

SV

SV

SV



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.11.2010
KOM(2010) 624 slutlig

2010/0312 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om inrättandet av en utvärderingsmekanism avsedd att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket

MOTIVERING

1. BAKGRUND

- **Motiv och syfte**

Syftet med förslaget till förordning är att inrätta en rättslig ram för att utvärdera om Schengenregelverket tillämpas korrekt. Denna 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 Schengenregelverket integrerats i EU-systemet.

I Haagprogrammet från 2004 (det fleråriga programmet för rättsliga och inrikes frågor) 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 ska säkerställa fullt deltagande av medlemsstaternas experter och inbegripa oanmälda inspektioner”.

Som ett svar på denna begäran och för att införliva utvärderingsmekanismen för Schengen i EU:s rättssystem och för att avhjälpa de brister som konstaterats i det nuvarande systemet antog kommissionen i mars 2009 två förslag¹ om en reviderad utvärderingsmekanism för Schengen. Två skilda rättsakter (en förordning inom den första pelaren och ett beslut inom den tredje pelaren) behövdes för att låta hela området omfattas Schengensamarbetet omfattas av en sammanhängande ram. I oktober 2009 avslogs dessa förslag av Europaparlamentet, som hävdade att kommissionen borde ha låtit det delta i antagandet av förslagen genom ett medbeslutandeförfarande.

Efter Lissabonfördragets ikraftträdande är nu förslaget inom den tredje pelaren obsolet. Det drogs tillbaka i det meddelande som avser båda rättsakterna från december 2009².

I Stockholmsprogrammet³ som antogs av Europeiska rådet i december 2009 anses att utvärderingen av Schengenområdet även i fortsättningen kommer att vara av central betydelse och att den därför bör förbättras genom att man förstärker Frontex roll på detta område.

Därför läggs detta förslag fram. Samtidigt dras det tidigare förslaget (förordningen inom den första pelaren) tillbaka.

I det nya förslaget tas hänsyn till de diskussioner som hölls i rådet om de förslag som antogs i mars 2009. Det föreslås särskilt att medlemsstaterna ska ha ett ökat ansvar i utvärderingsmekanismen, för att borga för ett ömsesidigt förtroende och öka flexibiliteten vid genomförandet av mekanismen. Eftersom Europaparlamentet deltar fullt ut på området

¹ KOM(2009) 102 och KOM(2009) 105.

² KOM(2009) 665 slutlig.

³ Rådets dokument 17024/09, som antogs av Europeiska rådet den 10–11 december 2009.

rättsliga och inrikes frågor, föreslås att regleringsformen ska vara ett medbeslutandeförfarande. För att öka öppenheten och insynen föreslås det att regelbundna rapporter ska lämnas till Europaparlamentet och rådet om de utvärderingar som har gjorts, de slutsatser som dragits till följd av utvärderingarna och de uppföljningsåtgärder som vidtagits av de berörda medlemsstaterna.

- **Allmän bakgrund**

Det område utan inre gränser – kallat Schengenområdet – som har inrättats genom Schengenregelverket började utvecklas i slutet av 1980-talet och början på 1990-talet genom ett mellanstatligt 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 inte kunde enas om att detta var nödvändigt för att uppnå målet med fri rörlighet för personer (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 1999⁴.

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. Exempelvis utför varje medlemsstat inte kontroller vid de yttre gränserna enbart för att slå vakt om sina egna intressen utan också på alla de övriga medlemsstaters vägnar till vilka alla personer som passerat de yttre gränserna fritt får resa vidare.

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

1. Att kontrollera att alla villkor för tillämpningen av Schengenregelverket (dvs. avskaffandet av kontroller vid de inre gränserna) är uppfyllda i de stater som vill ansluta sig ("börjar tillämpas").
2. Att kontrollera att Schengenregelverket tillämpas korrekt i alla de medlemsstater som genomför det ("genomförandet").

I denna mekanism görs det alltså skillnad mellan att bestämmelser "börjar tillämpas" och att de "genomförs". Man måste därför först utföra kontroller för att avgöra om villkoren för ömsesidigt förtroende är uppfyllda, så att Schengenregelverket kan börja tillämpas. Därefter

⁴ 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 den första eller den tredje pelaren. De bestämmelser för vilka det inte gick att fastställa en enskild rättslig grund (dvs. bestämmelser om SIS) ansågs sortera under den tredje pelaren. Alla ändringar av Schengenregelverket måste enligt fördragen ha en giltig rättslig grund.

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 i rådet för utvärdering av Schengen (Schengen Evaluation Working Group SCH-EVAL).

På grund av det mellanstatliga ursprunget har Schengenutvärderingen alltid skötts av medlemsstaterna med kommissionen som observatör. Detta arbetssätt är alltså 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”. Vid 2004 och 2007 års utvidgningar fastställdes beslutsprocessen för avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och för fullständig tillämpning av Schengenregelverket i anslutningsakterna, dvs. i primärrätten. Enligt anslutningsakterna ska rådet fatta beslut efter samråd med Europaparlamentet. Det finns alltså ingen bestämmelse om initiativrätt för kommissionen.

Detta arbetssätt är mindre logiskt när de gäller den andra delen av mandatet. Redan i samband med att Schengenregelverket införlivades inom Europeiska unionens ramar offentliggjorde kommissionen en förklaring där den bland annat framhöll det faktum att ”integreringen inom Europeiska unionens ramar av 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) 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. Kommissionen kommer att fortsätta delta som observatör vid dessa utvärderingar.

Dessa olika ansvarsområden leder inte till olika standarder för utvärdering, utan speglar bara de olika institutionella förutsättningarna. Rådet kan också besluta att använda den föreslagna strukturen för att utvärdera medlemsstaterna innan kontrollerna vid de inre gränserna har avskaffats.

- **Behovet av att förbättra utvärderingen av hur Schengenregelverket tillämpas**

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 konstaterat följande huvudsakliga svagheter:

- (1) Nuvarande utvärderingsmekanism är otillräcklig. Reglerna för utvärderingarnas konsekvens och frekvens är oklara. Det görs inga oanmälda besök på platsen.
- (2) Det finns ett behov av att utveckla en metod för prioritering baserad på riskanalys.
- (3) Garantier behövs om att de experter som deltar i utvärderingsarbetet har en jämn och hög kompetensnivå. 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 det nuvarande utvärderingssystemet.

Följande punkter är avsedda att hantera de svagheter som konstaterats i nuvarande mekanism:

Utvärderingsmetod och Frontex roll

Genom detta förslag införs fleråriga program och årsprogram för både förhandsanmälda och oanmälda besök på platsen. För att se till att Schengenregelverket generellt sett tillämpas korrekt kommer de regelbundna utvärderingarna i medlemsstaterna att fortsätta. Alla delar i Schengenregelverket kan komma att utvärderas.

Utvärderingen kan ske via frågeformulär, besök på platsen eller en kombination av dessa.

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

Möjligheten till besök på platsen är emellertid inte begränsad till yttre gränser och visering, utan kan användas inom alla delar av Schengenregelverket, inklusive bestämmelserna för avskaffande av kontroller vid de inre gränserna. I fråga om vapen bör det dock noteras att de berörda bestämmelserna i Schengenregelverket i samband med införlivandet av detta regelverk inom EU:s ramar ersattes med bestämmelserna i rådets direktiv nr 91/477/EG av den 18 juni 1991 om kontroll av förvärv och innehav av vapen⁵. I enlighet med fördraget blev det således kommissionen som fick ansvaret för att kontrollera att medlemsstaterna korrekt införlivade direktivet. Eftersom medlemsstaterna hittills inte har sett något behov av att kontrollera införlivandet av direktivet genom besök på platsen innehåller inte heller detta förslag några sådana bestämmelser.

Om det i gällande EU-lagstiftning redan föreskrivs om särskild utvärdering finns det inget behov av en ytterligare utvärdering inom ramen för denna mekanism, utan bara av att tillämpa Schengenregelverket.

Särskilt vad gäller uppgiftsskydd, som förutom att vara en del av Schengenregelverket gäller övergripande för alla politikområden, bör utvärderingen fokuseras på de aspekter som är kopplade till SIS och görs i samband med utvärderingarna av SIS för att utnyttja befintliga synergier.

Huruvida det föreligger ett särskilt behov av besök på platsen kommer att avgöras av kommissionen från fall till fall, efter samråd med medlemsstaterna och med hänsyn tagen till

⁵ EGT L 256, 13.9.1991, s. 51.

förändringar i lagstiftning, förfaranden eller organisation i de berörda medlemsstaterna samt, i fråga om yttre gränser och visering, den riskanalys som sammanställts av Frontex.

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

Utöver de reguljära utvärderingar som beskrivits ovan kan det även organiseras oanmälda besök på platsen, på grundval av antingen Frontex riskanalys eller någon annan indikation på att ett sådant bör genomföras.

Både årsprogrammen och de fleråriga programmen kan justeras vid behov.

Experter från medlemsstaterna

Experter från medlemsstaterna är även involverade i utvärderingen av hur EU-lagstiftningen tillämpas inom andra områden, t.ex. flyg- och sjösäkerhet. 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 nyckelroll i utvärderingsprocessen. De kommer att delta i både förhandsanmälda och oanmälda besök och i utarbetandet av de fleråriga och årliga utvärderingsprogrammen, utföra besök på platsen samt delta i rapportering och uppföljning genom ett kommittéförfarande. För att garantera en hög specialkompetens måste medlemsstaterna intyga att deras utsedda experter har de kvalifikationer som behövs, bl.a. 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.

Lämplig utbildning bör anordnas, t.ex. av Frontex, och medlemsstaterna bör få ekonomiskt stöd för utbildning som är särskilt inriktad på utvärdering av Schengenregelverket (t.ex. genom att ta upp utbildning bland prioriteringarna för de unionsåtgärder som antas enligt reglerna för fonden för de yttre gränserna)⁶.

Eftersom en effektiv utvärdering på platsen förutsätter att man begränsar antalet deltagande experter föreslås det att endast åtta experter deltar i varje besök. Vid oanmälda besök kan det vara svårare att ställa tillräckligt många experter till förfogande med kort varsel, så för dessa besök föreslås endast sex deltagande experter.

Frågan om korrekt tillämpning av den fria rörligheten för personer enligt artikel 26 i EU-fördraget påverkar inte andra medlemsstaters inre säkerhet, så det bör därför kunna anförtros helt och hållet åt kommissionen att utvärdera hur avskaffandet av kontrollerna vid de inre gränserna har genomförts. Det bör tilläggas att uppgiften att bekräfta att kontrollerna vid de inre gränserna har avskaffats inte heller omfattas av det mellanstatliga mandatet.

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: full efterlevnad, efterlevnad men förbättringar är nödvändiga och otillräcklig efterlevnad. Inom två veckor bör den berörda medlemsstaten sedan lägga fram sina kommentarer till rapporten, och inom en månad efter det att rapporten har antagits bör den ta fram en handlingsplan för hur svagheter ska

⁶ EUT L 144, 6.6.2007, s. 22.

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 förhandsanmälda eller oanmälda besök på platsen för att försäkra sig om att handlingsplanen genomförs korrekt. Om det finns verkligt allvarliga brister ska kommissionen underrätta rådet utan dröjsmål.

Den procedur som beskrivs ovan påverkar inte kommissionens befogenhet att inleda ett överträdelseförfarande när som helst under utvärderingsprocessen. En medlemsstat kan till exempel bryta mot Schengenregelverket genom att förvägra en person inresa trots att personen i fråga har en giltig visering från en annan medlemsstat. I en sådan situation är den förstnämnda medlemsstatens inre säkerhet inte hotad, men den handlar ändå i strid med unionslagstiftningen.

Införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar

Kommissionen bör med tanke på sina befogenheter enligt EU-fördraget vara den institution som tar huvudansvaret för Schengenutvärderingen och därmed bedömer om regelverket tillämpas korrekt efter det att kontrollerna vid de inre gränserna avskaffats. Medlemsstaternas expertis är dock ändå viktig för att kontrollera hur bestämmelserna genomförs ute på fältet och för att bibehålla ett ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna.

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

- **Gällande bestämmelser på området för förslaget**

Den verkställande kommitténs beslut om inrättande av 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 gör det svårt att på ett smidigt sätt genomföra 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.

De förslag som antogs i mars 2009 diskuterades i rådets relevanta arbetsgrupp under tre möten med avseende på den allmänna inriktningen och under ytterligare tre möten med avseende på innehållet⁷ Europaparlamentet avsåg förslagen den 20 oktober 2009⁸ och hävdade att kommissionen borde ha låtit parlamentet delta i antagandet av förslagen genom medbeslutandeförfarandet. Under tiden har arbetsgruppen för Schengenutvärderingen också arbetat med att förbättra nuvarande arbetsmetoder. Det nya förslaget tar hänsyn till de diskussioner som förts i rådet och Europaparlamentet om de förslag som antogs i mars 2009.

3. RÄTTSLIGA ASPEKTER

• Sammanfattning av den föreslagna åtgärden

Genom den föreslagna rättsakten införs en ny utvärderingsmekanism för Schengen, i syfte 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 unionens ramar.

• Rättslig grund

- Artikel 77.2 e i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Slopandet av kontrollerna vid de inre gränserna anges i artikel 77 som slutgiltigt mål för ett område utan inre gränser där fri rörlighet för personer inom EU säkerställs i enlighet med artikel 26 i EUF-fördraget. Att avskaffa kontrollerna vid de inre gränserna måste åtföljas av åtgärder på området yttre gränser, viseringspolitik, Schengens informationssystem, uppgiftsskydd, polissamarbete, samarbetet i straffrättsliga frågor och kontroll av vapen och narkotika. En korrekt tillämpning av dessa åtgärder möjliggör ett område utan inre gränskontroller. En utvärdering av om dessa åtgärder tillämpas korrekt tjänar därför det främsta politiska målet att möjliggöra ett område utan inre gränskontroller.

- Subsidiaritet och proportionalitet

Målet med detta förslag till förordning 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 rättsliga ramarna, men begränsar antalet deltagande experter och ökar effektiviteten. Bestämmelserna i förslaget är inte mer långtgående än vad som krävs för ändamålet.

• Val av regleringsform

Det ligger i sakens natur att en utvärderingsmekanism som används för att säkerställa en korrekt tillämpning av EU-lagstiftningen inte kräver att medlemsstaterna införlivar några bestämmelser i nationell lagstiftning. Av denna orsak har man valt förordning som regleringsform.

⁷ Dokumenten 11076/09, 11087/09, 13831/1/09 och 13832/09.

⁸ A7-0034/2009.

4. BUDGETKONSEKVENSER

En finansieringsöversikt bifogas förslaget. 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. ÖVRIGA UPPLYSNINGAR

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

Den rättsliga grunden för förslaget till förordning är avdelning V, kapitel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Därför tillämpas det system med varierande ordning som har sin grund i protokollen om Förenade kungarikets, Irlands och Danmarks ställning i Schengenprotokollet.

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

Förenade kungariket och Irland: Förslagen föreskriver en utvärderingsmekanism för att möjliggöra ett område utan inre gränskontroller, i vilket Förenade kungariket och Irland inte deltar enligt rådets beslut (EG) nr 365/2000 av den 29 maj 2000 om en begäran från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket och rådets beslut (EG) nr 192/2002 av den 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket. Förenade kungariket och Irland deltar således inte i antagandet av denna förordning och är därför inte bundna av den och omfattas inte av dess tillämpning.

Danmark: Enligt det protokoll om Danmarks ställning som fogats till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt deltar inte Danmark i rådets antagande av åtgärder enligt avdelning V, kapitel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, med undantag för ”åtgärder för att bestämma de tredje länder vars medborgare är skyldiga att ha visering när de passerar medlemsstaternas yttre gränser eller på åtgärder som avser en enhetlig utformning av viseringar”.

Detta förslag bygger på Schengenregelverket. Enligt artikel 4 i protokollet ska Danmark ”inom en tid av sex månader efter det att rådet har beslutat om ett förslag eller initiativ om utbyggnad av Schengenregelverket enligt bestämmelserna i avdelning V, kapitel 3 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, besluta huruvida det ska genomföra denna förordning i sin nationella lagstiftning”.

Följder för Bulgarien, Cypern och Rumänien av tvåstegsförfarandet för att genomföra rättsakter som grundar sig på Schengenregelverket:

I artikel 3.1 i 2003 års anslutningsakt⁹ och artikel 4.1 i 2005 års anslutningsakt¹⁰ anges att bestämmelserna i Schengenregelverket och i de rättsakter som grundas på eller på annat sätt

⁹ EUT L 236, 23.10.2003, s. 33.

¹⁰ EUT L 157, 21.6.2005, s. 29.

har samband med detta, vilka förtecknas i bilaga I respektive bilaga II i dessa akter, ska vara bindande för och tillämpas i de berörda medlemsstaterna från och med dagen för anslutningen. Bestämmelser och rättsakter som det inte hänvisas till i bilagorna ska visserligen vara bindande för dessa medlemsstater 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 tillämpas inte i dessa länder förrän efter beslut av rådet.

Genom detta förslag preciseras det hur ett korrekt genomförande av Schengenregelverket ska garanteras efter det att kontrollerna vid de inre gränserna har avskaffats.

Norge och Island: När det gäller Norge och Island utgör detta förslag en utveckling av Schengenregelverket i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket¹¹.

Schweiz: Vad gäller Schweiz utgör detta förslag en vidareutveckling av bestämmelserna 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 Schengenregelverket¹².

Liechtenstein: När det gäller Liechtenstein innebär detta förslag en sådan utveckling av bestämmelserna i Schengenregelverket som avses i 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 Schengenregelverket¹³.

¹¹ EGT L 176, 10.7.1999, s. 36.

¹² EUT L 53, 27.2.2008, s. 52.

¹³ EUT L 83, 26.3.2008, s. 3.

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om inrättandet av en utvärderingsmekanism avsedd att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 77.2 e,

med beaktande av kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till medlemsstaternas parlament,

i enlighet med förfarandet i artikel 294 i fördraget, och

av följande skäl:

- (1) Schengenområdet utan inre gränskontroller bygger på att medlemsstaterna effektivt och ändamålsenligt tillämpar kompletterande åtgärder på områdena yttre gränser, viseringspolitik, Schengens informationssystem, inbegripet uppgiftsskydd, polissamarbete, samarbete i straffrättsliga frågor och kontroll av vapen och narkotika.
- (2) Verkställande kommittén inrättade genom ett beslut den 16 september 1998¹⁴ 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 mot bakgrund av behovet att garantera en hög och jämn standard på den praktiska tillämpningen av Schengenregelverket bör man införa en särskild utvärderingsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket. En sådan mekanism bör bygga på ett nära samarbete mellan kommissionen och dessa medlemsstater.
- (4) I Haagprogrammet¹⁵ 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 ska

¹⁴ EGT L 239, 22.9.2000, s. 138.

¹⁵ EUT C 53, 3.3.2005, s. 1 (punkt 1.7.1).

säkerställa fullt deltagande av medlemsstaternas experter och inbegripa oanmälda inspektioner”.

- (5) I Stockholmsprogrammet¹⁶ anses att utvärderingen av Schengenområdet även i fortsättningen kommer att vara av central betydelse och att den därför bör förbättras genom att man förstärker Frontex roll på detta område.
- (6) 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.
- (7) Erfarenheterna från det tidigare utvärderingsarbetet visar på ett behov av att ha en samordnad utvärderingsmekanism som omfattar alla områden av Schengenregelverket, utom de där det redan finns en särskild utvärderingsmekanism i EU-lagstiftningen.
- (8) Medlemsstaterna bör aktivt delta i utvärderingsprocessen. Åtgärder för att genomföra denna förordning bör antas genom förvaltningsförfarandet i enlighet med artikel 4 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter.
- (9) Utvärderingsmekanismens regler i fråga om metoder för utvärderingen, anlitan av högt kvalificerade experter för genomförandet av besök på platsen samt uppföljning av utvärderingsresultaten bör vara verkningsfulla, klara och begripliga. Utvärderingsmetoden bör särskilt omfatta oanmälda besök på platsen som ett komplement till de förhandsanmälda besöken, särskilt i fråga om gränskontroller och visering.
- (10) Utvärderingsmekanismen bör också omfatta granskning av den berörda lagstiftningen om avskaffande av kontroller vid de inre gränserna och kontroller inom nationellt territorium. På grund av dessa bestämmelsers särskilda natur och det faktum att de inte påverkar medlemsstaternas inre säkerhet bör de aktuella besöken på platsen skötas helt och hållet av kommissionen.
- (11) Utvärderingen bör särskilt uppmärksamma att de grundläggande rättigheterna respekteras vid tillämpningen av Schengenregelverket.
- (12) Europeiska byrån för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser¹⁷ (nedan kallad *Frontex*) bör bistå vid genomförandet av utvärderingsmekanismen, särskilt genom riskanalyser i frågor som rör de yttre gränserna. Frontex bör också vara redo att i vissa fall bistå med expertis i samband med de besök på platsen som utförs vid de yttre gränserna.
- (13) 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 Frontex, och medlemsstaterna bör inom ramen för befintliga finansiella instrument

¹⁶ Rådets dokument 17024/09, som antogs av Europeiska rådet den 10–11 december 2009.

¹⁷ Rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av 26 oktober 2004, EUT L 349, 25.11.2004, s. 1.

eller en vidareutveckling av dessa erbjudas ekonomiskt stöd för att anordna utbildning som är särskilt inriktad på utvärdering av Schengenregelverket.

- (14) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning, som är fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av denna förordning, som därmed inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark. Eftersom denna förordning bygger på Schengenregelverket enligt bestämmelserna i avdelning V, del 3 av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, bör Danmark, i enlighet med artikel 4 i protokollet, inom en tid av sex månader efter antagandet av denna förordning besluta huruvida man ska genomföra förordningen i sin nationella lagstiftning.
- (15) Denna förordning utgör en utveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i vilka Förenade kungariket inte deltar i enlighet med 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 Schengenregelverket¹⁸. Förenade kungariket deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämpligt i Förenade kungariket.
- (16) Denna förordning utgör en vidareutveckling av bestämmelserna i Schengenregelverket i vilka Irland inte deltar, i enlighet med rådets beslut 2002/192/EG av 28 februari 2002 om Irlands begäran om att få delta i vissa bestämmelser i Schengenregelverket¹⁹. Irland deltar därför inte i antagandet av denna förordning, som inte är bindande för eller tillämpligt i Irland.
- (17) När det gäller Norge och Island utgör denna förordning en vidare utveckling av Schengenregelverket i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket²⁰.
- (18) När det gäller Schweiz utgör denna förordning en vidareutveckling av bestämmelser i Schengenregelverket i enlighet med avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket²¹.
- (19) När det gäller Liechtenstein utgör denna förordning en vidare utveckling av bestämmelserna i Schengenregelverket 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 Schengenregelverket²².

¹⁸ EGT L 131, 1.6.2000, s. 43.

¹⁹ EGT L 64, 7.3.2002, s. 20.

²⁰ EGT L 176, 10.7.1999, s. 36.

²¹ EUT L 53, 27.2.2008, s. 52.

²² EUT L 83, 26.3.2008, s. 3.

- (20) När det gäller Cypern utgör denna förordning en rättsakt som bygger på Schengenregelverket eller som på annat sätt har samband med detta i den mening som avses i artikel 3.2 i 2003 års anslutningsakt.
- (21) När det gäller Bulgarien och Rumänien utgör denna förordning en rättsakt som bygger på Schengenregelverket eller som på annat sätt har samband med detta i den mening som avses i artikel 4.2 i 2005 års anslutningsakt.
- (22) Experter från Cypern, Bulgarien och Rumänien bör dock delta i utvärderingen av alla delarna av Schengenregelverket.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte och tillämpningsområde

Genom denna förordning inrättas en mekanism för att utvärdera tillämpningen av Schengenregelverket i de medlemsstater där det tillämpas fullt ut.

Experter från de medlemsstater som, i enlighet med relevant anslutningsakt ännu inte fullt ut tillämpar Schengenregelverket bör dock delta i utvärderingen av alla delar av det.

Artikel 2

Definitioner

I denna förordning avses med

- *Schengenregelverket*: bestämmelserna inom Schengenregelverket såsom det införlivats inom Europeiska unionens ramar genom det protokoll som bifogas fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, samt de akter som bygger på detta regelverk eller på annat sätt står i samband med det.

Artikel 3

Skyldigheter

1. Kommissionen ska ansvara för genomförandet av denna utvärderingsmekanism i nära samarbete med medlemsstaterna och med stöd från europeiska organ i enlighet med denna förordning.
2. Medlemsstaterna ska samarbeta med kommissionen för att ge den möjlighet att utföra de uppgifter som den anförtros genom denna förordning. De ska också samarbeta med kommissionen vid förberedelserna av en utvärdering, vid besöken på platsen, vid rapportering och uppföljning.

Artikel 4

Utvärderingar

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. Det får förekomma både förhandsanmälda och oanmälda besök på platsen.

Artikel 5

Flerårigt program

1. Kommissionen ska i nära samarbete med samordningsgruppen anta ett flerårigt utvärderingsprogram för en period på fem år i enlighet med det förfarande som anges i artikel 15.2. Programmet ska antas minst sex månader före ingången av påföljande femårsperiod.
2. Det fleråriga programmet ska innehålla en förteckning över de medlemsstater som ska utvärderas varje år. Varje medlemsstat ska utvärderas minst en gång under varje femårsperiod. Beslut om i vilken ordning medlemsstaterna ska utvärderas ska grundas på en riskanalys där hänsyn tas till migrationstrycket, inre säkerhet, den tid som har förflutit sedan den senaste utvärderingen av respektive medlemsstat samt behovet av en balans mellan de olika ämnesområden inom Schengenregelverket som behöver utvärderas.
3. Om så krävs får det fleråriga programmet justeras enligt förfarandet i punkt 1.

Artikel 6

Riskanalys

1. Frontex ska till kommissionen senast den 30 september varje år överlämna en riskanalys som ska ta hänsyn till migrationstrycket och innehålla rekommendationer om prioriterade utvärderingar under nästa år. I rekommendationerna ska det anges vilka enskilda avsnitt av den yttre gränsen och vilka enskilda gränsövergångsställen som bör utvärderas under nästa år, inom ramen för det fleråriga programmet. Kommissionen ska låta medlemsstaterna ta del av denna riskanalys.
2. Frontex ska inom samma tidsfrist som anges i punkt 1 överlämna en separat riskanalys till kommissionen, med rekommenderade prioriteringar för de utvärderingar som ska genomföras i form av oanmälda besök på platsen under nästa år. Dessa rekommendationer får gälla vilken region och vilket specifikt ämnesområde som helst, och ska innehålla en förteckning över minst tio avsnitt av den yttre gränsen och minst tio enskilda gränsövergångsställen.

Artikel 7

Frågeformulär

1. Kommissionen ska senast den 15 augusti året före sända ett standardfrågeformulär till medlemsstaterna som ska utvärderas under påföljande år. Frågeformulären ska behandla den berörda lagstiftningen, de organisatoriska och tekniska resurser som finns till handa 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. Kommissionen ska göra informationen tillgänglig för de övriga medlemsstaterna.

Artikel 8

Årsprogram

1. Med utgångspunkt i den riskanalys som utarbetas av Frontex enligt artikel 6, svaren på det frågeformulär som det hänvisas till i artikel 7 och, när det är lämpligt, andra relevanta källor, ska kommissionen 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. Programmets första avsnitt, som antagits i enlighet med förfarandet i artikel 15.2, ska förteckna de medlemsstater som ska utvärderas under nästa år i enlighet med det fleråriga programmet. Detta avsnitt ska förteckna de områden som ska utvärderas och besök på platsen.
3. Kommissionen ska sammanställa en andra del av programmet, som ska innehålla en förteckning över de oanmälda besök på platsen som ska utföras under nästa år. Denna del ska betraktas som konfidentiell och dess innehåll får således inte komma till medlemsstaternas kännedom.
4. Om så krävs får årsprogrammet justeras enligt förfarandena i punkterna 2 och 3.

Artikel 9

Förteckning över experter

1. Kommissionen ska upprätta en förteckning över de experter som medlemsstaterna har utsett att delta i besöken på platsen. Förteckningen ska överlämnas till medlemsstaterna.
2. Medlemsstaterna ska ange specialområden för varje expert, med hänvisning till de ämnesområden som förtecknas i bilagan till denna förordning. Medlemsstaterna ska snarast meddela kommissionen om eventuella förändringar.
3. Medlemsstaterna ska också ange vilka experter som kan ställas till förfogande för oanmälda besök på platsen enligt villkoren i artikel 10.5.
4. 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.
5. Medlemsstaterna ska se till att de experter som de utser uppfyller kraven i föregående punkt och ska ange vilken utbildning experterna har genomgått. Medlemsstaterna ska också se till att experterna genomgår fortbildning, så att de även fortsättningsvis uppfyller dessa krav.

Artikel 10

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 9 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.
2. Kommissionen får uppmana Frontex, Europol, Eurojust eller andra relevanta europeiska organ att utse en egen företrädare att delta som observatör vid ett besök som avser ett område som omfattas av deras mandat.
3. I ett i förhandsanmält besök på platsen får högst åtta experter (inklusive observatörer) delta, och i ett oanmält besök högst sex experter.
4. Vid förhandsanmälda besök ska de medlemsstater vars experter utsetts enligt punkt 1 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.

5. Vid oanmälda besök ska de medlemsstater vars experter utsetts enligt punkt 1 få ett meddelande från kommissionen senast en vecka innan besöket ska äga rum. Medlemsstaterna ska därefter inom 48 timmar meddela om experterna i fråga är tillgängliga.
6. De ledande experterna för besök på platsen ska bestå av en tjänsteman från kommissionen och en expert från en medlemsstat, vilka gemensamt ska utses av medlemmarna i expertgruppen innan besöket på platsen.

Artikel 11

Genomförandet av ett besök på platsen

1. De expertgrupper som genomför besök 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. De berörda medlemsstaterna ska se till att
 - medlemsstaterna meddelas minst två månader före ett förhandsanmält besök,
 - minst 48 timmar före ett oanmält besök.
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. Inför oanmälda besök på platsen ska kommissionen i förväg meddela den berörda medlemsstaten namnen på medlemmarna i expertgruppen. 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 12

Kontroll av den fria rörligheten för personer över de inre gränserna

Trots vad som sägs i artikel 10 ska de expertgrupper som genomför oanmälda besök på platsen för att bekräfta att kontrollerna vid de inre gränserna är avskaffade endast bestå av tjänstemän från kommissionen.

Artikel 13

Utvärderingsrapporter

1. Efter varje utvärdering ska en rapport sammanställas. Rapporten ska baseras på resultaten av besöket på platsen och svaren på frågeformuläret.
 - (a) Om utvärderingen bygger på enbart ett frågeformulär eller ett oanmält besök ska rapporten sammanställas av kommissionen.
 - (b) I fråga om förhandsanmälda besök på platsen ska rapporten sammanställas av expertgruppen medan besöket genomförs. Tjänstemannen från kommissionen ska ha det övergripande ansvaret för sammanställandet av rapporten, samt för dess integritet och kvalitet. 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 lämpligt 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 och 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.
4. Kommissionen ska delge medlemsstaten rapporten inom sex 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.
5. Kommissionen ska lägga fram rapporten och svaret från medlemsstaten till den kommitté som inrättats i enlighet med artikel 15. Medlemsstaterna uppmanas att lämna synpunkter på svaren till frågeformuläret, rapporten och synpunkterna från de berörda medlemsstaterna.

De rekommendationer som gäller klassificeringen av de observationer som det hänvisas till i punkt 3 ska antas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 15.2.

Inom en månad efter det att den berörda medlemsstaten har mottagit rapporten ska den för kommissionen lägga fram en handlingsplan för hur eventuella svagheter som har konstaterats ska avhjälpas.

Efter samråd med expertgruppen ska kommissionen redogöra för sin bedömning av den föreslagna handlingsplanen för den kommitté som inrättats i enlighet med artikel 15. Medlemsstaterna ska uppmanas att lämna sina synpunkter på 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 svagheter är och vilka åtgärder som vidtagits för att avhjälpa dem kan kommissionen besluta om förhandsanmälda eller oanmälda besök på platsen i enlighet med förfarandet i artikel 15.2 för att kontrollera att handlingsplanen har genomförts. Kommissionen kan också besluta om oanmälda besök på platsen.

Kommissionen ska regelbundet informera den kommitté som inrättats i enlighet med artikel 15 om genomförandet av handlingsplanen.

7. Om ett besök på platsen avslöjar en allvarlig brist som bedöms ha en väsentlig inverkan på säkerheten i en eller flera medlemsstater ska kommissionen, på eget initiativ eller på begäran av en medlemsstat, underrätta rådet och Europaparlamentet så snart som möjligt.

Artikel 14

Känsliga uppgifter

Expertgrupperna ska betrakta alla uppgifter som 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 ska, efter samråd med den berörda medlemsstaten, besluta vilken del av rapporten som får offentliggöras.

Artikel 15

Kommittéförfarande

1. Kommissionen ska biträdas av en kommitté som ska bestå av företrädare för medlemsstaterna och ha en företrädare för kommissionen som ordförande.
2. När det hänvisas till denna punkt ska artiklarna 4, 7 och 8 i beslut 1999/468/EG tillämpas.

Artikel 16

Övergångsbestämmelser

1. Det första fleråriga programmet i enlighet med artikel 5 och det första årsprogrammet i enlighet med artikel 8 ska fastställas sex månader efter det att denna

förordning träder i kraft. Båda dessa program ska börja löpa ett år efter det att denna förordning har trätt i kraft.

2. Den första riskanalys som sammanställs av Frontex i enlighet med artikel 6 ska läggas fram till kommissionen senast tre månader efter det att denna förordning har trätt i kraft.
3. Medlemsstaterna ska utse sina respektive experter i enlighet med artikel 9 senast tre månader efter det att denna förordning har trätt i kraft.

Artikel 17

Uppgifter från Europaparlamentet

Kommissionen ska underrätta Europaparlamentet om de rekommendationer som kommissionen antagit i enlighet med artikel 13.5.

Artikel 18

Rapport till Europaparlamentet och rådet

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

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

Artikel 19

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”, upphävas ett år efter det att denna förordning har trätt i kraft.

Artikel 20

Rådet får besluta att sådana Schengenutvärderingar som avses i anslutningsakter som ingåtts efter ikraftträdandet av denna förordning ska genomföras i enlighet med denna förordning.

Artikel 21

Ikraftträdande

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

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna i enlighet med fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Utfärdad i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande

FINANSIERINGSÖVERSIKT FÖR FÖRSLAG TILL RÄTTSAKT SOM ENDAST PÅVERKAR BUDGETENS INKOMSTSIDA

1. FÖRSLAGETS BENÄMNING

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

2. BERÖRDA DELAR I DEN VERKSAMHETSBASERADE FÖRVALTNINGEN/BUDGETERINGEN

Politikområde som berörs: Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa (avdelning 18).

Verksamhet: Solidaritet — Yttre gränser, återvändande, viseringspolitik och fri rörlighet för personer (kapitel 18 02)

3. BERÖRDA BUDGETRUBRIKER

3.1. Budgetrubriker (driftsposter och tillhörande poster för tekniskt och administrativt stöd (före detta B/A-poster)) – nummer och benämning

Artikel 18 02 07, ”Utvärdering avseende Schengenregelverket”*, inrättas under kapitel 18 02 (Solidaritet – Yttre gränser, återvändande, viseringspolitik och fri rörlighet för personer).

**Budgetposten inrättas i 2011 års budgetförslag*

3.2. Tid under vilken åtgärden kommer att pågå och påverka budgeten

Utbildningen planeras inledas under 2011 eller 2012. Den är avsedd att bli permanent.

3.3. Budgettekniska uppgifter

Budget-rubrik	Typ av utgifter		Nya	Bidrag från länder som är associerade till Schengen-regelverket	Bidrag från ansökarländer	Rubrik i budgetramen
Se under 3.1	Icke-oblig. utg.	Diff. anslag ²³	JA	JA	NEJ	Nr [3A]

²³ Differentierade anslag.

4. SAMMANFATTNING AV RESURSBEHOVEN

4.1. Finansiella resurser

4.1.1. Åtagandebemyndiganden och betalningsbemyndiganden

Miljoner euro (avrundat till tre decimaler)

Typ av utgifter	Avsnitt nr		År 2011 (n)	2012	2013	2014	n + 4	n + 5 och följande budgetår	Totalt
-----------------	------------	--	-------------	------	------	------	-------	-----------------------------	--------

Driftsutgifter²⁴

Åtagandebemyndiganden	8.1.	a	p.m.	0.562	0.730	0.730			
Betalningsbemyndiganden		b							

Administrativa utgifter som ingår i referensbeloppet²⁵

Tekniskt och administrativt stöd	8.2.4.	c							
----------------------------------	--------	---	--	--	--	--	--	--	--

TOTALT REFERENSBELOPP

Åtagandebemyndiganden		a+ c	p.m.	0.562	0.730	0.730			
Betalningsbemyndiganden		b+ c	p.m.	0.562	0.730	0.730			

Administrativa utgifter som inte ingår i referensbeloppet²⁶

Personalutgifter och därtill hörande utgifter	8.2.5.	d	0.122	0.610	0.854	0.854			
Andra administrativa utgifter än personalutgifter och därtill hörande utgifter som inte ingår i referensbeloppet	8.2.6.	e	p.m.	0.065	0.097	0.097			

²⁴ Utgifter som inte omfattas av kapitel xx 01 i avdelning xx.

²⁵ Utgifter som omfattas av artikel xx 01 04 i avdelning xx.

²⁶ Utgifter som omfattas av kapitel xx 01 utom artiklarna xx 01 04 eller xx 01 05.

Totala beräknade utgifter för åtgärden

TOTALA ÅTAGANDE-BEMYNDIGANDEN inklusive personalutgifter	a+ c+ d+ e	0.122	1.237	1.681	1.681			
TOTALA BETALNINGS-BEMYNDIGANDEN inklusive personalutgifter	b+ c+ d+ e	0.122	1.237	1.681	1.681			

Uppgifter om samfinansiering

Om förslaget innefattar samfinansiering från medlemsstaterna eller andra parter (ange vilka) ska en beräkning av nivån på samfinansieringen anges i nedanstående tabell (ytterligare rader kan läggas till om det gäller flera parter):

Miljoner euro (avrundat till tre decimaler)

Samfinansierande part		År n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 och följande budgetår	Totalt
.....	f							
TOTALA ÅTAGANDE-BEMYNDIGANDEN inklusive samfinansiering	a+c +d +e +f							

4.1.2. Förenlighet med den ekonomiska planeringen

- Förslaget är förenligt med gällande ekonomisk planering²⁷. **Om så krävs kommer anslag för 2011 att göras disponibla genom en överföring inom kapitel 18 02.**
- Förslaget kräver omfördelningar under den berörda rubriken i budgetramen.
- Förslaget kan kräva tillämpning av bestämmelserna i det interinstitutionella avtalet²⁸ (dvs. flexibilitetsmekanismen eller revidering av budgetramen).

4.1.3. Påverkan på inkomsterna

- Förslaget påverkar inkomsterna enligt följande:

²⁷ Utvärderingsmekanismen kommer att fortsätta tillämpas även efter 2013.

²⁸ Se punkterna 19 och 24 i det interinstitutionella avtalet.

Förslaget bygger vidare på Schengenregelverket i den mening som avses i rådets förordning 1999/437/EG. De tredjeländer som är associerade till Schengenregelverket, dvs. Island och Norge²⁹ samt Schweiz³⁰ och Liechtenstein³¹, bidrar således till kostnaderna.

Miljoner euro (avrundat till en decimal)

Budgetrubrik	Inkomster	Före åtgärden [år n-1]	Situation efter åtgärden					
			2011	2012	2013	2014	[n+4]	[n+5] ³²
18.02.XX	a) Inkomster i absoluta tal		p.m.	0.07	0.1	0.11		
	b) Förändring	Δ						

4.2. Personalresurser (t.ex. tjänstemän, tillfälligt anställda och extern personal) uttryckt i heltidsekvivalenter – för ytterligare uppgifter, se punkt 8.2.1.

Behovet av personal och administrativa resurser ska täckas med det anslag som beviljats till den ansvariga avdelningen i samband med det årliga anslagsförfarandet.

Årsbehov	År 2011 (n)	2012	2013	2014	n + 4	n + 5 och följande budgetår
Personal totalt (antal)	1	5	7	7		

²⁹ Artikel 12.1 sista stycket i avtalet mellan Europeiska unionens råd och Republiken Island och Konungariket Norge om dessa staters associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EGT L 176, 10.7.1999, s. 36).

³⁰ Artikel 11.3 andra stycket i avtalet mellan Europeiska unionen, Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om Schweiziska edsförbundets associering till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket (EUT L 53, 27.2.2008, s. 50).

³¹ Artikel 3 i 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 (EUT L 83, 26.3.2008, s. 3).

³² Ytterligare kolumner ska läggas till vid behov, dvs. om åtgärdens löptid är längre än sex år.

5. BESKRIVNING OCH MÅL

5.1. Behov som ska tillgodoses på kort eller lång sikt

Eftersom Schengenregelverket har sitt ursprung i ett mellanstatligt samarbete är det rådet som ansvarar för den nuvarande utvärderingsmekanismen. De utgifter som uppstår i samband med utvärderingarna bärs således av de nationella budgetarna i de medlemsstater vars experter deltar i utvärderingen. Sedan Schengenregelverket införlivats inom Europeiska unionens ramar behöver det antas bestämmelser för hur dessa utvärderingar ska genomföras. De kostnader som utvärderingsmekanismen ger upphov till, särskilt när experter från medlemsstaterna deltar (ersättning för resor och logi i samband med besök på platsen) ska täckas av EU:s budget. Dagtraktamentena för medlemsstaternas experter ska dock även i fortsättningen täckas av respektive medlemsstats budget.

5.2. Mervärdet av en åtgärd på unionsnivå – förslagets förenlighet med övriga finansiella instrument – eventuella synergieffekter

För att Schengenområdet ska förbli ett område med fri rörlighet utan kontroller vid de inre gränserna krävs det en effektiv och ändamålsenlig utvärderingsmekanism för att kontrollera genomförandet av de kompletterande åtgärderna. Den utvärdering som skett på mellanstatlig grund inom Schengen måste anpassas till EU:s ramar genom att kommissionen i egenskap av fördragets väktare tar över ansvaret, samtidigt som medlemsstaternas deltagande med egna experter fortsätter att borga för ett ömsesidigt förtroende.

5.3. Förslagets mål och förväntade resultat samt indikatorer för dessa inom ramen för den verksamhetsbaserade förvaltningen

Det övergripande målet är en korrekt tillämpning av Schengenregelverket inom alla områden som omfattas av de kompletterande åtgärderna i syfte att möjliggöra ett område utan inre gränskontroller.

Åtgärd 1: Utvärdering genom besök på platsen eller på grundval av frågeformulär, avseende yttre gränser, visering, polissamarbete vid de inre gränserna, Schengens informationssystem, uppgiftsskydd, narkotikabekämpning och straffrättsligt samarbete.

Indikator: bedömningen av hur Schengenregelverket tillämpas anges i rapporterna med nivåangivelser ("full efterlevnad" "efterlevnad, men förbättringar är nödvändiga" eller "otillräcklig efterlevnad").

Åtgärd 2: Utvärdering genom oanmälda besök på platsen.

Indikator: tillämpningen av Schengenregelverket bedöms i syfte att åtgärda särskilda brister. En rapport kommer att utarbetas efter varje besök i vilken efterlevanden av EU-lagstiftningen anges.

5.4. Metod för genomförande (preliminärt)

Centraliserad förvaltning

- Direkt av kommissionen
- Indirekt genom delegering till
 - genomförandeorgan
 - sådana av gemenskaperna inrättade organ som avses i artikel 185 i budgetförordningen
 - nationella offentligrättsliga organ eller organ som anförtrotts uppgifter som faller inom offentlig förvaltning
- Delad eller decentraliserad förvaltning***
 - Tillsammans med medlemsstaterna
 - Tillsammans med tredjeländer
- Gemensam förvaltning med internationella organisationer (ange vilka)***

Anmärkningar:

6. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

6.1. Övervakningssystem

Genom de föreslagna rättsakterna inrättas en mekanism för att utvärdera om Schengenregelverket tillämpas korrekt. Resultaten av utvärderingarna kommer att anges i rapporter, uttryckt i ”grad av efterlevnad”. Kommissionen kommer varje år att lämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av denna förordning.

6.2. Utvärdering

6.2.1. Förhandsutvärdering

6.2.2. Åtgärder som har vidtagits med anledning av en interimis- eller efterhandsutvärdering (lärdomar som dragits av liknande åtgärder)

6.2.3. Bestämmelser om och tidsintervall för framtida utvärderingar

7. BESTÄMMELSER OM BEDRÄGERIBEKÄMPNING

För att det ska vara möjligt att bekämpa bedrägerier, korruption och annan olaglig verksamhet ska förordning (EG) nr 1037/1999 gälla för mekanismen utan förbehåll.

8. NÄRMARE UPPGIFTER OM RESURSBEHOVEN

8.1. Kostnader för förslaget fördelade på mål

Åtagandebemyndiganden i miljoner euro (avrundat till tre decimaler)

	Typ av resultat	Genomsnittliga kostnader	År 2011		År 2012		År 2013		År 2014		År n+4		År n+5 och följande budgetår		TOTALT	
			Antal resultat	Totala kostnader	Antal resultat	Totala kostnader	Antal resultat	Totala kostnader	Antal resultat	Totala kostnader	Antal resultat	Totala kostnader	Antal resultat	Totala kostnader	Antal resultat	Totala kostnader
OPERATIVT MÅL nr 1 ³³ Kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket																
Åtgärd 1 Förhandsanmälda utvärderingsbesök Experter från medlemsstaterna och kommissionen																
Resultat 1 tjänsteresor		0.0024	p.m.	p.m.	200	0.480	240	0.576	240	0.576						
Datautrustning				p.m.		0.010		0.010		0.010						
Åtgärd 2 Oanmälda utvärderingsbesök Experter från medlemsstaterna och kommissionen																

³³

Se beskrivning i avsnitt 5.3.

Resultat 1: tjänsteresor		0.0024	p.m.	p.m.	30	0.072	60	0.144	60	0.144						
TOTALA KOSTNADER						2		0.730		0.730						

Beräkning:

Åtgärd 1: Tjänsteresor: 1 person/vecka x 2 400 euro x 25 uppdrag det första året och 30 uppdrag de följande åren (8 experter per besök).

Datautrustning som behövs för besök på platsen (bärbara datorer etc.).

Åtgärd 2: Tjänsteresor: 1 person/vecka x 2 400 euro x 5 uppdrag det första året och 10 uppdrag de följande åren (6 experter per besök).

Anslaget ska täcka utgifterna för att bygga upp den pool av experter som behövs för att kontrollera medlemsstaternas tillämpning av Schengenregelverket. Utgifterna omfattar resekostnader för kommissionens och medlemsstaternas experter i enlighet med denna förordning, tillkommer. Kostnader för utrustning som behövs vid besöken, t.ex. de bärbara datorer som används för att sammanställa rapporterna.

8.2. Administrativa utgifter

Behovet av personal och administrativa resurser kommer att täckas inom ramen för de anslag som i samband med den årliga anslagstilldelningen och med beaktande av budgetförutsättningarna kan beviljas det förvaltande generaldirektoratet.

8.2.1. Personal – antal och typ

Typ av tjänster		Personal (befintlig plus ev. tillkommande) som krävs för att förvalta åtgärden (antal tjänster/heltidsekvivalenter)					
		År 2011	År 2012	År 2013	År 2014	År n+4	År n+5
Tjänstemän eller tillfälligt anställda ³⁴ (XX 01 01)	A*/AD	1	4	6	6		
	B*, C*/AST		1	1	1		
Personal som finansieras ³⁵ genom artikel XX 01 02							
Övrig personal ³⁶ som finansieras genom art. XX 01 04/05							
TOTALT		1	5	7	7		

8.2.2. Beskrivning av de arbetsuppgifter som åtgärden för med sig

8.2.3. Beskrivning av hur behovet av personal som omfattas av tjänsteföreskrifterna kommer att tillgodoses

- ✓ Tjänster som för närvarande avdelats för att förvalta det program som ska ersättas eller förlängas (1)
- Tjänster som redan har avdelats inom ramen för den årliga politiska strategin/det preliminära budgetförslaget för år 2010
- ✓ Tjänster som kommer att begäras i samband med nästa årliga politiska strategi/preliminära budgetförslag (2 tjänster 2012 och 1 tjänst 2013)
- ✓ Tjänster som kommer att tillföras genom omfördelning av befintliga resurser inom den förvaltande avdelningen (intern omfördelning).

³⁴ Kostnaderna för dessa ingår INTE i referensbeloppet.

³⁵ Kostnaderna för dessa ingår INTE i referensbeloppet.

³⁶ Kostnaderna för dessa ingår i referensbeloppet.

- Posts required for year n although not foreseen in the APS/PDB exercise for the year in question

Med tanke på budgetbegränsningarna till följd av kommissionens nuvarande åtagande att inte begära nya tjänster förrän 2013, kommer de personalresurser som behövs att tillgodoses genom personal från generaldirektoratet som redan arbetar med förvaltning av åtgärden och/eller har omplacerats inom generaldirektoratet. Eventuella ytterligare anslag som beviljas det förvaltande generaldirektoratet under det årliga anslagsförfarandet kan tillkomma.

8.2.4. *Övriga administrativa utgifter som ingår i referensbeloppet (XX 01 04/05 – Utgifter för administration)*

Miljoner euro (avrundat till tre decimaler)

Budgetrubrik (nummer och benämning)	År n	År n+1	År n+2	År n+3	År n+4	År n+5 och följande budgetår	TOTAL T
1 Tekniskt och administrativt stöd (inklusive tillhörande personalkostnader)							
Genomförandeorgan ³⁷							
Övrigt tekniskt och administrativt stöd							
- <i>internt</i>							
- <i>externt</i>							
Totalt tekniskt och administrativt stöd							

³⁷ Det ska hänvisas till den särskilda finansieringsöversikten för det eller de berörda verkställande organen.

8.2.5. Kostnader för personal och därtill hörande kostnader som inte ingår i referensbeloppet

Miljoner euro (avrundat till tre decimaler)

Typ av personal	År 2011	År 2012	År 2013	År 2014	År n+4	År n+5 och följande budgetår
Tjänstemän och tillfälligt anställda (XX 01 01)	1	5	7	7		
Personal som finansieras genom artikel XX 01 02 (extraanställda, nationella experter, kontraktsanställda, etc.) (ange budgetrubrik)						
Totala kostnader för personal och därtill hörande kostnader (som INTE ingår i referensbeloppet)	0.122	0.610	0.854	0.854		

Beräkning – *Tjänstemän och tillfälligt anställda*

Beräkning – *Personal som finansieras genom artikel XX 01 02*

8.2.6. Övriga administrativa utgifter som inte ingår i referensbeloppet

Miljoner euro (avrundat till tre decimaler)

	År 2011	År 2012	År 2013	År 2014	År n+4	År n+5 och följande budgetår	TOTAL T
XX 01 02 11 01 – Tjänsteresor							
XX 01 02 11 02 – Konferenser och möten							
XX 01 02 11 03 Kommittémöten ³⁸ (förvaltningsförfarandet)	p.m.	0,065	0,097	0,097			
XX 01 02 11 04 – Studier och samråd							
XX 01 02 11 05 - Informationssystem							
2 Andra administrativa utgifter, totalbelopp (XX 01 02 11)	p.m.	0.065	0.097	0.097			
3 Övriga utgifter av administrativ karaktär (specificera genom att ange budgetrubrik)							
Totala administrativa utgifter, utom personalkostnader och därtill hörande kostnader (som INTE ingår i referensbeloppet)	p.m.	0.065	0.097	0.097			

Beräkning – *Övriga administrativa utgifter som inte ingår i referensbeloppet*

Beräkningssätt: 27 medlemmar (1 per medlemsstat) x 600 euro/person x 4 möten under det första året och 6 möten under följande budgetår.

³⁸ Specificera slaget av kommitté och vilken grupp den tillhör.