

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

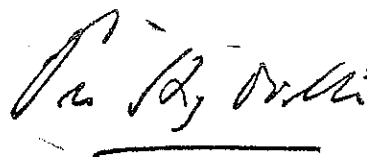
Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

14. marts 2005

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Ministeriet for Flygtninge, Indvandrete og Integrations grundnotat og modtagne høringssvar vedrørende Kommissionens forslag til Rådets forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser, KOM(2004) 391 endelig - 2004/127 (CNS).

Materialet er ligeledes sendt til Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg.


Pia Højholt





NOTAT

Dato: 9. marts 2005
Kontor: Internationalt kontor
J.nr.: 2004/4050-561

INM 200

Grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til Rådets forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser (KOM(2004) 391 endelig - 2004/0127 (CNS))

Resumé

Kommissionens forslag til Rådets forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser forenkler og justerer allerede gældende fællesskabsret om 1) kontrol ved de ydre grænser, 2) fjernelse af personkontrol ved de indre grænser og 3) adgangen til i særlige situationer at genindføre personkontrol, og samler disse regler i et retligt instrument.

Danmark deltager ikke i vedtagelsen af forslaget, jf. Protokollen om Danmarks Stilling. Da forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne, følger det af Protokollen om Danmarks Stilling, at Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen skal afgøre, om forslaget skal gennemføres i dansk ret.

Forordningsforslaget vil i sin nuværende udformning medføre ændringer i udlændingeloven. Det kan ikke udelukkes, at forslaget vil kunne få statsfinansielle konsekvenser, som det dog ikke på nuværende tidspunkt er muligt at skønne over størrelsen af.

Regeringen finder det hensigtsmæssigt, at reglerne om personers passage af de fælles grænser, der i øjeblikket er fastsat i Schengenkonventionen, i Den Fælles Håndbog om grænsekontrol samt i diverse regler vedtaget af Rådet, samles i et retligt instrument, og at der samtidig sker en forenkling og justering af de enkelte bestemmelser, der sikrer den fri personbevægelighed inden for Schengen-området og en ensartet og effektiv personkontrol ved de ydre grænser.

1. Baggrund

Kommissionen har den 26. maj 2004 fremsat forslag til Rådets forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser. Rådet modtog forordningsforslaget den 9. juni 2004.

Kommissionens forordningsforslag om indførelse af en fællesskabskodeks for personers passage af de fælles grænser er fremsat med hjemmel i artikel 62, nr. 1, og artikel 62, nr. 2, litra a, i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEF).

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IV i EF-traktaten, træffer Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

Det fremgår af forordningsforslagets præambel, at der er tale om et forordningsforslag til udbygning af Schengen-reglerne.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. artikel 251 i EF-traktaten.

Forordningsforslaget skal erstatte og supplere en række gældende EU-retsakter om personers passage af de fælles grænser.

2. Forordningsforslagets indhold

2.1. Almindelige bestemmelser

Formålet med forordningen er ifølge forordningsforslagets artikel 1 at fastsætte de regler, der gælder for personers passage af EU's ydre og indre grænser.

Herved omfattes både regler for kontrol ved de ydre grænser og regler for fjernelse af personkontrol ved de indre grænser og i særlige situationer genindførelse af kontrol.

Med forslaget samles Schengenkonventionens bestemmelser om grænsekontrol, reglerne i Den Fælles Håndbog om grænsekontrol samt diverse regler vedtaget på baggrund af initiativer fra medlemsstaterne eller Kommissionen og visse dele af EU's Schengen-katalog over bedste praksis i et samlet retligt instrument. Forordningsforslaget omfatter ikke de praktiske vejledninger for grænsekontrolpersonalet, der findes i Den Fælles Håndbog. Disse vil i stedet skulle indeholdes i en ny praktisk vejledning, der forventes udarbejdet, når drøftelserne om forordningsforslaget er afsluttet.

Herudover sigter forordningsforslaget på at revidere og udfylde konstaterede mangler i de gældende regler, ligesom overflødige bestemmelser slettes.

Forordningsforslagets artikel 2 definerer en række begreber, der anvendes i forslaget. Blandt andet defineres i forordningsforslagets artikel 2, stk. 4, "færgeruter" som overfarter, der sikrer en regelmæssig forbindelse mellem de samme havne i Schengen-området uden at anløbe havne uden for dette område.

Forordningsforslagets artikel 2, stk. 9, fastsætter, at "grænsekontrol" omfatter kontrol ved de godkendte grænseovergangssteder for at sikre, at personer, køretøjer og genstande i deres besiddelse opfylder betingelserne for at rejse ind i eller ud af medlemsstaternes område og overvågning af grænserne på strækningerne mellem de godkendte grænseovergangssteder for at forhindre, at nogen unddrager sig kontrol ved grænseovergangsstederne.

Forordningsforslagets artikel 2, stk. 13, definerer "opholdstilladelse" som enhver tilladelse udstedt af myndighederne i en medlemsstat til, at en tredjelandsstatsborger lovligt kan opholde sig i landet, med undtagelse af visa og tilladelser udstedt, mens en ansøgning om opholdstilladelse eller asyl behandles. Definitionen af "opholdstilladelse", der er taget fra artikel 1, stk. 2, i Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, gengiver hovedsagelig indholdet af artikel 1 i Schengenkonventionen, men tilføjer at visa ikke er omfattet.

Bestemmelserne i forordningsforslaget finder efter forslagets artikel 3 anvendelse over for alle personer, der passerer en medlemsstats grænser, uden at dette berører de rettigheder, der er tillagt personer, der er omfattet af fællesskabsretten om fri bevægelighed som beskrevet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, de rettigheder, der er tillagt flygtninge og personer, der ansøger om international beskyttelse, herunder navnlig princippet om non-refoulement, samt de rettigheder, der efter Rådets direktiv 2003/109/EF er tillagt tredjelandsstatsborgere med status som fastboende udlænding.

2.2. De ydre grænser

I forordningsforslagets afsnit II fastsættes grundprincipperne for kontrol ved de ydre grænser.

De nærmere retningslinier for gennemførelsen af disse principper, herunder de særlige regler for kontrol ved de forskellige typer grænser, beskrives i forordningsforslagets bilag I-XII. Retningslinierne er egentlige gennemførelsesbestemmelser for principperne, der for fremtiden vil kunne ændres efter en udvalgsprocedure, jf. forslagets artikel 29.

2.2.1. Passage af de ydre grænser og indrejsebetingelser

Passage af de ydre grænser kan efter forordningsforslagets artikel 4, stk. 1 kun ske ved godkendte grænseovergangssteder og inden for åbningstiden. De nærmere undtagelser herfra er indeholdt i artikel 4, stk. 2, for eksempel mindre grænsetrafik, lystsejlad eller kystfiskeri og sømænd, der går i land. Medlemsstaterne forpligtes efter forordningsforslagets artikel 4, stk. 3, til at indføre sanktioner for ulovlig passage af de ydre grænser, der er effektive, rimelige og har afskrækkende virkning. Artikel 4 gengiver hovedsagelig indholdet af Schengenkonventionens artikel 3, som den erstatter.

I forordningsforslagets artikel 5, stk. 1, fastsættes betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse i og ophold på medlemsstaternes område. Artikel 5 gengiver hovedsagelig indholdet af Schengenkonventionens artikel 5, stk. 1 og artikel 3, som den erstatter.

Forordningsforslaget tilføjer som en yderligere betingelse, at den pågældende ikke må udgøre en trussel mod den offentlige sundhed. Efter bemærkningerne stilles betingelsen ligeledes i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familiededlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Indførelse af en betingelse vedrørende offentlig sundhed vil således sikre sammenhængen mellem forordningsforslaget og det ovenfor omtalte direktiv, ligesom man vil undgå forskelsbehandling mellem unionsborgere og tredjelandsstatsborgere. Det fremgår af artikel 29 i det ovenfor omtalte direktiv, at de eneste sygdomme, der kan begrunde foranstaltninger, der begrænser den frie bevægelighed, er de sygdomme, der er potentielt epidemiske ifølge relevante vedtagelser fra Verdenssundhedsorganisationen, samt andre smitsomme infektionssygdomme eller parasitære sygdomme, for så vidt værtsmedlemsstaten har truffet beskyttelsesforanstaltninger mod dem for egne statsborgere.

Efter forordningsforslagets artikel 5, stk. 3, angives det vejledende beløb, som hvert år fastsættes af de nationale myndigheder med hensyn til, hvor meget en udlænding mindst skal råde over ved grænsepassage, i forslagets bilag III.

2.2.2. Kontrol ved de ydre grænser og nægtelse af indrejse

Efter forordningsforslagets artikel 6 skal grænsekontrollen udføres af de nationale grænsevagter efter ensartede principper. Efter forslagets artikel 6, stk. 3, skal tredjelandsstatsborgere således underkastes en indgående indrejse- og udrejsekontrol omfattende blandt andet eftersøgning og forebyggelse af trusler mod den indre sikkerhed, den offentlige orden og den offentlige sundhed i medlemsstaterne. Bestemmelsen gengiver hovedsagelig indholdet af Schengenkonventionens artikel 6, stk. 1 og stk. 2, litra a)-d), som den erstatter. De nærmere retningslinier for denne kontrol findes i forslagets bilag IV.

Der er efter forslagets artikel 7 adgang til at lempe kontrollen ved landgrænserne under særlige og uforudsete omstændigheder, der kræver øjeblikkelige foranstaltninger. Bestemmelsen er navnlig baseret på Schengenkonventionens artikel 6, stk. 2, litra e), som den erstatter. De nærmere praktiske retningslinier for lempelse af kontrollen findes i forslagets bilag V.

I forslagets artikel 8 indføres en ny bestemmelse om indretning af separate kontrolbaner ved grænseovergangsstederne samt om mindstekrav i forbindelse med skiltning. Medlemsstaterne forpligtes til at indrette separate kontrolbaner i internationale lufthavne. Det er derimod frivilligt, om man vil indrette separate kontrolbaner ved sø- og landgrænseovergangssteder. Bestemmelsen er baseret på Schengen Eksekutivkomitéens afgørelse SCH/Com-ex (94) 17, rev. 4 om indførelse i lufthavne af separate kontrolsteder med ensartet minimumsskiltning, som den erstatter.

For så vidt angår mindstekravene til skiltning tager disse højde for nødvendigheden af også at lade schweiziske statsborgere og deres familiededlemmer være omfattet af fællesskabsretten om fri bevægelighed efter ikrafttrædelsen den 1. juni 2002 af aftalen med Schweiz om fri bevægelighed for personer.

Forordningsforslaget fastsætter i artikel 9, at der som noget nyt som udgangspunkt skal ske systematisk stemping af tredjelandsstatsborgeres rejsedokumenter ved indrejse og af

grænsepassagedokumenter, der indeholder visum til flere indrejser af begrænset samlet varighed, ved udrejse. Bestemte persongrupper er undtaget herfra, jf. artikel 9, stk. 2. Der kan i undtagelsestilfælde undlades at stemple som angivet, hvis en tredjelandstatsborger anmoder om det, og såfremt anbringelsen af stempel kan medføre betydelige vanskeligheder for den pågældende. I sådanne tilfælde skal ind- eller udrejsen attesteres på et særskilt ark med angivelse af navn og pasnummer.

De nærmere praktiske retningslinier for stempeling, herunder vedrørende krav til særlige sikkerhedskendetegn og -koder ved de fælles ind- og udrejsestempler, er fastlagt i forordningsforslagets bilag IV.

Efter forordningsforslagets artikel 10 skal de kompetente myndigheder overvåge strækningerne mellem grænseovergangsstederne. Bestemmelsen gengiver hovedsagelig indholdet af Schengenkonventionens artikel 6, stk. 3, som den erstatter.

Efter forordningsforslagets artikel 11 skal en tredjelandstatsborger, der ikke opfylder alle indrejsebetingelserne efter artikel 5, stk. 1, som udgangspunkt nægtes indrejse, medmindre en medlemsstat af visse nærmere bestemte årsager finder det nødvendigt at fravige dette princip, eller i tilfælde hvor en person, der ikke er i besiddelse af visum, opfylder betingelserne for at få udstedt et visum på grænsen i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 415/2003 om udstedelse af visum ved grænsen, herunder udstedelse af visum til søfolk i transit. Artikel 11 gengiver indholdet af Schengenkonventionens artikel 5, stk. 2, som den erstatter, samt Rådets forordning (EF) nr. 415/2003.

De nærmere retningslinier for nægtelse af indrejse fastsættes i forslagets bilag VIII, del A, mens samme bilag, del B, indeholder en standardformular for nægtelse af indrejse, hvoraf begrundelsen for nægtelse af indrejse fremgår og er markeret ved en bogstavkode. Ved nægtelse af indrejse vil den relevante kontrolmyndighed skulle udfylde formularen og udlevere en kopi heraf til den afviste person samt oplyse om klageadgang i henhold til nationale regler. I forbindelse med stempeling af pas, stemples passet med en bogstavkode, der modsvarende begrundelsen for nægtelse af indrejse.

2.2.3. Ressourcer til grænsekontrol og samarbejde mellem medlemsstaterne

Efter forslagets artikel 12 forpligter medlemsstaterne sig til at indsætte det nødvendige personale og ressourcer i tilstrækkeligt omfang til at sikre et højt kontrolniveau ved de ydre grænser. Artikel 12 gengiver indholdet af Schengenkonventionens artikel 6, stk. 4 og 5, som den erstatter.

Artikel 13 præciserer, at grænsekontrollen efter forordningen foretages i henhold til den nationale lovgivning, herunder vedrørende grænsevagternes eventuelle strafferetlige beføjelser efter national lovgivning. Som noget nyt indføres i stk. 4 en forpligtelse for medlemsstaterne til at sørge for et tæt og konstant samarbejde mellem alle de nationale tjenester, der har til opgave at gennemføre grænsekontrollen.

Efter forordningsforslagets artikel 14 yder medlemsstaterne hinanden gensidig bistand og samarbejder med henblik på en effektiv grænsekontrol. Det operative samarbejde mellem medlemsstaterne forvaltes og samordnes af det kommende europæiske agentur for græn-

sekontrollforvaltning, jf. Kommissionens forslag til forordning om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af operationelt samarbejde ved de ydre grænser. Bestemmelsen giver hovedsagelig indholdet af artikel 7 i Schengenkonventionen, som den erstatter.

Efter forordningsforslagets artikel 15 kan de medlemsstater, som endnu ikke har ophævet kontrollen ved deres fælles landgrænser – eksempelvis grænsen mellem Polen og Tyskland – indtil denne kontrol ophæves, indbyrdes indgå bilaterale aftaler om at foretage fælles kontrol ved deres grænser. Kommissionen vil skulle underrettes herom, og de principper for den ydre grænsekontrol, der opstilles i forordningsforslaget, skal overholdes.

2.2.4. Specifikke retningslinier for kontrol og særordninger

Forordningsforslagets artikel 16 henviser til bilag X, hvad angår de specifikke retningslinier for kontrol for de forskellige typer grænser (land-, luft- og søgrænser) samt for de forskellige transportmidler, der anvendes ved disse grænsetyper.

De specifikke retningslinier i bilag X for landgrænserne for så vidt angår kontrol med vejtrafikken og jernbanetrafikken er stort set en gentagelse af retningslinierne herom i Den Fælles Håndbog.

Det samme gør sig gældende i forhold til retningslinierne for luftgrænserne for så vidt angår kontrollen i internationale lufthavne og flyvepladser. For så vidt angår kontrollen af privatfly, det vil sige luftfartøjer, der ikke i fast rutefart ankommer til eller afgår fra en lufthavn, tilføjes det i forhold til de eksisterende bestemmelser, at føreren af luftfartøjet før afgang skal sende grænsekontrolmyndighederne i bestemmelsesmedlemsstaten og eventuelt i den medlemsstat, hvor flyet først lander, en "generel erklæring" med flyveplanen og oplysninger om passagerernes identitet. Når et privat fly fra et tredjeland på vej mod en medlemsstat mellem-lander på en anden medlemsstats område, skal medlemsstatens relevante myndigheder altid foretage en kontrol og påføre ovennævnte generelle erklæring et indrejsestempel, således at bestemmelsesstaten ved, at der allerede er foretaget kontrol. Hvis der er tvivl om, hvorvidt der er tale om en intern flyvning, skal der under alle omstændigheder altid foretages personkontrol.

Retningslinierne for søgrænserne for så vidt angår den generelle kontrol af skibstrafikken og for så vidt angår indlandsskibsfarten giver hovedsagelig retningslinierne herom i Den Fælles Håndbog. Udgangspunktet efter forslaget er, at der ved hver ankomst og hver afsejling skal ske systematisk kontrol af, at besætning og passagerer opfylder indrejsebetingelserne i forordningens artikel 5, jf. dog forordningens artikel 17, stk. 1, litra b), der indfører en særlig kontrolordning for sømænd, herunder vedrørende landlovsret. Kontrollen skal som udgangspunkt gennemføres i ankomst- eller afsejlingshavnen, om bord på skibet eller på et dertil indrettet område i umiddelbar nærhed af havnen.

Skibsføreren skal opstille en liste over besætningen og om nødvendigt over passagerer i henhold til retningslinierne i Rådets direktiv 98/41/EF om registrering af de ombordværende på passagerskibe, som sejler til og fra havne i medlemsstaterne og Rådets direktiv 2002/6/EF om meldeformaliteter for skibe, der ankommer til og/eller afgår fra havne i Fæl-

lesskabets medlemsstater. Ved ankomsten forelægges denne liste for det relevante kontrolpersonale med henblik på indrejsekontrollens gennemførelse.

Forordningsforslaget fastsætter specifikke retningslinier for kontrol af passagerer fra færger, der ikke sejler i rutefart mellem de samme havne i Schengen-området, jf. forordningsforslagets artikel 2, stk. 4.

Herudover er der fastsat specifikke retningslinier for bestemte typer skibsfart, hvor princippet om systematisk kontrol kan opgives, herunder krydstogtskibe, lystfartøjer og kystfiskerfartøjer. Passagerer og besætningsmedlemmer på krydstogtskibe skal således i princippet alene kontrolleres administrativt efter passager- og besætningslisterne ved den første og den sidste havn i Schengen-området. Besætningsmedlemmer, der på- eller afmønstrer, skal dog altid kontrolleres systematisk efter forordningens bestemmelser. Det samme gælder passagerer, der ind- eller udrejser.

Lystfartøjer har pligt til at anlægge en godkendt indrejsehavn, og hvis der i særlige tilfælde sker fravigelse heraf, skal grænsekontrolmyndighederne informeres. Myndighederne skal forelægges et dokument med alle skibets data og navnene på alle personer, der befinder sig om bord. Der accepteres visse nærmere beskrevne fravigelser herfra.

Der foretages ikke systematisk kontrol af kystfiskerfartøjer, der næsten dagligt kommer i havn.

Krydstogtskibe, lystfartøjer og kystfiskerfartøjer kan herudover underkastes kontrol afhængig af vurderingen af risikoen for ulovlig indvandring og anden grænseoverskridende kriminalitet.

Forordningsforslagets [artikel 17](#) giver mulighed for at indføre særlige kontrolordninger for visse kategorier af personer, herunder flypiloter og besætningsmedlemmer, sømænd, personer, som er indehavere af diplomatpas, officielle pas eller tjenstepas samt medlemmer af internationale organisationer, grænsearbejdere og mindreårige. Disse særordninger er opført i bilag XI.

Bestemmelserne om særlige kontrolordninger svarer stort set til bestemmelserne herom i Den Fælles Håndbog, dog således at der er sket en ajourføring af bestemmelserne om sømænd, navnlig i forhold til den nye ILO-konvention nr. 185 af 19. juni 2004 om søfarendes identitetspapirer, der endnu ikke er ratificeret af Danmark.

Efter forslaget kan sømænd, der er i besiddelse af et identitetsdokument, der er udstedt i overensstemmelse med de relevante internationale konventioner, og som er opført på skibets besætningsliste, gå i land for at opholde sig i anløbshavnen eller i tilgrænsende kommuner uden at henvende sig til et grænseovergangssted. Skibets besætningsliste skal kontrolleres forud for landgang. Når vurderingen af risikoen for ulovlig indvandring og sikkerheden kræver det, skal der endvidere ske visuel kontrol af sømanden.

Sømænd, der agter at opholde sig uden for de kommuner, der ligger i nærheden af havnene, skal opfylde indrejsebetingelserne som fastsat i forordningsforslagets artikel 5, dog således

at der i særlige tilfælde kan ske fravigelse for så vidt angår visumpligten og pligten til at være i besiddelse af tilstrækkelige midler til eget underhold. Derudover skal der om nødvendigt, og for så vidt det er muligt, ske kontrol af visse supplerende dokumenter, der finder anvendelse efter Rådets forordning (EF) nr. 415/2003 om udstedelse af visum ved grænsen, herunder udstedelse af visum til søfolk i transit.

2.3. De indre grænser

Forordningsforslagets afsnit III fastsætter regler for passage af de indre grænser.

2.3.1. Ophævelse af kontrol ved de indre grænser

Forordningsforslaget fastsætter i artikel 18, at personer uanset nationalitet kan passere de indre grænser overalt, uden at der gennemføres personkontrol. Bestemmelsen gengiver indholdet af Schengenkonventionens artikel 2, stk. 1, som den erstatter.

De nærmere bestemte undtagelser fra dette princip fastlægges i forordningsforslagets artikel 19. Bestemmelsen gengiver og supplerer Schengenkonventionens artikel 2, stk. 3, som den erstatter.

Der kan således efter artikel 19, litra a), gennemføres personkontrol i forbindelse med udøvelsen af generelle politimæssige beføjelser på hele medlemsstatens område, herunder også i baglandet nær grænsen, hvis denne kontrol foregår på samme betingelser, blandt andet hvad angår hyppighed og intensitet, som den kontrol, der foretages på hele medlemsstatens område.

Ophævelsen af kontrollen ved de indre grænser berører ikke udøvelsen af sikkerhedskontrol af personer i havne og lufthavne, jf. artikel 19, litra b) og fritager ikke for den generelle forpligtelse til at være i besiddelse af tilladelser og dokumenter og heller ikke for tredjelandstatsborgeres meldepligt i overensstemmelse med Schengenkonventionens artikel 22, hvis sådanne forpligtelser er fastsat i den nationale lovgivning, jf. artikel 19, litra c) og d). Medlemsstaterne skal efter forslagets artikel 32 meddele Kommissionen deres nationale bestemmelser vedrørende artikel 19, litra c) og d).

2.3.2. Beskyttelsesklause

Efter forordningsforslagets artikel 20, stk. 1, kan en medlemsstat genindføre kontrollen ved sine indre grænser, hvis der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden, den offentlige sundhed eller den indre sikkerhed. Bestemmelsen gengiver og supplerer indholdet af Schengenkonventionens artikel 2, stk. 2, som den erstatter.

Proceduren for genindførelse af kontrollen er beskrevet i forordningsforslagets artikel 21.

Forslagets artikel 22 fastsætter en særlig hasteprocedure. For begge procedurer gælder, at Kommissionen og de øvrige medlemsstater skal underrettes om grænsekontrollens genindførelse. Bestemmelsen er baseret på Schengen Eksekutivkomitéens afgørelse af 20. december 1995 om proceduren for anvendelse af artikel 2, stk. 2, i Schengenkonventionen (SCH/Com-ex (95) 20, rev. 2), som den erstatter.

Kontrollens omfang og varighed må ikke overstige det, der er strengt nødvendigt for at imødegå den alvorlige trussel. Grænsekontrollen kan genindføres i en begrænset periode på højst 30 dage, dog med visse muligheder for forlængelse (proceduren i forslaget artikel 23).

Som en helt ny procedure kan medlemsstaterne efter forordningsforslagets artikel 24 i fællesskab benytte sig af beskyttelsesklausulen, hvor der foreligger en ekstraordinært alvorlig trussel mod den offentlige orden, den indre sikkerhed eller den offentlige sundhed, der berører flere medlemsstater, herunder en grænseoverskridende terrortrussel. Ved en grænseoverskridende terrortrussel forstås ifølge Kommissionens bemærkninger til forslaget:

- En overhængende trussel om eller faktisk gennemførelse af flere samtidige eller samordnede terrorattentater i flere medlemsstater
- Et ekstraordinært alvorligt terrorattentat, hvis der er alvorlig formodning om, at gerningsmændene eller deres hjælpere vil kunne rejse til andre medlemsstater
- En overhængende ekstraordinært alvorlig terrortrussel i en eller flere medlemsstater, hvis der er alvorlig formodning om, at gerningsmændene eller deres hjælpere vil kunne komme til landet fra andre medlemsstater.

Efter forordningsforslagets artikel 25 medfører genindførelse af kontrollen ved de indre grænser, at de relevante regler om grænsekontrol i forordningsforslagets afsnit II, finder anvendelse.

Den medlemsstat, der har genindført kontrollen, skal efter forslaget artikel 26 forelægge Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen en rapport om gennemførelsen af beslutningen om at genindføre kontrollen.

Den medlemsstat, der har genindført kontrollen, skal efter forordningsforslagets artikel 27 på egnede vis oplyse offentligheden om de foranstaltninger, hvorved kontrollen genindføres, medmindre disse oplysninger skal holdes fortrolige.

Den medlemsstat, der har genindført kontrollen, kan efter forordningsforslagets artikel 28 anmode om, at de grunde, der er anført for genindførelsen, holdes fortrolige.

2.4. Afsluttende bestemmelser

Kommissionen bistås efter forordningsforslagets artikel 30 af et udvalg, der i overensstemmelse med proceduren i artikel 5 og 7 i Rådets afgørelse 1999/468/EF om fastsættelse af de nærmere vilkår for udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der tillægges Kommissionen, kan vedtage ændringer af bilag I-XII, jf. forslaget artikel 29. Artikel 30 erstatter bestemmelsen om Schengen eksekutivkomitéen i Schengenkonventionens artikel 8.

Forordningens geografiske anvendelsesområde er fastlagt i forslaget artikel 31.

Efter forordningsforslagets artikel 34, stk. 1, udgår Schengenkonventionens artikel 2 – artikel 8 fra forordningens ikrafttrædelse (bestemmelser om passage af de indre og af de ydre grænser, der indføres i forordningens tekst).

Endvidere ophæves efter forslaget artikel 34, stk. 2, ligeledes fra forordningens ikrafttrædelse:

- Den Fælles Håndbog med bilag
- Schengen Eksekutivkomitéens afgørelse af 22. december 1994 om indførelse og anvendelse af Schengen-systemet i lufthavne og på flyvepladser (SCH/Com-ex (94) 17, rev. 4) og af 20. december 1995 om proceduren for anvendelse af artikel 2, stk. 2, i Schengenkonventionen (SCH/Com-ex (95) 20, rev. 2)
- Bilag 7 i de fælles konsulære instrukser om det vejledende beløb, som hvert år fastsættes af de nationale myndigheder med hensyn til, hvor meget en udlænding mindst skal råde over ved grænsepassage, da det indføres i forordningens artikel 5, stk. 3, samt bilag III.
- Rådets forordning (EF) nr. 790/2001 om at forbeholde Rådet gennemførelsesbeføjelserne vedrørende visse detailbestemmelser og konkrete procedurer i forbindelse med grænsekontrol og grænseovervågning.

Forordningen træder efter forslaget artikel 35 i kraft på tyvende dagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende.

Kommissionen forelægger efter forslaget artikel 33 senest tre år efter forordningens ikrafttrædelse en rapport til Rådet og Europa-Parlamentet om anvendelsen af forordningsforslagets afsnit III om de indre grænser.

3. Det nationale retsgrundlag

3.1. Gældende lovgivning

Den retlige regulering af grænsekontrollen findes dels i udlændingeloven (lovbekendtgørelse nr. 808 af 14. juli 2004, som ændret ved lov nr. 429 af 9. juni 2004) og udlændingebekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 581 af 10. juli 2002 med senere ændringer) dels i forskellige administrative forskrifter, der er udstedt af rigspolitichefen (kundgørelser og rundskrivelser).

Det retlige grundlag for Schengen-samarbejdet findes i konventionen af 19. juni 1990 om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser. Konventionens generelle regler suppleres af en række beslutninger truffet på ministerniveau samt 4 håndbøger, herunder håndbøger vedrørende grænsekontrollen og visumsamarbejdet.

En del af udlændingelovens bestemmelser indeholder henvisninger til Schengenkonventionen, herunder til artikel 2 – artikel 8, der skal udgå ifølge forordningsforslagets artikel 34, stk. 1. Det drejer sig om udlændingelovens § 2 b, stk. 4, der henviser til Schengenkonventionens artikel 5, stk. 3, udlændingelovens § 28, stk. 6, der henviser til Schengenkonventionens artikel 5, stk. 2, udlændingelovens § 38, stk. 1, der henviser til Schengenkonventionens artikel 6, udlændingelovens § 38, stk. 2, der henviser til Schengenkonventionens artikel 2, stk. 2,

udlændingelovens § 38, stk. 3, der henviser til Schengenkonventionens artikel 3, stk. 1, udlændingelovens § 39, stk. 3, der henviser til Schengenkonventionens artikel 2, stk. 2, og udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 1, der ligeledes henviser til Schengenkonventionens artikel 2, stk. 2.

Endvidere henviser udlændingebekendtgørelsens § 8 til Schengenkonventionens artikel 2, stk. 2, og udlændingebekendtgørelsens § 9, stk. 1, henviser til Schengenkonventionens artikel 3, stk. 1.

I det omfang forslaget om ophævelse af bestemmelser i Schengenkonventionen vedtages, vil det derfor være nødvendigt at ændre udlændingeloven og udlændingebekendtgørelsen i overensstemmelse hermed.

For så vidt angår forordningsforslagets artikel 4 om passage af de ydre grænser, fremgår det af udlændingelovens § 38, stk. 3, 1. pkt., at ind- og udrejse over grænsen til et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, alene må finde sted ved de grænseovergangssteder (havne og lufthavne), der er godkendt af ministeren for flygtninge, indvandrere og integration, medmindre andet er fastsat i medfør af Schengenkonventionens artikel 3, stk. 1, 2. pkt., og alene inden for disses åbningstid. Samme bestemmelse er indeholdt i udlændingebekendtgørelsens § 9, stk. 1.

Efter udlændingelovens § 59, stk. 1, nr. 1, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder den udlænding, som indrejser eller udrejser uden om paskontrollen her i landet eller i et andet nordisk land eller uden for grænseovergangsstedets åbningstid. Bestemmelsen i 1. pkt. gælder ikke ved indrejse fra eller udrejse til et Schengenland, medmindre der undtagelsesvis sker kontrol ved en sådan grænse i medfør af Schengenkonventionens artikel 2, stk. 2, jf. § 38, stk. 2.

Schengenkonventionens artikel 3, stk. 1, 2. pkt., der omhandler bestemmelser om passage af de ydre grænser ved grænseovergangsstederne inden for åbningstiden og undtagelser og regler for mindre grænsetrafik samt regler for særlige former for skibstrafik, som vedtages af Eksekutivkomitéen, foreslås ophævet, jf. forslagets artikel 34, stk. 1. Endvidere foreslås Schengenkonventionens artikel 2 om ophævelse af personkontrollen ved de indre grænser ophævet, jf. ligeledes artikel 34, stk. 1.

En vedtagelse af forordningsforslagets artikel 4 – og 34, stk. 1 – vil således kræve en ændring af udlændingelovens § 38, stk. 3, og § 59, stk. 1, nr. 1, samt udlændingebekendtgørelsens § 9, stk. 1.

For så vidt angår forordningsforslagets artikel 5 om indrejsebetingelser for tredjelandstatsborgere samt forordningsforslagets artikel 11 med tilhørende bilag VIII om nægtelse af indrejse, fremgår det af udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. § 28, stk. 1, nr. 7, at en statsborger i et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen eller Den Europæiske Union, skal afvises ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, hvis andre hensyn til Schengenlandenes offentlige orden, forhold til fremmede magter eller sikkerheds- eller sundhedsmæssige grunde tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet.

Efter Kommissionens bemærkninger skal "offentlig sundhed" i forordningsforslagets artikel 5 forstås i overensstemmelse med definitionen i artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF, og det må på den baggrund antages, at der er hjemmel i udlændingelovens § 28, stk. 2, jf. § 28, stk. 1, nr. 7, til at afvise en tredjelandstatsborger, som udgør en trussel mod den offentlige sundhed.

Det fremgår af udlændingelovens § 28, stk. 2, sammenholdt med stk. 1, nr. 3, at en statsborger i et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen eller Den Europæiske Union, skal afvises ved indrejse fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, hvis der er grund til at antage, at den pågældende vil tage ophold eller arbejde her i landet uden fornøden tilladelse.

Standardformularen for nægtelse af indrejse i forslagets bilag VIII, del B, jf. artikel 11, dækker ikke umiddelbart afvisning efter bestemmelsen i udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 3. Afvisning efter denne bestemmelse vil kunne anføres i bilagets felt til bemærkninger.

Forordningsforslagets artikel 9 om stempning af tredjelandstatsborgeres rejsedokumenter, vurderes at være i overensstemmelse med bestemmelsen i udlændingelovens § 38, stk. 7, og udlændingebekendtgørelsens § 9, stk. 4, hvorefter politiet kan foretage stempning af en udlændings pas eller anden rejelegitimation ved ind- eller udrejse eller ved afvisning eller udvisning.

Vedrørende de specifikke retningslinier for kontrol for de forskellige typer grænser, der er fastsat i forordningsforslagets bilag X, jf. artikel 16, og de specifikke kontrolordninger for visse kategorier af personer, der er fastsat i forslagets bilag XI, jf. artikel 17, fremgår det af udlændingelovens § 38, stk. 4, at ministeren for flygtninge, indvandrere og integration kan fastsætte nærmere regler om ind- og udrejsekontrol.

Det fremgår af de gældende danske retningslinier for kontrol af fly- og skibstrafik i udlændingebekendtgørelsens §§ 10 og 11, at kontrollen i vidt omfang er baseret på risikovurderinger i forhold til de enkelte transportformer og profileringer.

En vedtagelse af bilag X, jf. artikel 16, der principielt lægger op til, at der skal ske kontrol ved hver ankomst og hver afsejling, vil give anledning til at overveje, om der – set i lyset af det aktuelle trusselsniveau – er behov for at foretage ændringer i disse retningslinier.

En vedtagelse af bilag XI, jf. artikel 17, hvorved der sker en ajourføring af den specifikke kontrolordning for sømænd, vil medføre en tilsvarende ajourføring af de relevante bestemmelser i udlændingebekendtgørelsen.

3.2. Internationale forpligtelser

Forslaget er i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

4. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

4.1. EU-kommissionens bemærkninger til nærheds- og proportionalitetsprincippet

Det anføres i forordningsforslaget, at Det Europæiske Fællesskab ifølge artikel 62, nr. 1 og 2, litra a), i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab har beføjelse til at vedtage foranstaltninger både vedrørende passage af medlemsstaternes indre grænser for at sikre, at der ikke er personkontrol ved grænserne, og vedrørende passage af de ydre grænser. De nuværende regler herom er en del af Schengen-reglerne, der er integreret i Den Europæiske Union, og som alene kan udbygges ved at vedtage fællesskabsforanstaltninger baseret på EF-traktaten.

De foranstaltninger, der er indeholdt i dette forordningsforslag, respekterer de beføjelser, der er tillagt Det Europæiske Fællesskab, og som skal udøves i overensstemmelse med traktatens artikel 5, hvorefter Fællesskabet kun handler i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål.

Forslaget er en videreudvikling af Schengen-reglerne, og fællesskabsforanstaltningen har derfor fået form af en forordning, der sikrer en ensartet gennemførelse i alle de medlemsstater, der anvender Schengen-reglerne.

4.2. Integrationsministeriets bemærkninger til nærheds- og proportionalitetsprincippet

Der er med forordningsforslaget navnlig tale om en sammenskrivning, forenkling og justering af allerede gældende fællesskabsret om personers passage af de fælles grænser. Regler herom er et anliggende af grænseoverskridende karakter, og EU-regulering er derfor nødvendig.

Det må ligeledes sikres, at der ikke sker forskelsbehandling af personer, uanset hvor de passerer grænserne.

Forordningsforslaget skønnes derfor at være i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet.

5. Høring

Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Amnesty International, Det Danske Center for Menneskerettigheder, Rådet for Etniske Minoriteter, Danske Havne, Danmarks Rederiforening, Rederiforeningen for Mindre Skibe, Danmarks Skibsmæglerforening, Bilfærgerens Rederiforening, Rederiforeningen af 1895, Københavns Lufthavne A/S, Billund Lufthavn og Dansam har været hørt over forslaget.

Danmarks Rederiforening og Danmarks Skibsmæglerforening har indtil nu afgivet bemærkninger til forordningsforslaget.

I det følgende gengives det væsentligste indhold af disse høringsvar.

Danmarks Rederiforening

Danmarks Rederiforening har i sit høringssvar blandt andet anført, at det bør klarlægges, hvilke supplerende dokumenter, der henvises til i forslagets bilag XI, punkt 2.3., vedrørende den særlige kontrolordning for sømænd.

Danmarks Skibsmæglerforening

Danmarks Skibsmæglerforening har i sit høringssvar anført, at det bør klarlægges, hvilke supplerende dokumenter, der henvises til i forslagets bilag XI, punkt 2.3., vedrørende den særlige kontrolordning for sømænd.

6. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forordningsforslaget har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen.

En tilknytning til forordningsforslaget på mellemstatsligt grundlag skønnes at have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

For så vidt angår de lovgivningsmæssige konsekvenser vil forordningsforslaget i sin nuværende udformning medføre ændringer i udlændingeloven.

For så vidt angår de statsfinansielle konsekvenser kan det ikke udelukkes, at forslaget vil kunne få statsfinansielle konsekvenser, som det dog ikke på nuværende tidspunkt er muligt at skønne over størrelsen af. Skulle der på baggrund af en vedtagelse af bilag X, jf. artikel 16, der fastsætter specifikke retningslinier for kontrol blandt andet ved de ydre søgrænser, vise sig behov for at ændre de gældende danske retningslinier, vil dette kunne få visse statsfinansielle konsekvenser i form af udgifter forbundet med ændring af infrastruktur og et øget behov for kontrolpersonale hos politiet.

På en række punkter må det forventes, at medlemsstaterne under forhandlingerne vil fremsætte forslag til ændringer.

7. Samfundsøkonomiske og andre konsekvenser

Det kan ikke på nuværende tidspunkt vurderes, i hvilket omfang forslagets indhold vil medføre samfundsøkonomiske konsekvenser.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen finder det hensigtsmæssigt, at reglerne om personers passage af de fælles grænser, der i øjeblikket er fastsat i Schengenkonventionen, i Den Fælles Håndbog om grænsekontrol samt i diverse regler vedtaget af Rådet, samles i et retligt instrument, og at der samtidig sker en forenkling og justering af de enkelte bestemmelser, der sikrer den fri personbevægelighed inden for Schengen-området og en ensartet og effektiv personkontrol ved de ydre grænser.

Regeringen kan som udgangspunkt støtte, at forordningsforslaget fastsætter regler vedrørende kontrol ved de ydre grænser, vedrørende fjernelse af personkontrol ved de indre grænser samt vedrørende adgangen til i særlige situationer at genindføre personkontrol.

Regeringen finder, at der er tale om et omfattende og kompliceret forslag, der vedrører et væsentligt retsområde, hvorfor der er behov for en grundig gennemarbejdning.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forud for Kommissionens fremsættelse af forordningsforslaget var der i Rådet (retlige og indre anliggender) enighed om behovet for at samle reglerne om personers passage af de ydre grænser, der i øjeblikket er fastsat i Schengenkonventionen, i Den Fælles Håndbog om grænsekontrol samt i diverse regler vedtaget af Rådet, i et samlet retligt instrument.

Det forventes, at visse medlemslande vil arbejde for, at anvendelsesområdet for et samlet retligt instrument afgrænses til at vedrøre de fælles ydre grænser, således at der ikke i forordningsforslaget fastsættes regler for passage af de indre grænser, jf. herved forordningsforslagets afsnit III.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Forordningsforslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.