EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

17.12.2004

WERKDOCUMENT

over het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen: Het voorstel van de Commissie

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Michael Cashman

Dit werkdocument heeft tot doel het complexe voorstel van de Commissie samen te vatten zoals dit is toegelicht in een tweetal werkvergaderingen die de rapporteur met de diensten van de Commissie (deel I) heeft gehad, en enkele oriënterende - later eventueel in concrete amendementen om te zetten - beginselen aan te dragen voor discussie in de commissie (deel II). Tenslotte wordt een werkprogramma voorgelegd (deel III).

Deel I - het voorstel van de Commissie

Het omvangrijke en complexe voorstel van de Commissie heeft twee hoofddoelstellingen: ten eerste de consolidatie van het bestaande acquis waar het gaat om overschrijding van buitengrenzen zoals dat zich in het Schengen-kader heeft ontwikkeld en ten tweede, de verdere ontwikkeling van dit acquis, in het bijzonder waar het gaat om overschrijding van binnengrenzen. Na de inlijving van de Schengen-samenwerking in de Uniestructuur bij het Verdrag van Amsterdam, is dit voor het Parlement de eerste gelegenheid om deze materie in zijn geheel te behandelen.[1]

Het voorstel heeft als rechtsgrondslag artikel 62, lid 1 [maatregelen om in overeenstemming met artikel 14 te waarborgen dat personen, ongeacht of het burgers van de Unie dan wel onderdanen van derde landen betreft, bij het overschrijden van de binnengrenzen niet worden gecontroleerd] en artikel 62, lid 2, letter a) [maatregelen inzake het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten: normen en procedures die de lidstaten bij de uitvoering van personencontroles aan die grenzen in acht moeten nemen] van het EG-Verdrag. Na de goedkeuring van het "Haags programma" door de Europese Raad van 5 november 2004 zullen deze twee rechtsgrondslagen worden veranderd in de medebeslissingsprocedure.

Titel I van het voorstel (algemene bepalingen) bevat hoofdzakelijk een reeks definities, waarvan sommige zijn overgenomen uit het bestaande acquis, en andere nieuw zijn. Titel II over de buitengrenzen is verdeeld in vier hoofdstukken: hoofdstuk I handelt over overschrijding van de buitengrenzen en toegangsvoorwaarden in het Schengen-gebied; hoofdstuk II handelt over de controle aan de buitengrenzen en weigering van toegang; hoofdstuk III handelt over de middelen voor grenscontrole en samenwerking tussen lidstaten, en hoofdstuk IV handelt over een aantal specifieke procedures voor uitzonderlijke gevallen. Titel III over de binnengrenzen bevestigt de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen en beschrijft de gevallen waarin en de wijze waarop controle aan de binnengrenzen opnieuw kan worden ingevoerd. Na titel IV (slotbepalingen) volgen 13 bijlagen die nadere bepalingen bevatten voor bepaalde aspecten zoals bijvoorbeeld de lijst van aangewezen grensdoorlaatposten, de documenten ter vaststelling van de aannemelijkheid van de redenen van binnenkomst of de manier waarop de grenscontrole in feite wordt uitgevoerd. Volgens het voorstel kunnen deze bijlagen in de toekomst worden gewijzigd door middel van een comitéprocedure[2] met gebruikmaking van de regelgevingsprocedure.

Buitengrenzen

Afgezien van de verduidelijking van een aantal technische kwesties werden een tweetal

[1] Zie voor een inleiding over het Schengen-acquis:
http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm
en voor databescherming en het Schengen-informatiesysteem: http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/.
[2] Besluit 1999/468/EG, PB L 184 van 17.7.1999, blz. 23.

onderwerpen diepgaander besproken: de tijdelijke buitengrenzen en andere wetgevingsvoorstellen die voor dit voorstel van invloed zijn.

Tijdelijke buitengrenzen: In de vergaderingen met de Commissie werd gevraagd naar de bijzondere regels over de tijdelijke buitengrenzen over land. Dat zijn de grenzen tussen enerzijds een lidstaat die het Schengen-acquis volledig toepast en een aangrenzende lidstaat die dat acquis nog niet volledig toepast (bijv. de grens tussen Duitsland en Polen) en anderzijds twee aangrenzende lidstaten die het Schengen-acquis nog niet volledig toepassen (bijv. de grens tussen Slowakije en Hongarije).[1] Er werd nadrukkelijk gesteld dat er in beginsel geen speciale regels gelden voor tijdelijke buitengrenzen ten opzichte van buitengrenzen. Het voorgestelde artikel 15 staat de betrokken lidstaten evenwel toe om aan deze grenzen gezamenlijke controles te verrichten met inachtneming van de regels inzake controle aan de buitengrenzen. Deze bepaling is ingegeven door de huidige praktijk waarbij lidstaten worden aangemoedigd om bilaterale overeenkomsten te sluiten "zodat de reiziger slechts eenmaal hoeft te stoppen voor zowel uitgaande als binnenkomende controle"[2] (one-stop-beginsel).

Een gevolg van de uitvoeringsprocedure in twee fasen van het Schengen-acquis is ook dat het gemeenschappelijk handboek voor de nieuwe lidstaten alleen geldt ten aanzien van de delen over de buitengrenzen (titel II en daarmee verbandhoudende bijlagen plus overeenkomstige delen van titels I en IV) maar niet waar het gaat om controle aan de binnengrenzen (titel III plus overeenkomstige delen van titels I en IV).

Wetgevingsdossiers met invloed op het onderhavige voorstel: Door de veelomvattende aard van dit voorstel zullen een reeks andere voorstellen op het onderhavige van invloed zijn. Thans wordt in de Raad gediscussieerd over de volgende dossiers:

- Ontwerpverordening van de Raad tot instelling van een regeling inzake kleingrensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten en ontwerpverordening van de Raad tot instelling van een regeling inzake kleingrensverkeer aan de tijdelijke buitengrenzen tussen de lidstaten (COM(2003)0502 def.)

  Huidige stand van de discussie: de discussies zijn in een gevorderd stadium, maar door

[1] Deze definitie is overgenomen uit het voorstel van de Commissie inzake het grensverkeer COM (2003) 502, blz. 15-16; hierin wordt ook de juridische situatie uiteengezet:
"Artikel 3 van de Toetredingsakte bevat een artikel waarin wordt gesteld dat de bepalingen van het Schengen-acquis en de in de bijlage bij dit artikel opgenomen besluiten die dit acquis uitwerken of daar anderszins mee samenhangen, vanaf de toetreding bindend zijn voor en van toepassing zijn in de nieuwe lidstaten. Hoewel de niet in deze bijlage genoemde bepalingen en besluiten vanaf de toetreding bindend zijn voor de nieuwe lidstaten zullen zij in de nieuwe lidstaten slechts van toepassing zijn nadat de Raad daartoe overeenkomstig dit artikel een specifiek besluit heeft vastgesteld.
Dit is de zogenaamde "uitvoeringsprocedure van Schengen in twee fasen" waarbij een aantal bepalingen van het Schengen-acquis vanaf de toetreding tot de Unie bindend en van toepassing zullen zijn terwijl andere, namelijk die welke intrinsiek verbonden zijn met de opheffing van de controles aan de buitengrenzen, vanaf de toetreding bindend zullen zijn, maar slechts na het besluit van de Raad, waarnaar hierboven is verwezen, van toepassing zullen zijn in de nieuwe lidstaten.
De Schengen-bepalingen betreffende de buitengrenzen (artikelen 3 tot en met 8 van de Schengen-overeenkomst en de betreffende uitvoeringsbesluiten, met inbegrip van het Gemeenschappelijk Handboek) worden in deze bijlage opgesomd en zijn derhalve vanaf de toetreding bindend voor en van toepassing in de nieuwe lidstaten"
Een van de redenen voor deze twee-fasen procedure is, dat eerst de tweede generatie van het schengen informatiesysteem moet worden ontwikkeld. Zie COM (2003) 771.

[2] Document van de Raad 15013/03, blz. 4.

de per 1 mei 2004 gewijzigde rechtsgrondslag moet de Commissie twee nieuwe voorstellen voorleggen waarin rekening wordt gehouden met de nieuwe rol van het Parlement (medebeslissingsprocedure is van toepassing op onderdelen van beide voorstellen, maar ingevolge het Haags programma zal de medebeslissingsprocedure op alle onderdelen van de voorstellen worden toegepast).

Instrument door de Raad vastgesteld vóór vaststelling van de grenscode en daarom in de Code opgenomen, maar door Commissie pas na vaststelling van de Code gepubliceerd :

- Beschikking van de Raad 2004/581/EG van 29 april 2004 houdende vaststelling van de minimumaanduidingen voor signalisatie aan de buitengrensdoorlaatposten (PB L 261 van 6.8.2004, blz. 119).

- Beschikking van de Raad 2004/574/EG van 29 april 2004 tot wijziging van het gemeenschappelijk handboek (*het gaat om het opstellen van een uniform formulier voor weigering van toegang*), PB L 261 van 6.8.2004, blz. 36.

Instrument vastgesteld door de Raad na de vaststelling van de grenscode door Commissie, de relevante delen van de definitieve versie moeten dus in de Code worden opgenomen:

- Verordening van de Raad 2007/2004/EG van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (PB L 349 van 25.11.2004, blz. 1).

- Verordening van de Raad [ ] van 13 december 2004 waarbij voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten de verplichting wordt ingevoerd om in de reisdocumenten van onderdanen van derde landen bij het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten systematisch een stempel aan te brengen, en waarbij de Overeenkomst ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord en het gemeenschappelijk handboek daartoe worden gewijzigd (PB L *nog niet gepubliceerd*)