

# EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004



2009

---

*Entwicklungsausschuss*

**2004/0127(COD)**

25.5.2005

## **STELLUNGNAHME**

des Entwicklungsausschusses

für den Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen

(KOM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD))

Verfasser der Stellungnahme: Alessandro Battilocchio

PA\_Leg

## KURZE BEGRÜNDUNG

Die Ziele der vorgeschlagenen Verordnung sind es, die bestehenden Rechtsvorschriften über Personenkontrollen an Grenzen zu klären, umzustrukturieren, zu konsolidieren und zu entwickeln.

Diese Verordnung zielt vor allem darauf ab, einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen festzulegen. Sie ist ein Teil der Maßnahmen, die kurzfristig zu treffen sind, wie dies in der Mitteilung der Kommission vom Mai 2002 „Auf dem Weg zu einem integrierten Grenzschutz an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ angekündigt worden ist.

Das Hauptziel besteht darin, den Bestimmungen, die im Rahmen der Schengener Regierungszusammenarbeit entwickelt worden und seit Mai 1999 in den Vertrag aufgenommen worden sind einen stärkeren „Gemeinschaftscharakter“ zu verleihen.

Der in dem Vorschlag dargelegte Gemeinschaftskodex enthält zwei Abschnitte: den einen über „Außengrenzen“ und den anderen über „Binnengrenzen“. Ihr Verfasser konzentrierte sich auf den ersten Abschnitt, in dem alle Bestimmungen über die Kontrolle von Personen an den Außengrenzen enthalten sind, auch die folgenden: die Bedingungen für das Überschreiten der Außengrenzen und die Einreise in Mitgliedstaaten; die Prinzipien zur Regelung der Kontrolle an den Außengrenzen, einschließlich der Überwachung zwischen zugelassenen Grenzübergangsstellen und die Bedingungen für die Einreiseverweigerung sowie die Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, einschließlich der Durchführung von Grenzkontrollen. In dem Kodex sind besondere detaillierte Bestimmungen für Grenzkontrollen für verschiedene Arten von Grenzen (Land-, Luft- und Seegrenzen) und spezifische Verfahren für bestimmte Personengruppen (Seeleute, Piloten, Diplomaten usw.) festgelegt.

Ihr Verfasser unterstützt nachdrücklich die „Vergemeinschaftung“ des Grenzschutzes an den Außengrenzen als Teil der Vereinfachung und Harmonisierung der EU-Vorschriften. Der größte Teil der Verordnung hat einen technischen Charakter, der über die Zuständigkeiten des Entwicklungsausschusses hinausgeht. Deshalb hat sich ihr Verfasser in seinen Änderungsanträgen auf folgende wenige aber grundlegende Aspekte konzentriert:

- Achtung der Grundrechte bei der Durchführung von Grenzkontrollen, einschließlich der Bekämpfung jeglicher Diskriminierung und Bezugnahme auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Artikel 3 und 6 der Verordnung).
- Einführung humanitärer Belange oder von Situationen der Dringlichkeit als triftige Gründe für die Ausnahme von den grundlegenden Bestimmungen (Artikel 4 und 5).
- Gewährleistung, dass Verweigerungen begründet werden und sich auf objektive Gründe stützen, um eine willkürliche Beurteilung so weit wie möglich auszuschließen, die zu ungerechtfertigter Diskriminierung führen kann sowie die Verpflichtung, Drittstaatsangehörige mit den entsprechenden Informationen (in einer ihnen verständlichen Sprache) über die Bestimmungen zu versorgen, die für die Einreiseverweigerung gelten, sowie betreffend ihre Rechte, ein Beschwerdeverfahren gemäß dem einzelstaatlichen Recht einzuleiten. Ihr Verfasser war der Ansicht, dass dies

- ein grundlegendes Recht ist, das aktiv durchgesetzt werden sollte (Artikel 11).
- Einführung der Möglichkeit, ein Standardbeschwerdeformular auszufüllen, wenn ein Angehöriger eines Drittstaats der Ansicht ist, dass er oder sie an der Grenzübergangsstelle nicht korrekt behandelt worden ist. Die Bekämpfung von Diskriminierung, insbesondere im Bereich der Einwanderung, sollte mehr als eine Grundsatzerklärung sein und deshalb durch eine einfache, aber potenziell effektive Kontrollmaßnahme verstärkt werden. Ein Muster für ein solches Beschwerdeformular wird in Änderungsantrag 12 (Anlage VIII, Teil C der Verordnung) vorgeschlagen.
- Einführung der Verpflichtung für die Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Jahresbericht über die Durchführung von Titel II (Grenzschutz an den Außengrenzen) vorzulegen. Die Verordnung in ihrer jetzigen Form sieht die Vorlage eines Berichts vor dem Europäischen Parlament und dem Rat drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten vor, der nur Titel III (Kontrolle an den Binnengrenzen) behandelt. Ihr Verfasser hielt es für wichtig, die Statistiken betreffend die Einreiseverweigerungen, die Weiterbehandlung von Beschwerdeformularen und Beschwerdeverfahren regelmäßig zu überprüfen, um größere Schwierigkeiten herauszufinden und anzugehen (Artikel 32 a).

## ÄNDERUNGSANTRÄGE

Der Entwicklungsausschuss ersucht den federführenden Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, folgende Änderungsanträge in seinen Bericht zu übernehmen:

Vorschlag der Kommission

Abänderungen des Parlaments

Änderungsantrag 1  
Erwägung 6 a (neu)

***(6a) Durch diese Verordnung sollen die Rechte und Freiheiten von Personen sichergestellt werden. Diese Rechte und in vielen Fällen sogar die körperliche Unversehrtheit und das Leben von Personen sind stark gefährdet, wenn bestimmte Orte an den Land- oder Seegrenzen ohne Grenzposten benutzt werden, weil es sich in der Regel um illegale Migrationsflüsse handelt.***

*Begründung*

*Die Erfahrung zeigt, dass die Menschenhändlernetze zum Einschleusen Wege benutzen, die in der Regel keine Grenzübergänge sind, weswegen es wichtig ist, im Bericht auf diesen Umstand hinzuweisen.*

Änderungsantrag 2  
Erwägung 6 b (neu)

***(6b) Entlang der Küste sowie den Grenzübergangsstellen in den in Anlage I aufgenommenen Gebieten in äußerster Randlage sind in den letzten Jahren Migrationsflüsse festzustellen gewesen, die in der Regel rechtswidrigen Charakter haben und eine große Anzahl von Menschen umfassen. Wegen der geographischen Lage der Inseln, Küsten und Gebiete stellt dies eine besondere Gefahr für die Sicherheit und die körperliche Unversehrtheit der Personen dar, die insbesondere auf dem Seeweg unter sehr unsicheren Bedingungen versuchen, in die Europäische Union zu gelangen.***

*Begründung*

*Es gibt einen großen Zustrom von Einwanderern, die von illegalen Menschenhändlernetzen geführt fast täglich versuchen, das Territorium der Europäischen Union zu erreichen. Hierfür benutzen sie im Allgemeinen Boote in schlechtem Zustand, die eine ernste Gefahr für das Leben der Menschen darstellen.*

Änderungsantrag 3  
Artikel 3 Absatz 1 a (neu)

***1a. Diese Verordnung findet Anwendung unter uneingeschränkter Achtung der grundlegenden Menschenrechte und unter Vermeidung jeglicher Art von Diskriminierung, insbesondere wegen des Geschlechts, der Nationalität, der Rasse, der Hautfarbe, der ethnischen oder sozialen Herkunft, der genetischen Merkmale, der Sprache, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Anschauung, der Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung, im Einklang mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union.***

### *Begründung*

*Die Achtung der Grundrechte bei der Durchführung von Grenzkontrollen, einschließlich der Bekämpfung der Diskriminierung, ist sehr wichtig. Die Auffassung, dass Diskriminierung im Bereich der Einwanderung mehr als in anderen Tätigkeitsbereichen zulässig ist, kann nur negative Auswirkungen auf die Behandlung von Angehörigen dritter Staaten haben, die bereits in den Mitgliedstaaten der EU leben, und wirkt sich auch nachteilig auf die Qualität der Beziehungen zwischen den einzelnen Rassen generell aus. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union dient als Bezugsrahmen.*

#### Änderungsantrag 4 Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe e

e) für Personen oder Personengruppen, wenn ein besonderes Bedürfnis vorliegt, sofern sie die nach innerstaatlichem Recht erforderlichen Genehmigungen mit sich führen und Belange der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit der Mitgliedstaaten nicht entgegenstehen. ***Diese Genehmigungen werden nur erteilt, wenn die Antragsteller die erforderlichen Grenzübertrittspapiere vorlegen.***

e) für Personen oder Personengruppen, wenn ein besonderes Bedürfnis vorliegt, sofern sie die nach innerstaatlichem Recht erforderlichen Genehmigungen mit sich führen und Belange der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit der Mitgliedstaaten nicht entgegenstehen.

#### Änderungsantrag 5 Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe e) a (neu)

***ea) für Personen oder Personengruppen im Falle einer Dringlichkeitssituation oder aus humanitären Gründen.***

### *Begründung*

*Es wurde als notwendig erachtet, einen weiteren Grund für eine Ausnahme von den grundlegenden Bestimmungen einzuführen: humanitäre Belange oder Dringlichkeitssituationen. Die jüngste von dem Tsunami ausgelöste Katastrophe in Asien war ein tragischer Fingerzeig darauf, dass humanitäre Katastrophen und Dringlichkeitssituationen eine Ausnahme von den normalen Einreisebestimmungen rechtfertigen. Eine Ausnahme wird bereits in Artikel 11 berücksichtigt, aber die Formulierung von Artikel 11 scheint zu implizieren, dass die Ausnahmeregelung an der Grenzübergangsstelle und nicht im Herkunftsland gewährt wird. Die Aufnahme solcher Klauseln in Artikel 4 ohne dass irgendetwas grundlegend Neues hinzugefügt wird, stellt eine Grundlage für eine systematischere Anwendung des Prinzips sowie ggf. für eine Aktion auf EU-Ebene dar.*

Änderungsantrag 6  
Artikel 5 Absatz 2 Unterabsatz 1

2. Es obliegt dem Drittausländer, sein Einreisebegehren im Hinblick auf einen Aufenthalt von bis zu 90 Tagen auf Verlangen zu begründen. ***In Zweifelsfällen fordern die Grenzschutzbeamten die Vorlage von Urkunden und Belegen.***

2. Es obliegt dem Drittausländer, sein Einreisebegehren im Hinblick auf einen Aufenthalt von bis zu 90 Tagen auf Verlangen zu begründen.

*Begründung*

*Drittstaatsangehörige an den Grenzen der Europäischen Union sollen nicht als mögliche illegale Einwanderer angesehen werden. Die Bedingungen zum Überschreiten der Außengrenzen zur Einreise in die Europäische Union sollen sich an die Bedingungen angleichen, die für Bürger der Europäischen Union bei dem Überschreiten der Grenzen von Drittländern gelten.*

Änderungsantrag 7  
Artikel 5 Absatz 6

6. ***Begehrt*** ein Drittstaatsangehöriger, der die Einreisebedingungen nach Absatz 1 nicht erfüllt, ***unter Berufung auf Gründe*** nach ***Artikel 11 Absatz 1*** die Ein- und Durchreise über die Außengrenze eines anderen als des aufnahmebereiten Mitgliedstaats, so ist ***er zurückzuweisen und ihm anheim zu stellen, an der Außengrenze des Mitgliedstaats zur Einreise vorstellig zu werden, der ihm ausnahmsweise Aufenthalt gewähren will.***

6. ***Abweichend von Absatz 1 kann*** ein Drittstaatsangehöriger, der die Einreisebedingungen nach Absatz 1 nicht erfüllt ***von einem Mitgliedstaat die Genehmigung zur Einreise in sein Hoheitsgebiet aus humanitären Gründen, aus Gründen des nationalen Interesses oder aufgrund internationaler Verpflichtungen nach Artikel 11 erhalten. Begehrt die betreffende Person*** die Ein- und Durchreise über die Außengrenze eines anderen als des aufnahmebereiten Mitgliedstaats, so ist ihm anheim zu stellen, an der Außengrenze des Mitgliedstaats zur Einreise vorstellig zu werden, der ihm ausnahmsweise Aufenthalt gewähren will.

Änderungsantrag 8  
Artikel 6 Absatz 1

1. Der grenzüberschreitende Verkehr an den Außengrenzen unterliegt der Kontrolle durch die nationalen Grenzschutzbeamten. Die Kontrolle erfolgt nach Maßgabe der Absätze

1. Der grenzüberschreitende Verkehr an den Außengrenzen unterliegt der Kontrolle durch die nationalen Grenzschutzbeamten. Die Kontrolle erfolgt nach Maßgabe der Absätze

2 und 3.

2 und 3 **und unter uneingeschränkter Achtung der Bestimmungen von Artikel 3.**

Änderungsantrag 9  
Artikel 11 Absatz 3 Unterabsatz 1

3. Die Einreiseverweigerung ist eine unaufschiebbare oder gegebenenfalls nach Ablauf der in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Frist zu vollstreckende Verfügung der nach innerstaatlichem Recht zuständigen Behörde, die die Rechtsmittel angibt.

3. Die Einreiseverweigerung ist eine **objektiv begründete und** unaufschiebbare oder gegebenenfalls nach Ablauf der in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehenen Frist zu vollstreckende Verfügung der nach innerstaatlichem Recht zuständigen Behörde, die die Rechtsmittel angibt.

*Begründung*

*Mit diesem Änderungsantrag soll gewährleistet werden, dass Verweigerungen begründet werden und sich auf objektive Gründe stützen, um soweit wie möglich ein willkürliches Urteil auszuschließen, das zu ungerechtfertigter Diskriminierung führen kann.*

Änderungsantrag 10  
Artikel 11 Absatz 3 Unterabsatz 2

Das Standardformular für die Einreiseverweigerung ist in Anlage VIII Teil B enthalten. Der betreffende Drittstaatsangehörige bestätigt den Empfang der Einreiseverweigerung auf diesem Formular.

Das Standardformular für die Einreiseverweigerung ist in Anlage VIII Teil B enthalten. Der betreffende Drittstaatsangehörige bestätigt den Empfang der Einreiseverweigerung auf diesem **von ihm zur Kenntnisnahme unterzeichneten** Formular. **Die Unterschrift der betreffenden Person darf auf keinen Fall als Annahme der Gründe ausgelegt werden, die die zuständigen Behörden zur Einreiseverweigerung veranlasst haben, noch als ein Verzicht auf die mögliche Einlegung eines Rechtsmittels gegen diese Entscheidung.**

Änderungsantrag 11  
Artikel 11 Absatz 3 Unterabsatz 2a (neu)

**Das Standardformular für die Einreiseverweigerung wird dem**



***Drittstaatsangehörigen in allen  
Hauptsprachen, einschließlich aller  
Amtssprachen der Europäischen Union  
sowie der Sprachen der angrenzenden  
Drittstaaten, zur Verfügung gestellt.***

*Begründung*

*Mit dem Änderungsantrag soll gewährleistet werden, dass Drittstaatsangehörige die entsprechenden Informationen in einer ihnen verständlichen Sprache erhalten. Dies wurde als grundlegendes Recht erachtet, das aktiv durchgesetzt werden sollte.*

Änderungsantrag 12  
Artikel 11 Absatz 3 a (neu)

***3a. Die Drittstaatsangehörigen haben das  
Recht, ein Beschwerdeformular  
auszufüllen, falls sie sich als Opfer einer  
unkorrekten Behandlung an der  
Grenzübergangsstelle fühlen. Das Muster  
des Standardformulars ist in Anlage VIII  
Teil C enthalten und wird den  
Drittstaatsangehörigen in allen  
Hauptsprachen, einschließlich aller  
Amtssprachen der Europäischen Union  
sowie der Sprachen der angrenzenden  
Drittstaaten, zur Verfügung gestellt.***

*Begründung*

*Mit diesem Änderungsantrag wird die Möglichkeit eingeführt, ein Standardbeschwerdeformular auszufüllen, falls ein Drittstaatsangehöriger der Ansicht ist, dass er oder sie an der Grenzübergangsstelle nicht korrekt behandelt worden ist. Die Bekämpfung der Diskriminierung, insbesondere im Bereich der Einwanderung, sollte mehr als eine Grundsatzerklärung sein und deshalb durch eine einfache, aber potenziell effektive Kontrollmaßnahme verstärkt werden.*

*Ein Muster für ein solches Beschwerdeformular wird in Änderungsantrag 12 vorgeschlagen (Anlage VIII Teil C der Verordnung).*

Änderungsantrag 13  
Artikel 11 Absatz 5 a (neu)

***5a. Die Bestimmungen über die  
Einreiseverweigerung, das Recht der***

***Drittstaatsangehörigen, Informationen in verschiedenen Sprachen zu verlangen, ein Beschwerdeformular auszufüllen oder ein Beschwerdeverfahren gemäß den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften einzuleiten, müssen eindeutig festgelegt sein.***

***Diese Informationen werden den Drittstaatsangehörigen zum Zeitpunkt der Beantragung der notwendigen Papiere für die Einreiseerlaubnis als auch an der Grenzübergangsstelle in allen Hauptsprachen, einschließlich aller Amtssprachen der Europäischen Union sowie der Sprachen der angrenzenden Drittstaaten, zur Verfügung gestellt.***

***Diese Informationen sind Informationstafeln zu entnehmen, die deutlich sichtbar an den Grenzübergangsstellen angebracht sind.***

#### *Begründung*

*Mit diesem Änderungsantrag soll gewährleistet werden, dass Drittstaatsangehörige die entsprechenden Informationen (in einer ihnen verständlichen Sprache) erhalten, in denen es um die Bestimmungen für die Einreiseverweigerung geht, sowie um ihre Rechte, ein Beschwerdeverfahren gemäß einzelstaatlichem Recht einzuleiten. Dies wurde als grundlegendes Recht angesehen, das aktiv durchgesetzt werden sollte.*

Änderungsantrag 14  
Artikel 32 a (neu)

#### ***Artikel 32a***

##### ***Bericht über die Anwendung von Titel II***

***Die Kommission legt dem Europäischen Parlament und dem Rat alle zwei Jahre einen Bericht über die Anwendung von Titel II vor.***

***Die Kommission verwendet besondere Aufmerksamkeit auf die Prüfung der Gründe für die Einreiseverweigerung, für die Behandlung und die Weiterbehandlung der von Drittstaatsangehörigen eingelegten Beschwerden und Rechtsmitteln.***

***Gegebenenfalls legt sie Vorschläge zur Lösung von offensichtlich häufig auftretenden Schwierigkeiten vor.***

*Begründung*

*Mit dem Änderungsantrag wird die Verpflichtung für die Kommission eingeführt, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Jahresbericht über die Anwendung von Titel II (Grenzschutz an den Außengrenzen) vorzulegen. Die Verordnung in ihrer jetzigen Form sieht vor, dass dem Europäischen Parlament und dem Rat drei Jahre nach ihrem Inkrafttreten ein Bericht vorgelegt wird, der nur Titel III behandelt (Grenzschutz an den Binnengrenzen). Es wurde für wichtig erachtet, die Statistiken betreffend die Einreiseverweigerungen, die Weiterbehandlung von Beschwerdeformularen und Beschwerdeverfahren regelmäßig zu prüfen, um größere Schwierigkeiten herauszufinden und anzugehen.*

Änderungsantrag 15  
Anlage VIII Teil C (neu)

***Standardbeschwerdeformular***

## Name des Staates

STAATSEMBLEM (Name der Dienststelle)



1

## Beschwerdeformular

Am (Datum) \_\_\_\_\_ um (Uhrzeit) \_\_\_\_\_

an der Grenzübergangsstelle (Ort) \_\_\_\_\_

Ich, der Unterzeichnete,

Name \_\_\_\_\_

Vorname \_\_\_\_\_

Geboren am \_\_\_\_\_ in \_\_\_\_\_ Geschlecht: \_\_\_\_\_

Staatsangehörigkeit \_\_\_\_\_ wohnhaft in \_\_\_\_\_

Art des Identitätsdokuments \_\_\_\_\_ Nummer \_\_\_\_\_

Ausgestellt in \_\_\_\_\_ am \_\_\_\_\_

Kommend aus \_\_\_\_\_ mit \_\_\_\_\_ (benutztes Transportmittel, z.B. Flugnummer, angeben),

reiche hiermit eine formelle Beschwerde über folgende Aspekte der Behandlung ein, die mir während der Grenzkontrolle (falls erforderlich, zusätzliche Seiten verwenden) widerfahren ist:

Unterschrift

**Der Betroffene muss eine Kopie dieses Dokuments erhalten.**

<sup>1</sup> Logo gilt nicht für Island und Norwegen.

## VERFAHREN

<b>Titel</b>	Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen
<b>Verfahrensnummer</b>	KOM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD)
<b>Federführender Ausschuss</b>	LIBE
<b>Mitberatender Ausschuss</b> Datum der Bekanntgabe im Plenum	DEVE 15.9.2004
<b>Verstärkte Zusammenarbeit</b>	
<b>Verfasser(in) der Stellungnahme</b> Datum der Benennung	Alessandro Battilocchio 2.12.2004
<b>Prüfung im Ausschuss</b>	18.1.2005      15.3.2005      24.5.2005
<b>Datum der Annahme der Vorschläge</b>	24.5.2005
<b>Ergebnis der Schlussabstimmung</b>	Ja-Stimmen:            28 Nein-Stimmen:        0 Enthaltungen:        0
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder</b>	Margrete Auken, Alessandro Battilocchio, Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Nirj Deva, Michael Gahler, Jana Hybášková, Filip Andrzej Kaczmarek, Glenys Kinnock, Ģirts Valdis Kristovskis, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Luisa Morgantini, Toomas Savi, Jürgen Schröder, Feleknas Uca, Anna Záborská, Jan Zahradil, Mauro Zani
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)</b>	John Bowis, Fiona Hall, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Karin Scheele, Britta Thomsen, Zbigniew Zaleski, Gabriele Zimmer
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 178 Abs. 2)</b>	Agustín Díaz de Mera García Consuegra