



## Gemenskapskodex om gränspassage för personer

Justitiedepartementet

2004-08-30

### Dokumentbeteckning

KOM (2004) 391 slutlig

Förslag till rådets förordning om en gemenskapskodex om gränspassage för personer

### Sammanfattning

Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki den 19 och 20 juni 2003 uppmanades kommissionen att lägga fram ett förslag till omarbetning av den gemensamma handboken för personers passage av de yttre gränserna. Uppmaningen syftade huvudsakligen till att förtydliga handbokens normativa status och avhjälpa de brister som hade konstaterats ute på fältet. Kommissionens förslag om en gemenskapskodex går dock längre än enbart en omarbetning av den gemensamma handboken, främst genom att kodexen omfattar all gränspassage för personer, över såväl yttre som inre gräns.

## 1 Förslaget

### 1.1 Innehåll

#### 1.1.1 Bakgrund

Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki den 19 och 20 juni 2003 uppmanades kommissionen att lägga fram ett förslag till en omarbetning av den gemensamma handboken för personers passage av de yttre gränserna. Denna handbok utarbetades inom det mellanstatliga Schengensamarbetet och införlivades i och med ikraftträdandet av Amsterdamfördraget i den Europeiska unionens institutionella och rättsliga ramar. Eftersom innehållet inte utgjorde någon typisk gemenskapslagstiftning, såsom exempelvis direktiv eller förordningar, ledde det till tveksamhet kring dess rättsliga status. Handboken ansågs snarast utgöra ett hybriddokument, en rättskälla

som skapar både rättigheter och skyldigheter, men samtidigt en praktisk handledning för gränskontroll- och gränsbevakningspersonal. Uppmaningen till omarbetning syftade därför huvudsakligen till att förtydliga handbokens normativa status och avhjälpa de brister som konstaterats ute på fältet.

Kommissionens förslag om en gemenskapskodex går dock längre än enbart en omarbetning av den gemensamma handboken, främst genom att kodexen omfattar all gränspassage för personer, över såväl yttre som inre gräns. Även om kodexen i övrigt till största delen upprepar texten i den gemensamma handboken, har vissa ändringar gjorts av följande skäl:

Att slopa överflödiga bestämmelser (exempelvis de som förekommer i andra delar av EG-regelverket)

Att utveckla delar av handboken mot bakgrund av diskussioner i rådsarbetsgrupperna och rekommendationerna om bästa arbetsmetoder.

Att förtydliga eller uppdatera vissa punkter.

Förslaget innehåller:

### 1.1.2 Förslagets innehåll

Avdelning I	Allmänna bestämmelser, inkl.
	Syfte
	Definitioner
	Tillämpningsområde
Avdelning II	Yttre gränser, inkl.
	Passage av yttre gränser och inresevillkor
	Kontroll av de yttre gränserna och nekad inresa
	Resurser för gränskontroll och samarbete mellan medlemsstater
	Bestämmelser om särskilda kontroller
Avdelning III	Inre gränser, inkl.
	Avskaffande av kontroller vid de inre gränserna
	Återinförande av kontroll vid de inre gränserna
Avdelning IV	Slutbestämmelser, inkl.
	Kommitté vid antagande av tillämpningsföreskrifter
Bilaga I-XIII	Detaljer rörande exempelvis: Gränsövergångsställen
	Närmare bestämmelser om personkontroll

### 1.1.3 De huvudsakliga ändringarna

De huvudsakliga ändringarna i förslaget jämfört med det nuvarande regelverket innebär att:

Syftet med förordningen är att införa regler för personers passage av de yttre och inre gränserna (artikel 1).

I samband med vistelse som inte överstiger nittio dagar, kan inresa beviljas en tredjelandsmedborgare under vissa förutsättningar (artikel 5). Ett nytt villkor är att personen inte anses utgöra en risk för medlemsstaternas folkhälsa. Detta skäl åberopas även i direktivet 2004/38/EG om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig på medlemsstaternas territorier, i vilket även tillämpningskriterierna anges.

Resehandlingar för tredjelandsmedborgare ska systematiskt stämplas vid inresa (artikel 9). Frågan diskuteras parallellt i behöriga rådsarbetsgrupper och förslag finns om att stämplingsskyldigheten ska gälla även vid utresa.

Det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna ska skötas och samordnas av den europeiska byrån för förvaltning av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna (artikel 14). (Denna byrås inrättande planeras till den 1 januari 2005.)

Särskilda kontroller ska tillämpas vid olika typer av gränser och för olika transportmedel (artikel 16). Bestämmelserna rörande sjögränser är något reviderade och möjligheten till lättnader i kontrollen stryks för deltagare i gruppresor, medan den införs för gränsarbetare.

En medlemsstat får, under en period på högst 30 dagar, återinföra gränskontroller vid sina inre gränser vid allvarliga hot mot den allmänna ordningen, folkhälsan eller den inre säkerheten. Om hoten kvarstår efter 30 dagar får medlemsstaten bibehålla sådana kontroller i förnybara perioder (artikel 20). Samråd ska ske med övriga medlemsstater och kommissionen (artikel 21, 22 och 23).

Vid ett exceptionellt allvarligt hot i flera medlemsstater får rådet, på förslag från kommissionen, med kvalificerad majoritet besluta att genast återinföra gränskontroller vid samtliga inre gränser eller vid vissa gränser i alla eller flera medlemsstater. Rådet ska besluta med kvalificerad majoritet att upphäva dessa undantagsåtgärder när det exceptionellt allvarliga hotet inte längre föreligger (artikel 24).

Bilagorna ska ändras i enlighet med ett föreskrivande kommittéförfarande (artikel 29 och 30).

Följande bestämmelser upphör att gälla när denna förordning börjar tillämpas (artikel 34):

- Artiklarna 2-8 i Schengenkonventionen
- Den gemensamma handboken med bilagor
- Verkställande kommitténs beslut SCH/Com-ex (94) 17 rev. 4 och SCH/Com-ex (95) 20 rev. 2
- Bilaga 7 till de gemensamma konsulära anvisningarna
- Förordning (EG) nr 790/2001

Förordningen ska börja tillämpas sex månader efter att den har trätt i kraft (artikel 35).

## 1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Regler angående personers passage av de inre och yttre gränserna finns framför allt i Utlänningslagen (1989:529) och Utlänningsförordningen (1989:547). En noggrann analys måste genomföras parallellt med förhandlingarna av vilka effekter förordningen får på denna och övrig lagstiftning, inklusive sådan som hänvisar till de bestämmelser som upphör att gälla när förordningen börjar tillämpas.

Utlänningslagens femte kapitel och Utlänningsförordningens femte kapitel måste ses över i sin helhet, till exempel med avseende på:

- ·Bestämmelserna om införande av kontroll vid inre gräns, vad gäller såväl skälen till införandet som beslutsförfarandet.
- ·De föreskrifter som anges i bilaga X, om särskilda kontroller för olika typer av gränser och transportmedel.

Vidare behöver avvisningsgrunderna i 4 kap. 1 och/eller 2 §§ Utlänningslagen revideras, mot bakgrund av att inresa inte ska beviljas en person som utgör en risk mot folkhälsan.

## 1.3 Budgetära konsekvenser

Några budgetära konsekvenser av förslaget kan i nuläget inte förutses.

# 2 Ståndpunkter

## 2.1 Svensk ståndpunkt

Sverige instämmer i kritiken mot den gemensamma handboken, dels p.g.a. tveksamheten kring dess rättsliga status och dels p.g.a. dess opraktiska utformning. Vi välkomnar därför ett förslag om ett rättsligt bindande instrument, vars bestämmelser bidrar till en hög och enhetlig nivå på medlemsstaternas gränskontroll, ett effektivare samarbete och en högre rättssäkerhet för de personer som passerar gränserna. Däremot har vi synpunkter på vissa enskilda artiklar:

I artikel 5.1 e tillkommer hot mot folkhälsan som en avvisningsgrund och i artikel 6.3 b sägs att gränskontrollen ska omfatta hot mot folkhälsan. Då avvisningsgrunden utgör en bestämmelse i andra delar av EG-regelverket, motsätter vi oss inte skälet som sådant. Däremot bör det klargöras vilka krav som ställs på gränskontrollanten i samband med kontroll av detta skäl.

I artikel 14.2 sägs att det operativa samarbetet mellan medlemsstaterna ska skötas och samordnas av den europeiska byrån för förvaltning av det operativa samarbetet vid de yttre gränserna. I kommentaren till denna artikel anges att byråns uppgifter omfattar informationsutbyte, harmonisering av anvisningar, den gemensamma utbildningsplanen, samordning av medlemsstaternas gemensamma insatser, gemensamma riskanalyser och förvaltningen av gemensam teknisk utrustning. Punktens innebörd har ännu inte diskuterats, men om den medför att byrån utesluter medlemsstaterna från andra bi- eller multilaterala samarbeten, så kan Sverige inte godta denna konsekvens.

Artikel 24 anger att rådet, vid ett exceptionellt allvarligt hot i flera medlemsstater och på förslag från kommissionen, får besluta med kvalificerad majoritet att genast återinföra gränskontroller vid samtliga inre gränser eller vid vissa gränser i alla eller flera medlemsstater. Vi har förståelse för artikelns motiv, ett gemensamt ökat skydd av territoriet, men kan ändå inte acceptera bestämmelsen i föreslagen form. Sverige värnar den nationella suveräniteten i ansvaret för vår gränskontroll och gränsbevakning och ett gemensamt återinförande av kontroll vid den inre gränsen kan endast baseras på frivillighet.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Vid kommissionens presentation av förslaget lämnade medlemsstaterna sina första generella synpunkter. En tydlig majoritet välkomnade förslaget, men några påpekade också behovet av en kompletterande praktisk handbok för gränskontrollpersonalen. Flera delegationer uttryckte även tveksamhet till gemensamma beslut om återinförande av kontroll vid den inre gränsen och till det föreslagna kommittéförfarandet.

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

-

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

-

### 3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har presenterats i rådsarbetsgruppen för gränsfrågor och kommer att fortsätta behandlas inom rådsstrukturen under det nederländska ordförandeskapet.

### 3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 62.1 och 62.2 a i EG-fördraget, eftersom förslaget gäller såväl avsaknaden av personkontroller vid inre gräns som normer och förfaranden vid personkontroller vid yttre gräns. Rådet ska efter att ha hört Europaparlamentet besluta med enhällighet.

### 3.3 Fackuttryck/termer

- Inre gräns:        Medlemsstaternas gemensamma landgränser  
                          Medlemsstaternas flygplatser för flygtrafik direkt mellan  
                          medlemsstaterna  
                          Medlemsstaternas hamnar för reguljära färjeförbindelser  
                          direkt mellan två eller flera hamnar i medlemsstaterna
- Yttre gräns:        Medlemsstaternas land- och sjögränser, flygplatser och  
                          hamnar, såvida de inte utgör inre gräns.