

EUROPAPARLAMENTET

1999



2004

Plenarhandling

SLUTLIG VERSION
A5-0142/2004

11 mars 2004

*

BETÄNKANDE

om kommissionens förslag om förslaget till rådets förordning om inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser (KOM(2003) 502 – C5-0442/2003 – 2003/0193(CNS))

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

Föredragande: Carmen Cerdeira Morterero

Teckenförklaring

- * Samrådsförfarandet
majoritet av de avgivna rösterna
- **I Samarbetsförfarandet (första behandlingen)
majoritet av de avgivna rösterna
- **II Samarbetsförfarandet (andra behandlingen)
majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten
majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten
- *** Samtyckesförfarandet
majoritet av parlamentets samtliga ledamöter utom i de fall som avses i artiklarna 105, 107, 161 och 300 i EG-fördraget och artikel 7 i EU-fördraget
- ***I Medbeslutandeförfarandet (första behandlingen)
majoritet av de avgivna rösterna
- ***II Medbeslutandeförfarandet (andra behandlingen)
majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten
majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten
- ***III Medbeslutandeförfarandet (tredje behandlingen)
majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna det gemensamma utkastet

(Angivet förfarande baseras på den rättsliga grund som kommissionen föreslagit.)

Ändringsförslag till lagtexter

Parlamentets ändringar markeras med **fetkursiv stil**. *Kursiv stil* används för att uppmärksamma berörda avdelningar på eventuella problem i texten. Kursiveringen används för att markera ord eller textavsnitt som det finns skäl att korrigera innan den slutliga texten produceras (exempelvis om en språkversion innehåller uppenbara fel eller saknar textavsnitt). Dessa förslag underställs berörda avdelningar för godkännande.

INNEHÅLL

	Sida
PROTOKOLLSIDA.....	4
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION	5
MOTIVERING	10

PROTOKOLLSIDA

I en skrivelse av den 18 september 2003 begärde rådet, i enlighet med artikel 67 i EG-fördraget, att parlamentet skulle yttra sig över kommissionens förslag om förslaget till rådets förordning om inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser (KOM(2003) 502 – 2003/0193(CNS)).

Vid plenarsammanträdet den 22 september 2003 tillkännagav talmannen att detta förslag hänvisats till utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor, som utsetts till ansvarigt utskott, och till utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik, som utsetts till rådgivande utskott (C5-0442/2003).

Vid utskottssammanträdet den 30 september 2003 utsåg utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor Carmen Cerdeira Morterero till föredragande.

Vid utskottssammanträdena den 25 november 2003, 18 februari och 9 mars 2004 behandlade utskottet kommissionens förslag och förslaget till betänkande.

Vid det sistnämnda sammanträdet godkände utskottet enhälligt förslaget till lagstiftningsresolution.

Följande ledamöter var närvarande vid omröstningen: Jorge Salvador Hernández Mollar (ordförande), Robert J.E. Evans, Johanna L.A. Boogerd-Quaak och Giacomo Santini (vice ordförande), Alima Boumediene-Thiery, Marco Cappato (suppleant för Maurizio Turco), Massimo Carraro (suppleant för Ozan Ceyhun i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, Thierry Cornillet, Gérard M.J. Deprez, Giuseppe Di Lello Finuoli, Giovanni Claudio Fava (suppleant för Martin Schulz i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Timothy Kirkhope, Eva Klamt, Jean Lambert (suppleant för Heide Rühle), Kurt Lechner (suppleant för Hubert Pirker), Ana Miranda de Lage (suppleant för Carmen Cerdeira Morterero i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Pasqualina Napolitano (suppleant för Walter Veltroni i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Hartmut Nassauer, Bill Newton Dunn, Marcelino Oreja Arburúa, Elena Ornella Paciotti, Paolo Pastorelli (suppleant för Mary Elizabeth Banotti), Bernd Posselt, Martine Roure, Gerhard Schmid, Olle Schmidt (suppleant för Baroness Ludford), Ingo Schmitt (suppleant för Ian Twinn), Ole Sørensen (suppleant för Francesco Rutelli), Patsy Sørensen, The Earl of Stockton (suppleant för Giuseppe Brienza), Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí, Elena Valenciano Martínez-Orozco (suppleant för Adeline Hazan i enlighet med artikel 153.2 i arbetsordningen), Gianni Vattimo (suppleant för Sérgio Sousa Pinto) och Christian Ulrik von Boetticher.

Utskottet för utrikesfrågor, mänskliga rättigheter, gemensam säkerhet och försvarspolitik beslutade den 7 oktober 2003 att inte avge något yttrande.

Betänkandet ingavs den 11 mars 2004.

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

om kommissionens förslag om förslaget till rådets förordning om inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser (KOM(2003) 502 – C5-0442/2003 – 2003/0193(CNS))

(Samrådsförfarandet)

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av kommissionens förslag (KOM(2003) 502)¹,
 - med beaktande av artikel 62 i EG-fördraget,
 - med beaktande av artikel 67 i EG-fördraget, i enlighet med vilken rådet har hört parlamentet (C5-0442/2003),
 - med beaktande av artikel 67 i arbetsordningen,
 - med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A5-0142/2004),
1. Europaparlamentet godkänner kommissionens förslag såsom ändrat av parlamentet.
 2. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att ändra sitt förslag i överensstämmelse härmed, i enlighet med artikel 250. 2 i EG-fördraget.
 3. Rådet uppmanas att underrätta parlamentet om rådet har för avsikt att avvika från den text som parlamentet har godkänt.
 4. Rådet uppmanas att på nytt höra Europaparlamentet om rådet har för avsikt att väsentligt ändra kommissionens förslag.
 5. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att delge rådet och kommissionen parlamentets ståndpunkt.

Kommissionens förslag

Parlamentets ändringar

Ändringsförslag 1
Artikel 2, punkt 2a (ny)

2a. Denna förordning påverkar till inga delar bestämmelserna om städerna Ceuta och Melilla i avtalet om konungariket Spaniens anslutning till

¹ Ännu ej offentliggjort i EUT.

*konventionen om tillämpning av
Schengenavtalet av den 14 juni 1985.*

Ändringsförslag 2
Artikel 3, led h

(h) Gränsarbetare: Tredjelandsmedborgare som är bosatta i gränsområdet i ett tredje land som gränsar till en medlemsstat och som har en anställning i gränsområdet i den angränsande medlemsstaten och som återvänder till gränsområdet i det angränsande landet **dagligen eller åtminstone en gång i veckan.**

(h) Gränsarbetare: Tredjelandsmedborgare som är bosatta i gränsområdet i ett tredje land som gränsar till en medlemsstat och som har en anställning i gränsområdet i den angränsande medlemsstaten och som återvänder till gränsområdet i det angränsande landet **regelbundet, i handhavande av sin ekonomiska verksamhet, dagligen eller åtminstone en gång var fjortonde dag.**

Motivering

Kravet om en gång i veckan skulle medföra en oproportionerlig begränsning för gränsarbetande personer.

Ändringsförslag 3
Artikel 6, inledningen

Handlingar som berättigar gränsboende som är undantagna från viseringstvång till passage av en angränsande medlemsstats yttre landgräns i lokal gränstrafik **kan vara** följande:

Handlingar som berättigar gränsboende som är undantagna från viseringstvång till passage av en angränsande medlemsstats yttre landgräns i lokal gränstrafik **är** följande:

Motivering

Villkoren för att gränsboende skall kunna undantagas från viseringstvång vid passage av en angränsande medlemsstats yttre gräns i lokal gränstrafik bör vara klart och tydligt formulerade för att i så stor omfattning som möjligt begränsa möjligheterna till missbruk.

Ändringsförslag 4
Artikel 6, led a

(a) Ett identitetskort där det anges att personen är bosatt i gränsområdet. Om detta villkor inte är uppfyllt **kan** de gränsboende uppmanas att medföra ett bosättningsbevis tillsammans med resehandlingen.

(a) Ett identitetskort där det anges att personen är bosatt i gränsområdet. Om detta villkor inte är uppfyllt **skall** de gränsboende uppmanas att medföra ett bosättningsbevis tillsammans med resehandlingen.

Motivering

Se ändringsförslag 2.

Ändringsförslag 5
Artikel 6, led b

(b) Ett särskilt tillstånd för gränspassage som utfärdats av den stat där personen är bosatt. utgår

Motivering

Man bör inte skapa en ny typ av dokument som tillåter gränspassage och sådana dokument bör dessutom inte utfärdas av den stat där personen är bosatt.

Ändringsförslag 6
Artikel 7, stycke 2a (nytt)

Myndigheterna i en medlemsstat kan återkalla handlingar som godkänner lokal gränstrafik om innehavaren allvarligt bryter mot nationell lagstiftning eller bestämmelserna i denna förordning.

Ändringsförslag 7
Artikel 9, stycke 2

Den territoriella giltigheten för viseringen skall begränsas till gränsområdet i den medlemsstat som utfärdar viseringen.

Den territoriella giltigheten för viseringen skall begränsas till gränsområdet i den medlemsstat som utfärdar viseringen.
Medlemsstaterna kan frångå den territoriella giltigheten om 50 km för viseringen om detta är motiverat och godkänns av båda medlemsstaterna.

Motivering

En större flexibilitet som beaktar lokala förhållanden (befolkning, administrativa gränser etc.) bör medges.

Ändringsförslag 8
Artikel 9, stycke 3

Viseringen skall ge innehavaren rätt att flera gånger passera den utfärdande medlemsstatens yttre landgräns och att vistas i gränsområdet i denna medlemsstat i

Viseringen skall ge innehavaren rätt att flera gånger passera den utfärdande medlemsstatens yttre landgräns och att vistas i gränsområdet i denna medlemsstat i

upp till sju dagar i följd. Den totala varaktigheten av flera på varandra följande vistelser i denna medlemsstat får inte överstiga tre månader under en halvårsperiod.

upp till sju dagar i följd. Den totala varaktigheten av flera på varandra följande vistelser i denna medlemsstat får inte överstiga tre månader under en halvårsperiod. **En gynnsammare behandling bör gälla för gränsarbetare, skolelever, studerande och personer som är involverade i yrkesutbildning, oavlönad utbildning eller frivilligarbete.**

Motivering

Ändringsförslaget följer samma linje som ändringsförslag 13 om artikel 15 som räknar upp samma grupper av enskilda personer.

Ändringsförslag 9 Artikel 15

De tidsfrister som fastställs i artiklarna 7 och 9 skall inte gälla gränsarbetare.

De tidsfrister som fastställs i artiklarna 7 och 9 skall inte gälla gränsarbetare, **skolelever, studerande, personer involverade i yrkesutbildning, oavlönad utbildning eller frivilligarbete.**

Motivering

Personer tillhörande dessa kategorier är inte anställda och kan därför inte inlemmas i kategorin gränsarbetare. Deras verksamhet är dock av en sådan karaktär att de bör åtnjuta likadana rättigheter och deras rörlighet bör inte hindras.

Ändringsförslag 10 Artikel 16, rubrik

Inrese- och utresestämplar

Kontroll vid in- och utresa

Ändringsförslag 11 Artikel 16

Inrese- och utresestämplar **skall inte** fästas på resehandlingar som innehas av gränsboende som passerar en medlemsstats yttre landgräns i lokal gränstrafik.

Gränspassage skall kontrolleras med hjälp av elektronisk eller magnetisk utrustning för att garantera att vistelsens varaktighet respekteras. Om sådan utrustning saknas och fram till det att sådan utrustning införs skall inrese- och utresestämplar fästas på resehandlingar som innehas av gränsboende som passerar

en medlemsstats yttre landgräns i lokal gränstrafik.

Motivering

Ändringsförslaget syftar till att slopa en motsägelse i förhållande till artikel 9 som fastställer vistelsens varaktighet. Det tjänar de facto ingenting till att införa begränsningar om inte efterlevnaden kontrolleras. Den föredragande är medveten om att detta inte är någon idealisk lösning men önskar genom detta ändringsförslag ifrågasätta avsaknaden av kontroll och därigenom sporra kommissionen och medlemsstaterna till att införa ett fungerande system, något som överskrider den föredragandes behörighet.

Ändringsförslag 12

Artikel 18, led c

(c) ge de gränsboende tillstånd att passera utgår gränsen på andra platser än vid de tillåtna gränsövergångarna och på andra tider än de fastställda.

Motivering

Om man inför kontroller så bör det också finnas sätt att utföra dem på.

MOTIVERING

Bakgrund

Kommissionen konstaterar i sitt meddelande ”Ett utvidgat Europeiskt grannskap: en ny ram för förbindelserna med våra grannländer i öster och söder” att EU och dess grannländer har ett gemensamt intresse av att se till att den nya yttre gränsen inte utgör ett hinder för handel, socialt och kulturellt utbyte eller regionalt samarbete. I ett sammanhang som präglas av en åldrande befolkning, sjunkande befolkningssiffror, globalisering och specialisering kan EU och dess grannländer dra nytta av att införa mekanismer som tillåter arbetstagare att röra sig från ett territorium till ett annat för att finnas där efterfrågan på deras kunnande och kvalifikationer är störst./--/Ett effektivt och användarvänligt system för gränstrafik i liten skala utgör en väsentlig del av varje regional utvecklingspolitik. För närvarande undersöker EU möjligheterna att underlätta passerandet av de yttre gränserna för sådana ”bona fide”-medborgare i tredjeländer som bor i gränsområdena, som har legitima och motiverade skäl till att regelbundet passera gränsen och som inte utgör något hot mot säkerheten.¹

Den nuvarande situationen kännetecknas av bilaterala avtal om lokal gränstrafik som vissa medlemsstater har slutit med angränsande tredje länder. De här avtalen innehåller, precis som kommissionen konstaterar i ett arbetsdokument om utvecklandet av en rättslig gemenskapsram om lokal gränstrafik², en rad olika skillnader vad gäller geografisk tillämpning, kategorier av personer som omfattas och dokument som krävs för gränspassage.

Syftet med kommissionens aktuella förslag till förordning är alltså att i viss mån harmonisera bestämmelserna för lokal gränstrafik. En viktig målsättning är även att försöka förhindra att det dagliga livet för personer som är bosatta i gränsområdena, och som av familjescäl eller av yrkesmässiga orsaker ofta rör sig över en gräns, inte skall bli allt för komplicerat i och med nästa utvidgning.

Mål och innehåll i förslaget

Kommissionens förslag till förordning syftar till att reglera den ”lokala gränstrafiken”, det vill säga ett regelbundet överskridande av den externa landgräns i en medlemsstat av personer som är lagligt bosatta i gränsområdet tillhörande ett angränsande tredje land, i syfte att stanna inom denna medlemsstats gränsområde (begränsas till 50 km) under en tidsperiod som begränsas av förordningen (högst sju på varandra följande dagar och under inga omständigheter under en längre tid än tre månader inom en halvårsperiod).

Målet med förordningen är att underlätta gränsöverskridande för ”bona fide”-medborgare som bor i gränsområdena. I konsekvens med detta föreslår kommissionen att tredjelandsmedborgare som under minst ett år varit bosatta i gränsområdet till en angränsande medlemsstat skall ha möjlighet att passera gränsen ofta och i samband med detta kunna dra nytta av förenklade förfaranden.

För personer bosatta i gränsområden som är *undantagna från visering* avser underlättandet främst de resehandlingar som krävs för att passera gränsen (det räcker med ett personbevis

¹KOM(2003) 104.

²SEK(2002) 947, s. 3.

eller ett särskilt tillstånd för gränspassage) Personer bosatta i gränsområden som *måste ha en visering* kan erhålla en särskild sådan och den kännetecknas av följande

- Dess territoriella giltighet begränsas till gränsområdet i den utfärdande medlemsstaten. Vistelsen i detta område får inte överskrida sju på varandra följande dagar och kan under inga omständigheter vara i längre än tre månader under en halvårsperiod,
- Viseringen ger innehavaren rätt att passera den utfärdande medlemsstatens gräns flera gånger.
- Viseringen är giltig i minst ett och högst fem år
- Viseringens säkerhetsdetaljer är desamma som för vanlig visering för kortare vistelse

Det är tillåtet att ta ut en lägre viseringsavgift eller ingen avgift alls.

På grund av den lokala gränstrafikens särskilda karaktär har det konkreta genomförandet av den här ordningen delegerats till medlemsstaterna som genom bilaterala överenskommelser kan förhandla om de specifika villkoren för gränstrafik med berörda tredje länder, med respekt för de allmänna bestämmelser som fastställts på gemenskapsnivå och under iakttagande av det nödvändiga i att garantera en likvärdig behandling för medborgarna i unionen.

Utvärdering av förslaget

Kommissionen inleder förslaget till förordning med en förklaring om att ”effektiva bestämmelser för lokal gränstrafik kommer att främja utvecklandet av gränsområdena och underlätta gränspassage för gränsboende med ärliga avsikter, samtidigt som de uppfyller behovet att förhindra olaglig invandring och också eventuella säkerhetshot från kriminell verksamhet”.

Man kan givetvis inte annat än understöda målsättningen att underlätta livet för gränsarbetare genom införande av gemensamma grundläggande bestämmelser för bilaterala överenskommelser mellan medlemsstaterna och deras grannstater vad gäller den lokala gränstrafiken, för att garantera ett minimum av samstämmighet i de bestämmelser som antas på det här området.

Samtidigt är det dock förvånande att kommissionen, efter att ha erkänt nödvändigheten att förhindra illegal invandring, inte föreslår några bestämmelser om kontroll av den auktoriserade vistelsens längd och utgår från principen att de personer som är bosatta i gränsområdena är personer med ärliga avsikter. I artikel 16 i avsnitt 3 fastställs att inrese- och utresestämplar inte skall fästas på resehandlingar som innehas av gränsboende som passerar en medlemsstats yttre landgräns i lokal gränstrafik. Det förefaller som om denna underlåtenhet lätt skulle kunna leda till missbruk och det hela blir ännu mer förvånande mot bakgrund av att ett annat förslag till rådets förordning, vars antagandeprocess pågår som bäst, inför bestämmelser enligt vilka de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna systematiskt skall stämpla tredjelandsmedborgares resehandlingar varje gång dessa passerar medlemsstaternas yttre gränser.¹

¹ Se KOM(2003) 664.

Det skall erkännas att det är förenat med svårigheter att stämpla handlingar för personer som regelbundet passerar en gräns. Ändå borde det vara möjligt att införa ett annorlunda kontrollsystem, som inte skulle basera sig på in- och utresestämplar. Det här föreslås i ändringsförslaget angående detta. Ändringsförslaget innehåller inga pretentioner på att ha funnit en lösning utan är avsett som en uppmaning till kommissionen, det uppmanar kommissionen att tänka över denna fråga en gång till.

På samma sätt finns det inget sätt på vilket man kan kontrollera att personer som passerar en gräns inom ordningen för lokal gränstrafik faktiskt stannar inom det gränsområde på 50 kilometer som de har tillträde till. Här utgår kommissionen igen från ”bona fide”-principen. Man kan emellertid fråga sig om ”bona fide” faktiskt utgör en tillräcklig garanti, eller om man borde införa påföljder för personer som rör sig eller vistas utanför det tillåtna gränstrafikområdet.

På det hela taget förefaller det som om vissa av de här villkoren som skall uppfyllas för att en person skall kunna dra nytta av arrangemangen med lokal gränstrafik borde vara mer rigoröst formulerade. Presentation av ett enkelt personbevis bör till exempel inte godkännas, när det gäller personer som undantas från visering, med mindre än att det av denna handling klart framgår att personen faktiskt är bosatt i gränsområdet. Om så inte är fallet bör personen i fråga på något annat sätt kunna styrka var han bor.

Slutligen kan man fråga sig varför man skall erbjuda de gränsboende möjligheten att passera gränsen ”på andra platser än vid de tillåtna gränsövergångarna och på andra tider än de fastställda” (artikel 18 c). Det finns väl inget behov av att reglera gränspassage och vistelselängd om man samtidigt tillåter de gränsboende att ta sig in grannlandet genom att korsa landsbygden mitt i natten och därigenom undgå all form av kontroll. Då förefaller det mer konsekvent att antingen slopa all form av kontroll, eller att utrusta sig med redskap som gör det möjligt att utföra kontroller, särskilt genom att slopa bestämmelserna i artikel 18 c. Den föredragande vill plädera för det senare alternativet.

Med dessa förbehåll, som dock hänför sig till avgörande aspekter i förslaget till rådets förordning, kan man ställa sig bakom den egentliga ordningen för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre gränser som kommissionen har presenterat.