



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Zittingsdocument

A7-0035/2009

9.10.2009

VERSLAG

over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor toezicht op de toepassing van het Schengen-*acquis* (COM(2009)0105 – C7-0111/2009 – 2009/0032(CNS))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Carlos Coelho

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **I Samenwerkingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- **II Samenwerkingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- *** Instemming
Meerderheid van de leden van het Parlement, behalve in de in de artikelen 105, 107, 161 en 300 van het EG-Verdrag en in artikel 7 van het EU-Verdrag bedoelde gevallen
- ***I Medebeslissingsprocedure (eerste lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen
- ***II Medebeslissingsprocedure (tweede lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van het gemeenschappelijk standpunt
Meerderheid van de leden van het Parlement voor de verwerping of amendering van het gemeenschappelijk standpunt
- ***III Medebeslissingsprocedure (derde lezing)
Meerderheid van de uitgebrachte stemmen voor de goedkeuring van de gemeenschappelijke ontwerp tekst

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de door de Commissie voorgestelde rechtsgrondslag.)

Amendementen op wetsteksten

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen worden in *vet cursief* aangegeven. Bij wijzigingsbesluiten worden in amendementen van het Parlement op een niet door de Commissie gewijzigde bepaling de uit het basisbesluit overgenomen tekstdelen in *vet* gemarkeerd. Een eventuele schrapping van dergelijke tekstdelen wordt als volgt aangegeven: [...]. De markering in *mager cursief* is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de wetstekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

INHOUD

	Blz.
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT.....	5
TOELICHTING	6
PROCEDURE.....	9

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor toezicht op de toepassing van het Schengen-*acquis* (COM(2009)0105 – C7-0111/2009 – 2009/0032(CNS))

(Raadplegingsprocedure)

Het Europees Parlement,

- gezien het voorstel van de Commissie (COM(2009)0105),
 - gelet op artikel 39, lid 1, en de artikelen 30 en 31 van het EU-Verdrag, op grond waarvan het Parlement door de Raad is geraadpleegd (C7-0111/2009),
 - gelet op de artikelen 100 en 55 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A7-0035/2009),
1. verwerpt het voorstel van de Commissie;
 2. verzoekt de Commissie haar voorstel in te trekken en een nieuw voorstel in te dienen;
 3. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

TOELICHTING

INLEIDING

De oprichting van het Schengen-gebied, eind jaren '80 - begin jaren '90, is een van de grootste successen geweest van de Europese geschiedenis. Het Schengen-gebied impliceerde de opheffing van alle controles aan de gemeenschappelijke grenzen tussen alle deelnemers en de invoering van vrij verkeer in dit gebied. Tegelijk zijn een aantal compenserende maatregelen getroffen, waaronder de verscherping van de controles aan de buitengrenzen, versterkte samenwerking tussen politie, douane en gerechtelijke instanties, de invoering van het Schengen-informatiesysteem (SIS), enz.

Een vereiste voor de opheffing van de binnengrenzen is dat de lidstaten volledig vertrouwen hebben in elkaars vermogen om de flankerende maatregelen die opheffing van de controles mogelijk maken, uit te voeren. De veiligheid van het Schengen-gebied hangt namelijk af van de nauwkeurigheid en efficiency waarmee elke lidstaat controles aan zijn buitengrenzen uitvoert, en van de kwaliteit en de snelheid van de informatie-uitwisseling via het SIS. Als een van deze elementen zwak is of niet adequaat functioneert, betekent dat een risico voor de veiligheid van de Europese Unie en de efficiency van het Schengen-gebied.

In 1998 is er een permanente commissie opgericht¹, die tot taak had de lidstaten in twee afzonderlijke fasen te evalueren:

- tijdens de inwerkingstelling: de commissie moest controleren of aan alle randvoorwaarden voor de uitvoering van het Schengen-acquis was voldaan zodat de grenscontroles konden worden opgeheven;
- tijdens de toepassing: het wederzijdse vertrouwen na de opheffing van controles aan de binnengrenzen moest in stand worden gehouden en versterkt door controles op de uitvoering van het Schengen-acquis door de lidstaten.

Na de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam in 1999 en de opname van het Schengen-acquis in de EU werd de naam van de commissie veranderd in de Groep Schengenevaluatie (SCH-EVAL). Het mandaat bleef echter ongewijzigd en het bleef een intergouvernementele groep.

REIKWIJDTE VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel brengt geen wijziging in het eerste deel van het mandaat: de Groep Schengenevaluatie blijft verantwoordelijk voor de evaluatie voorafgaande aan de invoering, die de basis legt voor de cruciale verhouding van wederzijds vertrouwen.

Het voorstel is vooral gericht op het tweede deel van het mandaat, d.w.z. de controle op de correcte uitvoering van het acquis na de opheffing van de controle aan de binnengrenzen. Tevens wordt hierin bepaald dat alle taken van de Groep Schengenevaluatie moeten worden toevertrouwd aan de Commissie.

¹ SCH/Com-ex(98) 26 def.

Het doel is het bestaande evaluatiemechanisme van het Schengen-gebied doeltreffender te maken, en zo een transparante, doeltreffende en consistente toepassing van het Schengen-acquis te verzekeren.

Het voorstel moet ook een antwoord zijn op de wijzigingen in de juridische situatie na de opnemings van het Schengen-acquis in het kader van de Europese Unie, waarbij elke bepaling van het acquis is voorzien van een rechtsgrondslag onder de eerste of derde pijler. Het legt een rechtskader vast voor een correcte evaluatie van die elementen van het acquis die deel uitmaken van het Gemeenschapsrecht, samen met het voorstel voor een verordening (eerste pijler).

Deze doelstelling verliest echter haar geldigheid als het Verdrag van Lissabon in werking treedt, en dat kan binnenkort zijn. De nieuwe juridische situatie is dan volkomen anders omdat de pijlerstructuur van de Gemeenschap wordt afgeschaft. Het is van groot belang dat er een evaluatiemechanisme voor Schengen wordt ingevoerd dat aansluit op de consolidatie van taken die nu nog verdeeld zijn over de eerste en tweede pijler.

RECHTSGRONDSLAG

Nadat de rapporteur aan het einde van de voorgaande zittingsperiode benoemd was voor de voorstellen met betrekking tot de invoering van een evaluatiemechanisme voor Schengen, heeft hij om een advies van de Juridische Dienst¹ verzocht, om na te gaan of de door de Commissie gekozen rechtsgrondslag de meest geschikte is voor deze voorstellen.

In het licht van dit advies kunnen er twee conclusies worden getrokken:

- de genoemde rechtsgrondslag in het voorstel voor een verordening betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor toezicht op de toepassing van het Schengenacquis, te weten artikel 66 van het EG-Verdrag, lijkt juist, rekening houdend met de aangedragen argumenten en het feit dat het Europees Parlement geraadpleegd moet worden;
- aangezien het doel van dit mechanisme is de werking van onder meer het SIS, het VIS, de Schengengrenscodes en de Visacodes te evalueren, kan hetzelfde doel worden bereikt door een wijziging van de betreffende verordeningen. Daar al deze instrumenten zijn vastgesteld volgens de medebeslissingsprocedure moeten in dat geval ook de respectieve amendementen volgens de medebeslissingsprocedure worden aangenomen.

STANDPUNT VAN DE RAPPORTEUR

Het is van fundamenteel belang om over een eenvoudig, effectief, efficiënt en transparant evaluatiemechanisme te beschikken zodat het Schengengebied een gebied van vrij verkeer kan blijven. Tegelijk is het absoluut noodzakelijk het intergouvernementele kader van de evaluatie aan te passen aan het communautaire kader.

¹ SJ-0212/09, D(2009)20022.

In het kader van het Haags programma is de Commissie verzocht een voorstel in te dienen om het bestaande evaluatiemechanisme voor Schengen aan te vullen. De huidige voorstellen brengen geen wijziging in de regels met betrekking tot het eerste deel van het mandaat en blijven inhoudelijk beperkt tot de recente verbeteringen die in het bestaande evaluatiemechanisme¹ zijn doorgevoerd met betrekking tot het tweede deel van het mandaat. Er wordt slechts een nieuwe bepaling in de ontwerpverordening opgenomen over de mogelijkheid onaangekondigde bezoeken af te leggen, hoewel in deze bezoeken om duistere redenen niet is voorzien in het ontwerpbesluit. Volgens de voorstellen wordt de huidige rol van Raad met betrekking tot het evaluatiemechanisme wel in zijn geheel aan de Commissie overgedragen, waarbij in een beperkte samenwerking met de lidstaten is voorzien en het Europees Parlement op afstand van het hele proces wordt gehouden, zonder dat er enig bewijs wordt verstrekt van een toegevoegde waarde.

De rapporteur is bezorgd dat een totaal gescheiden doorvoering van de evaluatiemechanismes voor elk deel van het mandaat kan leiden tot een verminderde efficiency. Het is van essentieel belang te consistentie te behouden, dubbel werk en dubbele uitgaven te vermijden, en een werkelijke "upgrade" van het evaluatiemechanisme voor het Schengen-gebied tot stand te brengen.

De rapporteur wijst er ook op dat niet vergeten mag worden dat we hier te maken hebben met de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. De instandhouding en verdere ontwikkeling van deze ruimte is niet alleen de verantwoordelijkheid van de Commissie als hoedster van de verdragen, maar ook van de lidstaten, die verantwoordelijk blijven voor de veiligheid van hun externe grenzen, en van het Europees Parlement, als vertegenwoordiger van de Europese burgers. Het gaat hier om de veiligheid van het Schengen-gebied en de Europese burgers, en daarom moeten alle partijen nauw betrokken worden bij de vaststelling van het evaluatiesysteem dat het mogelijk maakt de veiligheid te garanderen en het principe van wederzijds vertrouwen te versterken.

Om deze reden moet het voorstel voor een verordening volgens de medebeslissingsprocedure worden behandeld, daar het standpunt van het Europees Parlement niet zomaar een bijkomstig advies is maar in overeenstemming moet zijn met het gewicht van de vaststelling van de respectieve basiswetgevingsinstrumenten. Aangezien beide voorstellen dezelfde tekortkomingen vertonen en juridisch gezien twee kanten van dezelfde medaille vertegenwoordigen, namelijk de invoering van één evaluatiesysteem voor Schengen, moeten zij worden behandeld als een pakket. Daarom wordt de Commissie verzocht beide voorstellen in te trekken en met nieuwe, sterk verbeterde voorstellen te komen die met betrekking tot de eerste pijler volgens de medebeslissingsprocedure moeten worden behandeld.

De rapporteur wijst er tevens op dat in verband met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon in elk geval nieuwe voorstellen moeten worden ingediend, en dat de enige toepasselijke procedure dan de medebeslissingsprocedure is.

¹ Zie het 'Schengen Evaluation Programme 2008-2013'.

PROCEDURE

Titel	Evaluatiemechanisme voor toezicht op de toepassing van het Schengenacquis
Document- en procedurenummers	COM(2009)0105 – C6-0111/2009 – 2009/0032(CNS)
Datum raadpleging EP	27.3.2009
Commissie ten principale Datum bekendmaking	LIBE 2.4.2009
Rapporteur(s) Datum benoeming	Carlos Coelho 22.7.2009
Behandeling in de commissie	5.10.2009 6.10.2009
Datum goedkeuring	6.10.2009
Uitslag eindstemming	+: 40 -: 0 0: 0
Bij de eindstemming aanwezige leden	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, Lívia 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
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervanger(s)	Edit Bauer, Michael Cashman, Ioan Enciu, Nadja Hirsch, Monika Hohlmeier, Petru Constantin Luhan, Raül Romeva i Rueda, Joanna Senyszyn, Bogusław Sonik
Datum indiening	9.10.2009