



EUROPAPARLAMENTET

2009 - 2014

Plenarhandling

A7-0215/2013

10.6.2013

BETÄNKANDE

om utkastet till rådets förordning om inrättandet av en utvärderingsmekanism avsedd att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket (10273/2013 – C7-0160/2013 – 2010/0312(NLE))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Carlos Coelho

Teckenförklaring

- * Samrådsförfarande
- *** Godkännandeförfarande
- ***I Ordinarie lagstiftningsförfarande (första behandlingen)
- ***II Ordinarie lagstiftningsförfarande (andra behandlingen)
- ***III Ordinarie lagstiftningsförfarande (tredje behandlingen)

(Det angivna förfarandet baseras på den rättsliga grund som angetts i förslaget till akt.)

Ändringsförslag till ett förslag till akt

Parlamentets ändringsförslag till ett förslag till akt ska markeras med ***fetkursiv stil***. *Kursiv stil* används för att uppmärksamma berörda avdelningar på eventuella problem i förslaget till akt. Med kursiv stil markeras ord eller textavsnitt som det finns skäl att korrigera innan texten färdigställs (exempelvis om det i en språkversion förekommer uppenbara fel eller saknas ord eller textavsnitt). De berörda avdelningarna tar sedan ställning till dessa korrigeringsförslag.

Texten i hänvisningen ovanför ett ändringsförslag till en befintlig akt, som förslaget till akt är avsett att ändra, innehåller en tredje och en fjärde rad. Den tredje raden anger den befintliga akten och den fjärde vilken bestämmelse i denna som ändringsförslaget avser. Om parlamentet önskar återge delar av en bestämmelse i en befintlig akt, vilka inte har ändrats i förslaget till akt, ska dessa markeras med **fet stil**. Eventuella strykningar i sådana delar ska markeras enligt följande: [...].

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION.....	5
BILAGA	6
MOTIVERING	7
RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I UTSKOTTET	10

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

om utkastet till rådets förordning om inrättandet av en utvärderingsmekanism avsedd att kontrollera tillämpningen av Schengenregelverket
(10273/2013 – C7-0160/2013 – 2010/0312(NLE))

(Särskilt lagstiftningsförfarande – samråd)

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av rådets utkast (10273/2013),
 - med beaktande av artikel 70 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt,
 - med beaktande av den begäran om yttrande som rådet lagt fram (C7-0160/2013),
 - med beaktande av det åtagande som rådets företrädare gjorde i en skrivelse av den 30 maj 2013 om att akten kommer att antas i den form den översänts till parlamentet,
 - med beaktande av artikel 55 i arbetsordningen,
 - med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A7-0215/2013).
1. Europaparlamentet godkänner rådets utkast.
 2. Europaparlamentet godkänner Europaparlamentets, rådets och kommissionens gemensamma uttalande som bifogas denna resolution.
 3. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända parlamentets ståndpunkt till rådet och kommissionen.

BILAGA

Utkast till uttalande från Europaparlamentet, rådet och kommissionen

Europaparlamentet, rådet och kommissionen välkomnar antagandet av förordningen om ändring av kodexen om Schengengränserna i syfte att införa gemensamma regler för tillfälligt återinförande av gränskontroller vid de inre gränserna vid exceptionella omständigheter och av förordningen om inrättandet av en utvärderings- och övervakningsmekanism för kontroll av tillämpningen av Schengenregelverket. De anser att dessa nya mekanismer på ett adekvat sätt tar upp uppmaningen i Europeiska rådets slutsatser av den 24 juni 2011 till att stärka samarbetet och främja det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna inom Schengenområdet och till ett effektivt och tillförlitligt kontroll- och utvärderingssystem för att garantera tillämpningen av gemensamma regler och förstärkningen, anpassningen och utvecklingen av de kriterier som grundar sig på EU:s regelverk, samtidigt som de erinrar om att Europas yttre gränser måste förvaltas effektivt och konsekvent på grundval av gemensamt ansvar, solidaritet och praktiskt samarbete.

De förklarar att denna ändring av kodexen om Schengengränserna kommer att förstärka samordningen och samarbetet på unionsnivå genom att å ena sidan tillhandahålla kriterier för medlemsstaters återinförande av gränskontroller och å andra sidan tillhandahålla en EU-baserad mekanism för mycket kritiska situationer som hotar att kullkasta det sätt på vilket området utan inre gränskontroller är tänkt att fungera.

De betonar att detta nya utvärderingssystem är en EU-baserad mekanism och att det kommer att täcka samtliga aspekter av Schengenregelverket och engagera experter från medlemsstaterna, kommissionen och berörda EU-byråer.

De utgår från att varje framtida förslag från kommissionen om ändring av detta utvärderingssystem skulle gå till samråd med Europaparlamentet, så att dess ståndpunkt i största möjliga utsträckning tas i övervägande före antagandet av en slutlig text.

MOTIVERING

Bakgrund

Den text som ligger till grund för detta samråd med Europaparlamentet är ett resultat av en överenskommelse mellan de tre institutionerna efter en lång förhandlingsprocess.

I mars 2009 gjordes ett första försök att reagera på svagheter och brister i den nuvarande utvärderingsmekanismen som är av helt mellanstatlig karaktär och inrättad i enlighet med den verkställande kommitténs beslut av den 16 september 1998 om inrättande av en permanent kommitté för utvärdering och tillämpning av Schengen (SCH-Com-ex(98) 26 def.). Då lade kommissionen fram två förslag (ett för den före detta första pelaren, ett annat för den före detta tredje pelaren) i syfte att ersätta utvärderingsmekanismen. I oktober 2009 förkastade Europaparlamentet de båda förslagen och uppmanade kommissionen att dra tillbaka dem och lägga fram nya, väsentligt förbättrade förslag som följer medbeslutandeförfarandet och tar hänsyn till Lissabonfördragets ikraftträdande. Ett nytt förslag lades fram i november 2010, grundat på artikel 77.2 e i EUF-fördraget, där det slås fast att det ordinarie lagstiftningsförfarandet (medbeslutande) ska tillämpas. Europaparlamentet ställde sig positivt till detta förslag, medan rådet (rättsliga och inrikes frågor) däremot vid sitt sammanträde den 7–8 juni 2012 beslutade att ändra den rättsliga grunden till artikel 70 i EUF-fördraget, med argumentet att denna artikel hade införts i fördraget specifikt för godkännande av avtal om ömsesidig utvärdering. Detta beslut ledde till en interinstitutionell tvist utan motstycke, som man dock efter intensiva förhandlingar lyckades lösa.

Föredragandens ståndpunkt

Föredraganden välkomnar den avtalade texten och rekommenderar att den ska godkännas. Även om texten inte ser ut exakt såsom Europaparlamentet hade önskat, uppfylls ändå de flesta av parlamentets önskemål och texten utgör ett väsentligt framsteg i jämförelse med de nuvarande Schengenreglerna samtidigt som den förstärker Schengens styrelse reformer. Dessutom förstärks medborgarnas rätt att röra sig fritt inom Schengenområdet och texten föreskriver explicit att man ska kunna avgöra huruvida det utförs otillbörliga kontroller vid de inre gränserna eller inte, bland annat genom oanmälda besök på plats.

En mekanism av europeisk karaktär

Utvärderingsmekanismen upphör att vara en rent mellanstatlig mekanism och får i stället EU-karaktär. Kommissionens roll ändras så att dess tidigare helt övervakande uppgift nu ändras till ett ansvar för den allmänna samordningen i samband med utvärdering och uppföljning. Kommissionen kommer att ansvara för beslut som hör samman med utvärderingsprocessen, årliga och fleråriga program för utvärderingar, förberedande och genomförande av besök på plats samt utarbetande av utvärderingsrapporter och rekommendationer. Det blir kommissionens sak att efter en utvärdering godkänna rapporten och föreslå rekommendationer, som sedan ska godkännas av rådet, avseende åtgärder som behöver vidtas för att man ska komma till rätta med påträffade brister. Vid varje besök ska två företrädare för kommissionen delta och en av dem ska fungera som ledare tillsammans med en expert från medlemsstaterna. I ett i förhandsanmält besök på plats får högst

åtta experter från medlemsstaterna delta, och i ett oanmält besök på plats högst sex. Även olika EU-byråer och EU-institutioner kommer att involveras.

En mer kraftfull och ändamålsenlig mekanism

Till skillnad från det nuvarande systemet som inte är rättsligt bindande och som endast omfattar inbördes utvärdering, har det nya systemet mekanismer med bättre verkan och mer avskräckande effekt. Det kommer att möjliggöra en mer exakt utvärdering när det gäller att bedöma hur Schengenreglerna efterlevs och man kommer att kunna vidta omedelbara åtgärder för att rätta till brister, så att man motverkar alla känslor av straffrihet. Medlemsstaterna kommer att tvingas att lösa varje problem som uppstår. Systemet kommer även att inbegripa en möjlighet att göra oanmälda besök på plats vid de inre gränserna, och därigenom kommer det att bidra till att skydda en av de principer man lyckats etablera inom den europeiska integrationen, nämligen fri rörlighet för medborgarna i ett område utan inre gränskontroller. Eftersom det i dagsläget inte finns några formella bestämmelser när det gäller uppföljning av utvärderingar som visat på brister, är en av de viktigaste nyheterna i det nya systemet att man inför kraftfulla bestämmelser i fråga om de uppföljningsåtgärder som ska vidtas för att komma till rätta med problemen. Medlemsstater som rekommenderats att agera för att åtgärda bristerna bör utarbeta en handlingsplan för att komma till rätta med bristerna inom tre månader (eller inom en månad om det konstaterats att den medlemsstat som kontrollerats allvarligt försummat att uppfylla sina åtaganden). Handlingsplanen ska utvärderas, följas upp noggrant och om det är nödvändigt ska det göras återbesök på plats så att man kan försäkra sig om att handlingsplanen genomförts korrekt. Det finns även bestämmelser om ytterligare uppföljningsåtgärder inom ramen för den översyn som gjorts av kodexen om Schengengränserna. De kan omfatta rekommendationer om att särskilda åtgärder ska vidtas, såsom att EU-gränsvakter ska sändas till platsen, att man ska lägga fram strategiska planer som ska godkännas av Frontex, eller som en sista utväg, om situationen är allvarlig, att ett enskilt gränsövergångsställe ska stängas för en begränsad tidsperiod.

Den nya mekanismen sätter även stopp för den situation som råder i dagsläget med olika regler för olika aktörer. Från och med nu ska kandidatländerna och de stater som redan är medlemmar i Schengensamarbetet utvärderas på samma sätt och enligt samma regler. Schengenregelverket måste följas mycket noggrant inte bara när ett land går in i Schengensamarbetet, utan även efter anslutningen.

En demokratiskt kontrollerad mekanism

Kommissionen kommer att spela en viktig roll i denna nya utvärderingsmekanism, och därigenom kommer genomförandet av den nya mekanismen att underställas Europaparlamentets politiska kontroll.

Europaparlamentet kommer att få information under hela processen och ha tillgång till alla relevanta handlingar, däribland Frontex riskanalys, årsprogrammet och de fleråriga programmen för utvärderingarna, utvärderingsrapporterna, rekommendationerna om avhjälpande åtgärder och handlingsplaner för att komma till rätta med bristerna. Parlamentet kan även få tillgång till medlemsstaternas svar på frågorna i frågeformulären. Detta innebär ett enormt framsteg när det gäller insyn och Europaparlamentets rätt till information, för

hittills har parlamentet inte haft tillgång till några handlingar i samband med Schengenutvärderingarna.

Slutligen har Europaparlamentet lyckats säkra sin medverkan såväl i det aktuella förfarandet som i framtida initiativ på detta område. Trots att mekanismen ska antas på grundval av artikel 70 i fördraget, där det inte föreskrivs att Europaparlamentet ska delta i beslutsprocessen, har denna förordning i verkligheten förhandlats fram som om den vore en del av medbeslutandeförfarandet, och texten innehåller de flesta av de ändringar som Europaparlamentet föreslagit i sitt betänkande (A7-0226/2012). I den skrivelse som rådet sände till Europaparlamentet för att bekräfta vad som avtalats slog rådet fast att det tänker godkänna förordningen i exakt den lydelse som avtalats, och rådet bekräftade även sin avsikt att höra parlamentet om det i framtiden skulle bestämma sig för att ändra förordningen. Detta åtagande bekräftas inte bara i ett gemensamt uttalande från de tre institutionerna som bifogas förordningen utan även i förordningens text och i utvärderingsklausulen i kodexen om Schengengränserna (artikel 37a). Den sistnämnda omfattar även viktiga garantier när det gäller framtida ändringar av Schengens utvärderingsmekanism, och den innehåller flera detaljerade bestämmelser om hur utvärderingsmekanismen är tänkt att fungera. För den rättsliga säkerhetens och konsekvensens skull står rådet alltså nu under press att inte införa några som helst ändringar i utvärderingsmekanismen som skulle kunna strida mot vad som föreskrivs i utvärderingsklausulen i kodexen om Schengengränserna.

Det bör ändå betonas att man enats om större delen av de viktigaste förbättringarna efter det att förhandlingarna återupptagits, det vill säga efter det att rådet fattat sitt beslut om att ändra den rättsliga grunden och efter den interinstitutionella tvisten. Så är till exempel fallet för den samordningsroll som tilldelats kommissionen, kommissionens ansvar att anta utvärderingsrapporter, möjligheten att göra oanmälda besök på plats vid de inre gränserna, liksom Europaparlamentets ökade involvering och bestämmelserna om parlamentets tillgång till information och handlingar. Alla dessa förbättringar har kunnat göras endast tack vare den enade och starka position som Europaparlamentet intagit under denna långa förhandlingsprocess.

Slutsats

Föredraganden anser att den nya mekanismen – som har högre EU-karaktär och är mer insynsvänlig, effektiv och kraftfull – utgör ett enormt steg framåt jämfört med rådande *status quo*. Mekanismen erbjuder de verktyg som behövs för att redan från början kunna identifiera och åtgärda eventuella brister i medlemsstaterna när det gäller genomförandet och tillämpningen av Schengenreglerna. Därigenom bidrar den till att bevara Schengenområdet som ett område utan inre gränser och till att skydda medborgarnas fria rörlighet. Av alla dessa skäl, och eftersom man fått garantier för att Europaparlamentets institutionella roll ska kvarstå, rekommenderar föredraganden att den överenskomna texten godkänns.

RESULTAT AV SLUTOMRÖSTNINGEN I UTSKOTTET

Antagande	10.6.2013						
Slutomröstning: resultat	<table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 100px;">+:</td> <td style="text-align: right;">41</td> </tr> <tr> <td>-:</td> <td style="text-align: right;">7</td> </tr> <tr> <td>0:</td> <td style="text-align: right;">2</td> </tr> </table>	+:	41	-:	7	0:	2
+:	41						
-:	7						
0:	2						
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Sonia Alfano, Roberta Angelilli, Edit Bauer, Rita Borsellino, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Salvatore Caronna, Philip Claeys, Carlos Coelho, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Ioan Enciu, Frank Engel, Cornelia Ernst, Hélène Flautre, Kinga Göncz, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Juan Fernando López Aguilar, Baroness Sarah Ludford, Monica Luisa Macovei, Clemente Mastella, Véronique Mathieu Houillon, Roberta Metsola, Claude Moraes, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Rui Tavares, Nils Torvalds, Kyriacos Triantaphyllides, Wim van de Camp, Axel Voss, Renate Weber, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka, Auke Zijlstra						
Slutomröstning: närvarande suppleanter	Anna Maria Corazza Bildt, Dimitrios Droutsas, Franziska Keller, Ulrike Lunacek, Marco Scurria, Bogusław Sonik						
Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 187.2)	Phil Bennion, Johannes Cornelis van Baalen						