



Förvaltning av Schengensamarbetet

Justitiedepartementet

2011-10-31

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 561 slutlig
Meddelande om förvaltning av Schengensamarbetet

KOM(2011) 559 slutlig
Ändrat förslag om Schengenutvärderingsmekanismen

KOM(2011) 560 slutlig
Förslag om ändring av gränskodexen

Sammanfattning

På uppmaning av Europeiska rådet presenterade kommissionen den 16 september 2011 ett paket om förvaltning av Schengensamarbetet. Paketet består av ett meddelande om förstärkt förvaltning av Schengensamarbetet, ett ändrat förslag om Schengenutvärderingsmekanismen och ett förslag om ändring av gränskodexen. Kommissionen föreslår bland annat att införa en möjlighet till återinförande av kontroll vid inre gräns när en medlemsstat underlåter att kontrollera sin del av den yttre gränsen samt att flytta beslutsmakten från medlemsstaterna till kommissionen när det gäller återinförande av kontroll vid inre gräns vid hot mot allmän ordning och inre säkerhet i samband med till exempel sportevenemang, toppmöten och terroristattacker.

Sverige stödjer kommissionens förslag att stärka Schengensamarbetet genom att effektivisera den nuvarande utvärderingsmekanismen. Det inkluderar möjligheten att kommissionen med stöd av medlemsstaterna, som en allra sista utväg, ska få besluta om att återinföra kontrollen mot ett land som inte kan leva upp till sina skyldigheter enligt regelverket och som därmed äventyrar hela Schengensamarbetet. Regeringen motsätter sig däremot

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europeiska rådet angav i sina slutsatser från mötet den 23-24 juni 2011 att den politiska vägledningen och samarbetet inom Schengenområdet måste stärkas ytterligare. Tillämpningen av gemensamma regler bör förbättras och man bör införa en mekanism för att reagera på exceptionella omständigheter som kan äventyra det övergripande Schengensamarbetet. Mekanismen bör omfatta en rad åtgärder för att stödja en medlemsstat som står inför hårt tryck vid de yttre gränserna. Som en allra sista utväg skulle en skyddsklausul undantagsvis tillåta ett återinförande av kontroll vid den inre gränsen när en medlemsstat inte längre uppfyller sina skyldigheter enligt Schengenregelverket. Europeiska rådet uppmanade kommissionen att i september 2011 lägga fram förslag till en sådan mekanism.

Som svar på Europeiska rådets uppmaning presenterade kommissionen den 16 september 2011 tre dokument:

- Meddelande om förvaltning av Schengensamarbetet
- Ändrat förslag om inrättandet av en utvärderings- och övervakningsmekanism avsedd att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket
- Förslag om ändring av förordning (EG) nr 562/2006 i syfte att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Meddelande om förvaltning av Schengensamarbetet

Kommissionen anser att den nuvarande Schengenutvärderingsmekanismen (se nedan under rubriken Övrigt) är för svag för att avhjälpa en medlemsstats brister i tillämpningen av Schengenregelverket. Man föreslår därför att det ska bli möjligt att, när övriga åtgärder (t.ex. stöd från den europeiska gränsbyrån Frontex och EU-finansiering) inte förbättrar situationen och denna innebär ett hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten, återinföra kontroll vid inre gräns mot den medlemsstaten. En sådan möjlighet skulle enligt kommissionen också fungera som en förebyggande åtgärd, genom att påminna medlemsstaterna om deras skyldighet att garantera EU-medborgarnas rätt att resa utan att underkastas en kontroll vid inre gräns.

Idag har varje medlemsstat rätt att vid hot mot allmän ordning och inre säkerhet återinföra kontroll vid inre gräns, till exempel i samband med toppmöten eller terroristattacker. Beslutet fattas i olika former av samråd med kommissionen och övriga medlemsstater, men kommissionen anser att detta samråd inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. På grund av detta och att rätten till fri rörlighet är en gemensam rättighet, menar kommissionen nu att beslut om att återinföra kontroll vid inre gräns generellt bör fattas på EU-nivå.

1.2.2 Ändrat förslag om ny Schengenutvärderingsmekanism

Kommissionens förslag från november 2010 till förordning om inrättandet av en utvärderingsmekanism avsedd att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket, KOM (2010) 624, syftade till att stärka den nuvarande Schengenutvärderingsmekanismen. Detta skulle ske bland annat genom att ansvaret för utvärderingarna flyttas från rådet till kommissionen, fleråriga utvärderingsprogram baserade på riskanalys, möjlighet till oanmälda besök i medlemsstaterna, rapporter med rekommendationer till åtgärder och krav på handlingsplaner från utvärderade medlemsstater.

Som svar på Europeiska rådets uppmaning från 23-24 juni 2011 att stärka Schengenutvärderingen och introducera en skyddsklausul för mycket kritiska situationer när en medlemsstat inte längre kan efterleva sina skyldigheter enligt Schengenregelverket, presenterar kommissionen nu ett ändrat förslag till förordning om inrättande av en utvärderings- och övervakningsmekanism avsedd att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket. Det nya förslaget bygger till största delen på det tidigare, men introducerar dessutom en mekanism på EU-nivå för återinförande av kontroll vid inre gräns, när en medlemsstat underlåter att kontrollera sin del av den yttre gränsen och detta

utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och inre säkerheten. Kommissionen ska biträddas av en granskningskommitté i enlighet med artikel 5 i förordningen (EU) nr 182/2011 (se förklaring under Övrigt).

Bestämmelserna för återinförandet av kontroll vid inre gräns ska introduceras i gränskodexen (se nedan under underrubriken Förfarande för återinförande av kontroll vid inre gräns vid fall av bestående allvarliga brister).

1.2.3 Förslag om ändring i gränskodexen

Förfarande för återinförande av kontroll vid inre gräns i förutsebara fall (hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten vid toppmöten, sportevenemang m.m.)

Idag gäller att en medlemsstat som planerar att återinföra kontroll vid inre gräns ska samråda med kommissionen och övriga medlemsstater, men beslutar på egen hand.

Enligt kommissionens förslag ska en medlemsstat som planerar att återinföra kontroll skicka en begäran till kommissionen och information till Europaparlamentet och övriga medlemsstater. Kommissionen ska sedan besluta om återinförandet i en genomförandeakt som ska antas i enlighet med artikel 5 i förordningen (EU) nr 182/2011 (granskningskommitté - se förklaring under Övrigt).

Förfarande för återinförande av kontroll vid inre gräns i oförutsebara fall (hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten vid terrorattentat m.m.)

Idag gäller att en medlemsstat får återinföra kontroll vid inre gräns och ska utan dröjsmål meddela kommissionen och övriga medlemsstater.

Enligt kommissionens förslag får en medlemsstat återinföra kontroll i fem dagar och ska samtidigt meddela kommissionen och övriga medlemsstater. Om hotet kvarstår efter fem dagar, ska kommissionen besluta om förlängning av kontrollen. Kommissionens beslut ska fattas i enlighet med artikel 8 i förordningen (EU) nr 182/2011 (granskningskommitté - se förklaring under Övrigt).

Förfarande för återinförande av kontroll vid inre gräns vid fall av bestående allvarliga brister

Enligt kommissionens förslag ska kommissionen, i de fall man i den nu föreslagna Schengenutvärderingen (se under rubriken Ändrat förslag om ny Schengenutvärderingsmekanism) bedömer att en medlemsstat uppvisar bestående allvarliga brister som utgör ett hot mot allmän ordning och inre

säkerhet, kunna besluta om återinförande av kontroll vid inre gräns mot den medlemsstaten. Beslutet läggs fram i en genomförandeakt som ska antas i enlighet med artikel 5 i förordningen (EU) nr 182/2011 (granskningskommitté - se förklaring under Övrigt). Kontrollen får återinföras för en period om högst sex månader och denna period får förlängas max tre gånger med högst sex månader åt gången.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.3.1 Ändrat förslag om ny Schengenutvärderingsmekanism

Genomförandet av Schengenutvärderingar regleras inte i nationell rätt och kommissionens ändrade förslag om en ny Schengenutvärderingsmekanism bedöms därmed inte få någon effekt på nationell lagstiftning.

1.3.2 Förslag om ändring i gränskodexen

Relevanta bestämmelser finns i Utlänningslagen (2005:716) och Utlänningsförordningen (2006:97), särskilt gällande återinförande av kontroll vid inre gräns. Dessa bestämmelser kan behöva ändras.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

1.4.1 Ändrat förslag om ny Schengenutvärderingsmekanism

Innehållet i Schengenutvärderingarna förutses i stort sett att förbli oförändrat, vilket därmed gäller även kostnaderna för utvärderingarna. Dock, om kommissionen övertar ansvaret för utvärderingarna, ska kommissionen finansiera denna verksamhet. De kostnader som medlemsstaternas experter har kommer att ersättas, vilket inte görs i nuläget.

1.4.2 Förslag om ändring i gränskodexen

Om man i fall av hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i samband med sportevenemang, toppmöten, terroristattacker m.m. överför rätten att besluta om återinförande av kontroll vid inre gräns från medlemsstaterna till kommissionen, kan detta leda till vissa ökade kostnader för kommissionen, men skillnaden torde vara marginell.

Ett faktiskt återinförande av kontroll vid inre gräns mot en medlemsstat som underlåter att kontrollera sin del av den yttre gränsen är förenat med kostnader för främst personal och utrustning. Kostnadernas storlek är beroende av kontrollernas omfattning, vilken kan variera.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Schengensamarbetet bygger på medlemsstaternas förtroende för varandras förmåga att kontrollera den yttre gränsen. Om medlemsstaterna inte längre litar på varandra, finns risken att man på eget bevåg och på ett ganska oförutsägbart sätt återinför kontrollen mellan länderna. En sådan situation skulle kunna äventyra människors möjligheter att resa fritt inom Europa.

Regeringen stödjer därför kommissionens förslag att stärka Schengensamarbetet genom att effektivisera den nuvarande utvärderingsmekanismen. Det inkluderar möjligheten att kommissionen med stöd av medlemsstaterna, som en allra sista utväg, ska få besluta om att återinföra kontrollen mot ett land som inte kan leva upp till sina skyldigheter enligt regelverket och som därmed äventyrar hela Schengensamarbetet.

Det är mycket angeläget att värna den fria rörligheten för personer, och utöver ovan nämnda möjlighet att som en sista utväg återinföra kontroll mot ett land, kan en medlemsstats ensidiga införande av kontroll vid inre gräns i strid med Schengenreglerna eller Schengenandan inte accepteras. Regeringen ska därför verka för att regelverket förtydligas, så att det blir tydligt att ett sådant agerande inte är tillåtet. Sverige anser att ett ensidigt införande av kontroll vid inre gräns inte ska kunna genomföras enbart p.g.a. kraftiga migrationsströmmar. I sådana situationer måste solidaritetstanken vara rådande och andra åtgärder bör istället vidtas.

Återinförandet av kontroll vid inre gräns vid allvarliga hot mot medlemsstaternas allmänna ordning och säkerhet, till exempel i samband med toppmöten eller terroristattacker, är naturligtvis en viktig fråga. Ett återinförande påverkar personers möjlighet att resa inom Europa utan att passera några gränskontroller och får aldrig ske om det inte är absolut nödvändigt.

Denna möjlighet att återinföra kontroll vid inre gräns är samtidigt ett viktigt verktyg för medlemsstaternas myndigheter för att vid riktigt allvarliga hot kunna upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Enligt artikel 4.2 i Fördraget om den Europeiska unionen och artikel 72 i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt är den nationella säkerheten och upprätthållandet av lag och ordning även fortsatt varje medlemsstats eget ansvar.

Om det föreligger ett hot mot den allmänna ordningen och säkerheten i en medlemsstat, är det normalt den medlemsstatens polis som har den mest relevanta informationen och som bäst kan bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas. Hotbilden och behovet av åtgärder kan också mycket snabbt förändras. Regeringen anser att den här typen av beslut i första hand inte ska överlämnas till Kommissionen. För att motverka missbruk av bestämmelsen skulle dock unionsnivån ges ett visst inflytande över dessa frågor. Förslaget, som det nu är utformat, är dock inte tillfredsställande eftersom det i för hög

grad flyttar beslutsfattande från den nationella nivån till unionsnivån. Kommissionen bör återkomma med ett omarbetat förslag.

2011/12:FPM19

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Kommissionen presenterade sina förslag vid rådets (rättsliga och inrikes frågor) möte den 22-23 september 2011.

Samtliga medlemsstater stödde generellt en effektiviserad Schengenutvärderingsmekanism. En majoritet föredrog dock en rättslig grund i artikel 70 framför den föreslagna artikel 77 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Ett flertal medlemsstater stödde vidare möjligheten att återinföra kontroll vid inre gräns mot en medlemsstat som inte lever upp till regelverket.

Nästan alla medlemsstater motsatte sig bestämt kommissionens förslag att för återinförande av kontroll vid inre gräns vid t.ex. toppmöten och terroristattacker flytta beslutsmakten från medlemsstaterna till kommissionen. Flera konstaterade att det enligt artikel 72 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är varje medlemsstats ansvar att värna den inre säkerheten.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte lämnat något yttrande efter det att kommissionen har presenterat sina förslag, men antog den 7 juli 2011 en resolution om förändring av Schengensamarbetet. Där rekommenderas att förvaltningen av Schengensamarbetet stärks och påpekas att den nya utvärderingsmekanismen kommer att utgöra en del av svaret. Europaparlamentet motsätter sig alla försök att frånga artikel 77 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt som rättslig grund för förslaget. Vad gäller ändringar i gränskodexen uppmanar Europaparlamentet kommissionen att lägga fram ett initiativ för att fastställa hur medlemsstaterna ska tillämpa villkoren för att återinföra kontroll vid inre gräns.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen har inte remitterats.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

3.1.1 Ändrat förslag om ny Schengenutvärderingsmekanism

Artikel 77.2 e i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (av rådet och Europaparlamentet gemensamt) och med kvalificerad majoritet i rådet.

3.1.2 Förslag om ändring i gränskodexen

Artikel 77.1 och 77.2 i fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt. Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet (av rådet och Europaparlamentet gemensamt) och med kvalificerad majoritet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

3.2.1 Ändrat förslag om ny Schengenutvärderingsmekanism

Kommissionens förslag syftar till att förstärka den nuvarande Schengenutvärderingsmekanismen. Detta ska ske bland annat genom att ansvaret för utvärderingarna flyttas från rådet till kommissionen och att en mekanism införs för återinförande av kontroll vid inre gräns, när en medlemsstat inte lever upp till sina skyldigheter enligt regelverket (se även nedan). Kommissionen ska biträdas av en granskningskommitté.

Schengenutvärderingarna kan inte genomföras av medlemsstaterna var för sig. Målet med förslaget kan alltså bara uppnås på EU-nivå. Regeringen bedömer därför att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

3.2.2 Förslag om ändring i gränskodexen

Förfarande för återinförande av kontroll vid inre gräns vid fall av bestående allvarliga brister

Enligt kommissionens förslag ska kommissionen, i de fall man i den nu föreslagna Schengenutvärderingen bedömer att en medlemsstat uppvisar bestående allvarliga brister som utgör ett hot mot allmän ordning och inre säkerhet, kunna besluta om återinförande av kontroll vid inre gräns mot den medlemsstaten. Beslutet läggs fram i en genomförandeakt som ska antas av kommissionen med stöd av en granskningskommitté.

Personer kan normalt resa inom Schengenområdet utan att passera någon kontroll vid de inre gränserna. I situationer när medlemsstat X inte längre kontrollerar sin yttre gräns i enlighet med det gemensamma regelverket kan detta således påverka alla andra medlemsstater som deltar i

Schengensamarbetet. Om endast en medlemsstat (medlemsstat Y) i dessa situationer skulle återinföra kontrollen vid inre gräns mot medlemsstat X, skulle åtgärden få begränsad effekt, då personerna fortfarande skulle kunna resa från medlemsstat X via alla andra medlemsstater till medlemsstat Y. Målet med förslaget kan alltså bara uppnås på EU-nivån. Regeringen anser därför att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Förfarande för återinförande av kontroll vid inre gräns vid hot mot den nationella säkerheten, såväl i förutsebara fall (toppmöten, sportevenemang m.m.) som i oförutsebara fall (terrorattentat m.m.)

Idag ska en medlemsstat som planerar att återinföra kontroll vid inre gräns samråda med kommissionen och övriga medlemsstater, men beslutar på egen hand. I brådskande fall får en medlemsstat omedelbart återinföra kontroll vid inre gräns och därefter utan dröjsmål meddela kommissionen och övriga medlemsstater.

Enligt kommissionens förslag ska en medlemsstat som planerar att återinföra kontroll vid inre gräns skicka en begäran till kommissionen och information till Europaparlamentet och övriga medlemsstater. Kommissionen ska sedan besluta om återinförandet i en genomförandeakt som ska antas med stöd av en granskningskommitté. I brådskande fall får en medlemsstat återinföra kontroll i fem dagar och ska samtidigt meddela kommissionen och övriga medlemsstater. Om hotet kvarstår efter fem dagar, ska kommissionen besluta om förlängning av kontrollen. Kommissionens beslut ska fattas med stöd av en granskningskommitté.

Möjligheten att återinföra kontroll vid inre gräns är ett viktigt verktyg för medlemsstaternas myndigheter för att vid riktigt allvarliga hot kunna upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Enligt artikel 4.2 i Fördraget om den Europeiska unionen och artikel 72 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt är den nationella säkerheten och upprätthållandet av lag och ordning även fortsatt varje medlemsstats eget ansvar.

Samtidigt påverkar ett återinförande personers möjlighet att resa inom Europa utan att passera några gränskontroller och får aldrig ske om det inte är absolut nödvändigt. Schengensamarbetet förutsätter att alla medlemsstater tillämpar samma principer vad gäller kontrollen av såväl yttre som inre gräns och det finns skäl att ge unionsnivån ett visst inflytande över dessa frågor.

Enligt subsidiaritetsprincipen ska unionen på områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, och därför bättre kan uppnås på unionsnivå. Som det nu liggande förslaget från kommissionen är utformat är det inte uppenbart förenligt med subsidiaritetsprincipen.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget ska förhandlas i rådsarbetsgruppen för Schengenfrågor.

4.2 Fackuttryck/termer

Den nuvarande Schengenutvärderingsmekanismen

Schengensamarbetet bygger på medlemsstaternas förtroende för varandras förmåga att kontrollera den yttre gränsen och för att bibehålla detta förtroende har man inrättat en rådsarbetsgrupp för Schengenutvärdering. En av gruppens två huvuduppgifter är att kontrollera att Schengenregelverket tillämpas korrekt i alla Schengenstater. Utvärderingarna sker såväl skriftligt som genom inspektioner på plats och följs upp med rekommendationer och handlingsplaner.

Medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (granskningskommittén)

Kommissionen ska i sitt beslutsfattande stödjas av en kommitté i enlighet med artikel 5 i förordningen (EU) nr 182/2011 om fastställande av allmänna regler och principer för medlemsstaternas kontroll av kommissionens utövande av sina genomförandebefogenheter (granskningsförfarandet). Denna kommitté ska yttra sig med kvalificerad majoritet. Om kommittén avger ett positivt yttrande ska kommissionen anta sitt beslut.

Om det krävs omedelbara åtgärder, får kommissionen enligt artikel 8 i samma förordning fatta beslut utan att först lägga fram förslaget för kommittén.