



Förordning om Schengens utvärderings- och övervakningsmekanism 2020/21:FPM120

Justitiedepartementet

2021-07-12

Dokumentbeteckning

COM (2021) 278 final

Förslag till rådets förordning om inrättande av en utvärderings- och övervakningsmekanism avsedd att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket, samt upphävande av förordning (EU) nr 1053/2013

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat ett förslag till reviderad förordning för den s.k. Schengenutvärderingsmekanismen efter att en omfattande översyn gjorts av hur det senaste fleråriga programmet fungerat (2015–2019), baserat på nu gällande bestämmelser. Förslaget syftar bl.a. till att göra utvärderingsprocesserna mer effektiva genom kortare tidsramar och högre krav på medlemsstaterna att vidta snabbare åtgärder, samt ett justerat förfarande för deltagande av medlemsstaternas experter. Instrumentet föreslås vidare bli mer strategiskt genom tematiska utvärderingsområden i kombination med oannonserade besök, samt att återbesök införs som huvudregel när allvarliga brister identifierats. Vidare föreslås bl.a. längre intervaller mellan utvärderingarna, flexibilitet i förhållande till ev. ny lagstiftning, vissa administrativa lättnader samt ökade möjligheter att beakta andra utvärderingsmekanismer.

Regeringen är överlag positiv till förslaget och välkomnar de inslag som kan medföra att utvärderingsinstrumentet blir mer effektivt, enhetligt och förutsebart. Samtidigt finns det enskilda inslag som behöver granskas närmare innan slutlig ställning kan tas. Det rör bl.a. förslaget om att inrätta en pool av utvärderingsexperter, förslaget om att utvärderingsrapport och rekommendationer ska antas samtidigt av kommissionen, samt vissa förslag som rör oannonserade besök.

1.1 Ärendets bakgrund

Sedan Schengenområdet började utvecklas i mitten av 1980-talet bland de medlemsstater som var beredda att då avskaffa gränskontrollerna vid sina inre gränser, har området inte bara utvidgats betydligt utan även mötts av en rad utmaningar. En av de kompensatoriska åtgärderna för frånvaron av inre gränskontroller utgörs av utvärderings- och övervakningsmekanismen, som syftar till att kontrollera efterlevnaden av regelverket och stärka det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna genom deltagande av medlemsstaternas experter vid utvärderingar. Enligt artikel 22 i den nu gällande Schengenutvärderingsförordningen (1053/2013) ska en översyn av tillämpningen av bestämmelserna göras inom sex månader efter att samtliga rapporter om medlemsstaternas efterlevnad av regelverket under det första fleråriga programmet (2015–2019) har antagits. Enligt kommissionen har översynen inneburit att påtagliga förbättringar konstaterats när det gäller tillämpningen av regelverket samt att allvarliga brister har hanterats, men det finns signifikanta svagheter i bestämmelserna som behöver åtgärdas. Dessa svagheter bedöms vara bristande strategiskt fokus, för liten förmåga att anpassa sig till ändrade förutsättningar och omständigheter samt alltför långsamma och utdragna procedurer. Förslaget syftar därför till att komma tillrätta med dessa svagheter genom en rad justeringar av den befintliga mekanismen.

Förslaget om en ny utvärderings- och övervakningsmekanism presenterades samtidigt som meddelandet om Schengenstrategin (FPM 2020/21:119).

1.2 Förslagets innehåll

För att åtgärda de tillkortakommanden som identifierats i tillämpningen av den befintliga förordningen förlås en ökad ambitionsnivå när det gäller strategiskt fokus, förkortade och förenklade procedurer, ökat inslag av s.k. peer pressure, stärkt inslag av grundläggande rättigheter, optimerat expertdeltagande samt förbättrade möjligheter till synergier med andra utvärderingsinstrument. För att uppnå dessa målsättningar föreslås bl.a. följande förändringar i förhållande till nuvarande bestämmelser.

Tematiska utvärderingsområden

För varje flerårigt utvärderingsprogram ska prioriterade områden identifieras. I stället för fasta områden för utvärdering (yttre gränskontroll, Schengens informationssystem, återvändandepolitik, viseringspolitik, polissamarbete, straffrättsligt samarbete, dataskydd och avsaknad av inre gränskontroll) tillämpas periodiska utvärderingsområden, med möjlig komplettering av s.k. tematiska fokusområden. Vidare förlås de fleråriga utvärderingsprogrammen bli mindre detaljstyrda och i större utsträckning kunna anpassas till omvärldshändelser (t.ex. pandemier).

Möjlighet till synergier med andra utvärderingsinstrument (t.ex. de analyser av sårbarheter vid EU:s yttre gräns som Frontex gör två gånger årligen) ska kunna beaktas i större utsträckning för att möjliggöra större enhetlighet och undvika dubbelarbete. Varje medlemsstat ska utvärderas genom en ordinarie och en oannonserad utvärdering per sjuårsperiod i stället för en gång per femårsperiod. Förutsättningarna för oannonserade besök ändras så att någon förvarning om 24 timmar inte längre ges. Resultat av Schengenutvärderingar ska regelbundet lyftas till politisk nivå.

Förkortade och förenklade tidsramar

För att snabba upp utdragna tidsramar för uppföljning efter genomförda platsbesök i medlemsstaterna föreslås kortare och förenklade procedurer, innebärande bl.a. att utvärderingsrapport och rekommendationer antas samtidigt av kommissionen, i stället för ett tvåstegs-förfarande där rekommendationerna antas av rådet. Vid allvarliga brister föreslås medlemsstaterna presentera en handlingsplan inom en månad. Vid allvarliga brister genomförs också ett obligatoriskt återbesök inom ett år. Även vid förstagsutvärderingar genomförs ett obligatoriskt återbesök. För att minska den administrativa bördan och öka effektiviteten införs längre intervaller mellan medlemsstaternas återrapporteringskrav efter genomförda utvärderingar. Medlemsstaterna ska var sjätte månad (i stället för var tredje) rapportera vidtagna åtgärder som vidtagits för att efterleva rekommendationerna.

Deltagande av medlemsstaternas experter

Förslaget innebär att medlemsstaterna ska bidra till en pool av experter som ska stå till förfogande på årsbasis till de utvärderingar som planeras, i stället för att tidigare ha haft möjlighet att nominera experter inom vissa tidsramar inför varje utvärderingstillfälle.

Förslaget innebär att nuvarande förordning (EU) 1053/2013 upphävs och ersätts.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslaget till ny förordning för att utvärdera tillämpningen av Schengenregelverket kräver inte att medlemsstaterna införlivar några bestämmelser i nationell lagstiftning varför ett antagande inte bedöms kräva någon ny lagstiftning.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Finansiering ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Förslaget

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är överlag positiv till förslaget och välkomnar de inslag som kan medföra att utvärderingsinstrumentet blir mer effektivt, enhetligt och förutsebart. Samtidigt finns det enskilda inslag som behöver granskas närmare innan slutlig ställning kan tas. Det rör bl.a. förslaget om att inrätta en pool av utvärderingsexperter, förslaget om att utvärderingsrapport och rekommendationer ska antas samtidigt av kommissionen, samt vissa förslag som rör oannonserade besök.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

En övervägande majoritet av medlemsstaterna har på ett övergripande plan välkomnat förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ej kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 70 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, FEUF. Beslut fattas enligt en särskild lagstiftningsprocedur, där rådet beslutar med kvalificerad majoritet efter samråd med Europaparlamentet. Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Förslaget innebär att den befintliga utvärderingsmekanismen ska vidareutvecklas och bli mer effektiv när det gäller kontrollen av efterlevnaden av regelverket inom Schengenområdet. Målet med förslaget kan bara uppnås på EU-nivå. Regeringen bedömer därför att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen, samt att det är proportionerligt i förhållande till avsedd målsättning.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för Schengenfrågor (Sch-Eval). Det första förhandlingstillfället ägde rum den 1 juli 2021. Därefter återupptas förhandlingarna i september 2021.

4.2 Fackuttryck/termer