



EUROPA-PARLAMENTET

2009 - 2014

Mødedokument

A7-0035/2009

9.10.2009

BETÆNKNING

om forslag til Rådets beslutning om indførelse af en evalueringsmekanisme til overvågning af anvendelsen af Schengenreglerne
(KOM(2009)0105 – C6-0111/2009 – 2009/0032(CNS))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Carlos Coelho

Tegnforklaring

- * Høringsprocedure
flertal af de afgivne stemmer
- **I Samarbejdsprocedure (førstebehandling)
flertal af de afgivne stemmer
- **II Samarbejdsprocedure (andenbehandling)
*flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning
flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre
den fælles holdning*
- *** Samstemmende udtalelse
*flertal blandt Parlamentets medlemmer undtagen i de tilfælde, der
omhandles i EF-traktatens artikel 105, 107, 161 og 300 og i EU-
traktatens artikel 7*
- ***I Fælles beslutningsprocedure (førstebehandling)
flertal af de afgivne stemmer
- ***II Fælles beslutningsprocedure (andenbehandling)
*flertal af de afgivne stemmer for at godkende den fælles holdning
flertal blandt Parlamentets medlemmer for at forkaste eller ændre
den fælles holdning*
- ***III Fælles beslutningsprocedure (tredjebehandling)
flertal af de afgivne stemmer for at godkende det fælles udkast

(Den angivne procedure er baseret på det af Kommissionen foreslåede retsgrundlag)

Ændringsforslag til en lovgivningsmæssig tekst

I Parlamentets ændringsforslag markeres de tekstdele, der ønskes ændret, med **fede typer og kursiv**. Når der er tale om en ændringsretsakt, markeres tekstdele, der er overtaget uændret fra en eksisterende bestemmelse, som Parlamentet ønsker at ændre, men som Kommissionen ikke har ændret, med **fede typer**. Hvis der udelades tekst i sådanne passager, indsættes [...]. *Kursivering uden fede typer* er en oplysning til de tekniske tjenestegrene, som vedrører elementer i den lovgivningsmæssige tekst, der foreslås rettet med henblik på den endelige tekst (f.eks. materielle fejl eller manglende tekst i en sprogversion). De foreslåede rettelser skal godkendes af de berørte tekniske tjenestegrene.

INDHOLD

	Side
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING 5	
BEGRUNDELSE.....	6
PROCEDURE.....	9

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS LOVGIVNINGSMÆSSIGE BESLUTNING

**om forslag til Rådets beslutning om indførelse af en evalueringsmekanisme til
overvågning af anvendelsen af Schengenreglerne
(KOM(2009)0105 – C6-0111/2009 – 2009/0032(CNS))**

(Høringsprocedure)

Europa-Parlamentet,

- der henviser til Kommissionens forslag (KOM(2009)0105),
 - der henviser til EF-traktatens artikel 67 og artikel 30, der danner grundlag for Rådets høring af Parlamentet (C6-0111/2009),
 - der henviser til forretningsordenens artikel 100 og artikel 55,
 - der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A7-0035/2009),
1. forkaster Kommissionens forslag;
 2. opfordrer Kommissionen til at tage sit forslag tilbage og forelægge et nyt;
 3. pålægger sin formand at sende Parlamentets holdning til Rådet og Kommissionen.

BEGRUNDELSE

INDLEDNING

Etableringen af Schengenområdet i slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne var en af europæisk histories største succeser med indførelsen af et område uden kontrol ved de fælles grænser mellem deltagerlandene og indførelsen af fri bevægelighed inden for dette område. Samtidig blev der iværksat forskellige kompenserende foranstaltninger, herunder især en stramning af kontrollen ved de ydre grænser, en intensivering af politi- og toldsamarbejde og af retligt samarbejde, samt oprettelse af Schengeninformationssystemet, etc.

Afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser kræver fuld gensidig tillid mellem medlemsstaterne, hvad angår deres evne til fuldt ud at gennemføre de ledsageforanstaltninger, der giver mulighed for at ophæve kontrollen. Schengen-områdets sikkerhed afhænger da også af, hvor strengt og effektivt den enkelte medlemsstat udfører kontrollen af sine ydre grænser, og af kvaliteten og hastigheden af informationsudvekslingen gennem SIS. Hvis blot et af disse elementer er svagt eller ikke fungerer korrekt, sættes sikkerheden i Unionen og Schengen-områdets effektivitet på spil.

I 1998 blev der oprettet et stående udvalg¹, som fik til opgave at evaluere medlemsstaterne på to forskellige stadier:

- Ikrafttrædelse - Udvalget skulle sikre, at alle forudsætninger for anvendelse af Schengenreglerne var opfyldt, således at grænsekontrollen kunne ophæves.
- Gennemførelse - Den gensidige tillid, der blev skabt ved ophævelsen af grænsekontrollen, skulle bevares og styrkes ved hjælp af en evaluering af, hvorledes medlemsstaterne håndhævede Schengenreglerne.

Med ikrafttrædelsen af Amsterdam-traktaten i 1990 og integreringen af Schengenreglerne i Den Europæiske Unions regelsæt kom det stående udvalg til at hedde Schengen-evaluering arbejdsgruppen (SCH-EVAL), men dets mandat forblev uændret, og arbejdsgruppen havde fortsat mellemstatslig karakter.

FORSLAGETS ANVENDELSESOMRÅDE

Det foreliggende forslag ændrer ikke på nogen måde mandatets første del, da Schengen-evaluering arbejdsgruppen fortsat har samme kompetence med hensyn til evaluering forud for ikrafttrædelse, hvilket danner grundlag for den altafgørende gensidige tillid.

Der fokuseres derfor på anden del af mandatet, dvs. vurderingen af hvorvidt reglerne anvendes korrekt efter ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser, hvor Kommissionen får til opgave at påtage sig alle de opgaver, der varetages af Schengen-evaluering arbejdsgruppen.

Forslaget indfører en ny Schengenevalueringsmekanisme, der skal sikre en åben, effektiv og

¹ SCH/Com-ex(98) 26 endel.

konsekvent gennemførelse af Schengenreglerne.

Forslaget skal endvidere ses som en opfølgning på udviklingen på det juridiske område efter integreringen af Schengen-reglerne i EU's regelsæt, hvor hver Schengen-regel blev henført til et bestemt retsgrundlag under første eller tredje søjle. Der indføres med forslaget retlige rammer med henblik på at evaluere, om de elementer i Schengenreglerne, der indgår i fællesskabsretten, anvendes korrekt, sammenholdt med forslaget til forordning (første søjle).

Når Lissabon-traktaten træder i kraft (muligvis meget snart), vil denne målsætning imidlertid ikke have nogen mening, da den nye juridiske realitet vil være helt anderledes, idet Fællesskabets søjlestruktur helt forsvinder. Det er af afgørende betydning, at der etableres en Schengenevalueringsmekanisme, som under ét omfatter de funktioner, der på nuværende tidspunkt henhører under henholdsvis første og tredje søjle.

RETSGRUNDLAG

Efter valget af ordfører for forslagene om etableringen af en Schengenevalueringsmekanisme ved slutningen af den foregående valgperiode anmodede denne om en udtalelse fra Den Juridiske Tjeneste¹ om, hvorvidt Kommissionens valgte retsgrundlag var det mest relevante for de pågældende forslag.

På grundlag af denne udtalelse kan man drage to konklusioner:

- det retsgrundlag, der henvises til i forslaget til forordning om indførelse af en evalueringsmekanisme til overvågning af anvendelsen af Schengenreglerne, dvs. artikel 66 i EF-traktaten, forekommer at være korrekt i lyset af de fremsatte argumenter, og Parlamentet skal høres;
- eftersom formålet med denne mekanisme imidlertid er at evaluere, hvorledes bl.a. SIS, VIS, Schengen-grænsekodeksen og visumkodeksen fungerer, kunne samme mål ligeledes være blevet opfyldt ved at ændre de respektive forordninger; I dette tilfælde ville det være nødvendigt at vedtage ændringsforslagene ved anvendelse af den fælles beslutningsprocedure, eftersom alle disse instrumenter blev vedtaget efter denne procedure.

ORDFØRERENS HOLDNING

Det er afgørende at råde over en enkel, effektiv og gennemsigtig evalueringsmekanisme, som gør det muligt at opretholde Schengen-området som et område med fri bevægelighed, og samtidig tilpasse den mellemstatslige Schengenevaluering til de eksisterende EU-rammer.

I Haagprogrammet blev Kommissionen opfordret til at fremlægge et forslag om at supplere den eksisterende Schengenevalueringsmekanisme. I realiteten går disse forslag (som ikke ændrer bestemmelserne vedrørende mandatets første del) kun ud på (i mandatets anden del) at integrere de seneste forbedringer af den eksisterende evalueringsmekanisme² og blot indsætte en ny bestemmelse i forordningen om muligheden for at aflægge uanmeldte besøg, selv om sådanne besøg - uvist af hvilken grund - ikke indgår i forslaget til beslutning. Disse forslag

¹ SJ-0212/09, D(2009)20022

² Ver "Schengen Evaluation Programme 2008-2013"

indebærer imidlertid, at Rådets rolle i forbindelse med evalueringsmekanismen nu helt overgår til Kommissionen, hvilket er ensbetydende med, at samarbejdet med medlemsstaterne bliver ret begrænset, og Parlamentet distanceres fra hele processen, uden at der tilsyneladende tilføres nogen form for merværdi med de pågældende forslag.

Ordføreren nærer bekymring over, at man med en fuldstændig udskillelse af evalueringsmekanismen for hver del af mandatet risikerer at svække effektiviteten. Det er derimod af afgørende betydning at bevare sammenhængen, undgå overlappning med hensyn til arbejdsindsats og økonomiske ressourcer, samt at nå frem til en reel "opgradering" af Schengenevalueringsmekanismen.

Ordføreren understreger endvidere, at det er vigtigt at huske på, at der her er tale om sikkerheden i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvis bevaring og videre udvikling påhviler ikke alene Kommissionen i dens egenskab af traktatens vogter, men også medlemsstaterne, som fortsat er ansvarlige for sikkerheden ved deres ydre grænser, samt Europa-Parlamentet, som repræsenterer Europas borgere. Eftersom det gælder Schengen-området og dets borgeres sikkerhed, bør alle disse aktører fuldt ud inddrages i etableringen af evalueringsystemet, da det således bliver muligt at garantere sikkerheden og styrke princippet om gensidig tillid.

Derfor bør man vælge proceduren med fælles beslutningstagning i forbindelse med forslaget til forordning, da Europa-Parlamentet ikke kun bør spille en birolle, men bør inddrages i et omfang, der svarer til betydningen af dets rolle i forbindelse med vedtagelsen af de respektive grundlæggende lovgivningsinstrumenter. Eftersom de to forslag desuden har de samme mangler, og juridisk set er to sider af samme sag, dvs. etableringen af et fælles Schengenevalueringsystem, bør de behandles under ét, og Kommissionen opfordres derfor til at trække begge forslag tilbage og fremsætte nye, væsentligt forbedrede forslag, som behandles under anvendelse af proceduren med fælles beslutningstagning, hvad angår første søjle.

Ordføreren påpeger ligeledes, at det efter Lissabontraktatens ikrafttrædelse under alle omstændigheder vil være nødvendigt at fremsætte nye forslag, og at den eneste relevante procedure vil være proceduren med fælles beslutningstagning.

PROCEDURE

Titel	Evalueringsmekanisme til overvågning af anvendelsen af Schengenreglerne	
Referencer	KOM(2009)0105 – C6-0111/2009 – 2009/0032(CNS)	
Dato for høring af EP	27.3.2009	
Korresponderende udvalg	LIBE	
Dato for meddelelse på plenarmødet	2.4.2009	
Ordfører	Carlos Coelho	
Dato for valg	22.7.2009	
Behandling i udvalg	5.10.2009	6.10.2009
Dato for vedtagelse	6.10.2009	
Resultat af den endelige afstemning	+: 40	
	–: 0	
	0: 0	
Til stede ved den endelige afstemning – medlemmer	Jan Philipp Albrecht, Vilija Blinkevičiūtė, Louis Bontes, Simon Busuttil, Philip Claeys, Carlos Coelho, Cornelis de Jong, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Cornelia Ernst, Monika Flašíková Beňová, Kinga Gál, Jeanine Hennis-Plasschaert, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Livia Járóka, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Juan Fernando López Aguilar, Monica Luisa Macovei, Véronique Mathieu, Louis Michel, Claude Moraes, Antigoni Papadopoulou, Carmen Romero López, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Renate Sommer, Rui Tavares, Wim van de Camp, Axel Voss, Tatjana Ždanoka	
Til stede ved den endelige afstemning – stedfortrædere	Edit Bauer, Michael Cashman, Ioan Enciu, Nadja Hirsch, Monika Hohlmeier, Petru Constantin Luhan, Raül Romeva i Rueda, Joanna Senyszyn, Bogusław Sonik	