

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 4.3.2009
KOM(2009)105 slutlig

2009/0032 (CNS)

Förslag till

RÅDETS BESLUT

**om inrättande av en utvärderingsmekanism avsedd att övervaka tillämpningen av
Schengenregelverket**

MOTIVERING

1. BAKGRUND

• Motiv och syfte

Huvudmålet med detta förslag till beslut är att skapa en rättslig ram för att utvärdera om de delar av Schengenregelverket som ingår i EU:s lagstiftning tillämpas korrekt. Förslaget läggs fram parallellt med ett förslag till förordning om en utvärderingsmekanism som syftar till att kontrollera att de Schengenbestämmelser som utgör gemenskapslagstiftning tillämpas korrekt. Systemet med en ”dubbel” utvärderingsmekanism ska underlätta för medlemsstaterna att ha fortsatt förtroende för varandras förmåga att ändamålsenligt och effektivt genomföra de kompletterande åtgärder som behövs för att skapa ett område utan inre gränser.

Det övergripande målet för den nya mekanismen bör vara att säkra ett insynsvänligt, verkningsfullt och konsekvent genomförande av Schengenregelverket, på ett sätt som också speglar de förändringar av rättsläget som följer av att detta regelverk integrerats i EU-systemet.

• Allmän bakgrund

Det område utan inre gränser – ofta kallat Schengenområdet – som har inrättats genom Schengenregelverket började utvecklas på 1980-talet genom ett samarbete mellan de medlemsstater som var beredda att avskaffa gränskontrollerna vid sina inre gränser och genomföra de kompletterande åtgärder som behövdes för ändamålet, bland annat gemensamma regler för kontrollerna vid de yttre gränserna, en gemensam viseringspolitik, polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt uppbyggnaden av Schengens informationssystem (SIS). Man kunde inte fatta beslut om att avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna genom gemenskapsbestämmelser, eftersom medlemsstaterna i det skedet inte kunde enas om att detta var nödvändigt för att uppnå målet med en fri rörlighet för personer (enligt artikel 14 i EG-fördraget). Sedan dess har emellertid alla de dåvarande medlemsstaterna utom Förenade kungariket och Irland anslutit sig till Schengenområdet.

Schengenregelverket integrerades med EU-systemet i och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft 1999¹.

Schengenområdet bygger på att medlemsstaterna har ett fullständigt förtroende för varandras förmåga att genomföra de kompletterande åtgärder som behövs för att de inre gränskontrollerna ska kunna avskaffas, dvs. att varje medlemsstat utför kontroller vid de yttre gränserna inte enbart för att slå vakt om sina egna intressen utan också om intressena hos alla de övriga medlemsstater till vilka varje person som passerat de yttre gränserna fritt kan resa vidare.

¹ För att detta skulle bli möjligt behövde man definiera Schengenregelverket (se rådets förordning 1999/435/EG, EGT L 176, 10.7.1999, s. 1) och fastställa en rättslig grund i fördragen för varje bestämmelse eller beslut som ingick i detta regelverk (se rådets beslut 1999/436/EG, EGT L 176, 10.7.1999, s. 17). Var och en av bestämmelserna i Schengenregelverket tilldelades således en rättslig grund, antingen under första eller tredje pelaren. De bestämmelser (gällande SIS) för vilka det inte gick att fastställa en enskild rättslig grund ansågs sortera under tredje pelaren. Alla ändringar av Schengenregelverket måste ha en korrekt rättslig grund.

För att bibehålla och stärka det ömsesidiga förtroendet inrättade Schengenstaterna 1998 en ständig kommitté, vars mandat fastställdes genom ett beslut av verkställande kommittén för Schengen (SCH/Com-ex (98) 26 def). Mandatet kan indelas i två huvuduppgifter:

1. Att kontrollera att alla villkor för anslutning till Schengenregelverket (avskaffande av kontroller vid de inre gränserna) är uppfyllda i de stater som vill ansluta sig (när reglerna ”börjar tillämpas”).
2. Att kontrollera att Schengenregelverket tillämpas korrekt i alla medlemsstater under genomförandeprocessen (”genomförandet”).

I fråga om Schengenområdet görs det alltså skillnad mellan att bestämmelser ”börjar tillämpas” och att de ”genomförs”. Man måste därför först utföra kontroller för att bekräfta att villkoren för ömsesidigt förtroende är uppfyllda, så att Schengenregelverket kan börja tillämpas. Därefter behövs det en löpande kontroll av att regelverket genomförs korrekt, så att det ömsesidiga förtroendet kan bibehållas. Så länge som Schengen var ett mellanstatligt projekt behövdes det särskilda regler för hur en korrekt tillämpning skulle kontrolleras.

Schengenregelverket har emellertid sedan införlivats inom Europeiska unionens ramar utan att omförhandlas. Den ständiga kommittén och dess mandat från 1998 integrerades således utan förändringar, förutom att kommittén omvandlades till en arbetsgrupp för utvärdering av Schengen (*Schengen Evaluation Working Group* SCH-EVAL). Tillämpliga artiklar i fördragen blev artikel 66 i EG-fördraget och artiklarna 30 och 31 i EU-fördraget, eftersom bestämmelserna i Schengenregelverket faller inom såväl första som tredje pelaren.

På grund av det mellanstatliga ursprunget har utvärderingen av Schengen alltid skötts av medlemsstaterna, med kommissionen som observatör. Detta arbetssätt är fortfarande logiskt när det gäller den första delen av kommitténs/arbetsgruppens mandat, eftersom regelverket för EU:s rättsliga och inrikes frågor inte innehåller någon motsvarighet till distinktionen mellan att ”börja tillämpa” och ”genomföra”. Det bör också påpekas att vid 2004 och 2007 års utvidgningar reglerades beslutsprocessen för avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och för fullständig tillämpning av Schengenregelverket genom anslutningsakterna, dvs. i primärrätt. Enligt anslutningsakterna ska dessa bestämmelser fastställas genom ett beslut av rådet efter samråd med Europaparlamentet. Det finns alltså ingen bestämmelse om initiativrätt för kommissionen i detta avseende.

Däremot framstår det arbetssätt som använts hittills som mindre logiskt när det gäller den andra delen av mandatet, särskilt – men inte enbart – i fråga om de aspekter som hör till den första pelaren². Redan i samband med att Schengenregelverket införlivades inom Europeiska unionen offentliggjorde kommissionen en förklaring där den bland annat framhöll det faktum att ”den verkställande kommitténs beslut om att inrätta en ständig kommitté för genomförande av Schengenkonventionen (SCH/Com-ex (98) 26 def av den 16 september 1998) inom unionens ram inte på något sätt påverkar de befogenheter som genom fördragen tillkommer kommissionen, särskilt dess ansvar som övervakare av fördragen”.

Eftersom det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna förutsätter att det sker en grundlig utvärdering innan en stat börjar tillämpa Schengenbestämmelserna, verkar det rimligt att låta denna utvärdering förbli deras ansvar. Dessutom kan inget beslut om att avskaffa

² Skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa omfattas av bestämmelser i EG-fördraget.

kontrollen vid de inre gränserna antas så länge en medlemsstat inte följer de givna rekommendationerna, vilket bör ses som ett tillräckligt starkt incitament till en fullständig och korrekt tillämpning av Schengenregelverket. Kommissionen kommer att fortsätta delta som observatör vid dessa utvärderingar.

- **Behovet av att bättre utvärdera hur Schengenregelverket tillämpas**

I Haagprogrammet från 2004 uppmanas kommissionen ”att, så snart kontrollerna vid de inre gränserna har avskaffats, lägga fram ett förslag om att komplettera den befintliga utvärderingsmekanismen i Schengen med en övervakningsmekanism som skall säkerställa fullt deltagande av medlemsstaternas experter och inbegripa oanmälda inspektioner”.

Alltsedan 1999 har kommissionen och medlemsstaterna fört diskussioner om hur utvärderingsmekanismen för Schengen skulle kunna förbättras, särskilt i fråga om den andra delen av mandatet, dvs. kontrollen av att Schengenregelverket tillämpas korrekt efter det att kontrollerna vid de inre gränserna har avskaffats. Man har framför allt konstaterat följande svagheter:

- (1) Den metod som hittills har använts inom utvärderingsmekanismen svarar inte upp mot behoven. Reglerna för utvärdering av konsekvent tillämpning och utvärderingsfrekvens är oklara, och det finns inte heller någon praxis för oanmälda besök.
- (2) En metod för prioritering baserad på riskanalys behöver införas.
- (3) En jämn, hög kompetensnivå hos de experter som deltar i utvärderingsarbetet behöver garanteras. De deltagande experterna behöver således ha tillräckliga juridiska kunskaper och praktisk erfarenhet för ändamålet. Att skicka en expert från varje medlemsstat till varje besök på platsen kan inverka negativt på effektiviteten. Man bör därför fastställa ett lämpligt antal experter som ska delta i dessa besök.
- (4) Dessutom behöver man förbättra rutinerna för uppföljning av de rekommendationer som sammanställts efter besöket på platsen, eftersom åtgärderna för att avhjälpa brister och den tid som förlöper innan bristerna åtgärdats varierar mellan olika medlemsstater.
- (5) Vidare återspeglas inte kommissionens roll som fördragets väktare i fråga om den första pelaren i det nuvarande utvärderingssystemet.

För att åtgärda dessa brister föreslås följande:

Utvärderingsmetoder

Enligt det föreliggande förslaget bör det införas en klar och tydlig planering, med fleråriga program och program för enskilda år, inklusive förhandsanmälda besök på platsen. För att se till att Schengenregelverket generellt sett tillämpas korrekt kommer de regelbundna utvärderingarna i medlemsstaterna att fortsätta. Utvärderingarna kan omfatta alla delar av Schengenregelverket som har sin rättsliga grund i fördraget om Europeiska unionen.

Utvärderingen kan ske via frågeformulär, besök på platsen eller en kombination av båda. Om båda metoderna används kan besöken på platsen genomföras en kort tid efter det att frågeformulären mottagits.

På senare år har medlemsstaterna inte ansett det vara nödvändigt att utvärdera samarbetet i straffrättsliga frågor eller kontrollen narkotika genom besök på platsen. Inte heller området uppgiftsskydd har alltid varit föremål för utvärderingsbesök på platsen.

Möjligheten att utföra besök på platsen är emellertid inte begränsad till området polissamarbete, utan kan användas inom alla de områden som täcks av Schengenregelverket. Det blir kommissionens uppgift att från fall till fall avgöra om det finns skäl att göra ett besök på platsen. Innan den fattar ett sådant beslut ska den hämta in råd från medlemsstaterna och väga in eventuella förändringar i den berörda medlemsstatens lagstiftning, förfaranden eller organisationsstruktur.

Om så krävs kan även tematiska eller regionala utvärderingar införas i årsprogrammet.

Både årsprogrammen och de fleråriga programmen ska kunna justeras vid behov.

I fråga om metoden för prioriteringar – vilken bör bygga på en riskbedömning mot bakgrund av Schengenbestämmelserna om polissamarbete och straffrättsligt samarbete – ser kommissionen ännu inte någon roll för Europol och Eurojust med tanke på hur deras mandat är utformade idag. Om emellertid Europol eller Eurojust skulle välja att ställa samman riskanalyser för dessa bestämmelser kommer kommissionen givetvis att använda sig av dessa i sin planering av utvärderingarna.

Experter från medlemsstaterna

Eftersom en korrekt tillämpning av de kompletterande åtgärder som krävs för att man ska kunna avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna är av yttersta vikt för medlemsstaternas inre säkerhet bör experter från medlemsstaterna även fortsättningsvis spela en viktig roll i utvärderingsprocessen. Medlemmarna i en expertgrupp som ska utföra ett besök på platsen ska inom gruppen utse en samordnare, som ska ha det övergripande ansvaret för att sammanställa rapporten. Med tanke på behovet av att arbeta i nära partnerskap för att säkra en effektiv utvärdering bör denna roll ges till en av medlemsstaternas experter.

För att garantera en hög specialkompetens måste medlemsstaterna intyga att deras utsedda experter har de kvalifikationer som behövs, inklusive gedigna teoretiska kunskaper om och praktisk erfarenhet från de områden som omfattas av utvärderingen, samt tillräckliga kunskaper om principer, förfaranden och tekniker för utvärdering genom besök på platsen.

Experter från Europol och Eurojust kan också delta i utvärderingarna som observatörer. Lämplig utbildning bör anordnas av berörda organ (till exempel Europeiska polisakademien [Cepol]), och medlemsstaterna bör inom ramen för befintliga finansiella instrument eller en vidareutveckling av dessa erbjudas ekonomiskt stöd för att anordna utbildning som är särskilt inriktad på utvärdering av Schengenregelverket.

Eftersom en effektiv utvärdering på platsen förutsätter att man begränsar antalet deltagande experter föreslås det att högst åtta experter deltar i varje besök.

Uppföljning av utvärderingen

För att effektivisera uppföljningen av de svagheter och brister som konstateras bör varje konstaterande i rapporten hänföras till en av tre kategorier. Inom två veckor bör den berörda medlemsstaten sedan lägga fram sina kommentarer till rapporten, och inom sex veckor bör den ta fram en handlingsplan för hur svagheter ska åtgärdas. Enligt förslaget kommer den

berörda medlemsstaten också att åläggas att rapportera om genomförandet av sin handlingsplan inom sex månader. Beroende på vilka svagheter som konstateras har kommissionen också möjligheten att planlägga och genomföra ett oanmält besök på platsen för att försäkra sig om att handlingsplanen genomförs korrekt. Om det finns verkligt allvarliga brister ska kommissionen underrätta rådet utan dröjsmål.

Införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar

För att garantera att alla delar av Schengenregelverket utvärderas på ett konsekvent sätt efter det att kontrollerna vid de inre gränserna har avskaffats kommer kommissionen att samordna utvärderingsprocessen inom de områden som omfattas av EU-fördraget. Genom att experter från medlemsstaterna deltar, och i synnerhet genom att en av dessa experter utses till samordnare, tas det hänsyn till de olika ansvarsområden som fastställs i fördragen.

De kostnader som följer av att medlemsstaternas experter deltar kommer att täckas av EU-budgeten.

Det bör framhållas att de bestämmelser som nya medlemsstater som ansluter sig till Schengenregelverket ska börja tillämpa inte omfattas av den nya utvärderingsmekanismen. Den korrekta tillämpningen av dessa bestämmelser måste först utvärderas av rådet, innan kontrollerna vid de inre gränserna kan avskaffas.

- **Befintliga bestämmelser på det område som berörs av förslaget**

Den verkställande kommitténs beslut om att inrätta en ständig kommitté för genomförande av Schengenkonventionen (SCH/Com-ex (98) 26 def, 16.9.1998)

- **Förenlighet med Europeiska unionens politik och mål på andra områden**

Förslaget är förenligt med Europeiska unionens politik och mål, särskilt målet att skapa och bibehålla ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

2. SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER

Inom rådets arbetsgrupp för utvärdering av Schengen har man allt sedan 1999 fört diskussioner om hur mekanismen för utvärdering av Schengen kan bli mer effektiv. Gruppen har bland annat enats om att begränsa antalet experter som deltar i varje utvärdering. Denna överenskommelse är emellertid inte rättsligt bindande, och varje medlemsstat har fortfarande rätt att skicka en expert till varje utvärderingsbesök, vilket ibland försvårar ett smidigt genomförande av dessa besök. Man har också diskuterat frekvensen och metodiken för utvärderingarna.

Kommissionen anordnade ett expertmöte i april 2008. Medlemsstaterna ställde sig där bakom den bedömning av svagheter i systemet som kommissionen lagt fram. Även om medlemsstaterna höll med om att den nuvarande mekanismen behöver ändras, uttryckte några av dem tvivel i fråga om kommissionens institutionella roll i en ny utvärderingsmekanism för Schengen.

3. RÄTTSLIGA ASPEKTER PÅ FÖRSLAGET

- **Sammanfattning av den föreslagna åtgärden**

Enligt detta lagförslag bör det införas en ny utvärderingsmekanism för Schengen, för att garantera ett insynsvänligt, verkningsfullt och konsekvent genomförande av Schengenregelverket. Förslaget utgör också en anpassning till de förändringar i rättsläget som följer av införlivandet av Schengenregelverket inom Europeiska unionen.

- **Rättslig grund**

Artiklarna 30 och 31 i fördraget om Europeiska unionen – det mellanstatliga mandatet infördes med artiklarna 30 och 31 i EU-fördraget (samt artikel 66 i EG-fördraget) som rättslig grund, och de områden som kan bli föremål för utvärdering förblir oförändrade.

- **Subsidiaritet och proportionalitet**

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

Förslaget faller inom de befintliga ramarna, men ändrar reglerna såtillvida att antalet deltagande experter minskar och effektiviteten ökar. Bestämmelserna i förslaget är inte mer långtgående än vad som krävs för ändamålet.

- **Typ av rättsakt**

Eftersom det ligger i sakens natur att en mekanism för att utvärdera tillämpningen av EU-rätt inte kräver att medlemsstaterna införlivar några bestämmelser i nationell lagstiftning, föreslås det att mekanismen regleras genom ett beslut.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Kommissionen har sammanställt en finansieringsöversikt som är gemensam med (och bifogad) förslaget till förordning om inrättandet av en utvärderingsmekanism avsedd att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket inom ramen för avdelning IV i EG-fördraget. Den finansieringsöversikten är således också tillämplig på detta förslag till beslut. Eftersom kommissionen kommer att vara ansvarig för den nya utvärderingsmekanismen för Schengen blir det kommissionens uppgift att fördela personalresurser och anslag. Kostnader som medlemsstaternas experter ådrar sig kommer att ersättas.

5. YTTERLIGARE UPPLYSNINGAR

Följder av de olika protokoll som bifogas fördragen eller associeringsavtalen med tredjeländer

Eftersom den rättsliga grunden för detta förslag återfinns i avdelning VI i EU-fördraget tillämpas den ”varierande ordning” (*”variable geometry”*) som har sin grund i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning samt i Schengenprotokollet.

Förslaget bygger på det befintliga Schengenregelverket. Vad gäller de olika protokollen måste därför följande konsekvenser beaktas:

Förenade kungariket och Irland: Förenade kungariket deltar i detta beslut i enlighet med artikel 5 i det protokoll om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar som bifogas fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt artikel 8.2 i rådets beslut 2000/356/EG av den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket³.

Irland deltar i detta beslut i enlighet med artikel 5 i det protokoll om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar som bifogas fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt artikel 6.2 i rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket⁴.

Inverkan på de nya medlemsstaterna av det faktum att rättsakter om vidareutveckling av Schengenregelverket ska genomföras i två steg (avseende Bulgarien, Cypern och Rumänien)

I artikel 3.1 i 2003 års anslutningsakt⁵ och artikel 4.1 i 2005 års anslutningsakt⁶ anges att bestämmelserna i Schengenregelverket och i de rättsakter som grundas på eller på annat sätt har samband med detta, vilka förtecknas i bilaga I respektive bilaga II i dessa akter, ska vara bindande för och tillämpas i de nya medlemsstaterna från och med dagen för anslutningen. Bestämmelser och rättsakter som det inte hänvisas till i bilagorna ska visserligen vara bindande för de nya medlemsstaterna från och med dagen för anslutningen, men ska inte tillämpas i dessa länder förrän efter beslut av rådet i enlighet med dessa artiklar.

Detta är alltså förfarandet för genomförande ”i två steg”, som innebär att vissa bestämmelser i Schengenregelverket är bindande för och tillämpas i de nya medlemsstaterna från och med dagen för anslutningen, medan andra – i synnerhet bestämmelser som till sin natur är knutna till avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna – är bindande för de nya medlemsstaterna från och med dagen för anslutningen men inte tillämpas i dessa länder förrän efter det beslut av rådet som avses ovan.

Det bör betonas att de bestämmelser som förtecknas i bilaga I respektive II i anslutningsakterna alltså är tillämpliga direkt från anslutningen. Den utvärderingsmekanism som införs genom detta förslag kommer dock att tillämpas på dessa bestämmelser först efter det att rådet har gjort sin ”Schengenutvärdering” för att avgöra om kontrollerna vid de inre gränserna kan avskaffas.

Norge och Island: När det gäller Norge och Island utgör detta förslag en vidareutveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i den mening som avses i avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket⁷.

³ EGT L 131, 1.6.2000, s. 43.

⁴ EGT L 64, 7.3.2002, s. 20.

⁵ EUT L 236, 23.10.2003, s. 33.

⁶ EUT L 157, 21.6.2005, s. 29.

⁷ EGT L 176, 10.7.1999, s. 36.

Schweiz: När det gäller Schweiz utgör detta förslag en vidareutveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i den mening som avses i avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket⁸.

Liechtenstein: När det gäller Liechtenstein utgör detta förslag – i enlighet med protokollet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket – en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 G–I i beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/262/RIF⁹.

Deltagande av experter från medlemsstater som ännu inte tillämpar Schengenregelverket fullt ut eller som endast får tillämpa vissa delar av det:

Experter från Cypern, Bulgarien och Rumänien får delta i utvärderingen av de delar av Schengenregelverket som de redan tillämpar i enlighet med respektive anslutningsakt (t.ex. polissamarbete).

Experter från Förenade kungariket och Irland får delta i utvärderingar som gäller de delar av Schengenregelverket som redan börjat tillämpas.

⁸ EUT L 53, 27.2.2008, s. 52.

⁹ EUT L 83, 26.3.2008, s. 5 (rättad i EUT L 110, 22.4.2008, s. 16).

Förslag till

RÅDETS BESLUT

om inrättande av en utvärderingsmekanism avsedd att övervaka tillämpningen av Schengenregelverket

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionen, särskilt artiklarna 30 och 31,

med beaktande av kommissionens förslag¹⁰,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande, och

av följande skäl:

- (1) I Haagprogrammet¹¹ uppmanas kommissionen ”att, så snart kontrollerna vid de inre gränserna har avskaffats, lägga fram ett förslag om att komplettera den befintliga utvärderingsmekanismen i Schengen med en övervakningsmekanism som skall säkerställa fullt deltagande av medlemsstaternas experter och inbegripa oanmälda inspektioner”.
- (2) Verkställande kommittén inrättade genom ett beslut den 16 september 1998¹² en ständig kommitté för utvärdering och genomförande av Schengenkonventionen. Den ständiga kommittén gavs som mandat att kontrollera dels att de stater som vill ansluta sig till Schengenområdet uppfyller alla villkor för avskaffande av kontrollerna vid de inre gränserna, dels att de stater som redan genomför Schengenregelverket fullt ut tillämpar reglerna korrekt.
- (3) För att bibehålla ett starkt ömsesidigt förtroende mellan de medlemsstater som ingår i området utan inre gränser och för att garantera en hög och jämn standard på den praktiska tillämpningen av Schengenregelverket bör man införa en särskild mekanism för utvärdering (nedan kallad *utvärderingsmekanismen*). En sådan mekanism bör bygga på ett nära samarbete mellan kommissionen och dessa medlemsstater.
- (4) Den utvärderingsmekanism som inrättades 1998 bör därför ses över när det gäller den andra delen av den ständiga kommitténs mandat. Den första delen av den ständiga kommitténs mandat bör fortsätta att tillämpas i enlighet med del I av beslutet av den 16 september 1998.

¹⁰ EUT C [...], [...], s. [...].

¹¹ EUT C 53, 3.3.2005, s. 1 (punkt 1.7.1).

¹² EGT L 239, 22.9.2000, s. 138.

- (5) Schengenregelverket innehåller både bestämmelser som omfattas av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och bestämmelser som omfattas av fördraget om Europeiska unionen. Erfarenheterna från det tidigare utvärderingsarbetet visar på ett behov av att ha en samordnad utvärderingsmekanism som omfattar båda pelarna.
- (6) Detta beslut utgör den rättsliga grund som krävs för införandet av utvärderingsmekanismen avseende aspekter som omfattas av fördraget om Europeiska unionen. Rådets förordning XXXX/XXX/EG av den... om inrättandet av en utvärderingsmekanism avsedd att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket utgör den nödvändiga rättsliga grunden för att införa en utvärderingsmekanism för de aspekter som omfattas av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.
- (7) Det faktum att den rättsliga grunden för att inrätta en utvärderingsmekanism består av två skilda rättsakter påverkar inte principen att all utvärdering bör ske enligt en och samma mekanism. Vissa av bestämmelserna i dessa instrument bör därför vara identiska.
- (8) Den utvärderingsmekanism som inrättas genom detta beslut är anpassad till de särskilda villkor som gäller för samarbetet mellan polis- och tullmyndigheter och andra brottsbekämpande myndigheter samt det straffrättsliga samarbetet.
- (9) Utvärderingsmekanismens regler i fråga om metoder för utvärderingen, anlitande av högt kvalificerade experter för genomförandet av besök på platsen samt uppföljning av utvärderingsresultaten bör vara verkningsfulla, klara och begripliga.
- (10) Medlemsstaterna bör försäkra sig om att de experter som ställs till förfogande för besöken på platsen har den erfarenhet och har genomgått den särskilda utbildning som krävs för ändamålet. Lämplig utbildning bör anordnas av berörda organ (till exempel Europeiska polisakademin) och medlemsstaterna bör inom ramen för befintliga finansiella instrument eller en vidareutveckling av dessa erbjudas ekonomiskt stöd för att anordna utbildning som är särskilt inriktad på utvärdering av Schengenregelverket.
- (11) Förenade kungariket deltar i detta beslut i enlighet med artikel 5 i det protokoll om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar som bifogas fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt artikel 8.2 i rådets beslut 2000/365/EG av den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket¹³.
- (12) Irland deltar i detta beslut i enlighet med artikel 5 i det protokoll om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar som bifogas fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen samt artikel 6.2 i rådets beslut 2002/192/EG av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket¹⁴.
- (13) När det gäller Island och Norge utgör detta beslut, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av

¹³ EGT L 131, 1.6.2000, s. 43.

¹⁴ EGT L 64, 7.3.2002, s. 20.

Schengenregelverket¹⁵, en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket vilka omfattas av de områden som avses i artikel 1 G–I i rådets beslut 1999/437/EG¹⁶ av den 17 maj 1999 om vissa tillämpningsföreskrifter för det avtalet.

- (14) När det gäller Schweiz utgör detta beslut, i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket¹⁷, en vidareutveckling av bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 G–I i rådets beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/149/RIF¹⁸.
- (15) När det gäller Liechtenstein utgör detta beslut – i enlighet med det protokoll som ingåtts mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen, Schweiziska edsförbundet och Furstendömet Liechtenstein om Furstendömet Liechtensteins anslutning till avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket – en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket som omfattas av det område som avses i artikel 1 G–I i beslut 1999/437/EG jämförd med artikel 3 i rådets beslut 2008/262/RIF¹⁹.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte och tillämpningsområde

Genom detta beslut inrättas en utvärderingsmekanism avsedd att övervaka tillämpningen av Schengenregelverket i de medlemsstater där det tillämpas fullt ut samt i de medlemsstater som rådet har beviljat rätten att delta i vissa av dess bestämmelser.

De medlemsstater som rådet har beviljat rätten att delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket ska bara delta i utvärderingen av tillämpningen av de bestämmelser som omfattas av denna rätt och som medlemsstaterna i fråga redan tillämpar.

De medlemsstater som ännu inte tillämpar Schengenregelverket fullt ut ska bara delta i utvärderingen av de delar av regelverket som de redan tillämpar.

Artikel 2

Definitioner

I detta beslut gäller följande definition:

¹⁵ EGT L 176, 10.7.1999, s. 31.

¹⁶ EGT L 176, 10.7.1999, s. 36.

¹⁷ EUT L 53, 27.2.2008, s. 52.

¹⁸ EUT L 53, 27.2.2008, s. 50.

¹⁹ EUT L 83, 26.3.2008, s. 5 (rättad i EUT L 110, 22.4.2008, s. 16).

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.

Artikel 3

Ansvarsfördelning

1. Kommissionen ska ansvara för genomförandet av denna utvärderingsmekanism. Mekanismen ska samordnas av en särskild grupp, nedan kallad *samordningsgruppen*, som ska bestå av företrädare för medlemsstaterna och för kommissionen. Kommissionens företrädare ska vara ordförande i gruppen. Kommissionen får bjuda in företrädare för Europol att delta i gruppen som observatörer.
2. Medlemsstaterna ska samarbeta med kommissionen inom ramen för samordningsgruppen och därmed underlätta för kommissionen att utöva sina befogenheter enligt detta beslut. De ska också samarbeta med kommissionen vid förberedelserna av en utvärdering, vid besöken på platsen och vid uppföljningen.

Artikel 4

Utvärderingar

1. Utvärderingarna kan ha formen av frågeformulär och besök på platsen. Båda dessa åtgärder kan kompletteras med presentationer från den utvärderade medlemsstatens sida inom det område som respektive utvärdering gäller. Besök på platsen och frågeformulär kan användas var för sig eller i kombination, beroende på den medlemsstat eller det område som utvärderas. Alla besök på platsen som utförs ska anmälas i förhand.
2. Ett antal specifika ämnesområden som omfattas av bestämmelser som har sin rättsliga grund i avdelning VI i fördraget om Europeiska unionen och som kan omfattas av utvärderingar förtecknas i bilagan till detta beslut. Förteckningen i bilagan är inte avsedd att vara uttömmande.

Artikel 5

Flerårigt program

1. Kommissionen ska i nära samarbete med samordningsgruppen anta ett flerårigt utvärderingsprogram för en period på fem år; programmet ska antas minst tre månader före ingången av påföljande femårsperiod.
2. Det fleråriga programmet ska innehålla en förteckning över de medlemsstater som ska utvärderas av varje år. Varje medlemsstat ska utvärderas minst en gång under varje femårsperiod. Besluten om i vilken ordning medlemsstaterna ska utvärderas ska grundas på de hot som bedöms föreligga mot den inre säkerheten, den tid som

förflutit sedan den senaste utvärderingen av respektive medlemsstat samt behovet av en balans mellan de olika ämnesområden inom Schengenregelverket som behöver utvärderas.

3. Ett standardiserat frågeformulär ska bifogas det fleråriga programmet.
4. Om så krävs får det fleråriga programmet justeras i nära samarbete med samordningsgruppen.

Artikel 6

Årsprogram

1. Kommissionen ska i nära samarbete med samordningsgruppen fastställa ett årsprogram för utvärderingarna; detta ska ske senast den 30 november året innan programmet ska börja gälla. I ett årsprogram kan det anges att man ska utvärdera
 - hur en enskild medlemsstat tillämpat Schengenregelverket, såsom tidigare har preciserats i det fleråriga programmet, ochdär så är relevant,
 - hur särskilda delar av Schengenregelverket tillämpats i flera medlemsstater (tematiska utvärderingar),
 - hur Schengenregelverket tillämpats av en grupp medlemsstater (regionala utvärderingar).
2. Programmet ska innehålla uppgifter om vilka medlemsstater som ska utvärderas under det kommande året i enlighet med det fleråriga programmet, en förteckning över de ämnesområden som ska utvärderas samt det frågeformulär som ska skickas ut till de berörda medlemsstaterna. I den mån det har avgjorts vilka besök på platsen som ska utföras under året ska även dessa förtecknas i programmet.
3. Efter att ha tagit del av svaren på frågeformuläret ska kommissionen i nära samarbete med samordningsgruppen fatta beslut om huruvida ett besök på platsen ska genomföras.

Ett besök på platsen får inte äga rum förrän tidigast fyra månader efter det att kommissionen har sänt ut frågeformuläret till medlemsstaten i fråga.
4. Årsprogrammet kan vid behov justeras på initiativ av kommissionen eller av en medlemsstat, i enlighet med bestämmelserna i punkterna 2 och 3.

Artikel 7

Förteckning över experter

1. Kommissionen ska upprätta en förteckning över de experter som medlemsstaterna, Europol och Eurojust har utsett att delta i besöken på platsen. Förteckningen ska

betraktas som en handling för begränsad spridning, och ska överlämnas till samordningsgruppen.

2. Medlemsstaterna, Europol och Eurojust ska ange specialområden för varje expert, med hänvisning till de ämnesområden som förtecknas i bilagan till denna förordning. Medlemsstaterna, Europol och Eurojust ska snarast meddela kommissionen om eventuella förändringar.
3. Experterna ska ha lämpliga kvalifikationer för ändamålet, inklusive gedigna teoretiska kunskaper och praktiska erfarenheter inom de områden som utvärderingsmekanismen omfattar samt goda kunskaper om principer, förfaranden och tekniker för utvärdering; de ska också ha förmågan att kommunicera effektivt på ett gemensamt språk.
4. Medlemsstaterna, Europol och Eurojust ska se till att de experter som de utser uppfyller kraven i föregående punkt; de ska för detta ändamål ange vilken utbildning experterna har genomgått, och se till att de genomgår fortbildning så att de även fortsättningsvis uppfyller dessa krav.

Artikel 8

Expertgrupper med ansvar för besök på platsen

1. Besöken på platsen ska genomföras av expertgrupper som utses av kommissionen. Dessa grupper ska vara sammansatta av personer som ingår i den förteckning över experter som avses i artikel 7 samt av en eller flera tjänstemän från kommissionen. Kommissionen ska se till att varje expertgrupp är väl balanserad i fråga om medlemmarnas kompetensområden och geografiska hemvist. En expert som utses av en medlemsstat får inte delta i besök på platsen i den medlemsstat där han eller hon är verksam. Experter från Europol och Eurojust får bara delta som observatörer.
2. Högst åtta experter får delta i ett i besök på platsen.
3. De medlemsstater vars experter utsetts enligt punkt 1 ska få ett meddelande från kommissionen senast fyra veckor innan besöket ska äga rum. Medlemsstaterna ska därefter inom en vecka meddela om experterna i fråga är tillgängliga.
4. Inför ett besök på platsen ska medlemmarna i expertgruppen enas om att utse en av medlemsstaternas experter som samordnare för besöket. Om ingen överenskommelse har kunnat nås innan besöket ska inledas ska en tjänsteman vid kommissionen utses till samordnare för experterna.
5. Samordnaren för experterna ska ansvara för genomförandet av besöket.

Artikel 9

Genomförandet av ett besök på platsen

1. De expertgrupper som genomför besöken på platsen ska vidta alla förberedelser som behövs för att se till att besöken blir effektiva, leder till korrekta resultat och genomförs på ett konsekvent sätt.
2. Medlemsstaterna ska meddelas minst 2 månader innan ett besök på platsen ska genomföras.
3. Medlemmarna i den expertgrupp som genomför besöket ska bära på sig en identitetshandling där det anges att de har befogenhet att genomföra besök på platsen för Europeiska unionens räkning.
4. Den berörda medlemsstaten ska se till att medlemmarna i expertgruppen direkt kan vända sig till rätt personer. Den ska ge expertgruppen tillgång till alla områden, lokaler och handlingar som behövs för utvärderingen. Den ska se till att expertgruppen kan fullgöra sitt uppdrag att granska den verksamhet som är föremål för utvärderingen.
5. Den berörda medlemsstaten ska på alla sätt som ligger inom dess rättsliga befogenheter bidra till genomförandet av expertgruppens uppgift.
6. Kommissionen ska i förväg meddela den berörda medlemsstaten namnen på de experter som ingår i gruppen. Den berörda medlemsstaten ska utse en kontaktpunkt för de praktiska arrangemangen kring besöket på platsen.
7. Medlemsstaterna ska ansvara för sina respektive experters resor och logi i praktiskt hänseende. Kostnaderna för resor och logi för de experter som deltagit i besöken ska ersättas av kommissionen.

Artikel 10

Frågeformulär

1. Frågeformulären ska behandla den berörda lagstiftningen, de organisatoriska och tekniska resurser som finns till hands för genomförandet av Schengenregelverket samt statistik inom det ämnesområde som berörs av utvärderingen.
2. Medlemsstaterna ska meddela kommissionen sina svar på frågeformuläret inom sex veckor från det att formuläret har skickats ut.

Artikel 11

Utvärderingsrapporter

1. Efter varje utvärdering ska en rapport sammanställas. Rapporten ska baseras på resultaten av besöket på platsen och/eller svaren på frågeformuläret.
 - a) Om utvärderingen bygger på enbart ett frågeformulär ska rapporten sammanställas av kommissionen.

- b) Vid besök på platsen ska rapporten sammanställas av expertgruppen medan besöket genomförs. Den samordnare för experterna som utsetts enligt artikel 8.4 ska ha det övergripande ansvaret för sammanställandet av rapporten, samt för dess integritet och kvalitet.
 - c) Varje rapport ska godkännas av alla experter i gruppen. Vid oenighet ska expertgruppen sträva efter att nå en kompromiss. Skiljaktiga meningar får redovisas i rapporten.
2. Rapporten ska innehålla en analys av kvalitativa, kvantitativa, operativa, administrativa och organisatoriska aspekter beroende på vad som är relevant i det enskilda fallet, och alla brister och svagheter som konstaterats under utvärderingen ska anges. Rapporten ska innehålla rekommendationer till åtgärder för att avhjälpa bristerna samt tidsfrister för när var och en av dessa åtgärder ska vara genomförd.
 3. Varje resultat i rapporten ska placeras i någon av följande kategorier:
 - a) Full efterlevnad.
 - b) Efterlevnad, men förbättringar är nödvändiga.
 - c) Otillräcklig efterlevnad med allvarliga brister.
 4. Kommissionen ska delge medlemsstaten rapporten inom fyra veckor efter besöket på platsen eller efter att den har mottagit svaren på frågeformuläret, beroende på vilketdera som genomförts. Den berörda medlemsstaten ska lämna sina synpunkter på rapporten inom två veckor.

Inom sex veckor efter det att den har mottagit rapporten ska den berörda medlemsstaten lägga fram en handlingsplan för hur eventuella svagheter som har konstaterats ska avhjälpas.
 5. Samordnaren för experterna ska presentera rapporten och den berörda medlemsstatens svar för samordningsgruppen. Kommissionen ska efter samråd med expertgruppen redogöra för sin bedömning av den föreslagna handlingsplanen. Medlemsstaterna ska uppmanas att kommentera rapporten och handlingsplanen.
 6. Den berörda medlemsstaten ska rapportera till kommissionen om genomförandet av handlingsplanen inom sex månader efter det att den har tagit emot rapporten, och ska därefter fortsätta att avlägga sådana rapporter var tredje månad fram till dess att handlingsplanen är helt genomförd. Beroende på hur allvarliga de konstaterade svagheterna är och vilka åtgärder som vidtagits för att avhjälpa dem kan kommissionen, i nära samråd med samordningsgruppen, besluta om anmälda eller oanmälda besök på platsen för att övervaka om handlingsplanen har genomförts.
 7. Om ett besök på platsen avslöjar en allvarlig brist som bedöms ha en väsentlig inverkan på säkerheten i en eller flera av de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut ska kommissionen, på eget initiativ eller på begäran av en medlemsstat, underrätta rådet så snart som möjligt.

Artikel 12

Känsliga uppgifter

Expertgrupperna ska betrakta alla uppgifter de samlar in under utförandet av sitt uppdrag som konfidentiella. De rapporter som ställs samman efter besöken på platsen ska betraktas som handlingar för begränsad spridning. Kommissionen och den berörda medlemsstaten ska besluta vilken del av rapporten som får offentliggöras.

Artikel 13

Övergångsbestämmelser

1. Det första fleråriga programmet enligt artikel 5 och det första årsprogrammet enligt artikel 6 ska fastställas sex månader efter det att detta beslut träder ikraft. Båda dessa program ska börja löpa ett år efter det att detta beslut har trätt ikraft.
2. Medlemsstaterna ska utse sina respektive experter enligt artikel 7 senast tre månader efter det att detta beslut har trätt i kraft.

Artikel 14

Rapportering till parlamentet och rådet

Kommissionen ska årligen lägga fram en rapport till rådet och Europaparlamentet om de utvärderingar som har genomförts enligt detta beslut. Rapporten ska offentliggöras och ska innehålla

- uppgifter om de utvärderingar som har genomförts under föregående år, och
- slutsatser från varje utvärdering och en beskrivning av hur åtgärder för att avhjälpa brister har framskridit.

Artikel 15

Upphävande

I den verkställande kommitténs beslut av den 16 september 1998 om inrättande av en ständig kommitté för utvärdering och genomförande av Schengenkonventionen (SCH/Com-ex (98) 26 def.) ska del II med rubriken ”tillämpningskommitté för stater som redan tillämpar konventionen”, i den utsträckning som dess bestämmelser avser Schengenregelverket i den mening som avses i artikel 2, upphävas från och med att detta beslut varit i kraft i ett år.

Artikel 16

Ikraftträdande

Detta beslut träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Utfärdad i Bryssel den [...]

På rådets vägnar
Ordförande

BILAGA

- **Polissamarbete**

- Samarbete mellan polismyndigheter och mellan brottsbekämpande myndigheter
- Bilateral avtal om polissamarbete vid de inre gränserna
- Operativt samarbete
- Inbördes hjälp, mekanismer för förföljande över nationsgränserna och övervakning
- Mekanism för samarbete över gränserna, inklusive inbördes hjälp och informationsutbyte
- Samarbete via sambandsmän
- Informationsöverföring i gränsområden
- Direkt samarbete vid de inre gränserna mellan grannmedlemsstater

- **Uppgiftsskydd**

- Rättsliga, organisatoriska och tekniska aspekter på skyddet av system och personuppgifter
- Registrerade personers rättigheter och handläggning av överklaganden
- Övervakande funktion (besök på platsen)
- Samarbete med andra uppgiftsskyddsmyndigheter inom Schengen
- Åtgärder för att skydda datasystem och lagrade uppgifter mot intrång

- **Schengens informationssystem (SIS)/Sirene**

- Skydd av uppgifter och lokaler
- Lagar och andra bestämmelser som är tillämpliga på SIS
- Behandling, inmatning och ändring av uppgifter, radering av registreringar, åtgärder som rör kvaliteten på uppgifter
- Sirenekontorens operativa kapacitet och tillgänglighet i tekniskt hänseende
- Tillgång till relevanta uppgifter i SIS för slutanvändaren
- Utbildning

- **Straffrättsligt samarbete**

- Inbördes hjälp

- Utlämning

- **Narkotika**

- Rättsliga, organisatoriska och tekniska åtgärder mot narkotikahandel vid de yttre gränserna