EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

17.12.2004

ARBEJDSDOKUMENT

om forslag til Rådets forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser:

Forslag fra Kommissionen

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Michael Cashman

Formålet med dette arbejdsdokument er at opsummere Kommissionens komplekse forslag i lyset af to arbejdsmøder, der blev afholdt af ordføreren med Kommissionens tjenester (del I) og fremføre vejledende principper, der senere kan omdannes til konkrete ændringsforslag, til drøftelse i udvalget (del II). I slutningen forelægges et arbejdsprogram (del III).

Del I - Kommissionens forslag

Kommissionens omfangsrige og komplekse forslag har to hovedformål: for det første at konsolidere de eksisterende regler vedrørende passage af de ydre grænser, der er fastsat inden for rammerne af Schengen-samarbejdet, og for det andet at udvikle disse regler yderligere, navnlig med hensyn til passage af de indre grænser. Schengen-samarbejdets integrering i Unionen gennem Amsterdam-traktaten har givet Europa-Parlamentet anledning til for første gang at beskæftige sig med dette emne i sin helhed.[1]

Forslaget er udarbejdet på baggrund af artikel 62, stk. 1 [foranstaltninger med henblik på i overensstemmelse med artikel 14 at sikre, at personer, uanset om de er unionsborgere eller tredjelandsstatsborgere, ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser], og artikel 62, stk. 1, litra a) [foranstaltninger vedrørende passage af medlemsstaternes ydre grænser, hvori det fastlægges: standarder og procedurer, som medlemsstaterne skal følge ved udøvelse af personkontrol ved disse grænser] i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Efter Rådets vedtagelse af Haag-programmet den 5. november 2004 vil disse to retsgrundlag blive ændret til den fælles beslutningsprocedure.

I forslagets afsnit I (generelle bestemmelser) angives hovedsagelig en række definitioner, hvoraf nogle er taget fra de eksisterende regler, og andre er nye. Afsnit II om de ydre grænser er inddelt i fire kapitler: kapitel I omhandler passage af de ydre grænser og betingelserne for indrejse i Schengen-området; kapitel II omhandler kontrol ved de ydre grænser og afvisning af indrejse; kapitel III omhandler ressourcer til kontrol ved de ydre grænser og samarbejde mellem medlemsstaterne; og kapitel IV omhandler specifikke procedurer for særlige tilfælde. I kapitel III om de indre grænser bekræftes afskaffelsen af kontrol ved de indre grænser, og tilfælde, hvor kontrol ved de indre grænser kan blive genindført, og måden hvorpå dette skal foregå, skildres i store træk. Endelig indeholder 13 bilag i kapitel IV (endelige bestemmelser) detaljerede bestemmelser vedrørende visse aspekter som f.eks. listen over autoriserede grænseovergange, dokumenterne, der klarlægger de formodede grunde til indrejse, eller den måde, hvorpå grænsekontrollen reelt foregår. Ifølge forslaget vil disse bilag i fremtiden blive til komitologi[2] med anvendelse af forskriftsproceduren.

De ydre grænser

Ud over klarlæggelsen af en række tekniske spørgsmål blev to emner drøftet mere indgående: de midlertidige ydre grænser og andre forslag til retsakter, der har indvirkning på dette forslag.

---

[1] Introduktion til Schengen-reglerne: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj:_freetravel_schengen_en.htm Information om databeskyttelse og Schengen-informationssystemet: http://www.sechengen-jsa.dataprotection.org/

[2] Afgørelse 1999/468/EF, EFT L 184, 17.7.1999, s. 23.

Midlertidige ydre grænser: Under møderne med Kommissionen blev spørgsmålet om de særlige regler for de midlertidige ydre landgrænser rejst. Disse er grænser mellem, på den ene side, en medlemsstat, der fuldt ud gennemfører Schengen-reglerne, og en nabomedlemsstat, der endnu ikke gennemfører sådanne regler fuldt ud (f.eks. grænsen mellem Tyskland og Polen); og, på den anden side, to nabomedlemsstater, der ikke gennemfører Schengen-reglerne (f.eks. grænsen mellem Slovakiet og Ungarn).[1] Det blev understreget, at der i princippet ikke findes nogen særlige regler for de midlertidige ydre grænser i forhold til de ydre grænser. Forslagets artikel 15 giver imidlertid de relevante medlemsstater mulighed for at kontrollere sådanne grænser i fællesskab under overholdelse af reglerne for kontrol ved de ydre grænser. Denne foranstaltning tager udgangspunkt i gældende praksis, ifølge hvilken medlemsstaterne opfordres til at indgå bilaterale aftaler, "således at personer kun vil blive standset én gang med henblik på gennemførelse af både indrejse- og udrejsekontrol."[2] (one stop-princippet)

En anden konsekvens af Schengen-reglernes gennemførelse i to faser er, at denne Fælles Håndbogs dele om de ydre grænser (afsnit II og tilknyttede bilag samt tilsvarende dele af afsnit I og IV) kun gælder for nye medlemsstater.

<u>*Lovgivningstiltag med indvirkning på det aktuelle forslag:*</u> På grund af forslagets brede sigte har en række andre forslag indvirkning på det aktuelle. Følgende drøftes nu i Rådet:

- Forslag til Rådets forordning om indførelse af en ordning for mindre grænsetrafik ved de midlertidige ydre landgrænser mellem medlemsstaterne (KOM(2003)0502). Den aktuelle situation for drøftelsen: drøftelserne skrider fremad, men på grund af de ændrede retsgrundlag efter den 1. maj 2004 må Kommissionen imidlertid forelægge to nye forslag, hvori der tages hensyn til Europa-Parlamentets nye rolle (den fælles beslutningsprocedure, der anvendes i dele af de to forslag, men som imidlertid skal anvendes i alle forslagets dele efter Haag-programmet).

Instrument vedtaget af Rådet inden vedtagelsen af fællesskabskodekset om grænser og således indarbejdet i fællesskabskodekset, men først offentliggjort efter Kommissionens vedtagelse af fællesskabskodekset:

---

[1] Denne definition er taget fra Kommissionens forslag om mindre grænsetrafik (KOM(2003)502), s. 15-16; dette dokument beskriver desuden den retlige situation:
"Artikel 3 i tiltrædelsesakten fastsætter, at bestemmelserne i Schengen-reglerne og de retsakter, der bygger derpå eller på anden måde har tilknytning dertil, og som er anført i det bilag, der er omhandlet i den pågældende artikel, er bindende for og finder anvendelse i de nye medlemsstater fra tiltrædelsen. De bestemmelser og retsakter, der ikke er opført i nævnte bilag, er bindende for de nye medlemsstater fra tiltrædelsen, men finder først anvendelse i de nye medlemsstater, når Rådet har truffet en særlig afgørelse herom i overensstemmelse med den nævnte artikel.
Dette er den såkaldte "Schengen-gennemførelsesprocedure i to faser", som betyder, at nogle af Schengen-reglerne er bindende og finder anvendelse ved tiltrædelsen af EU, mens andre - nemlig dem, der er tæt knyttet til ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser - er bindende ved tiltrædelsen, men først finder anvendelse i de nye medlemsstater, når Rådet har truffet den nævnte afgørelse.
Hvad angår Schengen-reglerne om de ydre grænser (artikel 3-8 i Schengen-konventionen og de dertil knyttede gennemførelsesbeslutninger, herunder Den Fælles Håndbog), er de (...) bindende og finder anvendelse i de nye medlemsstater fra tiltrædelsen." (ibid., s. 8-9)
En af grundene til denne procedure i to faser er behovet for for det første at udvikle Schengen-informationssystemet. Se KOM(2003)771.

[2] Rådets dokument 15013/03, s. 4.

- Rådets beslutning 2004/581/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af mindstekrav i forbindelse med skiltning ved grænseovergangssteder (EUT L 261 af 6.8.2004, s. 119)

- Rådets beslutning 2004/574/EF af 29. april 2004 om ændring af Den Fælles Håndbog (EUT L 261 af 6.8.2004, s. 36)

Instrument vedtaget af Rådet efter Kommissionens vedtagelse af fællesskabskodekset, og *der er således behov for at indarbejde den endelige udgaves relevante dele i fællesskabskodekset:*

- Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 af 26. oktober 2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (EUT L 349 af 25.11.2004, s. 1)

- Rådets forordning [ ] af 13. december 2004 om forpligtelsen for medlemsstaternes kompetente myndigheder til systematisk at stemple tredjelandsstatsborgeres rejsedokumenter ved passage af medlemsstaternes ydre grænser og om ændring af bestemmelserne i konventionen om gennemførelsen af Schengen-aftalen og Den Fælles Håndbog til dette formål (*endnu ikke offentliggjort i EUT L*).