftelser løbende rapporteret om de opfølgningsskridt, der er foretaget på baggrund af ekspertholdenes anbefalinger. Arbejdsgruppen om Schengen-evaluering har herefter vurderet, om der har været behov for genbesøg i landene.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 vedtog Rådet konklusioner om afslutning af evalueringen af, hvor langt Bulgarien og Rumænien er nået med forberedelserne til gennemførelse af Schengen-reglerne. Det fremgår af rådskonklusionerne, at Bulgarien og Rumænien i det store og hele er tilstrækkeligt forberedte til at kunne gøre tilfredsstillende brug af Schengen-reglerne. Selv om nogle udestående spørgsmål endnu kræver en yderligere opfølgende indsats, udgør de ikke en hindring for Rumæniens og Bulgariens fulde anvendelse af alle dele af Schengen-reglerne, på betingelse af at de to lande samtidig tiltræder Schengensamarbejdet. Det fremgår således 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 ved luft-, land- og søgrænser mellem Bulgarien/Rumænien og de øvrige Schengen-lande er opfyldt. Rådet vedtog i den forbindelse at ville drøfte

spørgsmålet om Bulgariens og Rumæniens indtræden i det fulde Schengensamarbejde igen snarest muligt og senest i september 2011.

Det bemærkes, at den frie bevægelighed for personer, varer, kapital og tjenesteydelser inden for EU som bekendt også gælder i forhold til Bulgarien og Rumænien. Det indebærer, at personer fra Bulgarien og Rumænien som det klare udgangspunkt allerede i dag frit kan indrejse til de øvrige EU-medlemsstater, uanset at der er grænsekontrol mellem de to lande og de øvrige EU-medlemsstater.

1.2.2. Politisamarbejde

For så vidt angår politisamarbejde blev Bulgarien og Rumænien evalueret i marts og april 2009, hvor gennemførelse af relevant lovgivning, politiets organisation og det operationelle politisamarbejde på nationalt og internationalt plan blev vurderet. Der blev i denne forbindelse foretaget en række besøg på bl.a. politistationer og ved grænseovergange.

1.2.3. Databeskyttelse

Der blev i april 2009 foretaget en evaluering af databeskyttelsesniveauet i Bulgarien og Rumænien, hvor relevant lovgivning, databeskyttelsesmyndigheder, regler for logning af databehandlingskridt og it-sikkerhed, visumudstedelse og internationalt samarbejde var genstand for evaluering. Databeskyttelsesevalueringerne er sket på baggrund af spørgeskemabesvarelserne og i form af oplæg ved de bulgarske og rumænske myndigheder.

1.2.4. Visumudstedelse

Bulgariens og Rumæniens generalkonsulater i Istanbul og ambassaderne i Chisinau (Moldova) blev inspiceret i juni 2009 med henblik på en vurdering af landenes praksis i forhold til visumudstedelse. Adgangen til konsulaterne og ambassaderne, sikkerhedsforanstaltninger og -kontrol på den pågældende lokalitet, processen for indgivelse af ansøgninger og selve ansøgningsprocessen, visumtyper, visumstickers (klistermærke, hvorpå data vedrørende visummet, f.eks. udstedelsesdato og gyldighedsperiode er anført), afslag på ansøgninger, datahåndtering, sikkerhedsgodkendelse af personale og materiel, udstyr til at påvise falske dokumenter, undervisning og uddannelse var genstand for evaluering.

1.2.5. Sø-, luft- og landgrænser

Landenes søgrænsekontrol blev evalueret i august og september 2009, luftgrænsekontrollen i november 2009 og landgrænsekontrollen i marts og i november 2010.

I Rumænien blev der i november 2010 endvidere foretaget genbesøg i en lufthavn og ved en landgrænseovergang. I Bulgarien blev der i december 2010 foretaget genbesøg ved en landgrænseovergang.

På et arbejdsgruppemøde i Schengen-evalueringsarbejdsgruppen blev det den 28. januar 2011 besluttet, at der skulle foretages endnu et genbesøg ved den bulgarske landgrænseovergang. Dette genbesøg blev afholdt den 21.-23. marts 2011.

Evalueringerne af sø-, luft- og landgrænser er sket ved en gennemgang af bl.a. lovgivning og internationalt samarbejde i forbindelse med grænsekontrol. Der er endvidere foretaget kontrol af de organisatoriske og de såkaldte funktionelle strukturer, den operationelle effektivitet (herunder ressourcer og kontrolniveau), risikoanalyser, behandling af datamateriale, politiundersøgelser af udlændinge, uddannelse af personale, tilbagetagelse af udlændinge, afvisning på grænsen, ulovlig indvandring og transportøransvar. Der er herudover foretaget en række inspektionsbesøg af havne, lufthavne og landgrænseovergange. Under disse inspektionsbesøg har ekspertholdet endvidere foretaget evaluering af kontrolprocedurer, grænseovervågning og uddannelse af personale.

1.2.5.1. Rumænien

Det fremgår af de rådskonklusioner, der blev vedtaget på rådsmødet den 9. juni 2011, at Schengen-evalueringen af de rumænske luftgrænser viste en generelt velstruktureret offentlig myndighed, der foretager grænseforvaltningen, en god faglig kompetence hos de ansatte i grænsepolitiet og et tilfredsstillende kendskab til kravene i Schengen-grænsekodeksen. Det fremgår endvidere af rådskonklusionerne, at det disponible udstyr hovedsageligt var tilstrækkeligt. De mindre mangler, der under det første evalueringsbesøg blev påvist, er på et senere besøg konstateret tilstrækkeligt afhjulpet. Det fremgår af rådskonklusionerne, at der ifølge opfølgingsoplysninger modtaget fra Rumænien, er blevet eller snart bliver rettet op på mangler med hensyn til luftfartsselskabernes ansvar og kapaciteten til at opspore/afsløre menneskesmuglere.

For så vidt angår de rumænske søgrænser fremgår det af rådskonklusionerne, at evalueringen viste et godt niveau af samarbejde, national og international kommunikation, situationskendskab og reaktionskapacitet, og at grænsekontrollen udføres med tilstrækkeligt udstyr og af specialtrænet personel. Der er også et godt niveau af risikoanalyse og en velstruktureret kommandokæde. Det fremgår af rådskonklusionerne, at der i opfølgingsprocessen er blevet rettet op på tidligere konstaterede mangler med hensyn til transportvirksomheders ansvar, samt på mindre mangler bl.a. med hensyn til udførelsen af grænsekontrol og behovet for bedre uddannelse og sprogfærdigheder generelt.

For så vidt angår de rumænske landgrænser fremgår det af rådskonklusionerne, at evalueringen viste et godt niveau af grænsekontrol, en professionel samlet taktisk og operationel tilgang i grænseovervågningen, en professionel udførelse af risikoanalyse og efterretning samt et godt samarbejde både internationalt og med nabolandene. Den tilgængelige infrastruktur og personaleniveauet på stedet blev anset for tilstrækkelig. Det fremgår endvidere af rådskonklusionerne, at de mindre mangler, der blev påvist under det første evalueringsbesøg bl.a. med hensyn til udførelse af grænsekontrol og udstyr samt antallet af uanmeldte inspektioner på regionalt og centralt niveau med henblik på modvirkning af korruption, er blevet afhjulpet i opfølgingsprocessen, og at de fleste foranstaltninger er blevet gennemført. Der blev i forbindelse med evalueringen afholdt et nyt besøg ved to bestemte grænseovergangssteder, hvor det kunne konstateres, at påviste mangler vedrørende infrastruktur og udstyr var blevet afhjulpet, og begge grænseovergangssteder blev konstateret fuldt operationelle med udstyr i overensstemmelse med de relevante anbefalinger, og personale, der er i stand til at udføre grænsekontrol i tråd med bestemmelserne i Schengengrænsekodeksen.

1.2.5.2. Bulgarien

Det fremgår af de rådskonklusioner, der blev vedtaget på rådsmødet den 9. juni 2011, at den infrastruktur, der benyttes til grænsekontrol ved de bulgarske luftgrænser, lever op til kravene i Schengen-grænsekodeksen, og at udstyret hovedsageligt er tilstrækkeligt og moderne. Den systematiske taktiske risikoanalyse, der resulterer i henstillinger vedrørende niveauer for grænsekontrol, samt tutorordningen kan betragtes som såkaldt bedste praksis. Der blev ved evalueringen påvist mangler inden for udstyr, udførelse af grænsekontrol og uddannelse, fuldstændig fysisk adskillelse i Burgas lufthavn og pligten til at formidle passageroplysninger, sprogkundskaber og gennemførelse af luftfartsselskabernes ansvar, hvilket der rettes op

på i opfølgingsfasen. Det fremgår således af opfølgingsrapporten fra juli 2011, at evalueringsholdets anbefalinger vedrørende Burgas lufthavn er blevet gennemført.

For så vidt angår de bulgarske søgrænser fremgår det af rådskonklusionerne, at den klare ramme for og de anvendte metoder til samarbejdet mellem forskellige myndigheder bidrager til at øge sikkerheden ved søgrænserne, og at den systematiske taktiske risikoanalyse, kontrollen af fiskerfartøjer og grænsekontrollen af lystfartøjer kan betragtes som bedste praksis. Det blev vurderet, at grænseovervågningssystemet generelt opfylder kravene i Schengen-grænsekodeksen. Der er under opfølgningen blevet rettet op på de påviste mangler inden for grænsekontrol og grænseovervågning, visumudstedelse, infrastruktur og sprogkundskaber.

For så vidt angår de bulgarske landgrænser fremgår det af rådskonklusionerne, at evalueringen efter det andet genbesøg viste et pragmatisk og professionelt niveau af samarbejde på grænsen, både hvad angår grænsekontrol og grænseovervågning. Det blev under genbesøgene konstateret, at de anbefalinger, der blev fremsat vedrørende grænsekontrol ved grænsen mellem Bulgarien og Tyrkiet, grænseovervågning, bemanning, kommunikation, ledelses- og sproguddannelse, situationskendskab og strategisk tilgang, er blevet gennemført og fortsat vil blive overvåget nøje i opfølgningsprocessen. Det fremgår endvidere, at Bulgarien, foruden de allerede iværksatte foranstaltninger, som en proaktiv foranstaltning har besluttet at udarbejde en særlig pakke af ledsagende foranstaltninger med henblik på eventuelt stigende indvandringsstrømme efter den fuldstændige indtræden i Schengen-samarbejdet.

1.2.6. Evaluering af SIS/SIRENE

Efter den ovennævnte evalueringsprocedure og opfølgingsprocedure i forhold til databeskyttelse vedtog Rådet den 26. april 2010 konklusioner om, at databeskyttelsesniveauet i Bulgarien og Rumænien var tilfredsstillende. Dette var en forudsætning for, at der kunne overføres data via Schengen-informationssystemet (SIS) til de to lande, og dermed for at SIS/SIRENE-evalueringerne kunne gennemføres.

I juni 2010 traf Rådet afgørelse om anvendelse af reglerne om SIS (der er en del af Schengen-acquis'et) i Bulgarien og Rumænien med virkning fra den 15. oktober 2010. Den 5. november 2010 blev begge lande fuldt operationelle. Der blev i form af de såkaldte SIS/SIRENE-evalueringer foretaget kontrol af den nationale lovgivning mv. angående SIS og af de myndigheder, der anvender systemet. Som et led i evalueringen blev der fore-

taget inspektionsbesøg på landenes SIRENE-kontorer og en række anmeldte og uanmeldte inspektionsbesøg på politistationer mv. for at vurdere anvendelsen af systemet.

2. Indhold

Det er muligt, at formandskabet på rådsmødet den 22.-23. september 2011 vil fremlægge forslag med henblik på at opnå politisk tilslutning til optagelse af Bulgarien og Rumænien i det fulde Schengen-samarbejde. Det præcise indhold af et sådant eventuelt forslag kendes endnu ikke, men det er muligt, at formandskabet vil lægge op til, at kontrollen ved luft- og søgrænserne mellem Bulgarien og Rumænien og de øvrige Schengen-lande ophæves fra udgangen af oktober 2011, mens kontrollen ved landgrænserne først ophæves på et senere tidspunkt. Det er ikke forventningen, at man på rådsmødet den 22.-23. september 2011 vil tage stilling til, fra hvilken dato kontrollen ved landgrænserne skal ophæves.

3. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Sagen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

6. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet ses ikke at have betydning for sagen.

7. Andre landes kendte holdninger

Frankrig, Tyskland og Holland, støttet af Finland, har under tidligere drøftelser af sagen udtrykt skepsis over for, om Bulgarien og Rumænien er parate til på nuværende tidspunkt at blive optaget i det fulde Schengen-samarbejde.

8. Foreløbig generel dansk holdning

I overensstemmelse med de rådskonklusioner, som Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog på rådsmødet den 9.-10. juni 2011, er det Danmarks opfattelse, at Bulgarien og Rumænien opfylder de krav, som følger af

Schengen-regelsættet, og at der derfor er grundlag for, at der på rådsmødet den 22.-23. september 2011 træffes beslutning om, at Rumænien og Bulgarien optages i det fulde Schengen-samarbejde. Det er som nævnt muligt, at det i første omgang alene er kontrollen ved luft- og søgrænserne, der ophæves, og at kontrollen ved landgrænserne først ophæves på et senere tidspunkt.

9. Europa-Parlamentet

Spørgsmålet om den fulde anvendelse af Schengen-reglerne i Bulgarien og Rumænien har været sendt i høring i Europa-Parlamentet, der har støttet den fulde optagelse af de to lande i Schengen-samarbejdet.

10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde

Sagen har været skriftlig forelagt for Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Retsudvalg forud for rådsmødet den 9.-10. juni 2011.