EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udviklingsudvalget

2004/0127(COD)

25.5.2005

UDTALELSE

fra Udviklingsudvalget

til Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser
(KOM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD))

Rådgivende ordfører: Alessandro Battilocchio

PA_Leg

KORT BEGRUNDELSE

Formålet med den foreslåede forordning er at afklare, omstrukturere, konsolidere og udvikle eksisterende lovgivning om personkontrol ved grænserne.

Forordningen tager navnlig sigte på at indføre en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser. Den er et led i de foranstaltninger, der skal træffes på kort sigt, således som bekendtgjort i Kommissionens meddelelse "På vej mod en integreret forvaltning af de ydre grænser for medlemslandene af den Europæiske Union" fra maj 2002.

Hovedformålet er at give de regler, der er udviklet inden for rammerne af det mellemstatslige Schengen-samarbejde, og som har været inkorporeret i traktaten siden maj 1999, en mere fællesskabspræget karakter og form.

Den i forslaget opstillede fællesskabskodeks består af to dele, hvoraf den ene omhandler "ydre grænser" og den anden "indre grænser". Ordføreren har koncentreret sig om første del, som omfatter alle reglerne om personkontrol ved de ydre grænser, herunder betingelserne for passage af de ydre grænser og indrejse i medlemsstaterne; principperne for kontrol ved de ydre grænser, herunder overvågning mellem autoriserede grænseovergangssteder og betingelserne for nægtelse af indrejse; og samarbejde mellem medlemsstaterne, herunder gennemførelse af grænsekontrol. Kodeksen indeholder særlige detaljerede regler for kontrollen ved forskellige typer grænser (land, luft og sø) og specifikke procedurer for visse personkategorier (sømænd, flypiloter, diplomater osv.).

Som led i forenklingen og samordningen af EU-bestemmelser går ordføreren stærkt ind for i højere grad at henlægge forvaltningen af de ydre grænser under Fællesskabets kompetence. Størstedelen af forordningen er af en teknisk karakter, som er for vidtrækkende til at henhøre under Udviklingsudvalgets kompetence. Ordføreren har derfor koncentreret sine ændringsforslag om følgende få, men grundlæggende aspekter:

- overholdelse af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med gennemførelsen af grænsekontrol, herunder bekæmpelse af enhver form for forskelsbehandling og anvendelse af EU-chartret om grundlæggende rettigheder som udgangspunkt (artikel 3 og 6);

- indførelse af humanitære hensyn eller nødsituationer som gyldige grunde til at gøre undtagelse fra de grundlæggende bestemmelser (artikel 4 og 5);

- opstilling af en garanti for, at nægtelser af indrejse begrundes og baseres på objektive årsager for i så vid udstrækning som muligt at undgå vilkårlige afgørelser, som kan føre til uberettiget forskelsbehandling, og forpligtelse til at give tredjelandsstatsborgere relevante oplysninger (på et sprog, de forstår) om reglerne for nægtelse af indrejse samt om deres ret til at indlede en ankeprocedure i overensstemmelse med nationale love; efter ordførerens opfattelse er dette en grundlæggende ret, som bør gennemtvinges aktivt (artikel 11);

- indførelse af mulighed for at udfylde en standardklageformular i tilfælde, hvor en tredjelandsstatsborger måtte mene at være blevet dårligt behandlet ved et

grænseovergangssted; bekæmpelsen af forskelsbehandling, navnlig på immigrationsområdet, bør bestå i andet og mere end blot en principerklæring og bør derfor styrkes ved hjælp af en simpel, men potentielt effektiv kontrolforanstaltning; ændringsforlag 12 (forordningsforslagets bilag VIII, del C, indeholder et forslag til en model for en sådan klageformular;

- indførelse af en forpligtelse for Kommissionen til hvert år at forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om anvendelsen af afsnit II (forvaltning af de ydre grænser); i sin nuværende form indeholder forordningen bestemmelse om forelæggelse af en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet tre år efter forordningens ikrafttrædelse, men kun om anvendelsen af afsnit III (forvaltning af de indre grænser); ordføreren finder det særdeles vigtigt regelmæssigt at kontrollere statistikkerne vedrørende nægtelser af indrejse og opfølgninger af klageformularer og ankeprocedurer for at indkredse og søge at finde løsninger på større problemer (artikel 32a).

ÆNDRINGSFORSLAG

Udviklingsudvalget opfordrer Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende ændringsforslag i sin betænkning:

Kommissionens forslag	Ændringsforslag
Ændringsforslag 1 Betragtning 6 a (ny)	
	6a. Formålet med denne forordning er at garantere personers sikkerhed, rettigheder og frihedsrettigheder. Disse rettigheder, og i mange tilfælde endog personers fysiske integritet og liv, bringes i endnu større fare ved benyttelse, almindeligvis i forbindelse med ulovlig indvandring, af visse lande- eller søgrænseovergangssteder uden grænsekontrol.
	Begrundelse
	Virkeligheden viser, at menneskesmuglingsnetværkene benytter overgangssteder, hvor der normalt ikke foretages grænsekontrol, og det er derfor vigtigt at pege på dette spørgsmål i betænkningen.
Ændringsforslag 2 Betragtning 6 b (ny)	

6b. I de senere år er der sket en massiv og generelt ulovlig indvandring via landingssteder på kysterne og grænseovergangssteder i regionerne i den yderste periferi som opført i bilag I. Perifert beliggende øers, kysters og regioners særlige geografiske karakteristika indebærer særlig store farer for sikkerheden og den fysiske integritet for personer, der forsøger at rejse ind i Den Europæiske Union under meget usikre forhold, navnlig når de rejser ad søvejen.

Begrundelse

Praktisk taget hver dag forsøger et stort antal indvandrere efter anvisninger fra ulovlige menneskesmuglingsnetværk at komme ind på Den Europæiske Unions område. Til dette formål benytter de ofte dårligt vedligeholdte fartøjer, som bringer deres liv i alvorlig fare.

Ændringsforslag 3
Artikel 3, stk. 1 a (nyt)

1a. Denne forordning finder anvendelse under fuld overholdelse af de grundlæggende menneskerettigheder uden enhver form for forskelsbehandling på grund af køn, nationalitet, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder eller seksuel orientering i overensstemmelse med Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Begrundelse

Det er særdeles vigtigt at overholde de grundlæggende rettigheder, herunder at bekæmpe enhver form for forskelsbehandling, i forbindelse med gennemførelsen af grænsekontrol. Den opfattelse, at forskelsbehandling i højere grad kan tillades på immigrationsområdet end på andre områder, kan kun få negative følger for behandlingen af tredjelandsstatsborgere, der allerede bor i EU-medlemsstaterne, og indvirker også ugunstigt på forholdet mellem racerne generelt. Chartret om grundlæggende rettigheder er taget som udgangspunkt.

Ændringsforslag 4
Artikel 4, stk. 2, litra e

e) for personer eller grupper af personer, hvis det er nødvendigt af særlige grunde, og forudsat at de er i besiddelse af de tilladelser, der er nødvendige ifølge den nationale lovgivning, og det ikke forstyrrer medlemsstaternes offentlige orden og indre sikkerhed. ***Disse tilladelser kan kun udstedes, hvis de personer, der anmoder derom, kan fremlægge de dokumenter, der er nødvendige for at passere grænsen.***	e) for personer eller grupper af personer, hvis det er nødvendigt af særlige grunde, og forudsat at de er i besiddelse af de tilladelser, der er nødvendige ifølge den nationale lovgivning, og det ikke forstyrrer medlemsstaternes offentlige orden og indre sikkerhed.

Ændringsforslag 5
Artikel 4,stk. 2, litra e a (nyt)

	ea) for personer eller grupper af personer i nødsituationer eller af humanitære årsager.

Begrundelse

Det ansås for nødvendigt at medtage én yderligere grund til at gøre undtagelse fra de grundlæggende bestemmelser: humanitære hensyn eller nødsituationer. Katastrofen i Asien for nylig som følge af tsunamien var en tragisk påmindelse om, at humanitære katastrofer og nødsituationer berettiger til at gøre undtagelse fra de normale indrejsebestemmelser. I henhold til artikel 11 er det allerede muligt at gøre en undtagelse, men det synes at fremgå af ordlyden, at afgørelsen om undtagelse træffes ved grænseovergangsstedet og ikke i oprindelseslandet. Medtagelsen af en bestemmelse herom i artikel 4 uden at tilføje noget grundlæggende nyt skaber grundlag for en mere systematisk anvendelse af det her omhandlede princip samt, i givet fald, for en aktion på EU-plan.

Ændringsforslag 6
Artikel 5, stk. 2. afsnit 1

2. En tredjelandsstatsborger skal på anmodning begrunde sin ansøgning om indrejse på området med henblik på et ophold af højst 90 dages varighed. ***I tvivlstilfælde kan grænsevagterne kræve, at vedkommende forelægger materiale og dokumentation.***	2. En tredjelandsstatsborger skal på anmodning begrunde sin ansøgning om indrejse på området med henblik på et ophold af højst 90 dages varighed.

Or. de

Begrundelse

Tredjelandsstatsborgere skal ved grænserne til Den Europæiske Union ikke betragtes som mulige ulovlige indvandrere. Betingelserne for passage af de ydre grænser og indrejse i Den Europæiske Union skal svare til de betingelser, der gælder for EU-borgeres passage af tredjelandes grænser.

Ændringsforslag 7
Artikel 5,stk. 6

6. ***Hvis*** en tredjelandsstatsborger, der ikke opfylder indrejsebetingelserne i stk. 1, ***påberåber sig*** bestemmelserne i artikel 11***, stk. 1, og*** anmoder om indrejse og gennemrejse via en anden medlemsstats ydre grænse end den, der undtagelsesvis accepterer at bevilge opholdet, skal han ***afvises og*** frit kunne møde op ved sidstnævntes ydre grænse med henblik på at indrejse på dennes område.	6. ***Uanset bestemmelserne i stk. 1 kan*** en tredjelandsstatsborger, der ikke opfylder indrejsebetingelserne i stk. 1, ***af en medlemsstat få tilladelse til at rejse ind på dennes område af humanitære årsager, af hensyn til nationale interesser eller på grund af internationale forpligtelser i henhold til*** bestemmelserne i artikel 11***.*** Anmoder ***den pågældende*** om indrejse og gennemrejse via en anden medlemsstats ydre grænse end den, der undtagelsesvis accepterer at bevilge opholdet, skal han frit kunne møde op ved sidstnævntes ydre grænse med henblik på at indrejse på dennes område.

Ændringsforslag 8
Artikel 6, stk. 1

1. Grænsetrafikken ved de ydre grænser kontrolleres af de nationale grænsevagter. Kontrollen foretages efter bestemmelserne i stk. 2 og 3.	1. Grænsetrafikken ved de ydre grænser kontrolleres af de nationale grænsevagter. Kontrollen foretages efter bestemmelserne i stk. 2 og 3 ***og under fuld overholdelse af bestemmelserne i artikel 3***.

Ændringsforslag 9
Artikel 11, stk. 3, afsnit 1

Nægtelse af indrejse er en begrundet afgørelse, der finder anvendelse umiddelbart eller eventuelt efter udløbet af den frist, der er fastsat i den nationale lovgivning, som træffes af den instans, der er kompetent efter den nationale lovgivning, og denne oplyser om ankemulighederne.	Nægtelse af indrejse er en ***objektivt*** begrundet afgørelse, der finder anvendelse umiddelbart eller eventuelt efter udløbet af den frist, der er fastsat i den nationale lovgivning, som træffes af den instans, der er kompetent efter den nationale lovgivning, og denne oplyser om ankemulighederne.

Begrundelse

Formålet med ændringsforslaget er at sikre, at nægtelser af indrejse er objektivt begrundede for i så vid udstrækning som muligt at undgå vilkårlige afgørelser, som kan føre til uberettiget forskelsbehandling.

Ændringsforslag 10
Artikel 11, stk. 3, afsnit 2

Standardformularen for nægtelse af indrejse findes i bilag VIII, del B. Den omhandlede tredjelandsstatsborger anerkender modtagelse af afgørelsen om nægtelse af indrejse ved ***hjælp af*** denne formular.	Standardformularen for nægtelse af indrejse findes i bilag VIII, del B. Den omhandlede tredjelandsstatsborger anerkender ***blot*** modtagelse af afgørelsen om nægtelse af indrejse ved ***at undertegne*** denne formular. ***Undertegnelsen fortolkes under ingen omstændigheder som en accept af årsagerne til de kompetente myndigheders nægtelse af indrejse eller som en opgivelse af retten til at anke denne afgørelse.***

Ændringsforslag 11
Artikel 11, stk. 3, afsnit 2 a (nyt)

	2a. Standardformularen for nægtelse af indrejse stilles til rådighed for tredjelandsstatsborgere på alle hovedsprogene, herunder alle Den Europæiske Unions officielle sprog samt de tilgrænsende tredjelandes sprog.

Begrundelse

Formålet med ændringsforslaget er at sikre, at tredjelandsstatsborgere modtager relevant information på et sprog, de forstår. Det var opfattelsen, at dette er en grundlæggende rettighed, som bør gennemtvinges aktivt.

Ændringsforslag 12
Artikel 11, stk. 3 a (nyt)

3a. Tredjelandsstatsborgere har ret til at udfylde en klageformular, hvis de mener at have været ofre for en ukorrekt behandling ved et grænseovergangssted. Standardformularen til dette formål findes i bilag VIII, del C, og stilles til rådighed for tredjelandsstatsborgere på alle hovedsprogene, herunder alle Den Europæiske Unions officielle sprog samt de tilgrænsende tredjelandes sprog.

Begrundelse

Ændringsforslaget giver tredjelandsstatsborgere mulighed for at udfylde en standardklageformular, hvis de mener, at de er blevet dårligt behandlet ved et grænseovergangssted. Bekæmpelsen af forskelsbehandling, navnlig på immigrationsområdet, bør bestå i andet og mere end blot en principerklæring og bør derfor styrkes ved hjælp af en simpel, men potentielt effektiv kontrolforanstaltning.

Ændringsforslag 12 (forordningens bilag VIII, del C) indeholder et forslag til en model for en sådan klageformular.

Ændringsforslag 13
Artikel 11, stk. 5 a (nyt)

5a. Der gælder klare regler for nægtelse af indrejse og for tredjelandsstatsborgeres ret til at anmode om oplysninger på mere end ét sprog, til at udfylde en klageformular og til at indlede en ankeprocedure i overensstemmelse nationale lovbestemmelser.

Oplysninger om disse regler stilles til rådighed for tredjelandsstatsborgere, når de anmoder om den fornødne dokumentation med henblik på indrejsetilladelse, og ved grænseovergangsstederne på alle hovedsprogene, herunder alle Den Europæiske Unions officielle sprog samt de tilgrænsende tredjelandes sprog.

Oplysningerne opslås tydeligt på opslagstavler ved grænseovergangsstederne.

Begrundelse

Formålet med ændringsforslaget er at sikre, at tredjelandsstatsborgere modtager relevante oplysninger (på et sprog, de forstår) om reglerne for nægtelse af indrejse og om deres ret til at indlede en ankeprocedure i overensstemmelse med nationale love. Det var opfattelsen, at dette er en grundlæggende rettighed, som bør gennemtvinges aktivt.

Ændringsforslag 14
Artikel 32 a (ny)

Artikel 32 a

Rapport om anvendelsen af afsnit II

Kommissionen forelægger hvert andet år Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om anvendelsen af afsnit II.

Kommissionen undersøger navnlig årsagerne til nægtelser af indrejse, behandlingen og opfølgningen af klager og ankeprocedurer indledt af tredjelandsstatsborgere.

Kommissionen forelægger om nødvendigt forslag til løsning af problemer af klart tilbagevendende karakter.

Begrundelse

Ændringsforslaget pålægger Kommissionen en forpligtelse til hvert andet år at forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport om anvendelsen af afsnit II (forvaltning af de ydre grænser). I sin nuværende form indeholder forordningen bestemmelse om forelæggelse af en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet tre år efter forordningens ikrafttrædelse, men kun om anvendelsen af afsnit III (forvaltning af de indre grænser). Det var opfattelsen, at det var særdeles vigtigt regelmæssigt at kontrollere statistikkerne vedrørende nægtelser af indrejse samt vedrørende opfølgning af klageformularer og ankeprocedurer for at indkredse og søge at finde løsninger på større problemer.

Ændringsforslag 15
Bilag VIII, del C (ny)

Standardklageformular

Angivelse af medlemsstat

STATENS LOGO **(Angivelse af myndighed)**

_____



[1]

Klageformular

Den (dato) _____ kl. _____ Grænseovergangssted _____

Undertegnede, _____ efternavn _____ fornavn _____

født den _____ i _____ køn _____

nationalitet _____ bopæl _____

identitetskort _____ nr. _____

udstedt i _____ den _____

som kommer fra _____ med _____ (det anvendte transportmiddel anføres, f.eks. flynummer), indgiver herved formel klage over følgende aspekter af den behandling, han/hun modtog i forbindelse med grænsekontrollen (der kan om nødvendigt vedlægges yderligere ark):

Underskrift

Den berørte person modtager en kopi af dette dokument.

[1] Der kræves ikke noget logo for Norge og Island.

PROCEDURE

Titel	Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser
Referencer	KOM(2004)0391 – C6-0080/2004 – 2004/0127(COD)
Korresponderende udvalg	LIBE
Rådgivende udvalg Dato for meddelelse på plenarmødet	DEVE 15.9.2004
Udvidet samarbejde	
Ordfører Dato for valg	Alessandro Battilocchio 2.12.2004
Behandling i udvalg	18.1.2005 15.3.2005 24.5.2005
Dato for vedtagelse af forslag	24.5.2005
Resultat af den endelige afstemning	for: 28 imod: 0 hverken/eller: 0
Til stede ved den endelige afstemning - medlemmer	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
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere	John Bowis, Fiona Hall, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Karin Scheele, Britta Thomsen, Zbigniew Zaleski, Gabriele Zimmer
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere, jf. art. 178, stk. 2	Agustín Díaz de Mera García Consuegra