EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

17.12.2004

ARBETSDOKUMENT

om förslaget till rådets förordning om en gemenskapskodex om gränspassage för personer

(KOM(2004)0391)

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Michael Cashman

Syftet med detta arbetsdokument är att sammanfatta kommissionens komplexa förslag i ljuset av två arbetsmöten som föredraganden har haft med de ansvariga på kommissionen (del I) och att lägga fram några vägledande principer, som senare kan omvandlas till konkreta ändringsförslag för diskussion i utskottet (del II). Sist presenteras ett arbetsprogram (del III).

Del I - kommissionens förslag

Kommissionens omfattande och komplexa förslag har två huvudmål: för det första att konsolidera gällande regelverk om passage av yttre gränser så som det har utvecklats inom ramen för Schengensamarbetet, och för det andra att vidareutveckla detta regelverk, särskilt avseende passage av inre gränser. Detta är parlamentets första möjlighet att behandla frågan i sin helhet efter det att Schengensamarbetet införlivades i unionsramen genom Amsterdamfördraget.[1]

Förslagets rättsliga grund är artikel 62.1 (”åtgärder i syfte att i överensstämmelse med artikel 14 säkerställa att det inte förekommer någon kontroll av personer, vare sig dessa är unionsmedborgare eller medborgare i tredje land, när de passerar inre gränser”) och artikel 62.2 a (”åtgärder som avser passage av medlemsstaternas yttre gränser och med vilkas hjälp det skall fastställas normer och förfaranden som medlemsstaterna skall följa när de utför personkontroller vid sådana gränser”) i EG-fördraget. Den 5 november 2004 antog Europeiska rådet det så kallade Haagprogrammet, i enlighet med vilket dessa två rättsliga grunder kommer att omvandlas till medbeslutandeförfarande.

Avdelning I (allmänna bestämmelser) innehåller huvudsakligen en rad definitioner. Några är tagna från gällande regelverk, medan andra är nya. Avdelning II, om yttre gränser, är uppdelat i fyra kapitel: Kapitel I handlar om passage av yttre gränser och inresevillkor; kapitel II handlar om kontroll av de yttre gränserna och nekad inresa; kapitel III handlar om resurser för gränskontroll och samarbete mellan medlemsstater; kapitel IV handlar om bestämmelser om särskilda kontroller och ordningar. I avdelning III om inre gränser bekräftas avskaffandet av kontroller vid de inre gränserna. Där redogörs även för i vilka fall kontrollerna vid de inre gränserna kan återinföras och hur detta i så fall skall gå till. Efter avdelning IV (slutbestämmelser) följer tretton bilagor med närmare föreskrifter angående vissa aspekter, till exempel om godkända gränsövergångsställen, verifikationer som fastslår att de skäl som åberopats för inresa är trovärdiga och hur gränskontrollerna genomförs i praktiken. Enligt förslaget kan dessa bilagor komma att ändras i framtiden genom ett föreskrivande kommittéförfarande[2].

Yttre gränser

Vid arbetsmötena reddes en rad tekniska frågor ut och dessutom diskuterades två frågor mer ingående: de tillfälliga yttre gränserna och andra lagförslag som kan ha betydelse för detta förslag.

Tillfälliga yttre gränser: I mötena med kommissionen togs frågan upp om de särskilda

[1] För en översikt över Schengenregelverket se:
http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm
För skydd av personuppgifter och Schengens informationssystem (SIS) se:
http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/

[2] Beslut 1999/468/EG, EGT L 184, 17.7.1999, s. 23.

bestämmelserna för tillfälliga yttre landgränser. Det handlar om gränser mellan en medlemsstat som tillämpar Schengenregelverket fullt ut och en angränsande medlemsstat som ännu inte tillämpar det till fullo (till exempel gränsen mellan Tyskland och Polen), respektive gränser mellan två angränsande medlemsstater som inte tillämpar Schengenregelverket fullt ut (till exempel gränsen mellan Slovakien och Ungern).[1] Det betonades att det i princip inte finns några särskilda bestämmelser för tillfälliga yttre gränser jämfört med vanliga yttre gränser. Enligt den föreslagna artikel 15 ges dock de berörda medlemsstaterna möjlighet att utföra gemensam kontroll av sådana gränser, under förutsättning att man följer bestämmelserna om kontroller av de vanliga yttre gränserna. Denna bestämmelse bygger på nuvarande praxis, enligt vilken medlemsstaterna uppmuntras att ingå bilaterala överenskommelser ”så att resande stoppas en enda gång för att samtidigt genomgå inrese- och utresekontroller”[2] (one-stop-principen).

En följd av tvåstegsgenomförandet av Schengenregelverket är också att bara vissa delar av den gemensamma handboken skall tillämpas på de nya medlemsstaterna, nämligen delarna om yttre gränser (avdelning II och motsvarande bilagor plus relevanta delar av avdelningarna I och IV) men inte delarna om inre gränskontroller (avdelning III plus relevanta delar av avdelningarna I och IV).

Andra lagstiftningsärenden med betydelse för detta förslag: Detta förslag är mycket omfattande, och följaktligen finns det en rad andra förslag som påverkar det. För närvarande diskuteras följande i rådet:

- Förslag till rådets förordning om inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser och förslag till rådets förordning om inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid tillfälliga yttre landgränser mellan medlemsstater (KOM(2003)0502)

  Förhandlingsläget: Diskussionerna har kommit långt, men på grund av att de rättsliga grunderna har förändrats efter den 1 maj 2004 måste kommissionen lägga fram två nya förslag där man tar hänsyn till parlamentets roll (medbeslutandeförfarandet tillämpades på delar av de två förslagen, men enligt Haagprogrammet skall

[1] Denna definition är hämtad från kommissionens förslag om lokal gränstrafik (KOM(2003)0502), s. 16. I detta dokument beskrivs även rättsläget (s. 9-10):
”I artikel 3 i anslutningsakten anges att Schengenregelverket, de rättsakter som bygger vidare på det eller på annat sätt har samband med det, förtecknade i bilagan till den artikeln, skall vara bindande för och tillämpliga i de nya medlemsstaterna från och med anslutningen. Bestämmelser och rättsakter som det inte hänvisas till i den bilagan skall visserligen vara bindande för de nya medlemsstaterna från och med anslutningen, men de kommer att bli tillämpliga i de nya medlemsstaterna först efter det att ett särskilt rådsbeslut om detta har antagits i enlighet med den artikeln.
Detta är det s.k. tvåstegsgenomförandet av Schengenregelverket som innebär att vissa av Schengenbestämmelserna skall vara bindande för och tillämpliga i de nya medlemsstaterna från och med anslutningen, medan andra – de som är direkt kopplade till avskaffandet av inre gränskontroller – skall vara bindande från och med anslutningen, men tillämpliga i de nya medlemsstaterna först efter att det rådsbeslut som det hänvisas till ovan har fattats.
När det gäller Schengenbestämmelserna om yttre gränser (artiklarna 3–8 i Schengenkonventionen och därtill knutna genomförandebeslut, även den gemensamma handboken) förtecknas de i den bilagan och är alltså bindande och tillämpliga i de nya medlemsstaterna vid anslutningen."
En av anledningarna till detta tvåstegsgenomförande är att man först måste utveckla andra generationens SIS (Schengens informationssystem II), se KOM(2003)0771.

[2] Rådsdokument 15013/03, s. 4.

medbeslutandeförfarandet tillämpas på förslagets alla delar).

Instrument som antagits av rådet innan kodexen om gränspassage antagits och som därmed införlivats i kodexen men offentliggjorts först efter det att kodexen antagits av kommissionen:

- Rådets beslut 2004/581/EG av den 29 april 2004 om fastställande av minimibeteckningar på skyltar vid gränsövergångsställen vid de yttre gränserna (EUT L 261, 6.8.2004, s. 119).

- Rådets beslut 2004/574/EG av den 29 april 2004 om ändring av den gemensamma handboken (*införande av standardformulär för nekad inresa*) (EUT L 261, 6.8.2004, s. 36).

Instrument som antagits av rådet efter det att kommissionen antagit kodexen om gränspassage och vars relevanta delar därför måste införlivas i kodexen:

- Rådets förordning (EG) nr 2007/2004 av den 26 oktober 2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser (EUT L 349, 25.11.2004, s. 1).

- Rådets förordning […] av den 13 december 2004 om skyldighet för medlemsstaternas behöriga myndigheter att systematiskt förse tredjelandsmedborgares resehandlingar med stämpel då medlemsstaternas yttre gränser passeras och om ändring i detta syfte av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och den gemensamma handboken (*ännu ej offentliggjord i EUT L*).