EUROPAPARLAMENTET

2004 *2009*

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

PRELIMINÄR VERSION
2005/0159(COD)

9.1.2006

***I
FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om en förenklad ordning för personkontroller vid de yttre gränserna på grundval av ett unilateralt erkännande av medlemsstaterna av vissa uppehållstillstånd utfärdade av Schweiz och Liechtenstein för genomresor via deras territorier
(KOM(2005)0381 – C6-0254/2005 – 2005/0159(COD))

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

Föredragande: Michael Cashman

Teckenförklaring

*	Samrådsförfarandet *majoritet av de avgivna rösterna*
**I	Samarbetsförfarandet (första behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna*
**II	Samarbetsförfarandet (andra behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten* *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
***	Samtyckesförfarandet *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter utom i de fall som avses i artiklarna 105, 107, 161 och 300 i EG-fördraget och artikel 7 i EU-fördraget*
***I	Medbeslutandeförfarandet (första behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna*
***II	Medbeslutandeförfarandet (andra behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna den gemensamma ståndpunkten* *majoritet av parlamentets samtliga ledamöter för att avvisa eller ändra den gemensamma ståndpunkten*
***III	Medbeslutandeförfarandet (tredje behandlingen) *majoritet av de avgivna rösterna för att godkänna det gemensamma utkastet*

(Angivet förfarande baseras på den rättsliga grund som kommissionen föreslagit.)

Ändringsförslag till lagtexter

Parlamentets ändringar markeras med ***fetkursiv stil.*** *Kursiv stil* används för att uppmärksamma berörda avdelningar på eventuella problem i texten. Kursiveringen används för att markera ord eller textavsnitt som det finns skäl att korrigera innan den slutliga texten produceras (exempelvis om en språkversion innehåller uppenbara fel eller saknar textavsnitt). Dessa förslag underställs berörda avdelningar för godkännande.

INNEHÅLL

Sida

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION 5

MOTIVERING 7

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS LAGSTIFTNINGSRESOLUTION

om förslaget till Europaparlamentets och rådets beslut om en förenklad ordning för personkontroller vid de yttre gränserna på grundval av ett unilateralt erkännande av medlemsstaterna av vissa uppehållstillstånd utfärdade av Schweiz och Liechtenstein för genomresor via deras territorier
(KOM(2005)0381 – C6-0254/2005 – 2005/0159(COD))

(Medbeslutandeförfarandet: första behandlingen)

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

– med beaktande av kommissionens förslag till Europaparlamentet och rådet (KOM(2005)0381)[1],

– med beaktande av artikel 251.2 och artikel 62.2 a i EG-fördraget, i enlighet med vilka kommissionen har lagt fram sitt förslag till parlamentet (C6-0254/2005),

– med beaktande av artikel 51 i arbetsordningen,

– med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A6-.../2006).

1. Europaparlamentet godkänner kommissionens förslag såsom ändrat av parlamentet.

2. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att lägga fram en ny text för parlamentet om kommissionen har för avsikt att väsentligt ändra sitt förslag eller ersätta det med ett nytt.

3. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att delge rådet och kommissionen parlamentets ståndpunkt.

Kommissionens förslag	Parlamentets ändringar
	Ändringsförslag 1 Artikel 1, stycke 1a (nytt)
	Tillämpningen av detta direktiv skall inte påverka de personkontroller som skall utföras vid de yttre gränserna i enlighet med artiklarna 6–13 och 18–19 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr .../2006 om upprättandet av en gemenskapskodex om gränspassage för personer (Schengens gränskodex).

[1] Ännu ej offentliggjort i EUT.

Ändringsförslag 2
Artikel 2, punkt 1, stycke 1a (nytt)

I detta beslut avses med ”medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut” även de tredjeländer som är associerade till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket och som fullt ut tillämpar Schengenregelverket.

Motivering

I ändringsförslaget beaktas den särskilda ställning som Island och Norge innehar, vilka är tredjeländer som är associerade till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket och som tillämpar det fullt ut. Dessa länder måste även erkänna de uppehållstillstånd som utfärdats av Schweiz och Liechtenstein.

MOTIVERING

1. Förslagets sammanhang

I det nuvarande Schengenregelverket[1] fastställs principen om ömsesidigt erkännande av enhetliga viseringar, viseringar för längre vistelser samt av uppehållstillstånd utfärdade av de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut för genomresor och kortare vistelser. Detta är en grundläggande princip som stöder skapandet av området utan inre gränser. Det gör det möjligt för tredjelandsmedborgare som innehar vissa handlingar utfärdade av medlemsstater, som till fullo deltar i det gemensamma området, att resa in i eller resa omkring inom det gemensamma området utan att underkastas några ytterligare krav.

När det gäller uppehållstillstånd som utfärdats i Schweiz och Liechtenstein kan medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut inte erkänna dessa för genomresor i Schengenområdet.

De nya medlemsstaterna är dessutom skyldiga att tillämpa rådets förordning (EG) nr 539/2001[2] och begära transitviseringar till de tredjelandsmedborgare som är förtecknade i bilaga 1 i förordningen (t.ex. Algeriet, Tunisien, Marocko, Turkiet, Serbien och Montenegro etc.) även om de innehar giltiga uppehållstillstånd från Schweiz och Liechtenstein.

Ett praktiskt exempel: en alban från Kosovo som innehar ett schweiziskt uppehållstillstånd vill återvända till sitt land under semestern. Han måste passera genom Italien och Slovenien och behöver följaktligen en transitvisering enligt Schengenregelverket samt en slovensk visering.

Schweiz har emellertid sedan 2000 unilateralt erkänt uppehållstillstånd för genomresor och kortare vistelser från gamla medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket och håller för närvarande på att utarbeta nödvändig lagstiftning för att utvidga denna praxis till att omfatta alla 25 medlemsstater.

2. Förslagets innehåll

Det nya förslaget gör det möjligt för de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut, däribland tredjeländer med associering till Schengenregelverket och som tillämpar det fullt ut (t.ex. Norge och Island) och de nya medlemsstaterna, att förenkla kontrollen vid de yttre gränserna genom att unilateralt erkänna uppehållstillstånd som utfärdats i Schweiz och Liechtenstein för genomresa över deras territorium.

---

[1] Artiklarna 10, 18 och 21 i konventionen av den 19 juni 1990 om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Frankrike om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna (Schengenkonventionen) bekräftade genom artikel 2 i rådets förordning (EG) nr 539/2001.

[2] Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav. EGT L 81, 21.3.2001, s. 1. Förordning senast ändrad genom förordning (EG) nr 851/2005 (EUT L 141, 4.6.2005, s. 3).

Det föreslagna systemet är begränsat till transiteringar; det påverkar inte medlemsstaternas möjlighet att utfärda viseringar som berättigar till flera inresor i samband med kortare vistelser.

Längden på transiteringsperioden får inte överstiga fem dagar. Genom denna bestämmelse tar man hänsyn till de befintliga bestämmelserna i de gemensamma konsulära anvisningarna och de nya medlemsstaternas geografiska läge.

Det föreslagna systemet är obligatoriskt för de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut samt för Norge och Island, och frivilligt för de nya medlemsstaterna under övergångsperioden fram till datumet för deras fullständiga integration i det gemensamma området, då erkännandesystemet blir obligatoriskt. Denna åtskillnad är nödvändig för att undvika ett införande av ytterligare skyldigheter för de nya medlemsstaterna under denna period. Fram till dess kan de nya medlemsstaterna antingen tillämpa det nya instrumentet eller fortsätta att utfärda nationella viseringar i enlighet med anslutningsakten. När en ny medlemsstat har beslutat sig för att tillämpa beslutet går det inte att upphäva det, eftersom detta kan skapa problem för systemet.

De nya medlemsstaterna skall meddela kommissionen senast tio arbetsdagar efter det att detta beslut har trätt i kraft, om de beslutar sig för att delta. Det kommer inte att finnas några möjligheter att delta vid ett senare tillfälle.

Det föreslagna systemet uppfyller ett akut behov, men är endast övergående eftersom Schweiz snart kommer att bli en del av Schengenområdet. Schweiz har förvisso godkänt de bilaterala avtalen om Schengen- och Dublinkonventionerna genom en folkomröstning i juni 2005 och bekräftat detta i september 2005. Liechtenstein har en öppen gräns mot Schweiz enligt ett tullavtal från 1923. För att undvika ett upprättande av kontroller vid denna gemensamma gräns, förhandlar furstendömet för närvarande med EU om att delta i det gemensamma området.

3. Konsekvenser för de olika protokoll som är fogade till EG-fördraget

Europaparlamentets och rådets förslag till beslut om ett unilateralt erkännande av medlemsstaterna av vissa uppehållstillstånd utfärdade av Schweiz och Liechtenstein såsom likvärdiga med transitviseringar omfattas av avdelning IV i EG-fördraget och påverkas därför av den ”variabla geometrin” som härrör från protokollen om Förenade kungarikets, Irlands och Danmarks ställningar.

Förenade kungariket och Irland deltar inte i antagandet av detta beslut och är inte bundna av det eller skyldiga att tillämpa det, eftersom de inte deltar i utvecklingen av Schengenregelverket.

Danmark
Eftersom detta beslut utgör en utveckling av Schengenregelverket skall Danmark inom en period på sex månader besluta om man kommer att införliva det i sin nationella lagstiftning.[1]

[1] Artikel 5 i protokollet om Danmarks ställning, fogat till EG-fördraget.

Norge och Island
Enligt avtalet[1] från 1999 mellan rådet, Norge och Island genom vilket man associerar dessa två länder till genomförandet, tillämpningen och utvecklingen av Schengenregelverket, skall Norge och Island genomföra och tillämpa bestämmelserna i alla akter eller åtgärder som ändrar eller bygger på det integrerade Schengenregelverket.

Norge och Island har också möjlighet ”att förklara de problem de möter i samband med” åtgärden och ”att uttala sig i alla frågor som rör utvecklingen eller genomförandet av bestämmelser som berör dem” i den ”blandade kommitté” som nämns i artikel 4 i avtalet.

4. Föredragandens åsikt

Den del av EU:s regelverk som har att göra med de inre och yttre gränserna genomgår för närvarande en omfattande utveckling. Det föreliggande förslaget är det senaste bidraget i en pågående utveckling av regelverket. Övrig utveckling inbegriper direktivet från 2004 om unionsmedborgares och deras familjers rätt att flytta och bosätta sig fritt inom medlemsstaternas territorium, gränskontrollkoden inom Schengensamarbetet som godkändes av parlamentet och rådet i juni 2005, gränsförvaltningsbyrån som öppnades formellt i juni 2005 och den helt nya förordningen om lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser.

Föredraganden välkomnar det föreliggande förslaget som syftar till att lösa de mycket allvarliga svårigheter som har uppkommit ur situationen varigenom medlemsstaterna inte kan erkänna uppehållstillstånd från Schweiz eller Liechtenstein som har utfärdats till medborgare från tredjeland som förtecknas i bilaga 1 till rådets förordning (EG) nr 539/2001[2].

Ett stort antal av de medborgare från tredjeland som förtecknas i bilaga 1 till rådets förordning (EG) nr 539/2001 som bor i Schweiz eller Liechtenstein innehar giltiga uppehållstillstånd. I exempelvis Schweiz finns det omkring 1,5 miljoner utlänningar som är bosatta lagligt i landet[3], och enligt en kartläggning som gjorts av schweiziska centrala utlänningsregistret i april 2003 skulle 514 250 personer omfattas av säsongsbundna genomresor.

Den rådande situationen innebär att medlemsstaternas konsulat i Schweiz och Liechtenstein drabbas av en tung administrativ börda. Före semesterperioden tvingas dessa konsulat att behandla tusentals viseringsansökningar som de måste handlägga på ett korrekt sätt. Tidigare var till exempel de italienska konsulaten ibland tvingade att handlägga 300 000 ansökningar. Andra hårt drabbade konsulat är de österrikiska, franska, ungerska

[1] Avtal i enlighet med första stycket i artikel 6 i protokollet om införlivande av Schengenregelverket, EGT L 176, 10.7.1999, s. 35.
[2] Rådets förordning (EG) nr 539/2001 av den 15 mars 2001 om fastställande av förteckningen över tredje länder vars medborgare är skyldiga att inneha visering när de passerar de yttre gränserna och av förteckningen över de tredje länder vars medborgare är undantagna från detta krav, EGT L 81, 21.3.2001, s. 1. Förordning senast ändrad genom rådets förordning (EG) nr 851/2005 (EUT L 141, 4.6.2005, s. 3).
[3] Federala kontoret för migration, december 2005.

och slovenska. Detta innebär enorma kostnader, modern service och stor personal, vilket är särskilt betungande för geografiskt sett små transiteringsländer.

Det rådande systemet innebär dessutom orättfärdiga administrativa förfaranden och kostnader för tredjelandsmedborgare, vilket innebär ansträngningar för att skapa en fullständig ansökningsdokumentation, mycket långa köer på ambassaderna, höga kostnader på grund av priset för själva viseringen och kostnader i sammanhanget (telefon, resor till de städer där konsulaten ligger etc.). Alla dessa formaliteter kan ta veckor och till och med månader och kan tvinga folk att ta ledigt från arbetet, överge sina reseplaner och till och med hindra dem från att kunna resa utomlands för att träffa sin familj i akuta situationer. Detta system har uppenbarligen en negativ effekt på familjemässiga och kulturella band eftersom det kan begränsa tredjelandsmedborgares tillträde till sina hemländer om de bor i Schweiz eller Liechtenstein.

Denna situation är än svårare att förstå eftersom de berörda personerna inte utgör någon risk för olaglig invandring eller något hot mot den allmänna politiken eftersom de har kontrollerats av de schweiziska/liechtensteinska myndigheterna innan uppehållstillståndet utfärdades. Kontrollerna vid de yttre gränserna måste dessutom fortfarande utföras i enlighet med artiklarna 6–13 och 18–19 i Europaparlamentets och rådets förordning om en gemenskapskodex om gränspassage för personer. Enligt artikel 5.1 i samma förordning kan inresa till medlemsstaternas territorium beviljas en tredjelandsmedborgare som

– innehar giltiga handlingar som tillåter passage av gränsen,

– kan uppvisa handlingar som bevisar syftet med och villkoren för den avsedda vistelsen samt tillräckliga medel för sitt uppehälle,

– inte finns registrerad på en spärrlista i Schengens informationssystem (SIS),

– inte anses utgöra en risk för någon av Schengenmedlemsstaternas allmänna ordning, inre säkerhet, folkhälsa eller internationella förbindelser.

Av alla dessa skäl är det nu nödvändigt att anta detta beslut som gör det möjligt för de medlemsstater som tillämpar Schengenregelverket fullt ut och de nya medlemsstaterna att unilateralt erkänna uppehållstillstånd som utfärdats i Schweiz och Liechtenstein för genomresa över deras territorium.