



Udlændinge- og Integrationsministeriet

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Rådets forordning om indførelse og anvendelse af en evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne og om ophævelse af forordning (EU) nr. 1053/2013

KOM(2021) 278 endelig

Nyt notat

Dette grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengenreglerne¹.

1. Resumé

Forlaget om en ny evaluerings- og overvågningsmekanisme til kontrol af medlemsstaternes anvendelse af Schengenreglerne blev fremsat af Kommissionen den 2. juni 2021 i forbindelse med Kommissionens meddelelse om en ny Schengenstrategi. Formålet med Schengenevalueringsmekanismen er at opretholde en høj grad af gensidig tillid mellem de deltagende medlemsstater og dermed bidrage til et velfungerende Schengenområde ved at sikre, at medlemsstaterne anvender Schengenreglerne effektivt. Med forslaget ophæves og erstattes forordning (EU) nr. 1053/2013, som fastsætter reglerne for den nuværende evalueringsmekanisme. Forslaget sigter for det første på at øge mekanismens strategiske fokus og sikre en mere hensigtsmæssig anvendelse af de forskellige evalueringsværktøjer ved bl.a. at fjerne en forhåndsbestemt liste over politikområder og forlænge evalueringscyklussen fra 5 til 7 år. For det andet forenkler forslaget nuværende procedurer ved bl.a. at fokusere på Rådets godkendelse af henstillinger på tematiske evalueringer, førstegangsevalueringer og tilfælde af alvorlige mangler. For det tredje medfører forslaget et styrket fokus på grundlæggende rettigheder, herunder gennem øget inddragelse af EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder og anvendelse af dokumentation fra bl.a.

¹ Forslaget til forordning er fremsat efter Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet"). Da forordningen imidlertid udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4 ("opt in").

25. august 2021

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Søren Lauritzen

Tel. 61 98 34 85
Mail slau@uim.dk

Sags nr. 2021 - 13130
Akt-id 1715125

ikke-statslige organisationer. For det fjerde har forslaget til formål at optimere deltagelsen af medlemsstaternes eksperter og samarbejdet med EU-organer, -kontorer og -agenturer, bl.a. gennem oprettelse af en pulje af eksperter, hvortil medlemsstaterne har pligt til at bidrage. Evaluering af gennemførelsen af Schengenreglerne er ikke reguleret i dansk lovgivning, og forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

2. Baggrund

Kommissionen udsendte i forlængelse af Migrations- og Asylpagten fra september 2020 d. 2. juni 2021 en meddelelse om en ny Schengenstrategi. Sammen med meddelelsen fremsatte Kommissionen et forslag til en ny forordning om evaluerings- og overvågningsmekanismen til kontrol af anvendelsen af Schengenreglerne. Forslaget skal erstatte den nuværende evaluerings- og overvågningsmekanisme (forordning (EU) nr. 1053/2013). Det forventes, at Kommissionen som led i en reform af Schengen i slutningen af 2021 også vil præsentere et forslag til revision af Schengenrænsekodeks, herunder reglerne for midlertidig indførelse af grænsekontrol ved de interne grænser.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Retsgrundlaget for forslaget er artikel 70 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF). Det fastsættes i artikel 70, at Rådet på forslag af Kommissionen kan vedtage foranstaltninger om, hvordan medlemsstaterne i samarbejde med Kommissionen foretager en objektiv og upartisk evaluering af deres myndigheds gennemførelse af Unionens politikker på området frihed, sikkerhed og retfærdighed.

I overensstemmelse med aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen skal forslaget forelægges Europa-Parlamentet til høring, så der kan tages hensyn til dets udtalelse, inden den endelige tekst vedtages. Det skal dog vedtages efter en særlig lovgivningsprocedure.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet"). Da forordningen udbygger Schengenreglerne, skal Danmark imidlertid i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter Rådets vedtagelse træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret.

Såfremt Danmark tilslutter sig forordningen, skabes en mellemstatslig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater og associerede Schengenlande, der er bundet af forordningen.

3. Formål og indhold

Schengenevalueringerne sker som hovedregel gennem besvarelse af et spørgeskema og efterfølgende evalueringsbesøg med deltagelse af eksperter fra andre

medlemslande og Kommissionen. Der kan også gennemføres tematiske evalueringer, fx af medlemslandenes strategier for integreret grænseforvaltning (IBM). På baggrund af evalueringen udarbejdes evalueringsrapporter og henstillinger, som medlemsstaterne har pligt til at følge op på gennem handleplaner.

Kommissionen foretager evalueringerne i samarbejde med eksperter fra medlemsstaterne i medfør af artikel 70 i TEUF. Denne peer-to-peer-tilgang er ifølge Kommissionens forslag vigtig for at sikre ansvarlighed, ejerskab af resultater og gensidig tillid.

Evalueringerne sker efter flerårige programmer, som udarbejdes af Kommissionen. Danmark blev senest evalueret i 2017. Næste evaluering af Danmark er planlagt i 2022.

Kommissionen fremlagde i 2020 en evaluering af Schengenevalueringerne under det nuværende forordning (1053/2013) i perioden 2015-2019. Evalueringen konkluderer, at medlemsstaterne generelt gennemfører Schengenreglerne tilfredsstillende, idet alvorlige mangler er blevet behørigt afhjulpet. Evalueringen viser dog også betydelige mangler, idet evalueringsprocessen og opfølgningen på og gennemførelsen af handleplanerne bl.a. tager uforholdsmæssigt lang tid. Kommissionen bemærker, at mekanismen tilsyneladende ikke skaber tilstrækkelig tillid mellem medlemsstaterne, eftersom flere medlemsstater har forlænget kontrollen ved de indre grænser på trods af positive evalueringer og en generel vurdering af, at medlemsstaternes gennemførelse af Schengenreglerne er tilfredsstillende.

Kommissionen anfører i forslaget, at formålet med Schengenevalueringmekanismen er at opretholde en høj grad af gensidig tillid mellem de deltagende medlemsstater og dermed bidrage til et velfungerende Schengenområde ved at sikre, at medlemsstaterne anvender Schengenreglerne effektivt. Med forslaget ønsker Kommissionen at sikre, at Schengenevalueringmekanismen forbliver formålstjenstlig, og at dens potentiale kan udnyttes fuldt ud, således at den kan tilpasses den seneste lovgivningsmæssige udvikling, håndtere nye udfordringer og omfatte nye medlemsstater, som fuldt ud eller delvis anvender Schengenreglerne.

Kommissionen angiver, at forslaget overordnet har fire primære formål:

1. Øge mekanismens strategiske fokus og sikre en mere hensigtsmæssig anvendelse af de forskellige evalueringsværktøjer

Dette skal bl.a. ske ved at fjerne listen i den nuværende forordning over specifikke politikområder, der skal evalueres. Inden for rammerne af den gældende forordning er hver medlemsstat blevet evalueret på seks politikområder ved hjælp af seks individuelle evalueringer, som resulterer i seks evalueringsrapporter og seks sæt henstillinger. De seks politikområder er 1) forvaltning af de ydre grænser, 2) tilbagevendelse, 3) den fælles visumpolitik, 4) politisamarbejde, 5) Schengeninformatonssystemet (SIS) og 6) databaseskyttelsesreglerne.

Ved at fjerne listen over politikområder sigter forslaget på at skabe større fleksibilitet, således at mekanismen bl.a. hurtigt kan tilpasses til Schengenreglernes dynamiske karakter, herunder i forhold til de nye it-systemer på Schengenområdet i form af bl.a. nyt ind- og udrejsesystem (EES), nyt system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og interoperabilitet mellem it-systemerne på Schengenområdet mv.

Forslaget medfører desuden bl.a. et større fokus på risikobaserede evalueringer, ligesom evalueringscyklussen for de flerårige programmer ændres fra fem til syv år. Uanmeldte besøg vil fremover generelt ikke længere kræve forudgående underretning (24 timer under den nuværende forordning). Det skal sikre bedre brug af uanmeldte evalueringer.

2. Afkorte og forenkler procedurene for at gøre processen mere effektiv og øge fagfællepresset

Kommissionens forslag sigter på at sikre en hurtigere evalueringsproces med klare procedurefrister. Det skal bl.a. ske ved, at Kommissionen generelt vil vedtage evalueringsrapporter og henstillinger i én retsakt. Under den nuværende forordning vedtager Kommissionen først evalueringsrapporter, hvorefter Rådet vedtager henstillinger. Kommissionens forslag understreger, at Rådets fulde inddragelse fortsat sikres i kraft af undersøgelsesproceduren i Schengenudvalget, hvori alle medlemsstaterne deltager og stemmer om den retsakt, der omfatter både evalueringsresultaterne og henstillingerne. Rådet vil herudover også fremover skulle vedtage henstillinger vedr. tematiske evalueringer, førstegangsevalueringer (når det skal besluttes, om en medlemsstat er rede til at anvende Schengenreglerne fuldt ud eller på et bestemt område) samt i tilfælde af en alvorlig mangel.

Med forslaget får Rådet en større rolle i opfølgningen på og overvågningen af fremskridt med disse tilfælde. Navnlig vil Rådet i tilfælde af en alvorlig mangel fastsætte fristerne for gennemførelsen af henstillingerne, og Rådet vil angive, hvor hyppigt den pågældende medlemsstat skal indgive statusrapporter, som skal sendes til både Kommissionen og Rådet. Forslaget indeholder endvidere styrkede bestemmelser, der fremskynder processen i tilfælde, hvor evalueringerne påviser en alvorlig mangel. Der indføres fx en hasteprocedure i tilfælde af en alvorlig mangel for at sikre, at de konstaterede mangler straks afhjælpes.

Forslaget indeholder samtidigt forenkling af nuværende bestemmelser. Med forslaget stilles der fx ikke længere krav om, at evalueringsrapporterne skal behandles som dokumenter, der er klassificeret som "EU Restricted". Medlemsstaterne bevarer dog muligheden om at anmode om, at de klassificeres. Ligeledes vil opfølgningsrapporter på implementering af henstillinger gennem handleplanerne fremover skulle fremsendes hver sjette måned i stedet for som i dag hver tredje måned.

3. Styrke evalueringen af, hvorvidt de grundlæggende rettigheder overholdes i forbindelse med Schengenreglerne.

Forslaget indebærer yderligere styrkelse af evalueringen af overholdelsen af grundlæggende rettigheder i forbindelse med gennemførelsen af Schengenreglerne. Det

sker fx i form af øget indgivelse af risikoanalyser fra Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og anvendelse af dokumentation fra tredjeparter, herunder uafhængige myndigheder, ikke-statslige organisationer og internationale organisationer.

4. Optimere deltagelsen af medlemsstaternes eksperter og samarbejdet med EU-organer, -kontorer og -agenturer

Med forslaget oprettes en pulje af eksperter. Under den nuværende forordning udpeges eksperter forud for hver evaluering. Det har vist sig tidskrævende, og medlemsstaterne er ikke altid været i stand til at udpege tilstrækkeligt mange kvalificerede eksperter. Der har således været vedvarende mangel på eksperter på bestemte politikområder. Kommissionen lægger derfor op til at erstatte det nuværende system med en ny pulje, hvor medlemsstaterne hvert år skal udpege mindst én ekspert pr. politikområde, som skal fastlægges i de kommende flerårige evalueringsprogrammer (f.eks. visa, forvaltning af de ydre grænser, tilbagesendelse og databeskyttelse) og sikre, at de står til rådighed.

Forslaget indeholder endvidere en styrkelse af samarbejdet med Frontex, Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA), Europol, Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse. Det fastsættes i forslaget, at samarbejdet skal være gensidigt, således at alle disse agenturer og organer også kan drage nytte af de oplysninger, der indsamles i løbet af evalueringsprocessen. Kommissionen vil også kunne indhente flere forskellige typer oplysninger og risikoanalyseprodukter fra organerne og agenturerne.

Forslaget øger også synergierne med andre evaluerings- og overvågningsmekanismer, der gennemføres af EU-agenturer og -organer, herunder fx Frontex' sårbarhedsvurderinger.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i forslaget, at evalueringen af den nuværende forordning i 2020 har bekræftet, at der er behov en mekanisme på EU-plan. Kommissionen finder, at EU-merværdien af mekanismen først og fremmest skyldes, at Kommissionen og medlemsstaterne har et fælles ansvar. Kommissionen fremhæver, at evalueringer på EU-plan kan sikre rettidig konstatering af fejl, der skyldes manglende symmetri, forskelle og ukorrekt gennemførelse af Schengenreglerne, som kan udgøre en risiko for Schengenområdet integritet. Endvidere finder Kommissionen, at inddragelsen af andre lande i evalueringen af de enkelte lande gennem såkaldt fagfællepres (peer-to-peer) på EU-plan skaber det nødvendige incitament til at sikre, at medlemsstaterne hurtigt afhjælper mangler, især i tilfælde af alvorlige mangler.

Regeringen finder, at forslaget må anses for at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet og kan i den forbindelse tilslutte sig Kommissionens betragtninger. Regeringen er således enig i, at en yderligere styrkelse af Schengenevalueringssystemet alene kan opnås ved, at der på EU-niveau fastsættes nærmere regler herom.

6. Gældende dansk ret

Evaluerings- og overvågningsaktiviteterne i de lande, som deltager i Schengensamarbejdet, er ikke reguleret i dansk lovgivning. Forslaget giver på den baggrund ikke anledning til at redegøre nærmere for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som anført under afsnit 2 er forslaget omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne af den nugældende forordning er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da forordningen imidlertid udgør en udbygning af Schengenreglerne, vil Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter Rådets vedtagelse af forordningen skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i Danmark på mellemstatsligt grundlag.

Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Kommissionen angiver, at det koster Kommissionen ca. 15 mio. kr. (2 mio. EUR) årligt at drive mekanismen. Udgiftsniveauet ventes at forblive uændret, og forslaget forventes ikke at kræve ekstra menneskelige eller finansielle ressourcer ud over dem, der allerede er tildelt Kommissionen. Dette skyldes primært den række ændringer, som reducerer Kommissionens administrative byrde, og de bestemmelser, som gør det muligt at foretage mere målrettede evalueringer med mindre hold.

Det fremhæves i betragtningerne til forslaget, at de operationelle omkostninger i forbindelse med evaluering- og overvågningsaktiviteterne (rejser, indlogering og underhold) afholdes over Unionens budget. Det fremhæves endvidere, at dagpenge til nationale eksperter, der deltager i evaluering- og overvågningsmissioner, og personaleudgifterne til dem, der erstatter disse eksperter under deres fravær, kan dækkes via medlemsstaternes nationale programmer inden for rammerne af de relevante EU-fonde. For Danmarks vedkommende vil det sige, at et nyt program under instrumentet for grænser og visum (BMVI) eventuelt vil kunne dække disse omkostninger. Der er imidlertid ikke med forslaget lagt op til, at fondsmidlerne skal dække de generelle omkostninger forbundet med løbende at kunne stille tilstrækkeligt kvalificerede eksperter til rådighed.

Forslaget vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser i øvrigt.

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er overordnet positiv over for en styrkelse af Schengenevalueringssystemet, men har endnu ikke taget endelig stilling til de enkelte elementer i forslaget.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Folketingets Europaudvalg er dog på møde den 3. juni 2021 blevet orienteret om Kommissionens meddelelse om en ny Schengenstrategi, herunder at Kommissionen i den forbindelse har vedtaget et forslag til ændring af forordningen om Schengenevalueringsmekanismen.