

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Commissie ontwikkelingssamenwerking

25.5.2005

2004/0127(COD)

ADVIES

van de Commissie ontwikkelingssamenwerking

aan de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

inzake het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (COM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD))

Rapporteur voor advies: Alessandro Battilocchio

BEKNOPTE MOTIVERING

Met de voorgestelde verordening wordt ernaar gestreefd de bestaande wetgeving inzake de grenscontroles van personen te verduidelijken, te herstructureren, te consolideren en te ontwikkelen.

De verordening heeft vooral tot doel een communautaire code inzake het grensoverschrijdende personenverkeer vast te leggen. Zij vormt een onderdeel van de maatregelen die op korte termijn moeten worden genomen, zoals aangekondigd in de mededeling van de Commissie van mei 2002 "Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie".

Hierbij wordt voor ernaar gestreefd tot een meer "communautaire" benadering en vorm te komen van de regels die binnen het intergouvernementeel kader van Schengen zijn opgesteld en sinds mei 1999 in het Verdrag zijn opgenomen.

De communautaire code die in het voorstel wordt uiteengezet, valt uiteen in twee delen: één inzake de "buitengrenzen" en het andere inzake de "binnengrenzen". Uw rapporteur voor advies heeft zich op het eerste deel geconcentreerd waarin alle regels inzake de personencontrole aan de buitengrenzen zijn opgenomen, met inbegrip van het volgende: de voorwaarden voor het overschrijden van de buitengrenzen en de toegang tot de lidstaten; de beginselen inzake de controle aan de buitengrenzen, met inbegrip van de bewaking tussen grensdoorlaatposten en de voorwaarden voor de weigering van toegang, en samenwerking tussen de lidstaten, met inbegrip van het verrichten van grenscontroles. In de code worden specifieke gedetailleerde controlevoorschriften vastgelegd voor verschillende soorten grenzen (land-, lucht- en zee grenzen), alsmede specifieke procedures voor bepaalde categorieën personen (zeelieden, piloten, diplomaten, enz.).

Uw rapporteur voor advies staat zeer positief tegenover de "communautarisering" van het beheer van de buitengrenzen als deel van de vereenvoudiging en harmonisatie van de regels van de EU. De kern van de verordening is van een technische aard die de bevoegdheden van de Commissie ontwikkelingssamenwerking overschrijdt. Derhalve heeft uw rapporteur voor advies zich in zijn amendementen geconcentreerd op enkele, edoch fundamentele aspecten, te weten:

- de eerbiediging van de grondrechten bij het verrichten van grenscontroles, met inbegrip van de strijd tegen elke vorm van discriminatie, waarbij het Handvest van de grondrechten van de Unie als uitgangspunt wordt genomen (artikelen 3 en 6 van de verordening).
- Het inlassen van humanitaire redenen en noodsituaties als geldige redenen voor een afwijking van de basisbepalingen (artikelen 4 en 5).
- Waarborgen dat weigeringen worden onderbouwd en op objectieve redenen worden gebaseerd om willekeurige beoordelingen die kunnen leiden tot ongerechtvaardigde discriminatie, zoveel mogelijk te voorkomen, en de verplichting om onderdanen van derde landen van relevante informatie te voorzien (in een taal die zij kunnen begrijpen) over de regels inzake weigering van toegang, alsmede over hun rechten om een beroepsprocedure volgens het nationale recht aan te spannen. Uw rapporteur voor advies beschouwt dit als een grondrecht dat actief moet worden toegepast (artikel 11).
- Het toevoegen van de mogelijkheid om een standaardklachtenformulier in te vullen, indien een onderdaan van een derde land van mening is dat hij of zij aan een grensdoorlaatpost slecht is behandeld. De strijd tegen discriminatie, met name op het gebied van immigratie, zou meer dan een beginselverklaring moeten zijn en dient derhalve te worden versterkt met een eenvoudige, doch potentieel doelmatige controlemaatregel. Een model voor een dergelijk

klachtenformulier wordt voorgesteld in amendement 12 (Bijlage VIII, deel C van de verordening).

- Het toevoegen van de verplichting van de Commissie om jaarlijks verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad over de toepassing van Titel II (beheer van de buitengrenzen). In haar huidige vorm voorziet de verordening in het indienen van een verslag aan het Europees Parlement en de Raad drie jaar na de inwerkingtreding van de verordening waarin alleen Titel III aan bod komt (beheer van de binnengrenzen). Uw rapporteur van advies acht het van fundamenteel belang om de statistieken inzake de weigeringen van toegang, de follow-up van de klachtenformulieren en de beroepsprocedures regelmatig te controleren om de voornaamste problemen af te bakenen en op te lossen (artikel 32 bis).

AMENDEMENTEN

De Commissie ontwikkelingssamenwerking verzoekt de ten principale bevoegde Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken onderstaande amendementen in haar verslag op te nemen:

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendementen van het Parlement

Amendement 1
Overweging 6 bis (nieuw)

(6 bis) De onderhavige verordening beoogt de veiligheid, de rechten en de vrijheden van personen te waarborgen. Deze rechten, en in veel gevallen zelfs de fysieke integriteit en het leven van personen, lopen groter gevaar wanneer gebruik wordt gemaakt van bepaalde punten aan de land- of zeegrenzen zonder grensposten, aangezien het in het algemeen om illegale migratiestromen gaat.

Motivering

De realiteit toont aan dat de netwerken die zich bezighouden met mensenhandel gebruikmaken van toegangswegen waar zich normaal gesproken geen grenspost bevindt. Daarom moet deze kwestie in het verslag aan de orde worden gesteld.

Amendement 2
Overweging 6 ter (nieuw)

(6 ter) De migratiestromen liepen de afgelopen jaren langs de kust en via de in bijlage I genoemde grensposten van de perifere regio's; deze stromen zijn talrijk en zijn over het algemeen illegaal, hetgeen betekent dat zij gezien de geografische situatie van eilanden, kusten en regio's

speciaal gevaar opleveren voor de veiligheid en de fysieke integriteit van personen die proberen de Europese Unie binnen te komen, omdat zij reizen in zeer onveilige omstandigheden, vooral wanneer zij de zeeoversteek maken.

Motivering

Er is sprake van een grote toevloed van immigranten die via illegale netwerken op het gebied van de mensenhandel vrijwel dagelijks proberen het grondgebied van de Europese Unie binnen te komen waarbij zij gewoonlijk gebruikmaken van slecht onderhouden bootjes die het leven van personen in gevaar brengen.

Amendement 3

Artikel 3, lid 1 bis (nieuw)

1 bis. Deze verordening is met volledige eerbiediging van de fundamentele rechten van de mens van toepassing zonder enige vorm van discriminatie, met name op grond van geslacht, nationaliteit, ras, huidskleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of persoonlijke overtuigingen, politieke of andere denkbepelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid overeenkomstig het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Motivering

De eerbiediging van de grondrechten bij het verrichten van de grenscontrole, met inbegrip van de strijd tegen elke vorm van discriminatie, is van essentieel belang. De voorstelling dat discriminatie op het gebied van immigratie aanvaardbaarder is dan op andere terreinen kan slechts een negatieve weerslag hebben op de behandeling van onderdanen van derde landen die reeds in een lidstaat van EU wonen, en is tevens van negatieve invloed op de kwaliteit van de relaties tussen de rassen in het algemeen. Het Handvest van de grondrechten van de Unie wordt als uitgangspunt genomen.

Amendement 4

Artikel 4, lid 2, letter e)

e) voor personen of groepen van personen wanneer bijzondere omstandigheden daartoe nopen en mits zij in het bezit zijn van de door de nationale wetgeving voorgeschreven vergunningen en dit niet in strijd is met overwegingen van openbare orde en binnenlandse veiligheid van de lidstaten.
Deze vergunningen kunnen alleen worden

e) voor personen of groepen van personen wanneer bijzondere omstandigheden daartoe nopen en mits zij in het bezit zijn van de door de nationale wetgeving voorgeschreven vergunningen en dit niet in strijd is met overwegingen van openbare orde en binnenlandse veiligheid van de lidstaten.

**verleend wanneer de personen die daarom
verzoeken de nodige
grensoverschrijdingdocumenten
overleggen.**

Amendement 5
Artikel 4, lid 2, letter e bis) (nieuw)

***e bis) voor personen of groepen van
personen in het geval van een noodsituatie
of om humanitaire redenen.***

Motivering

Het werd nodig geacht een extra reden in te lassen om van de basisbepalingen af te wijken: humanitaire redenen of noodsituaties. De recente ramp in Azië ten gevolge van de vloedgolf vormde een tragische herinnering aan het feit dat humanitaire rampen en noodsituaties een afwijking van de normale toegangsregels rechtvaardigen. Een afwijking wordt reeds in artikel 11 overwogen, maar de formulering van artikel 11 lijkt te impliceren dat de afwijking aan de grensdoorlaatpost wordt toegestaan en niet in het land van oorsprong. De opnemings van dergelijke clausules in artikel 4 zonder toevoeging van iets fundamenteel nieuws, legt de grondslag voor een systematische toepassing van het beginsel, alsmede voor een optreden op het niveau van de EU, indien nodig.

Amendement 6
Artikel 5, lid 2, alinea 1

2. Onderdanen van derde landen motiveren desgevraagd hun verzoek tot toegang tot het grondgebied met het oog op een verblijf van ten hoogste 90 dagen. ***In geval van twijfel eisen de grenswachters de overlegging van documenten en bewijsstukken.***

2. Onderdanen van derde landen motiveren desgevraagd hun verzoek tot toegang tot het grondgebied met het oog op een verblijf van ten hoogste 90 dagen.

Motivering

Onderdanen van derde landen mogen aan de grenzen van de Europese Unie niet als mogelijke illegale immigranten worden beschouwd. De voorwaarden voor het overschrijden van de buitengrenzen met het oog op toegang tot de Europese Unie moeten worden aangepast aan de voorwaarden die gelden voor EU-burgers bij het overschrijden van de grenzen van derde landen.

Amendement 7
Artikel 5, lid 6

6. ***Indien*** onderdanen van derde landen die niet voldoen aan de in lid 1 bedoelde toegangsvoorwaarden, ***zich beroepen op artikel 11, lid 1, en*** verzoeken om binnenkomst en doorreis aan de buitengrens van een andere lidstaat dan de lidstaat die bereid is hun uitzonderlijk een verblijfsrecht

6. ***In afwijking van lid 1 kunnen*** onderdanen van derde landen die niet voldoen aan de in lid 1 bedoelde toegangsvoorwaarden, ***van een lidstaat toestemming krijgen voor toegang tot zijn grondgebied om humanitaire redenen, vanwege nationale belangen of krachtens***

te verlenen, dan **moet hun de toegang worden geweigerd en** moet het hun vrijstaan zich te melden aan de buitengrens van deze laatste lidstaat met het oog op toegang tot diens grondgebied.

internationale verplichtingen overeenkomstig artikel 11. Indien de betrokkenen verzoeken om binnenkomst en doorreis aan de buitengrens van een andere lidstaat dan de lidstaat die bereid is hun uitzonderlijk een verblijfsrecht te verlenen, dan moet het hun vrijstaan zich te melden aan de buitengrens van deze laatste lidstaat met het oog op toegang tot diens grondgebied.

Amendement 8
Artikel 6, lid 1

1. Het grensoverschrijdend verkeer aan de buitengrenzen wordt gecontroleerd door de nationale grenswachters. De controle wordt verricht overeenkomstig de leden 2 en 3.

1. Het grensoverschrijdend verkeer aan de buitengrenzen wordt gecontroleerd door de nationale grenswachters. De controle wordt verricht overeenkomstig de leden 2 en 3 **en onder volledige naleving van de bepalingen van artikel 3.**

Amendement 9
Artikel 11, lid 3, alinea 1

3. De weigering van toegang wordt neergelegd in een met redenen omklede beslissing die door de naar nationaal recht bevoegde instantie wordt genomen en waarin de rechtsmiddelen worden vermeld; zij is onmiddellijk van toepassing dan wel, in voorkomend geval, na het verstrijken van de in de nationale wetgeving gestelde termijn.

3. De weigering van toegang wordt neergelegd in een met redenen omklede **en op objectieve redenen gebaseerde** beslissing die door de naar nationaal recht bevoegde instantie wordt genomen en waarin de rechtsmiddelen worden vermeld; zij is onmiddellijk van toepassing dan wel, in voorkomend geval, na het verstrijken van de in de nationale wetgeving gestelde termijn.

Motivering

Dit amendement is bedoeld om te waarborgen dat weigeringen met redenen worden omkleed en op objectieve redenen gebaseerd zijn ten einde zoveel mogelijk willekeurige beoordelingen uit te sluiten, welke tot ongerechtvaardigde discriminatie kunnen leiden.

Amendement 10
Artikel 11, lid 3, alinea 2

Het standaardformulier voor weigering van toegang is opgenomen in bijlage VIII, deel B. Met behulp van dit formulier bevestigt de betrokken onderdaan van een derde land de ontvangst van de beslissing tot weigering van toegang.

Het standaardformulier voor weigering van toegang is opgenomen in bijlage VIII, deel B. Met behulp van dit formulier, **dat hij bij wijze van kennisneming ondertekent**, bevestigt de betrokken onderdaan van een derde land de ontvangst van de beslissing tot weigering van toegang. **De handtekening**

van de betrokken onderdaan mag in geen geval worden opgevat als instemming met de redenen die de bevoegde instanties ertoe hebben genoopt de toegang te weigeren noch als het afzien van een eventueel beroep tegen deze beslissing.

Amendement 11

Artikel 11, lid 3, alinea 2 bis (nieuw)

2 bis. Het standaardformulier voor weigering van toegang wordt aan de onderdanen van derde landen verstrekt in de voornaamste talen, met inbegrip van alle officiële talen van de Europese Unie en de talen van derde nabuurlanden.

Motivering

Dit amendement is bedoeld om ervoor te zorgen dat de onderdanen van derde landen relevante informatie ontvangen in een taal die zij begrijpen. Dit wordt als een grondrecht beschouwd dat actief moet worden toegepast.

Amendement 12

Artikel 11, lid 3 bis (nieuw)

3 bis. De onderdanen van derde landen hebben het recht een klachtenformulier in te vullen, indien zij zich het slachtoffer voelen van een niet correcte behandeling aan de grensdoorlaatpost. Het model van het standaardformulier is opgenomen in bijlage VIII, deel C en wordt aan de onderdanen van derde landen verstrekt in de voornaamste talen, met inbegrip van alle officiële talen van de Europese Unie en de talen van derde nabuurlanden.

Motivering

Met dit amendement wordt de mogelijkheid geboden om een standaardklachtenformulier in te dienen, indien een onderdaan van een derde land zich aan de grensovergang slecht behandeld voelt. De strijd tegen discriminatie, met name op het gebied van immigratie, dient meer dan een beginselverklaring te zijn en moet derhalve worden geschraagd door een eenvoudige, maar in aanleg doeltreffende controlemaatregel.

Een model voor een dergelijk klachtenformulier wordt voorgesteld in amendement 12 (Bijlage VIII, deel C van de verordening).

Amendement 13
Artikel 11, lid 5 bis (nieuw)

5 bis. De regels inzake de weigering van toegang en inzake het recht van de onderdanen van derde landen om informatie in diverse talen te vragen, een klachtenformulier in te vullen of een beroepsprocedure aanhangig te maken overeenkomstig de bepalingen van de nationale wetgeving, moeten duidelijk worden vastgelegd.

Deze informatie wordt aan de onderdanen van derde landen verstrekt op het moment van het verzoek om de documentatie die nodig is voor het toestaan van de binnenkomst alsmede aan de grensdoorlaatpost, in de voornaamste talen, met inbegrip van alle officiële talen van de Europese Unie en de talen van derde nabuurlanden.

Deze informatie wordt op duidelijke wijze aan de grensdoorlaatposten aangebracht op inlichtingenborden.

Motivering

Doel van het amendement is te waarborgen dat de onderdanen van derde landen relevante informatie krijgen (in een taal die zij begrijpen) over de regels inzake de weigering van toegang, alsmede over hun rechten om een beroepsprocedure volgens de nationale wetgeving op gang te brengen. Dit wordt als een grondrecht beschouwd dat actief moet worden toegepast.

Amendement 14
Artikel 32 bis (nieuw)

Artikel 32 bis

Verslag over de toepassing van Titel II

De Commissie brengt aan het Europees Parlement en de Raad om de twee jaar verslag uit over de toepassing van Titel II.

De Commissie schenkt vooral aandacht aan het onderzoek van de redenen die ten grondslag liggen aan de weigering van toegang, aan de behandeling en de follow-up van de klachten en de beroepszaken die door onderdanen van derde landen zijn ingediend.

Indien wenselijk dient de Commissie

***voorstellen in om de duidelijk terugkerende
moeilijkheden op te lossen.***

Motivering

Met dit amendement wordt de Commissie verplicht om jaarlijks aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit te brengen over de toepassing van Titel II (beheer van de buitengrenzen). In haar huidige vorm voorziet de verordening in het indienen van een verslag aan het Europees Parlement en de Raad drie jaar na de inwerkingtreding waarin alleen Titel III aan bod komt (beheer van de binnengrenzen). Het wordt van essentieel belang geacht om de statistieken inzake weigeringen van toegang, follow-up van klachtenformulieren en beroepsprocedures regelmatig te controleren om de belangrijkste problemen af te bakenen en op te lossen.

Standaardklachtenformulier

Vermelding van de staat

LOGO VAN DE STAAT (Vermelding van de instantie)



1

Klachtenformulier

Op (datum) _____ om _____ uur bij grensoverschrijdingspost (plaats) _____

dien ik, ondergetekende, _____

achternaam _____ voornaam _____

geboren _____ te _____ geslacht: _____

nationaliteit _____ woonachtig in _____

houder/houdster van document (soort) _____ nummer _____

afgegeven te _____ op _____

komend uit _____ met _____ (soort vervoermiddel vermelden en bijv. vluchtnummer)

een officiële klacht in over de volgende aspecten van de behandeling die ik heb ondergaan tijdens de controle aan de grens (extra bladzijden gebruiken, indien nodig):

Handtekening

De betrokkene ontvangt een afschrift van dit formulier.

¹ Voor Noorwegen en IJsland is geen logo nodig.

PROCEDURE

Titel	Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen
Document- en procedurenummers	COM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD)
Commissie ten principale	LIBE
Medeadviserende commissie(s) Datum bekendmaking	DEVE 15.9.2004
Nauwere samenwerking	
Rapporteur(s) Datum benoeming	Alessandro Battilocchio 2.12.2004
Behandeling in de commissie	18.1.2005 15.3.2005 24.5.2005
Datum goedkeuring	24.5.2005
Uitslag eindstemming	voor: 28 tegen: 0 onthoudingen: 0
Bij de eindstemming aanwezige leden	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
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervangers	John Bowis, Fiona Hall, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Karin Scheele, Britta Thomsen, Zbigniew Zaleski, Gabriele Zimmer
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervangers (art. 178, lid 2)	Agustín Díaz de Mera García Consuegra