



Utvärderingsmekanism för Schengenregelverket

Justitiedepartementet

2009-05-11

Dokumentbeteckning

KOM (2009) 105 slutlig

Förslag till rådets beslut om inrättande av en utvärderingsmekanism avsedd att övervaka tillämpningen av Schengenregelverket

KOM (2009) 102 slutlig

Förslag till rådets förordning om inrättandet av en utvärderingsmekanism avsedd att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket

Sammanfattning

Enligt förslagen ska en ny utvärderingsmekanism för Schengensamarbetet införas, för att garantera ett insynsvänligt, verkningsfullt och konsekvent genomförande av Schengenregelverket. Syftet är att skapa en rättslig ram för att utvärdera om regelverket tillämpas korrekt i de anslutna medlemsstaterna. Eftersom Schengenregelverket påverkar både gemenskaps- och EU-lagstiftning (första och tredje pelaren) har dels ett förslag till förordning och dels ett förslag till rådsbeslut presenterats.

De två förslagen är i stor utsträckning likalydande men med den skillnaden att kommissionens befogenhet är större enligt förordningen.

Utvärderingarna tar endast sikte på medlemsstater som redan deltar i Schengensamarbetet och deras förmåga att tillämpa Schengenregelverket. Det innebär att utvärderingar av nya stater som önskar ansluta sig till Schengensamarbetet fortsatt kommer att vara medlemsstaternas ansvar då en anslutning bygger på förtroende mellan samtliga medlemsstater.

Utvärderingarna ska ske enligt fleråriga program samt program för enskilda år och ska genomföras med hjälp av frågeformulär, besök på platsen eller en kombination av båda.

Regeringen ställer sig positiv till förslagen.

1.1 Ärendets bakgrund

Området utan inre gränser, det så kallade Schengenområdet, började utvecklas på 1980-talet bland de medlemsstater som var beredda att avskaffa gränskontrollerna vid sina inre gränser och istället genomföra kompletterande åtgärder som behövdes för ändamålet, t.ex. gemensamma regler för kontroll vid yttre gränser, en gemensam viseringspolitik, polissamarbete och straffrättsligt samarbete och uppbyggande av Schengens informationssystem (SIS). Detta system bygger på att medlemsstaterna har fullt förtroende för varandras förmåga att genomföra kompletterande åtgärder för avskaffande av inre gränser.

För att bibehålla och stärka det ömsesidiga förtroendet inrättade Schengenstaterna 1998 en ständig kommitté som genom beslut fick mandat att kontrollera *att* alla villkor för en stats anslutning till Schengenregelverket är uppfyllda innan anslutning och *att* regelverket sedan tillämpas korrekt i alla medlemsstater under genomförandeprocessen för att bibehålla det ömsesidiga förtroendet.

Schengenregelverket införlivades i EU-systemet 1999 och kommitténs mandat har inte omförhandlats sedan dess. Kommittén omvandlades dock till en rådsarbetsgrupp för utvärderingar av Schengen. Utvärderingsarbetet har därför alltid utförts av medlemsstaterna med kommissionen som observatör.

Eftersom det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstater förutsätter att det sker en grundlig utvärdering innan en stat börjar tillämpa Schengenbestämmelserna är det rimligt att de utvärderingar av en medlemsstat som görs inför dess anslutning till Schengensamarbetet ligger kvar under medlemsstaternas ansvar. Men genom förslagen vill kommissionen förbättra utvärderingarna av medlemsstaternas genomförande av Schengenregelverket så att det tillämpas på ett korrekt sätt efter det att de inre gränserna avskaffats och även få ett större ansvar för dess genomförande. Kommissionen menar att nuvarande metod inte svarar upp mot behoven eftersom reglerna för utvärdering är oklara och då det inte finns någon praxis för oanmälda besök i medlemsstaterna. Vidare menar kommissionen att en metod för prioritering baserad på riskanalys behöver införas, att en jämn kompetensnivå krävs på de deltagande experterna, att antalet deltagande experter måste regleras och att rutinerna för uppföljning måste förbättras. Dessutom poängterar kommissionen att dess roll som fördragets väktare i fråga om den första pelaren inte speglas i den nuvarande utvärderingsprocessen.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen ska ansvara för genomförandet av utvärderingsmekanismen men arbetet ska samordnas av en särskild grupp (samordningsgruppen) som ska bestå av företrädare för medlemsstaterna och för kommissionen. Kommissionens företrädare ska vara ordförande i gruppen.

Det två instrumenten i förslaget presenteras kort var för sig nedan eftersom de skiljer sig åt i vissa avseenden.

Rådsbeslutet

De utvärderingsområden som regleras genom rådsbeslutet är polissamarbete, uppgiftsskydd, SIS, straffrättsligt samarbete och narkotika (avser rättsliga, organisatoriska och tekniska åtgärder mot narkotikahandel vid de yttre gränserna). På senare år har det inte gjorts några utvärderingar av straffrättsligt samarbete eller narkotikaavsnittet och uppgiftsskydd har inte alltid utvärderats.

Utvärderingsmetoder

Utvärderingarna ska ske enligt fleråriga program och program för enskilda år. Dessa ska ske med hjälp av frågeformulär, besök på platsen eller en kombination av båda. Det är främst tänkt att röra sig om föranmälda besök och det är kommissionen som avgör om det finns skäl för besök på plats efter att den inhämtat råd från samordningsgruppen. Det finns dock en möjlighet att genomföra oanmälda besök beroende på hur allvarliga de konstaterade svagheter är och vilka åtgärder som vidtagits för att avhjälpa dem. Beslut om oanmälda besök på plats för att övervaka om handlingsplaner har genomförts fattas av kommissionen i nära samråd med samordningsgruppen. Även tematiska eller regionala utvärderingar kan föras in i årsprogrammen.

Det står Europol och Eurojust fritt att sammanställa riskanalyser som kommissionen i så fall kommer att använda sig av i planeringen av utvärderingarna.

Medlemsstaternas experter

Medlemsstaternas experter ska fortsatt spela en viktig roll i utvärderingsprocessen och inom den expertgrupp som ska utföra ett besök ska en samordnare utses bland medlemsstaterna. Denne har även det övergripande ansvaret för att sammanställa utvärderingsrapporten. Europol och Eurojust kan delta som observatörer vid utvärderingsbesöken. Om utvärderingen bygger enbart på ett frågeformulär eller ett oanmält besök sammanställer kommissionen rapporten.

Medlemsstaterna, Europol och Eurojust ska garantera att experterna som de utser har de kvalifikationer som krävs, både teoretiskt och praktiskt. Antalet experter i en grupp ska begränsas till högst åtta personer och kommissionen

utser vilka tjänstemän som ska delta utifrån kompetensområde och geografiska hemvist.

Kommissionen ska delge medlemsstaten en utvärderingsrapport inom fyra veckor efter besöket på platsen eller efter att den har mottagit svaren på frågeformuläret.

Uppföljning av utvärderingen

Efter det att utvärderingsrapporten har presenterats ska den utvärderade medlemsstaten inom två veckor presentera sina kommentarer till rapporten och inom sex veckor ta fram en handlingsplan för hur de konstaterade svagheter och bristerna ska åtgärdas. Medlemsstaterna ska uppmanas att kommentera rapporten och handlingsplanen. Medlemsstaten ska även åläggas att rapportera om genomförandet av handlingsplanen inom sex månader. Kommissionen kan planlägga och genomföra oanmält besök på plats för att försäkra sig om att handlingsplanen genomförs korrekt. Om allvarliga brister föreligger ska kommissionen underrätta rådet utan dröjsmål.

Förordningen

De utvärderingsområden som regleras genom förordningen är inre gränser, yttre gränser, visering, uppgiftsskydd, SIS och narkotika (avser genomförande av systemet med läkarintyg för Schengen rörande resenärer med behov av narkotikaklassade läkemedel och eventuella hinder som uppstått).

Utvärderingsmetoder

Utvärderingarna ska ske enligt fleråriga program och program för enskilda år som fastställs av kommissionen i nära samarbete med samordningsgruppen. Utvärderingarna ska ske med hjälp av frågeformulär, besök på platsen eller en kombination av båda. Både föranmälda och oanmälda besök på plats kan genomföras. Behovet av besök på plats kommer att avgöras av kommissionen från fall till fall efter samråd med medlemsstaterna och med hänsyn till bl.a. den riskanalys som Frontex ska sammanställa. Även tematiska eller regionala utvärderingar kan föras in i årsprogrammen.

Experter från medlemsstaterna

Medlemsstaternas experter ska fortsatt spela en viktig roll i utvärderingsprocessen och de kommer att delta både i föranmälda och oanmälda besök och ge råd till kommissionen i samband med att årsprogrammen och de fleråriga programmen utarbetas. Frontex får delta som observatör. Medlemsstaterna ska garantera att experterna som de utser

har de kvalifikationer som krävs, både teoretiskt och praktiskt. Antalet experter i en grupp ska begränsas till högst åtta personer vid förannonserade besök och högst sex vid oanmälda besök och det är kommissionen som utser vilka tjänstemän som ska delta utifrån kompetensområde och geografiska hemvist.

Frågan om korrekt tillämpning av den fria rörligheten för personer enligt artikel 14 i EG-fördraget ska anförtros helt åt kommissionen som ska utvärdera hur avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna har genomförts.

Om utvärderingen enbart bygger på ett frågeformulär eller ett oanmält besök sammanställer kommissionen rapporten. Om rapporten bygger på anmälda besök ska rapporten sammanställas av expertgruppen men tjänstemannen från kommissionen ska ha det övergripande ansvaret. Kommissionen ska delge medlemsstaten rapporten inom fyra veckor efter besöket på platsen eller efter att den har mottagit svaren på frågeformuläret.

Uppföljning av utvärderingen

Efter det att utvärderingsrapporten har presenterats ska den utvärderade medlemsstaten inom två veckor presentera sina kommentarer till rapporten och inom sex veckor ta fram en handlingsplan för hur de konstaterade svagheterna och bristerna ska åtgärdas. Medlemsstaterna ska uppmanas att kommentera rapporten och handlingsplanen. Medlemsstaten ska även åläggas att rapportera om genomförandet av handlingsplanen inom sex månader. Kommissionen kan planlägga och genomföra oanmält besök på plats för att försäkra sig om att handlingsplanen genomförs korrekt. Om det finns verkligt allvarliga brister ska kommissionen underrätta rådet utan dröjsmål.

Förslaget ska inte påverka kommissionens befogenhet att inleda fördragsbrottstalan (artikel 226 EG-fördraget).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Genomförandet av utvärderingar regleras inte i nationell rätt utan grundar sig i nuläget endast på ett EU-beslut från 1998 om att inrätta en ständig kommitté för genomförande av Schengenkonventionen (SCH-Com-ex (98) 26 def, 16.9.1998) där mandatet för utvärderingarna regleras. Dessa genomförs idag av medlemsstaterna och rekommendationerna antas enhälligt i rådet.

Förslaget till ny mekanism för att utvärdera tillämpningen av gemenskaps- och EU-rätt kräver inte att medlemsstaterna införlivar några bestämmelser i nationell lagstiftning varför ett antagande av förslagen inte bedöms kräva någon ny lagstiftning.

Eftersom kommissionen kommer att vara ansvarig för den nya utvärderingsmekanismen blir det kommissionens uppgift att fördela personalresurser och anslag. Kostnader som medlemsstaternas experter ådrar sig kommer att ersättas, vilket inte görs idag. Regeringen ska verka för budgetrestriktiva lösningar. Eventuella ökade utgifter som uppstår på statsbudgeten ska finansieras genom omprioriteringar inom relevant utgiftsområde. Om frågan medför ökade utgifter på EU-budgeten ska dessa i första hand finansieras genom omprioriteringar inom EU:s budget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig positivt till att effektivisera utvärderingsprocessen av medlemsstaternas genomförande av Schengenregelverket. Det är en tidigare framförd önskan av medlemsstaterna och länge fördiskussion som ägt rum i rådsarbetsgruppen för Schengenutvärderingar. Förslagen främjar snabbare hantering och omhändertagande av de rekommendationer som presenteras efter utvärderingarna för att förbättra och utveckla medlemsstaternas tillämpning av Schengenregelverket. Regeringen välkomnar även oanmälda besök i medlemsstaterna, vilket bör ge en mer realistisk bild av hur medlemsstaterna använder sig av de bestämmelser som krävs enligt regelverket. Att besöken samordnas i mindre krets och att antalet deltagande experter begränsas vid utvärderingarna är också positivt för att öka effektiviteten.

Regeringen har i nuläget inga invändningar mot att kommissionen tar ett större ansvar för utvärderingarna. När det gäller gemenskapslagstiftningen har kommissionen redan idag en sådan utvärderingsmöjlighet rörande de delar av Schengensamarbetet som ligger inom den första pelaren och enligt förslaget ska arbetet i stora delar genomföras tillsammans med medlemsstaterna. Inom EU-lagstiftningen äger inte kommissionen någon kompetens och enligt förslaget ges heller inte kommissionen någon möjlighet att ålägga medlemsstaterna sanktioner när brister upptäcks vid utvärderingar. Kommissionen har en samordnande roll och ska rapportera till rådet i fall större brister upptäcks i en medlemsstat. Därefter är det rådets uppgift att avgöra om särskilda åtgärder ska vidtas. Dessutom är utvärderingar av medlemsstater som önskar ansluta sig till samarbetet undantagna från förslagen. Kompetensavgränsningarna måste dock analyseras vidare innan slutlig ställning tas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har uttryckt sig positiva till en effektivisering av utvärderingarna. Diskussion har ännu inte påbörjats.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

2008/09:FPM115

Europaparlamentet har ännu inte lämnat några synpunkter.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen har inte varit föremål för remissbehandling.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artiklarna 30 och 31 i EU-fördraget samt artikel 66 i EG-fördraget.

Rådsbeslutet antas genom enhällighet i rådet och förordningen antas av rådet efter konsultation med Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Målet med förslagen är att effektivisera den befintliga utvärderingsmekanismen för Schengen, vilken fram till nu har varit rådets ansvar. Detta mål kan enligt förslagen endast uppnås på EU-nivå, vilket därför skulle vara förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Förslagen anses proportionerliga då de faller inom de befintliga ramarna, men ändrar reglerna såtillvida att antalet deltagande experter minskar och effektiviteten ökar.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslagen presenterades av kommissionen den 4 mars 2009 och en första muntlig presentation ägde rum i rådet den 17 mars 2009 i rådsarbetsgruppen för Schengenutvärdering. Förhandlingar kommer att påbörjas under våren och fortsätta över det svenska ordförandeskapet. Det finns ingen uttalad sluttid för förhandlingarna av förslagen.

4.2 Fackuttryck/termer

Schengenregelverket – Bestämmelserna inom Schengenregelverket såsom det införlivats inom Europeiska unionens ramar genom det protokoll som bifogas fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt de akter som bygger på detta regelverk eller på annat sätt står i samband med det, såvitt dessa bestämmelser eller akter har sin rättsliga grund i avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen eller i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

