

EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Utskottet för utveckling

2004/0127(COD)

25.5.2005

YTTRANDE

från utskottet för utveckling

till utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

över förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om en gemenskapskodex om gränspassage för personer
(KOM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD))

Föredragande: Alessandro Battilocchio

PA_Leg

KORTFATTAD MOTIVERING

Syftet med den föreslagna förordningen är att förtydliga, omstrukturera, konsolidera och utveckla den nuvarande lagstiftningen om personkontroller vid gränser.

Mer precist syftar förordningen till att införa en gemenskapskodex om gränspassage för personer. Förordningen är ett led i de åtgärder som skall vidtas på kort sikt i enlighet med kommissionens meddelande från maj 2002 med titeln ”En framtida integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser”.

Målet är i första hand att ge mer gemenskapskaraktär och -form åt de bestämmelser som utarbetats inom ramen för det mellanstatliga Schengensamarbetet och som inlemmats i fördraget sedan maj 1999.

Den gemenskapskodex som föreslås här är indelad i två avdelningar, en om ”yttre gränser” och en om ”inre gränser”. Föredraganden har främst inriktat sig på den första avdelningen som omfattar samtliga bestämmelser om personkontroller vid de yttre gränserna, bl.a. villkor för passage av yttre gränser och inresa i en medlemsstat, principerna för kontroll av yttre gränser (inklusive bevakning mellan gränsövergångsställena och villkor för nekad inresa), och samarbete mellan medlemsstater (inklusive genomförande av gränskontroller). Gemenskapskodexen innehåller särskilda och detaljerade regler för gränskontroller vid olika gränstyper (land-, luft- och sjögränser) och särskilda förfaranden för vissa personkategorier (sjömän, flygplanspiloter, diplomater o.s.v.).

Föredraganden vill särskilt uppmantra till att förvaltning av de yttre gränserna införlivas i gemenskapens behörighetsområde, som ett led i förenklingen och harmoniseringen av EU:s regelverk. Huvudparten av förordningen gäller tekniska aspekter som går utöver utvecklingsutskottets kompetens och behörighet. Föredraganden har därför nöjt sig med att föreslå ändringar som endast rör några få men viktiga frågor:

- Vid genomförande av gränskontroller bör man se till att respektera grundläggande rättigheter. Som ett led i detta bör man med utgångspunkt i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna bekämpa alla former av diskriminering (artiklarna 3 och 6 i förordningen).
- Humanitära hänsyn och nödsituationer bör införas som giltiga skäl för undantag från grundbestämmelserna (artiklarna 4 och 5).
- Det bör finnas garantier för att nekanden motiveras och har skälig grund, så att man i största möjliga mån undviker godtyckliga beslut som kan leda till diskriminering. Vidare bör tredjelandsmedborgare ges relevant information (på ett språk som de förstår) om de bestämmelser som gäller för nekad inresa, liksom om deras rätt att överklaga i enlighet de lagar som gäller i landet i fråga. Föredraganden anser att detta är en grundläggande rättighet som bör försvaras genom aktiva insatser (artikel 11).
- Tredjelandsmedborgare som anser sig ha behandlats illa vid gränsövergången bör ha möjlighet att anföra klagomål genom att fylla i ett enhetligt klagomålsformulär. Kampen mot diskriminering, särskilt den som bedrivs inom ramen för invandringspolitiken, bör

bestå av mer än enbart en principförklaring, och bör därför stärkas med en enkel men potentiellt effektiv kontrollmekanism. I ändringsförslag 12 (till Bilaga VIII, del Ba) ges en mall för ett sådant formulär.

- Kommissionen bör åläggas att rapportera årligen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av avdelning II (yttre gränser). I sin nuvarande form fastställer förordningen att kommissionen senast tre år efter det att den har trätt i kraft skall rapportera till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av avdelning III (inre gränser). Föredraganden anser det nödvändigt att man noga bevakar statistiken över nekad inresa, uppföljningen av klagomål och överklagandeförfaranden, så att man kan identifiera och undanröja bestående hinder.

ÄNDRINGSFÖRSLAG

Utskottet för utveckling uppmanar utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor att som ansvarigt utskott infoga följande ändringsförslag i sitt betänkande:

Kommissionens förslag

Parlamentets ändringar

Ändringsförslag 1
Skäl 6a (nytt)

(6a) Syftet med denna förordning är att skapa garantier för människors säkerhet, rättigheter och friheter. Dessa rättigheter, och i många fall även människornas fysiska integritet och liv, hotas i större utsträckning om deras inresa sker via gränsövergångsställen på land eller till sjöss där det saknas gränsstationer, vilket är vanligt då det är fråga om olaglig invandring.

Motivering

Fakta visar att de nätverk som handlar med människor använder inresevägar som inte är riktiga gränsstationer. Detta bör påpekas i betänkandet.

Ändringsförslag 2
Skäl 6b (nytt)

(6b) På senare år har många invandrare tagit sig in i unionen via kusterna och gränsövergångsställena i de yttersta randområden som uppräknas i bilaga I. Denna invandring är vanligen olaglig och omfattande, och med tanke på öarnas, kusternas och områdenas geografiska läge medför den särskilt stora risker för säkerheten och den fysiska integriteten för de personer som försöker ta sig in i Europeiska unionen och som under sin resa tvingas utstå mycket farliga villkor, särskilt vid överfarter till sjöss.

Motivering

Det finns en strid ström av invandrare som nästan varje dag försöker ta sig in på Europeiska unionens territorium med hjälp av olagliga nätverk för människohandel. Som transportmedel används fartyg som är i dåligt skick, vilket får till följd att de ombordvarande personernas liv sätts på spel.

Ändringsförslag 3
Artikel 3, punkt 1a (ny)

1a. Denna förordning skall genomföras med vederbörlig respekt för grundläggande rättigheter och på ett sätt som utesluter all diskriminering som grundar sig på kön, nationalitet, ras, hudfärg, etniskt eller socialt ursprung, genetiska särdrag, språk, religion eller övertygelse, politisk eller annan åskådning, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning, i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Motivering

Det är nödvändigt att de grundläggande rättigheterna respekteras vid genomförandet av gränskontroller, och att man därvid aktivt bekämpar all form av diskriminering. Uppfattningen att ett relativt större mått av diskriminering kan tolereras inom hanteringen av

invandrare än inom andra verksamhetsområden kan endast få negativa konsekvenser för de tredjelandsmedborgare som redan är bosatta i EU:s medlemsstater, och inverkar även menligt på rasrelationerna i övrigt. Stadgan om de grundläggande rättigheterna tas som utgångspunkt.

Ändringsförslag 4
Artikel 4, punkt 2, led e

e) För personer eller grupper av personer med särskilda behov, under förutsättning att de innehar de tillstånd som krävs enligt nationell lagstiftning och om det inte strider mot medlemsstaternas allmänna ordnings- eller inre säkerhetsintressen. ***Dessa tillstånd får endast utfärdas om de personer som anhåller om dem uppvisar de handlingar som krävs för att passera gränsen.***

e) För personer eller grupper av personer med särskilda behov, under förutsättning att de innehar de tillstånd som krävs enligt nationell lagstiftning och om det inte strider mot medlemsstaternas allmänna ordnings- eller inre säkerhetsintressen.

Ändringsförslag 5
Artikel 4, punkt 2, led ea (nytt)

ea) För personer eller grupper av personer i nödsituationer eller av humanitära skäl.

Motivering

Det ansågs nödvändigt att komplettera med ytterligare ett undantag från grundbestämmelserna, nämligen undantag som görs av humanitära hänsyn eller i nödsituationer. Flodvågskatastrofen i Asien nyligen var en tragisk påminnelse om att humanitära katastrofer och nödsituationer motiverar sådana undantag från normala inresebestämmelser. Artikel 11 ger visst utrymme för undantag men ordalydelsen där tycks syfta på undantag som görs vid gränsövergången och inte i ursprungslandet. Genom att införa en sådan klausul i artikel 4, utan att lägga till några fundamentalt nya aspekter, blir det möjligt att tillämpa principen på ett mer systematiskt sätt, liksom att vidta åtgärder på EU-nivå, om detta skulle visa sig vara nödvändigt.

Ändringsförslag 6
Artikel 5, punkt 2, stycke 1

2. Tredjelandsmedborgare är skyldiga att på begäran ange skälen till sin ansökan om inresa till territoriet för en vistelse som inte överstiger nittio dagar. ***Om tveksamhet föreligger skall gränsbevakningspersonalen***

2. Tredjelandsmedborgare är skyldiga att på begäran ange skälen till sin ansökan om inresa till territoriet för en vistelse som inte överstiger nittio dagar.

kräva att handlingar och verifierationer uppvisas.

Motivering

Tredjelandsmedborgare bör vid Europeiska unionens gränser inte ses som potentiella illegala invandrare. Villkoren för att passera yttre gränser för inresa i Europeiska unionen bör anpassas till de villkor som gäller för unionsmedborgare när de passerar gränser till tredjeländer.

Ändringsförslag 7 Artikel 5, punkt 6

6. **Om** en tredjelandsmedborgare som inte uppfyller inresevillkoren i punkt 1 **åberopar** bestämmelserna i **artikel 11.1 och** ansöker om inresa och transitresa över den yttre gränsen hos en annan medlemsstat än den som genom ett undantag accepterar att ge honom tillstånd att vistas där, skall han **avvisas och** ges möjlighet att infinna sig vid den sistnämnda medlemsstatens yttre gräns för att resa in till dess territorium.

6. **Genom undantag från artikel 1 får** en tredjelandsmedborgare som inte uppfyller inresevillkoren i punkt 1 **ges tillstånd av en medlemsstat att resa in till dess territorium av humanitära skäl, av hänsyn till nationella intressen eller i överensstämmelser med internationella åtaganden, i enlighet med** bestämmelserna i **artikel 11. Om personen i fråga** ansöker om inresa och transitresa över den yttre gränsen hos en annan medlemsstat än den som genom ett undantag accepterar att ge honom tillstånd att vistas där, skall han ges möjlighet att infinna sig vid den sistnämnda medlemsstatens yttre gräns för att resa in till dess territorium.

Ändringsförslag 8 Artikel 6, punkt 1

1. Gränstrafiken vid de yttre gränserna skall underkastas kontroll av nationell gränsbevakningspersonal. Kontrollen skall utföras enligt punkterna 2 och 3.

1. Gränstrafiken vid de yttre gränserna skall underkastas kontroll av nationell gränsbevakningspersonal. Kontrollen skall utföras enligt punkterna 2 och 3 **och i full överensstämmelse med bestämmelserna i artikel 3.**

Ändringsförslag 9 Artikel 11, punkt 3, stycke 1

3. Ett beslut om nekad inresa skall vara motiverat och omedelbart tillämpligt eller, i förekommande fall, när den tidsfrist har löpt ut som föreskrivs i den nationella lagstiftningen; beslutet skall fattas av den myndighet som är behörig enligt nationell lagstiftning och den skall ange villkoren för överklagande.

3. Ett beslut om nekad inresa skall vara motiverat, **fattat på objektiv grund** och omedelbart tillämpligt eller, i förekommande fall, när den tidsfrist har löpt ut som föreskrivs i den nationella lagstiftningen; beslutet skall fattas av den myndighet som är behörig enligt nationell lagstiftning och den skall ange villkoren för överklagande.

Motivering

Syftet med ändringsförslaget är att se till att beslut om nekad inresa är motiverade och fattade på objektiv grund, för att i möjligaste mån undvika godtyckliga beslut som kan leda till diskriminering.

Ändringsförslag 10 Artikel 11, punkt 3, stycke 2

Det enhetliga formuläret för nekad inresa finns i bilaga VIII del B. Den berörda tredjelandsmedborgaren skall bekräfta att han har mottagit beslutet om nekad inresa **med hjälp av** detta formulär.

Det enhetliga formuläret för nekad inresa finns i bilaga VIII del B. Den berörda tredjelandsmedborgaren skall bekräfta att han har mottagit beslutet om nekad inresa **genom att underteckna** detta formulär. **Denna namnteckning skall under inga omständigheter tolkas som ett godtagande av den behöriga myndighetens angivna skäl för att neka inresa eller som ett avstående från rätten att överklaga detta beslut.**

Ändringsförslag 11 Artikel 11, punkt 3, stycke 2a (nytt)

Det enhetliga formuläret för nekad inresa skall vara tillgängligt för tredjelandsmedborgare på alla de stora språken, inklusive EU:s samtliga officiella språk samt de språk som talas i angränsande tredjeländer.

Motivering

Syftet med ändringsförslaget är att se till att tredjelandsmedborgare ges tillgång till relevant information på ett språk som de förstår. Detta är att betrakta som en grundläggande rättighet som bör skyddas genom aktiva insatser.

Ändringsförslag 12
Artikel 11, punkt 3a (ny)

3a. Tredjelandsmedborgare skall ha rätt att fylla i ett klagomålsformulär om de anser sig ha behandlats illa vid en gränsövergång. En mall för en sådant enhetligt formulär ges i bilaga VIII, del C, och skall vara tillgängligt för tredjelandsmedborgare på alla de stora språken, inklusive EU:s samtliga officiella språk samt de språk som talas i angränsande tredjeländer.

Motivering

Genom ändringsförslaget ges tredjelandsmedborgare möjlighet att fylla i ett enhetligt klagomålsformulär om de anser sig ha behandlats illa vid en gränsövergång. Kampen mot diskriminering, särskilt den som bedrivs inom ramen för invandringspolitiken, bör bestå av mer än enbart en principförklaring, och bör därför stärkas med en enkel men potentiellt effektiv kontrollmekanism.

Förslag till mall till ett sådant enhetligt formulär ges i ändringsförslag 12 (till bilaga VIII, del C i förordningen).

Ändringsförslag 13
Artikel 11, punkt 5a (ny)

5a. Reglerna för nekad inresa och för tredjelandsmedborgares rätt att begära information på fler än ett språk, fylla i ett klagomålsformulär och inleda ett överklagandeförfarande i enlighet med de bestämmelser som gäller enligt nationell lag, skall tydligt fastställas.

Denna information skall göras tillgänglig för tredjelandsmedborgare när de ansöker om den dokumentation som krävs för ansökan om inresetillstånd samt vid gränsövergångar, på alla de stora språken, inklusive EU:s samtliga officiella språk samt de språk som talas i angränsande tredjeländer.

Informationen skall vara tydligt angiven på anslagstavlor vid gränsövergångar.

Motivering

Syftet med ändringsförslaget är att se till att tredjelandsmedborgare ges tillgång till relevant information (på ett språk som de förstår) om reglerna för nekad inresa liksom deras rätt att inleda ett överklagandeförfarande i enlighet med de bestämmelser som gäller enligt nationell lag. Detta är att betrakta som en grundläggande rättighet som bör skyddas genom aktiva insatser.

Ändringsförslag 14 Artikel 32a (ny)

Artikel 32a

Rapport om tillämpningen av avdelning II

Kommissionen skall rapportera vartannat år till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av avdelning II i förordningen.

Kommissionen skall noga granska de skäl som åberopats för att neka inträde och den behandling och uppföljning som skett av de klagomål och överklaganden som inlämnats av tredjelandsmedborgare.

I lämpliga fall skall kommissionen framlägga förslag som syftar till att lösa uppenbara och återkommande problem.

Motivering

Genom ändringsförslaget åläggs kommissionen att rapportera årligen till parlamentet och rådet om tillämpningen av avdelning II (yttre gränser). I sin nuvarande form fastställer förordningen endast att kommissionen skall rapportera till Europaparlamentet och rådet, senast tre år efter det att den har trätt i kraft, om tillämpningen av avdelning III (kontroll av inre gränser). Det ansågs nödvändigt att man noga bevakar statistiken över nekad inresa, uppföljningen av klagomål och överklagandeförfaranden, så att man kan identifiera och undanröja bestående hinder.

Enhetligt klagomålsformulär

Statens namn

STATENS "LOGOTYP" (Myndighetens namn)
(emblem, statsvapen)



1

Klagomålsformulär

Datum _____ tid _____ gränsövergång _____

Jag, undertecknad, _____ Efternamn

_____ Förnamn _____

född den _____ i _____ kön: _____

medborgarskap _____ bosatt i _____

identitetshandling _____ nummer _____

utfärdad i _____ den _____

resande från _____ med _____ (ange vilket transportmedel som använts, t.ex. flygnummer),
vill med detta framföra ett formellt klagomål om följande omständigheter beträffande det sätt på vilket
jag behandlades vid gränskontrollen (använd vid behov fler sidor):

Namnteckning

Kopia av handlingen skall lämnas till personen i fråga.

¹ Logotypen ej tillämplig på Norge och Island.

ÄRENDETS GÅNG

Titel	Förslag till rådets förordning om en gemenskapskodex om gränspassage för personer
Referensnummer	KOM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD)
Ansvarigt utskott	LIBE
Rådgivande utskott Tillkännagivande i kammaren	DEVE 15.9.2004
Förstärkt samarbete	
Föredragande av yttrande Utnämning	Alessandro Battilocchio 2.12.2004
Behandling i utskott	18.1.2005 15.3.2005 24.5.2005
Antagande av ändringsförslag	24.5.2005
Slutomröstning: resultat	för: 28 emot: 0 nedlagda röster: 0
Slutomröstning: närvarande ledamöter	Margrete Auken, Alessandro Battilocchio, Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Nirj Deva, Michael Gahler, Jana Hybášková, Filip Andrzej Kaczmarek, Glenys Kinnock, Ğirts Valdis Kristovskis, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Luisa Morgantini, Toomas Savi, Jürgen Schröder, Felekna Uca, Anna Záborská, Jan Zahradil, Mauro Zani
Slutomröstning: närvarande suppleanter	John Bowis, Fiona Hall, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Karin Scheele, Britta Thomsen, Zbigniew Zaleski, Gabriele Zimmer
Slutomröstning: närvarande suppleanter (art. 178.2)	Agustín Díaz de Mera García Consuegra