



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.07.1995
KOM(95) 346 endelig udg.

95/0199 (CNS)

Forslag til
RÅDETS DIREKTIV
om tredjelandstatsborgeres
ret til at rejse inden for Fællesskabet

(forelagt af Kommissionen)

Indledning

I sit arbejdsprogram for 1995 bebudede Kommissionen, at den ville fremlægge tre supplerende forslag med henblik på virkeliggørelse af det i EF-traktatens artikel 7 A opstillede mål om fri bevægelighed for personer.

Kommissionen har den 12. juli 1995 vedtaget disse tre forslag under ét : de supplerer de lovbestemmelser, hvori man har udmøntet målet om afskaffelse af personkontrol ved de indre grænser inden for EU. Sammen med andre foranstaltninger, der allerede er blevet vedtaget, eller som stadig er under drøftelse, vil disse tre forslag, når de er blevet vedtaget af Rådet, åbne mulighed for en fuldstændig virkeliggørelse af dette mål.

For Unionen er der her tale om en klar og ubetinget forpligtelse, der følger af artikel 7 A. Med vedtagelsen af disse forslag indfrier Kommissionen ligeledes den legitime forventning, som Europa-Parlamentet og Unionens borgere måtte have.

Syv medlemsstater (B, D, E, FR, LUX, NL og P) har siden 26.3.1995 - som et irreversibelt skridt - anvendt Schengen-aftalen, og mekanismen fungerer stort set tilfredsstillende, trods visse "børnesygdomme", idet én medlemsstat har anvendt en beskyttelsesklauseul. Medlemsstaterne har konstateret, at Schengen-aftalens anvendelse ikke er sket på bekostning af sikkerheden; de fleste af de pågældende medlemsstater finder endog, at sikkerheden inden for det indre marked er blevet forøget takket være gennemførelsen af ledsageforanstaltninger. Schengen-aftalen har således vist, at det er muligt at skabe et område, hvor der både er frihed og sikkerhed.

De tre forslag - hvoraf nærværende udgør en del - er følgende:

1. Et direktivforslag, der udmønter princippet om afskaffelse af enhver personkontrol: Dette forslag, der er baseret på EF-traktatens artikel 100, og som kræver enstemmighed i Rådet, går ud på en effektiv afskaffelse af kontrollen ved de indre grænser.

Dette direktiv kan først træde i kraft, når alle ledsageforanstaltningerne er trådt i kraft, da disse anses for nødvendige for bibeholdelsen af et højt sikkerhedsniveau inden for det indre marked, og Kommissionen ønsker, at de kan gennemføres hurtigst muligt. Der er navnlig tale om Dublin-konventionen om fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives i én af medlemsstaterne, udkastet til konvention om personkontrol ved passage af de ydre grænser og forslaget til forordning om udpegning af de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser samt Rådets forordning om ensartet udformning af visa og udkastet til konvention med henblik på etablering af et europæisk informationssystem.

2. Et direktivforslag om tilpasning af den afledte ret vedrørende fri bevægelighed for Unionens borgere (og deres familiemedlemmer): Dette forslag, der er baseret på EF-traktatens artikel 49, artikel 54, stk. 2 og artikel 63, stk. 2, sikrer, at den afledte ret bringes i harmoni med afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser, der er formålet med det under punkt 1 nævnte direktiv. Hvornår dette forslag får gennemslagskraft vil således afhænge af sidstnævnte direktivs ikrafttræden.
3. Et direktivforslag om tredjelandsstatsborgeres ret til - når de lovligt befinder sig på en medlemsstats område - at tage ophold af kortere varighed i de andre medlemsstater ("retten til at rejse"). Dette forslag, der er baseret på EF-traktatens artikel 100, udgør den sidste ledsageforanstaltning med henblik på afskaffelse af personkontrollen, i det omfang der endnu ikke er vedtaget et forslag herom på unionsplan. Forslaget markerer også et vigtigt fremskridt hvad angår behandling af tredjelandsstatsborgere, der lovligt opholder sig i én af medlemsstaterne, og som ønsker at rejse inden for Fællesskabet, samt af de af unionsborgernes familiemedlemmer, der kommer fra tredjelande.

Forslaget vedrører ikke en tredjelandsstatsborgers første indrejse til Fællesskabet og ej heller en medlemsstats beslutning om at tillade en sådan statsborger at opholde sig i en længere periode på landets område og endnu mindre de nationale beslutninger om adgang til arbejdsmarkedet eller til beskæftigelse som selvstændig.

Ligesom andre ledsageforanstaltninger (som f.eks. Dublin-konventionen, hvor de sidste ratifikationer endnu mangler) kan dette direktiv vedrørende retten til at rejse anvendes, før personkontrollen ved de indre grænser er afskaffet.

Begrundelse

I. Almindelige bemærkninger

A. Retten til at rejse

a. Det indre marked og "retten til at rejse"

1. Som nævnt i EF-traktatens artikel 7 A skal Fællesskabet vedtage foranstaltninger med henblik på gradvis oprettelse af det indre marked. Det indre marked indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i EF-traktaten.
2. Et af de væsentligste aspekter ved ethvert indre marked er den ret, som enhver, der lovligt befinder sig på dette marked, har til frit at rejse overalt i området med henblik på at købe varer eller modtage tjenesteydelser. Med andre ord kan et indre marked som f.eks. Fællesskabet ikke fungere korrekt, såfremt personers bevægelighed inden for dette område støder på hindringer. Man kan ikke udnytte de økonomiske fordele, som kan forventes af en integrering af de nationale markeder i et stort indre marked, såfremt visse personer forhindres i at rejse på dette marked eller støder på vanskeligheder under deres rejser.

Dette gælder rent fysisk, f.eks. når transportmulighederne er mangelfulde. Dette er en af grundene til, at traktaten om Den Europæiske Union har suppleret EF-traktaten med bestemmelser om udviklingen af transeuropæiske net.

Men de økonomiske ulemper gør sig ligeledes gældende, når det er retlige forskelle, der hindrer rejser inden for det indre marked, forskelle, som fører til indførelse af procedurer og kontrolforanstaltninger, der hindrer eller vanskeliggør personers bevægelighed.
3. Som mange gange bemærket af Kommissionen, bl.a. i dens meddelelse af 8. maj 1992 om ophævelse af grænsekontrol⁽¹⁾, forudsætter gennemførelsen af det indre marked uden indre grænser ligeledes afskaffelse af enhver kontrol ved de indre grænser, uanset dens form og begrundelse. Det fremgår af definitionen af det indre marked, at dette mål skal opnås for så vidt angår alle personer, uanset nationalitet. Enhver anden fortolkning ville nemlig gå imod selve sigtet med EF-traktatens artikel 7 A (dens "effet utile").
4. Gennemførelsen af det indre marked kræver således, at alle, der lovligt befinder sig på en del af dette marked, principielt har ret til at rejse til andre dele af markedet, og at disse rejser ikke underkastes kontrol ved passage af dette markeds indre grænser.

⁽¹⁾ SEK(92) 877 endelig udg.

b. Unionsborgerne

5. Hvad angår unionsborgerne hedder det i EF-traktatens artikel 8 A, at de har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger, der er fastsat i fællesskabsretten. Disse rettigheder indrømmes dem i deres egenskab af unionsborgere og afhænger ikke af, om de udøver erhvervsvirksomhed. Således knæsetter traktaten om Den Europæiske Union en situation, som bl.a. har eksisteret siden Rådets udstedelse den 28. juni 1990 af direktiv 90/364/EØF om opholdsret.

Hvad særlig angår adgangen til og det korte ophold på en anden medlemsstats område har Domstolen allerede statueret⁽²⁾, at "statsborgerne i Fællesskabets medlemsstater i almindelighed har ret til at rejse ind på de andre medlemsstaters område i forbindelse med udøvelsen af de forskellige rettigheder, der fastslås i traktaten, bl.a. retten til fri udveksling af tjenesteydelser, som såvel tjenesteydere som modtagere af tjenesteydelser har i medfør af Domstolens nu faste praksis".

6. I fremtiden vil unionsborgerne således med forbehold af de undtagelser, som hensynet til den offentlige orden tilsiger, ikke længere møde andre forhindringer på deres rejser inden for Fællesskabet end personkontrollen ved de indre grænser. Selv om de endnu undertiden underkastes kontrol, når de passerer de indre grænser, har de nemlig ret til at passere grænserne alene mod forevisning af et gyldigt identitetskort eller pas (artikel 3 i direktiv 73/148/EØF), idet de først skal meddele (og eventuelt bevise over for) værtsmedlemsstaten, hvorfor de tager ophold på denne stats område, når de indgiver ansøgning om opholdstilladelse, dvs. når de har til hensigt at tage ophold i værtsmedlemsstaten. Så længe de har midlertidigt ophold som turister på en anden medlemsstats område, er de ikke underkastet nogen formalitet⁽³⁾.

Således generes unionsborgernes mulighed for frit at bevæge sig inden for det indre marked hidtil alene af den fortsatte personkontrol ved de indre grænser.

c. Statsborgere i tredjelande

7. Situationen er en anden for statsborgere i tredjelande. Ikke alene underkastes de ligesom unionsborgerne en af medlemsstaterne udøvet kontrol ved passage af de indre grænseovergange, men deres ret til indrejse og ophold, selv af kort varighed, på medlemsstaternes område er ligeledes underkastet medlemsstaternes nationale retsfor skrifter, som hverken er harmoniseret eller koordineret.

⁽²⁾ Dom af 30. maj 1991, sag C-68/89, Fællesskabet mod Nederlandene, Sml. 1991, s. I-2637 (præmis 10).

⁽³⁾ Eventuelt med undtagelse af en anmeldelse af ankomsten (artikel 4, stk. 2, tredje afsnit i direktiv 73/148/EØF).

Det følger heraf, at en statsborger fra et tredjeland, som lovligt befinder sig på en medlemsstats område, kun kan rejse til et sted i det indre marked, der ligger i en anden medlemsstat, på de betingelser og efter de procedurer, der er fastsat af denne anden medlemsstat⁽⁴⁾. Navnlig er statsborgere fra et stort antal tredjelandslande forpligtet til i forvejen at skaffe sig et visum fra myndighederne i hver enkelt medlemsstat, som de har til hensigt at besøge, eller gennem hvis område de agter at rejse.

De medlemmer af unionsborgernes familie, som ikke er statsborgere i en medlemsstat, har den samme indrejse- og opholdsret som unionsborgerne, men der er her tale om afledte rettigheder. Derfor er denne ret begrænset til familiemedlemmer, der er statsborgere i et tredjeland, som er beslægtet med en borger, der udøver sin ret til fri bevægelighed for personer. Endvidere kan disse familiemedlemmer i henhold til den afledte fællesskabsret vedrørende personers frie bevægelighed være underkastet visumpligt.

8. Denne situation vil ikke blive ændret ved ikrafttrædelsen af den forordning om udpegning af de tredjelandslande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ("forordningen om visa"), og den konvention om personkontrol ved passage af medlemsstaternes ydre grænser ("konventionen vedrørende ydre grænser"), som Kommissionen den 10. december 1994 fremlagde forslag til⁽⁵⁾. Disse retsakter vedrører nemlig alene passage af medlemsstaternes ydre grænser.

Ikke desto mindre indeholder disse retsakter to meget væsentlige principper, der tjener som model for dette forslag. For det første princippet om sidestilling af de af medlemsstaterne udstedte opholdstilladelser med visa; ifølge dette princip kan en tredjelandstatsborger, der er i besiddelse af en af en medlemsstat udstedt opholdstilladelse, passere medlemsstaternes ydre grænser på grundlag af denne opholdstilladelse. Han vil ikke længere være forpligtet til at ansøge om visum med henblik på at passere disse grænser. For det andet princippet om gensidig anerkendelse af visa. Ifølge dette princip kan en tredjelandstatsborger, der har et af en medlemsstat udstedt visum, passere de øvrige medlemsstaters ydre grænser på grundlag af dette visum. Naturligvis gælder dette princip alene visa, der er udstedt i overensstemmelse med de harmoniserede kriterier for visumudstedelse, dvs. visa, der gælder for hele Fællesskabets område.

Det følger heraf, at en tredjelandstatsborger, der skal være i besiddelse af et visum for at passere en medlemsstats ydre grænse, vil kunne gøre dette - såfremt de øvrige indrejsebetingelser er opfyldt - på grundlag af en opholdstilladelse eller et visum, der er udstedt af en anden medlemsstat.

⁽⁴⁾ Bortset fra de gældende regler i Benelux-landene, ifølge hvilke en statsborger fra et tredjeland, der har en opholdstilladelse eller et visum, der er udstedt af myndighederne i et af Benelux-landene, har ret til at rejse ind i de to øvrige lande uden at skulle opfylde nogen formaliteter. Den samme løsning er fastsat i artiklerne 19-21 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 19. juni 1990.

⁽⁵⁾ EFT nr. C 11 af 15.1.1994, s. 6 og 15.

9. Der mangler en tilsvarende foranstaltning for rejser inden for Fællesskabet, enten disse foretages af tredjelandsstatsborgere, der er rejst ind i en medlemsstat på grundlag af et visum, og som under deres ophold i denne stat ønsker at foretage et kort besøg i en anden medlemsstat, eller af tredjelandsstatsborgere, der har bopæl og opholdstilladelse i en medlemsstat, og som ønsker at besøge en anden medlemsstat.

Såfremt denne situation ikke ændres, vil en person, der er statsborger i et tredjeland, for hvis statsborgere den medlemsstat, der tænkes besøgt, kræver visum, fortsat før rejsen skulle opfylde de nødvendige formaliteter for at opnå visum fra den pågældende medlemsstat, selv om vedkommende lovligt har bopæl på en anden medlemsstats område, og selv om vedkommende er medlem af en unionsborgers familie⁽⁶⁾.

Denne situation vil være ganske ulogisk. Dels vil en person nemlig i henhold til ovennævnte retsakter kunne rejse ind i en medlemsstat på grundlag af en opholdstilladelse eller et visum, der er udstedt af en anden medlemsstat, såfremt vedkommende kommer direkte fra et tredjeland. Dels vil samme person ikke have ret til indrejse i den pågældende medlemsstat, såfremt han kommer fra en anden unionsmedlemsstat, hvor han lovligt befinder sig.

10. Forskellen mellem de nationale lovgivninger og den manglende indbyrdes koordination har den direkte konsekvens, at visse påtænkte rejser mellem medlemsstaterne ikke finder sted. Der kan være flere grunde til ikke at gennemføre rejser inden for Fællesskabet, nemlig: formaliteterne, dette at skulle henvende sig til en ambassade eller et konsulat, som måske ligger langt fra ens bopæl, det eventuelle krav om personlig henvendelse, omkostningerne, den tid, det tager at få et visum, afslag på visum osv. Dette gælder særlig kortvarige besøg i en nabomedlemsstat.

Et af det indre markeds mål, nemlig at give forbrugerne mulighed for at købe varer til eget forbrug dér, hvor betingelserne synes at være mest fordelagtige - et mål, der konkret er kommet til udtryk ved ændringer af lovgivningen om indirekte skatter (undtagen dog for visse produkter, der er belagt med punktafgifter) - er således ikke opnået fuldt ud. I betragtning af de mange statsborgere fra tredjelande, som lovligt har bopæl i Fællesskabet, må denne situation have betydelige økonomiske konsekvenser.

Det samme gælder, og måske endog i højere grad, for udførelsen af tjenesteydelser i Fællesskabet, ikke mindst i turistsektoren. Da det ofte er lettere for en statsborger fra et tredjeland, som bor i en medlemsstat, at rejse til sit hjemland i stedet for til en anden medlemsstat, er der ingen tvivl om, at turisterhvervet rammes. I almindelighed udgør de vanskeligheder, statsborgere fra tredjelande møder, når de vil rejse til en anden medlemsstat, en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser for de tjenesteydere, der er etableret i denne medlemsstat.

⁽⁶⁾ Artikel 3, stk. 2, i direktiv 73/148/EØF; i gældende fællesskabsret hedder det alene, at visa udstedes gratis for medlemmer af en unionsborgers familie (artikel 7, stk. 2, direktiv 73/148/EØF), og at medlemsstaterne skal yde disse personer enhver lettelse med henblik på at opnå de fornødne visa (artikel 3, stk. 2, direktiv 73/148/EØF).

Den nuværende situation udgør endvidere en hindring for tjenesteydelser udført af EF-virksomheder, der beskæftiger arbejdstagere, der er statsborgere i et tredjeland. Når en sådan virksomhed har mulighed for at udføre en tjenesteydelse i en anden medlemsstat end den, hvor den er etableret, må den enten tage konsekvenserne af visumtvangen eller give afkald på at lade arbejdet udføre af de arbejdstagere, den normalt ville have valgt. I begge tilfælde er de tale om en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser.

11. Endelig udgør den omstændighed, at medlemsstaternes lovgivninger om tredjelandsstatsborgeres indrejse og korte ophold på deres område ikke er koordinerede, en af hovedgrundene til, at personkontrollen ved de indre grænser opretholdes for så vidt angår tredjelandsstatsborgere og derfor også for så vidt angår unionsborgerne, hvilket er almindeligt anerkendt.

Selv når man ser bort fra de økonomiske omkostninger, der er forbundet med denne situation, er fjernelsen af personkontrollen ved de indre grænser nødvendig for fuldt ud at opfylde det i EF-traktatens artikel 7 A fastsatte mål, nemlig oprettelse af det indre marked, hvilket indebærer et område uden indre grænser.

En ordning, som indebærer kontrol og formaliteter, harmonerer navnlig dårligt med den frie udveksling af tjenesteydelser, som er midlertidig ifølge sin natur. Visse aspekter af dette spørgsmål behandles under punkt B.

12. Af det ovenfor anførte fremgår, at samordningen af medlemsstaternes lovgivning, således at tredjelandsstatsborgere, som lovligt befinder sig i en medlemsstat, får ret til at rejse ind i en anden medlemsstat med henblik på et kort ophold, dvs. således at den frie bevægelighed inden for det indre marked får fuld virkning, er en foranstaltning, der ikke alene er hensigtsmæssig på det økonomiske plan, men tillige nødvendig på det retlige plan.

13. Kommissionen har desuden for nylig i sin meddelelse af 23. februar 1994 til Rådet og Europa-parlamentet om indvandrer- og asylpolitikken⁽⁷⁾ erindret om følgende (punkt 127):

"Kommissionen gav i sin meddelelse fra 1991⁽⁸⁾ også udtryk for den opfattelse, at selve grundideen i det indre marked indebærer, at man må afskaffe kravet om at skulle have statsborgerskab for at kunne udøve visse rettigheder. Et første skridt i denne retning ville være at give tredjelandsstatsborgere mulighed for at bevæge sig frit inden for Unionen på grundlag af deres opholdstilladelse, som skulle erstatte det visum, der eventuelt kræves. Schengen-aftalen indebærer en sådan ret til fri bevægelighed, men den gælder kun for Schengen-landene. Kommissionen mener, at denne ret bør dække hele Unionen. For så vidt angår passage af de ydre grænser har Kommissionen foreslået at sidestille opholdstilladelse for tredjelandsstatsborgere, der er lovligt bosiddende i en medlemsstat, med et visum. Dette forslag indgår i udkastet til konvention om passage af medlemsstaternes ydre grænser, som Kommissionen har forelagt Rådet. Med henblik på at give tredjelandsstatsborgere, der er lovligt bosiddende i en medlemsstat, mulighed for at bevæge sig frit inden for Unionen i forbindelse med kortvarige ophold, vil Kommissionen forelægge et forslag, som skal give sådanne indvandrere ret til at rejse ind på en anden

⁽⁷⁾ KOM(94) 23 endelig udg.

⁽⁸⁾ Meddelelse om indvandringen (SEK(91) 1857 endelig udg.).

medlemsstats område uden visum, også selv om medlemsstaten ellers kræver visum for statsborgere fra de pågældende tredjelande".

14. Nærværende forslag tager behørigt hensyn til det af Kommissionen forelagte forslag til konvention om ydre grænser og forslag til forordning om visa, hvori de ydre aspekter ved retten til at rejse blev behandlet. Retten til at rejse vil således være undergivet tre retsakter i overensstemmelse med kompetencefordelingen mellem EF-traktaten som ændret ved TEU og afsnit VI i TEU.

Derfor skal disse tre retsakter også fortolkes og anvendes på en sammenhængende måde.

B. Retsgrundlag

15. Som Domstolen har fastslået⁽⁹⁾ skal retsgrundlaget for en fællesskabsretsakt bl.a. vælges på grundlag af retsaktens formål og indhold.

Det fremgår klart af de foregående punkter, at formålet med det foreslåede direktiv er gennemførelsen af det indre marked, et område uden indre grænser, og navnlig at fremme bevægeligheden for varer, tjenesteydelser og personer samt at fjerne en af grundene til at opretholde personkontrollen ved de indre grænser.

Det foreslåede direktivs indhold går ud på en harmonisering af medlemsstaternes lovgivninger om tredjelandsstatsborgeres indrejse og korte ophold i deres område, idet de af dem, der allerede lovligt befinder sig på en medlemsstats område, indrømmes ret til - på visse betingelser - at rejse og opholde sig kort på deres område, dvs. at de får frihed til at rejse i Fællesskabet.

16. Opfyldelsen af de i EF-traktatens artikel 7 A fastsatte mål sker principielt, medmindre der er truffet andre mere specifikke bestemmelser, på grundlag af EF-traktatens artikel 100 A. Men denne artikel kan i medfør af de i artikel 100 A, stk. 2, indeholdte undtagelser ikke udgøre retsgrundlaget for det foreslåede direktiv, da dette omfatter bestemmelser om personers frie bevægelighed.

Da EF-traktatens artikel 100 A fastsætter undtagelser fra EF-traktatens artikel 100, og da der ikke i traktaten findes mere specifikke bestemmelser (punkt 17 ff.), må det foreslåede direktiv bygge på EF-traktatens artikel 100.

Dets formål er nemlig at harmonisere og samordne medlemsstaternes lovgivninger på området, der som forklaret ovenfor påvirker fællesmarkedets funktion direkte.

17. EF-traktatens artikel 59, stk. 2, kan ikke danne det almindelige retsgrundlag for det foreslåede direktiv. Ifølge denne bestemmelse kan Rådet nemlig med kvalificeret flertal vedtage at udstrække anvendelsen af EF-bestemmelserne om fri udveksling af tjenesteydelser til tjenesteydere, der er statsborgere i tredjeland og bosat inden for Fællesskabet. Det foreliggende forslag tager ikke sigte på denne situation, eftersom retten til at rejse ydes uafhængigt af, om der udøves erhvervsvirksomhed. Alligevel er det klart, at man ved at gøre det lettere for statsborgere fra tredjelande at rejse i Unionen, indirekte

⁽⁹⁾ Dom af 11. juni 1991, sag C-300/89, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1991, s. I-2867.

bidrager til afskaffelsen af de hindringer for den frie udøvelse af tjenesteydelser i Unionen, som skyldes en ordning med personkontrol. Som Domstolen har udtalt⁽¹⁰⁾, kan der med henblik på udførelsen af tjenesteydelser være tale om, at enten tjenesteyderen eller -modtagerne bevæger sig. Uden at det udtrykkeligt nævnes i EF-traktatens artikel 60, er denne anden mulighed "det nødvendige supplement" til den frie udveksling af tjenesteydelser. Ifølge Domstolens faste praksis er såvel tjenesteydere som tjenestemodtagere omfattet af den frie udveksling af tjenesteydelser.

Det kan heraf udledes, at ikke alene har lovgiver i EF kompetence til - med kvalificeret flertal - at udstrække anvendelsen af bestemmelserne vedrørende den frie udveksling af tjenesteydelser til tjenesteydere, der er statsborgere i tredjeland og bosat i Fællesskabet (EF-traktatens artikel 59, stk. 2), men han har ligeledes kompetence til at udstrække dem til at omfatte modtagere af tjenesteydelser. I øvrigt vil det fjerne en hindring for, at unionsborgere bosat i de øvrige medlemsstater frit kan udveksle tjenesteydelser, hvis denne frie udveksling af tjenesteydelser udstrækkes til alle tjenestemodtagere, der er statsborgere i tredjeland. Da den frie udveksling af tjenesteydelser er en af de fire frihedsrettigheder, som det fælles marked bygger på, kan en sådan foranstaltning, når der ikke findes nogen specifik bestemmelse, baseres på EF-traktatens artikel 100.

18. De hindringer, der er for, at virksomheder, der beskæftiger tredjelandstatsborgere, frit kan udveksle tjenesteydelser, kan fjernes⁽¹¹⁾ ved et direktiv udstedt med hjemmel i EF-traktatens artikel 63, stk. 2, da det til forskel fra den situation, der er omhandlet i EF-traktatens artikel 59, stk. 2, drejer sig om en foranstaltning, der har til formål at fjerne en hindring for en tjenesteyder, der allerede er omhandlet i EF-traktatens artikel 59, stk. 1. Men da situationen for virksomheder med udenlandsk arbejdskraft blot er en af de situationer, som dette forslag tager sigte på - og bestemt ikke den vigtigste, selv om den i sig selv er væsentlig - finder Kommissionen, at det vil være bedre at regulere den ved en horisontal foranstaltning, der ligeledes dækker de øvrige situationer.
19. For at gøre det muligt for unionsborgerne at rejse frit er der ved den afledte ret ligeledes givet medlemmer af deres familie ret til indrejse og ophold. Der er ikke tale om nogen selvstændig ret, idet familiemedlemmerne kun får denne ret, såfremt den unionsborger, som de er i familie med, udøver sin ret til fri bevægelighed.

Denne ret til indrejse og ophold gives familiemedlemmerne uanset disses nationalitet. Dog kan medlemsstaterne ifølge den gældende afledte ret pålægge medlemmerne af tredjelandstatsborgeres familie visumpligt.

Afskaffelsen af visumpligten for familiemedlemmerne - på grundlag af princippet om ligestilling mellem opholdstilladelse og visum og den gensidige anerkendelse af visa - fjerner en hindring for unionsborgernes frie bevægelighed.

⁽¹⁰⁾ Dom af 31. januar 1984, forenede sager 286/82 og 26/83, Luisi, Sml. 1984, s. 377 (præmis 10).

⁽¹¹⁾ Se dom af 9. august 1994, sag C-43/93, Vander Elst mod OMI, Sml. 1994, s. I-3803.

Da situationen for medlemmerne af unionsborgernes familie blot er en af de situationer, der dækkes af dette forslag, og da dette forslag i øvrigt giver dem en selvstændig ret til at rejse, finder Kommissionen, at der skal findes en samlet horisontal løsning for alle de dækkede situationer i stedet for flere særskilte løsninger, der for så vidt angår familiemedlemmerne bygger på artikel 8A, 49, 54, stk. 2, og 63, stk. 2.

20. Endelig skal det erindres, at det i EF-traktatens artikel 3 med de tilføjelser, der fremgår af traktaten om Den Europæiske Union, hedder: "... skal Fællesskabets virke ... indebære ... t) foranstaltninger på områderne ... og turisme". Da der i traktaten ikke er fastsat aktionsmidler til gennemførelse af dette fællesskabsmål, bør enhver foranstaltning til fremme af turismen i Fællesskabet - som i det foreliggende tilfælde indrømmelse af ret til at rejse i Fællesskabet til tredjelandsstatsborgere, der lovligt befinder sig på en medlemsstats område - bygge på EF-traktatens artikel 235. Men denne artikel kan kun danne hjemmel for en retsakt, hvis ingen anden traktatbestemmelse giver fællesskabsinstitutionerne den fornødne kompetence til at udstede den pågældende retsakt⁽¹²⁾. Og som nævnt ovenfor kan det foreslåede direktiv baseres på EF-traktatens artikel 100.
21. Det er vigtigt at understrege, at det foreliggende direktivforslag alene vedrører personer, der allerede lovligt befinder sig på en medlemsstats område, og som ønsker at rejse ind i og færdes på medlemsstaternes område. Forslaget vedrører hverken en tredjelandsstatsborgers første indrejse i Fællesskabet, eller en medlemsstats beslutning om at give vedkommende tilladelse til et kortere eller længere ophold på sit område, endside de nationale beslutninger om adgang til arbejdsmarkedet eller til selvstændigt erhverv.
22. Forslaget kan, da dets indhold henhører under Fællesskabets kompetence, jf. ovenfor, ikke gøres til genstand for en rådsakt i medfør af artikel K.3. Ifølge artikel B i TEU har Den Europæiske Union nemlig som mål "at opretholde gældende fællesskabsret fuldt ud og udbygge den ...". I artikel M i TEU fastslås dette princip, idet det her hedder, at der intet er i TEU, der berører EF-traktaten (med forbehold af udtrykkelige ændringer i denne). Endelig fastsætter artikel K.1 udtrykkeligt det princip, at institutionerne ikke kan vælge mellem fællesskabsretten og bestemmelserne i afsnit VI i TEU, men skal udøve fællesskabsbeføjelserne, når sådanne findes ("og uden at det i øvrigt berører Det Europæiske Fællesskabs beføjelser").
23. Kommissionen finder således, at det foreliggende direktivforslag, som tager sigte på at give enhver person, der lovligt befinder sig i en medlemsstat, ret til at rejse til en anden medlemsstat med henblik på et kort ophold, og som vil gøre det muligt at fjerne kontrollen med sådanne rejser ved de indre grænser, skal have hjemmel i EF-traktatens artikel 100.

⁽¹²⁾ Dom af 26. marts 1987, sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1987, s. 1493 (præmis 13).

C. Konklusion

24. Af det ovenfor anførte fremgår det, at:

- det er nødvendigt at samordne medlemsstaternes lovgivninger med henblik på at give tredjelandstatsborgere, som lovligt befinder sig i en medlemsstat, ret til at rejse til de øvrige medlemsstater og gøre et kort ophold dér. Der er tale om en af de ledsageforanstaltninger, der kræves for at afskaffe personkontrollen ved de indre grænser
- den indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne vedrørende de interne aspekter ved den "ret til at rejse", der er omhandlet i dette forslag, er en uadskillelig del af den indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne vedrørende de eksterne aspekter, som allerede er kommet til udtryk i de af Kommissionen forelagte forslag til en forordning om visa og konvention om ydre grænser
- da EF-traktatens artikel 100 udgør den rette hjemmel for denne indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne, skal dette lovgivningsinitiativ have form af et direktiv.

II. Bemærkninger til artiklerne

Artikel 1

25. I artikel 1, stk. 1, fastsættes det princip, at medlemsstaterne giver statsborgere fra tredjelande ret til at rejse inden for Fællesskabet. Det hedder heri, at denne ret alene indrømmes personer, hvis tilstedeværelse på en medlemsstats område er lovlig. Personer, der ulovligt er rejst ind på unionsmedlemsstaternes område, eller som opholder sig ulovligt dér, er ikke omfattet af retten til at rejse.

Det anføres endvidere, at retten til at rejse ikke er nogen absolut ret, idet den nemlig kun indrømmes på de betingelser, der er fastsat i bl.a. artikel 3 og 4.

26. Retten til at rejse skal som ledsageforanstaltning til afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser alene gives de statsborgere fra tredjelande, der ikke allerede har fået ret til at rejse ind i og opholde sig (i kortere eller længere tid) på en anden medlemsstats område.

Medlemmer af unionsborgeres familier har allerede uanset nationalitet indrejse- og opholdstilladelse, når de ledsager den unionsborger, som de er beslægtet med. Andre tredjelandstatsborgere er omfattet af aftaler mellem Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater og tredjelande (f.eks. aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde), ifølge hvilke de allerede har indrejse- og opholdstilladelse på de i de relevante retsakter fastsatte betingelser.

I artikel 1, stk. 2, hedder det, at dette direktiv ikke anfægter indrejse- og opholdsrettigheder, der allerede er indrømmet visse kategorier af statsborgere fra tredjelande.

Det skal bemærkes, at statsborgere fra tredjelande, som er beslægtede med unionsborgere, ved dette direktiv får en selvstændig ret til et kort ophold. Slægtskabsbåndet defineres i artikel 10 i forordning nr. 1612/68⁽¹³⁾.

Endvidere kan medlemsstaterne efter gældende fællesskabsret pålægge de familiedømlemmer, der er statsborgere i et tredjeland, visumpligt. Ifølge nærværende forslag sammenholdt med gældende fællesskabsret vil medlemsstaterne ikke længere kunne pålægge familiedømlemmer, der har fået udstedt en opholdstilladelse af en medlemsstat, visumpligt (se Europa-Parlamentets og Rådets forslag til direktiv om ændring af direktiverne 68/360 og 74/148, særlig punkt 5 i begrundelsen).

27. Ifølge artikel 1, stk. 3, påvirker retten til at rejse hverken den ordning for langvarige ophold eller den ordning for adgang til beskæftigelse og selvstændigt erhverv, der gælder for statsborgere fra tredjelande. Afhængig af, hvilken kategori tredjelandstatsborger der er tale om, er disse ordninger fastsat i fællesskabsretten (f.eks. for medlemmer af unionsborgeres familie) eller i national ret.

Artikel 2

28. I artikel 2, stk. 1, defineres begrebet "ret til at rejse". Det fastslås, at der er tale om retten til:

- at passere Fællesskabets indre grænser, idet passagen af de ydre grænser er underkastet bestemmelserne i konventionen om ydre grænser og i visumforordningen, der har hjemmel i traktatens artikel 100 C
- at rejse igennem eller tage ophold af kort varighed på en medlemsstats område. Begrebet "ophold af kort varighed" er ikke defineret. Faktisk afhænger varigheden af et ophold, der tillades i medfør af retten til at rejse, af, hvem der har retten (se bemærkning til artikel 3 og 4).

Dette forslag påvirker således ikke betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og langvarige ophold, således som de er fastsat af medlemsstaterne. Det påvirker ej heller medlemsstaternes bestemmelser om adgang til beskæftigelse og selvstændigt erhverv (se artikel 1, stk. 3).

Ifølge ovennævnte definition udøves retten til at rejse, uden at de berørte personer er forpligtet til at opnå visum fra den eller de øvrige medlemsstater, i hvilken de ønsker at udøve retten. Således kan:

- tredjelandstatsborgere, der er i besiddelse af en af en medlemsstat udstedt opholdstilladelse, udøve retten til at rejse på grundlag af nævnte opholdstilladelse (se artikel 3, stk. 1)

⁽¹³⁾ EFT nr. L 257 af 19.10.1968.

- personer, der er i besiddelse af et visum, der er udstedt af en medlemsstat i henhold til den forordning, der har hjemmel i artikel 100 C, rejse til en anden medlemsstat på grundlag af nævnte visum (se artikel 4, stk. 1).

29. Ved opholdstilladelse forstås enhver tilladelse, der er udstedt af en medlemsstat, og som giver en person ret til at opholde sig i denne medlemsstat. Da der i én og samme medlemsstat findes mange forskellige former for opholdstilladelser, hedder det i artikel 2, stk. 2, at de tilladelser, på grundlag af hvilke retten til at rejse kan udøves, er de tilladelser, som er opført på den liste, der skal meddeles Kommissionen og de øvrige medlemsstater i henhold til artikel 3, stk. 4.

30. Ved "visum" forstås alene et visum, der gælder i hele Fællesskabet. Alle visa indebærer nemlig ikke nødvendigvis ret til at rejse. I konventionen om ydre grænser er der fastsat forskellige typer visa, afhængig af deres territoriale gyldighedsområde. Der er visa, som er gyldige på hele Fællesskabets område, og der er visa, hvis territoriale gyldighed er begrænset til den udstedende medlemsstats område. Et sådant visum kan bl.a. udstedes af humanitære årsager til en person, der ikke opfylder betingelserne for at få udstedt et fælles visum.

Et sådant visum berettiger ifølge sin natur ikke til, at de øvrige medlemsstater indrømmer ret til at rejse.

Den gensidige anerkendelse af visa vedrører alene de visa, der gælder på hele Unionens område, dvs. visa, der er udstedt i henhold til de harmoniserede udstedelseskriterier i konventionen om ydre grænser.

De samme visa kan således på grundlag af princippet om gensidig anerkendelse af visa anvendes til passage af såvel ydre som indre grænser.

31. Begrebet "statsborger i tredjelande" er defineret negativt som enhver person, der ikke er unionsborger i medfør af EF-traktatens artikel 8, stk. 1. Dette begreb dækker således også statsløse.

Artikel 3

32. Artikel 3 vedrører den ret til at rejse, der tilkommer tredjelandsstatsborgere, der er i besiddelse af en opholdstilladelse udstedt af en anden medlemsstat. Artikel 4 vedrører den ret til at rejse, der tilkommer personer, som bor på tredjelands område og er rejst ind i Unionen med henblik på et kort ophold på grundlag af et pas, eventuelt forsynet med et visum.

33. Indehavere af en opholdstilladelse tillægges i henhold til artikel 3, stk. 1, af medlemsstaterne ret til at rejse.

Disse personer kan rejse i tre måneder på de øvrige medlemsstaters område. Denne tre måneders periode er et maksimum og kan afkortes, såfremt tilladelsens gyldighed udløber på et tidligere tidspunkt. Det hedder nemlig i artikel 3, stk. 1, andet afsnit, første led, at de berørte personer skal være i besiddelse af gyldig opholdstilladelse, når de udøver retten til at rejse.

I udkastet til konvention om ydre grænser bestemmes det, at retten til at rejse afhænger af besiddelse af en opholdstilladelse, "som ved indrejsen gælder i en yderligere periode på over fire måneder."

Denne begrænsning er ikke medtaget i dette forslag. Det ville nemlig føre til ulogiske situationer i et Europa uden indre grænser, idet en person, der er i besiddelse af en opholdstilladelse, hvis resterende løbetid er under fire måneder, i givet fald skulle ansøge om visum for at begive sig til en anden medlemsstat i denne periode, medens samme person efter en forlængelse eller fornyelse af tilladelsen kunne rejse på ny uden at skulle ansøge om visum.

I øvrigt er en sådan indskrænkning af begrænset nytte, når henses til, at det i artikel 3, stk. 3, hedder, at medlemsstaterne skal give de her omhandlede personer ret til at rejse ind på ny, "selv om opholdstilladelsen er udløbet."

34. Gruppen af personer, der er i besiddelse af en opholdstilladelse udstedt af en medlemsstat i henhold til artikel 3, stk. 1, dækker ligeledes personer, som for tiden på grund af deres nationalitet er fritaget fra medlemsstaternes krav om visum, og kan rejse ind på hver enkelt medlemsstats område med henblik på et kortvarigt ophold alene på grundlag af deres identitetskort eller pas.

Disse personers nuværende rettigheder med hensyn til kortvarige ophold vil kunne begrænses ved fastsættelsen af, hvor lang tids ophold retten til at rejse i det indre marked dækker.

Der er dog tale om en uvæsentlig begrænsning, idet disse personer, hver gang de vender tilbage til den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen, straks på ny kan rejse i tre måneder på de øvrige medlemsstats områder.

Det skal i øvrigt bemærkes, at den nationale lovgivning i en række medlemsstater fastsætter, at en opholdstilladelse udløber i tilfælde af uafbrudt fravær fra medlemsstatens område i et tidsrum på over tre måneder.

35. I artikel 3, stk. 1, andet afsnit, angives de øvrige betingelser, der gælder for udøvelsen af retten til at rejse. Det drejer sig om de i konventionen om ydre grænser fastsatte betingelser for indrejse, der er tilpasset, således at de kan anvendes på færden inden for Fællesskabets område.

I overensstemmelse med stk. 1, andet afsnit, første led, skal de personer, der har ret til at rejse, for det første være i besiddelse af opholdstilladelse og rejselegitimation, hvoraf deres identitet fremgår. Begge dokumenter skal være gyldige.

Andet led omhandler midler til eget underhold.

36. Den medlemsstat, der til en person har udstedt en opholdstilladelse, er hovedansvarlig for den pågældendes tilstedeværelse på Unionens område. Derfor skal denne medlemsstat ifølge artikel 3, stk. 2, tillade, at denne person vender tilbage til dens område, såfremt vedkommende opholder sig ulovligt på en anden medlemsstats område.

Som nævnt ovenfor (punkt 33) består denne forpligtelse til at tilbagetage en person fortsat efter udløbet af opholdstilladelsen.

Betingelserne for tilbagetagelse er fastsat i bilaget til dette forslag. Kommissionen har i dette bilag ladet sig inspirere af de betingelser, der er opstillet herfor inden for rammerne af artikel 8, stk. 3, i konventionen om ydre grænser.

37. På grund af afskaffelsen af kontrollen ved de indre grænser kan overholdelsen af de i artikel 3, stk. 1, fastsatte betingelser ikke kontrolleres ved disse grænser. Men såfremt de kompetente myndigheder ved en kontrol inde på området konstaterer, at en person ikke opfylder en eller flere af disse betingelser, kan den pågældende udvises fra den pågældende medlemsstats område. Muligheden for at udvise en person, der udøver retten til at rejse, gælder ligeledes i tilfælde, hvor den pågældende udgør en trussel mod den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og de internationale forbindelser i den medlemsstat, hvori han udøver retten til at rejse.

38. Da den tilbagetagelse og udvisning, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2 og 3, udelukkende vedrører færdens inden for Fællesskabet (udvisning til og tilladelse til at vende tilbage til den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen) og hænger nøje sammen med retten til at rejse, henhører disse aspekter ligeledes under Fællesskabets kompetence i henhold til artikel 100.

For så vidt angår de grunde, der kan berettige til at udvise en person, der udøver retten til at rejse, skal det erindres, at artikel 1, stk. 2, ikke påvirker de rettigheder, der ved fællesskabsretten tillægges tredjelandstatsborgere, der er medlemmer af unionsborgeres familier.

I medfør af denne bestemmelse kan grunde, der kan berettige en udvisning i henhold til artikel 3, stk. 3, ikke ubetinget påberåbes over for en tredjelandstatsborger, der er medlem af en unionsborgers familie, og som ledsager denne borger, når han udøver sin ret til fri bevægelighed. Familiemedlemmerne kan nemlig bl.a. påberåbe sig Rådets direktiv 64/221 af 25. februar 1964 om samordning af de særlige foranstaltninger, som gælder for udlændinge med hensyn til rejse og ophold, og som er begrundet i hensynet til den offentlige orden, sikkerhed og sundhed.

39. Af ovennævnte grund (punkt 29) indføres der ved stk. 4 en procedure for hver enkelt medlemsstats fremsendelse og offentliggørelse af en liste over de opholdstilladelser, den udsteder, og på grundlag af hvilke retten til at rejse kan udøves.

Offentliggørelsen af listerne over de her anførte tilladelser skaber ligeledes retlig klarhed og fremmer retssikkerheden for dem, der har fået tillagt ret til at rejse.

Medlemsstaterne skal naturligvis, når de udarbejder listen over de nævnte opholdstilladelser, sikre, at der er overensstemmelse mellem denne liste og de dokumentlister, der skal udarbejdes som led i gennemførelsesbestemmelserne til forslaget til konventionen om ydre grænser, og som gælder for passagen af ydre grænser.

Det ville nemlig være selvmodsigende, såfremt det på den ene side var tilstrækkeligt med en af en medlemsstat udstedt opholdstilladelse af model X til at passere medlemsstaternes ydre grænser i overensstemmelse med de af Rådet udstedte gennemførelsesbestemmelser til konventionen, medens denne opholdstilladelse af model X udstedt af den samme medlemsstat ikke var tilstrækkelig til at passere en indre grænse.

Denne overensstemmelse, som medlemsstaterne skal sikre, kræver således mindst, at de dokumenter, der gælder for passage af ydre grænser, medtages på den her omhandlede liste over de opholdstilladelser, på grundlag af hvilke retten til at rejse kan udøves. Men der er intet, der hindrer medlemsstaterne i at tilføje andre tilladelser, der kan udgøre grundlaget for retten til at rejse inden for Unionen, uden at tillade passage af ydre grænser.

Artikel 4

40. Artikel 4 omhandler retten til at rejse for to kategorier af tredjelandstatsborgere, der får indrejsetilladelse med henblik på et kortvarigt ophold på en medlemsstats område:

- 1) tredjelandstatsborgere, af hvem samtlige medlemsstater kræver visum i henhold til artikel 1, stk. 1, og bilaget til forordning ... om udpegning af de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser
- 2) tredjelandstatsborgere, om hvem hver enkelt medlemsstat i henhold til artikel 1, stk. 2, første punktum, i nævnte forordning skal afgøre, om der skal kræves visa; denne kategori dækker såvel personer, der af samtlige medlemsstater fritages fra visumpligten, som personer, der kun er fritaget af et begrænset antal medlemsstater.

41. Konventionen om ydre grænser giver ikke ret til indrejse i medlemsstaternes område til indehaverne af et visum, der er udstedt af en medlemsstat og skal anerkendes af de øvrige. Et visum giver nemlig ikke nogen indrejseret. Ved passage af ydre grænser bliver indehaveren af et visum underkastet kontrol for at undersøge, om samtlige betingelser for indrejse i området er opfyldt. Er dette ikke tilfældet (f.eks. hvis han ikke er i besiddelse af tilstrækkelige midler til sit underhold), afvises visumindehaveren efter annullation af visumet.

Derimod giver dette direktiv en ret - omend betinget - til at rejse til tredjelandstatsborgere, der lovligt befinder sig på en medlemsstats område med henblik på et kortvarigt ophold. Det drejer sig om personer, der i overensstemmelse med konventionen om ydre grænser har været genstand for en indgående kontrol ved deres indrejse i Unionen.

42. Artikel 4, stk. 1, omhandler personer henhørende under den første af ovennævnte kategorier: personer, for hvis vedkommende samtlige medlemsstater kræver visum.

Disse personer kan udøve retten til at rejse på grundlag af et visum (se definitionen af begrebet "visum" i artikel 2, stk. 3), der gælder for hele Unionens område, og som er udstedt af en medlemsstat. Det vil sige, at en anden medlemsstat ikke kan kræve, at en sådan person er i besiddelse af et visum udstedt af dens egne myndigheder for at passere de indre grænser og for at tage et kortvarigt ophold på dens område.

Med hensyn til varigheden af det ophold, der tillades i forbindelse med retten til at rejse, hedder det i andet afsnit, at varigheden er begrænset til varigheden af det ophold, der tillades ifølge visumet.

Betingelserne for at udøve retten til at rejse er de samme som dem, der kræves af indehaverne af en opholdstilladelse (se punkt 35 ovenfor).

43. Artikel 4, stk. 2, omhandler tredjelandstatsborgere, der af samtlige medlemsstater er fritaget fra visumpligten. Medlemsstaterne giver dem ret til at rejse på deres område i højst tre måneder inden for en seks måneders periode fra datoen for den første indrejse. Denne begrænsning er en følge af varigheden af det kortvarige ophold som defineret i de fleste af medlemsstaternes lovgivning samt i visum-forordningen og konventionen om ydre grænser. De, der ønsker at rejse til en medlemsstat og opholde sig dér i over tre måneder inden for en seks måneders periode, er som regel nødt til at ansøge om opholdstilladelse.

Reglerne for de her omhandlede personers udøvelse af retten til at rejse er de samme som dem, der gælder for indehaverne af en opholdstilladelse (se punkt 35 ovenfor).

44. Artikel 4, stk. 3 bevirker, at ordningen i stk. 2 kan anvendes på tredjelandstatsborgere, af hvem kun visse medlemsstater kræver visum. Denne situation er kun midlertidig, da formålet med EF-traktatens artikel 100 C, stk. 1, er en fuldstændig harmonisering af visumpolitikken.

Andet afsnit indeholder en særlig bestemmelse vedrørende denne kategori af personer, der ikke behøver visum for at rejse ind på en række medlemsstaters område, men har brug for visum for at rejse ind på de øvrige medlemsstaters område. Såfremt disse personer ikke har opnået visum, er retten til at rejse begrænset til de medlemsstaters område, der ikke kræver visum af dem. Har de opnået visum, gælder retten til at rejse alle medlemsstaters område, forudsat at det drejer sig om et visum som omhandlet i forordningens artikel 2 (se punkt 30 ovenfor).

45. I modsætning til artikel 3 om indehaverne af en af en medlemsstat udstedt opholdstilladelse indeholder artikel 4 ingen generelle bestemmelser om tilbagetagelse og udvisning af tredjelandstatsborgere. Dette skyldes, at de heri omhandlede personer principielt skal udvises til et tredjeland, og at dette punkt således henhører under konventionen om ydre grænser. Men dels for at gøre det klart, at retten til at rejse ikke er en absolut ret, og dels fordi udvisningen af en tredjelandstatsborger, der gør et kort ophold i Unionen, i en række tilfælde kan ske til en anden medlemsstat, skal det bestemmes, at tredjelandstatsborgere, der har fået tilladelse til at rejse ind og gøre et kort ophold i en medlemsstat, kan udvises fra den medlemsstats område, i hvilken de udøver retten til at rejse. De grunde, der kan berettige til udvisning, er med de fornødne ændringer de samme, som kan berettige til udvisning af en tredjelandstatsborger, der er i besiddelse af en af en medlemsstat udstedt opholdstilladelse.

Artikel 5

46. Retten til at rejse indrømmes som ledsageforanstaltning til åbningen af de indre grænser. Men afskaffelsen af personkontrollen ved de indre grænser indebærer ikke, at medlemsstaterne ikke inden for deres område kan opretholde eller indføre en ordning med henblik på kontrol af personers tilstedeværelse på deres område.

Således kan medlemsstaterne i henhold til artikel 5 kræve, at personer, der udøver retten til at rejse, anmelder deres tilstedeværelse på deres område, hvilket i øvrigt er i overensstemmelse med den afledte fællesskabsret vedrørende EF-statsborgeres og deres familiemedlemmers frie bevægelighed (se bl.a. artikel 8, stk. 2, i Rådets direktiv 68/360/EØF af 15. oktober 1968, EFT nr. L 257 af 19.10.1968).

I betragtning af formålet med traktatens artikel 7 A er det klart, at medlemsstaterne ikke kan kræve af de berørte personer, at de anmelder deres ophold ved de indre grænser.

Forslag til
RÅDETS DIREKTIV
om tredjelandsstatsborgeres
ret til at rejse inden for Fællesskabet

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 100,

under henvisning til forslag fra Kommissionen,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet,

under henvisning til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg,

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget, og

ud fra følgende betragtninger:

Ifølge traktatens artikel 7 A skal der oprettes et indre marked, som indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i traktaten;

for at gennemføre dette mål skal medlemsstaterne give statsborgere fra tredjelande, der lovligt befinder sig på en medlemsstats område, ret til at rejse ind i de øvrige medlemsstaters område med henblik på et kortvarigt ophold; såfremt denne ret til at rejse ikke indrømmes, ville medlemsstaterne stå i den situation, at der i de øvrige medlemsstater findes personer, som ikke har ret til at rejse ind på deres område, hvilket kunne berettige til opretholdelse af kontrollen ved de indre grænser;

den indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger på dette område påvirker direkte det indre markeds etablering og funktion;

en medlemsstats udstedelse af en opholdstilladelse til en statsborger fra et tredjeland, hvorved denne får tilladelse til at bosætte sig i denne stat, er en handling, der frembyder tilstrækkelig mange garantier til, at de øvrige medlemsstater ikke behøver at kræve, at denne person i forvejen får udstedt et visum af deres myndigheder, og således at de giver ham ret til at rejse; hver enkelt medlemsstat kan under alle omstændigheder, såfremt den pågældende opholder sig ulovligt på dens område, ikke opfylde betingelserne for at udøve retten til at rejse, eller udgør en trussel mod dens offentlige orden og sikkerhed eller internationale relationer, udvise ham til den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen, og som er forpligtet til at lade ham rejse ind igen;

når en statsborger fra et tredjeland, der ikke er bosat i Fællesskabet, er indehaver af et visum fra en medlemsstat, der giver ham ret til at passere samtlige medlemsstaters ydre grænser, idet det gælder i hele Fællesskabet og er gensidigt anerkendt af medlemsstaterne, har de enkelte medlemsstater tilstrækkelig mange garantier til at give den pågældende ret til at rejse; den samme ret må med endnu større grund tillægges statsborgere fra tredjelande, som kan passere de ydre grænser uden at være pålagt visumpligt; hver enkelt medlemsstat har under alle omstændigheder

ret til at udvise en statsborger fra et tredjeland, som opholder sig ulovligt på dens område, såfremt han ikke opfylder betingelserne for at udøve retten til at rejse eller udgør en trussel mod denne stats offentlige orden, offentlige sundhed eller internationale forbindelser;

personer, der udøver retten til at rejse, bør ikke blive en byrde for det sociale system i den medlemsstat, de besøger, hvorfor denne ret skal gøres betinget af, at vedkommende råder over tilstrækkelige midler til at gennemføre rejsen;

dette direktiv indgår i en række fællesskabsretlige og nationale bestemmelser, som regulerer tredjelandstatsborgernes retsstilling i medlemsstaterne, og direktivets nøjagtige rækkevidde bør derfor angives -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

1. Medlemsstaterne indrømmer statsborgere i tredjelande, der lovligt befinder sig i en medlemsstat, ret til at rejse på de øvrige medlemsstaters område på de i dette direktiv fastsatte betingelser.
2. Dette direktiv berører ikke de rettigheder:
 - der ved fællesskabsretten indrømmes statsborgere i tredjelande, som er medlemmer af unionsborgeres familie
 - der indrømmes statsborgere i tredjelande og medlemmer af deres familie, uanset nationalitet, som i medfør af aftaler mellem Fællesskabet og dets medlemsstater og disse lande med hensyn til indrejse og ophold i en medlemsstat har samme rettigheder som unionsborgerne.
3. Dette direktiv berører ikke de fællesskabsretlige eller nationale bestemmelser vedrørende:
 - ophold bortset fra kortvarige ophold
 - adgang til beskæftigelse og selvstændigt erhverv,der gælder for statsborgere i tredjelande.

Artikel 2

I dette direktiv forstås ved:

- 1) "ret til at rejse":

retten til at passere Fællesskabets indre grænser og til at rejse igennem eller tage ophold af kort varighed i en medlemsstat, uden at vedkommende er forpligtet til at indhente visum fra den eller de medlemsstater, på hvis område denne ret udøves

2) "opholdstilladelse":

enhver tilladelse udstedt af en medlemsstats myndigheder, hvorefter en person kan opholde sig på medlemsstatens område, og som er opført på den i artikel 3, stk. 4, omhandlede liste

3) "visum efter artikel 2, nr. 3":

et visum, der er gyldigt for hele Fællesskabet, og som anerkendes gensidigt med henblik på passage af medlemsstaternes ydre grænser

4) "statsborgere i tredjelande":

enhver person, der ikke er unionsborger i medfør af artikel 8, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Artikel 3

1. Medlemsstaterne indrømmer statsborgere i tredjelande, der er indehavere af en gyldig opholdstilladelse udstedt af en anden medlemsstat, ret til at rejse.

Disse personer kan rejse i en uafbrudt periode på højst tre måneder på de øvrige medlemsstats område, forudsat at de opfylder følgende betingelser:

- at de er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse og et gyldigt rejsedokument
- at de har de midler til deres underhold, der er nødvendige til det påtænkte ophold eller den påtænkte gennemrejse og til tilbagerejsen til den medlemsstat, der har udstedt opholdstilladelsen, eller til rejsen til et tredjeland, hvortil deres adgang er sikret.

2. Medlemsstaterne tillader på de i bilaget fastsatte betingelser og efter de deri fastsatte retningslinjer, at en person, til hvem de har udstedt en opholdstilladelse, og som opholder sig ulovligt på en anden medlemsstats område, vender tilbage til deres område, også selv om nævnte opholdstilladelse er udløbet.

3. En statsborger i et tredjeland med en af en medlemsstat udstedt opholdstilladelse, som udøver retten til at rejse, kan udvises, såfremt han ikke opfylder de i stk. 1 fastsatte betingelser, eller såfremt han frembyder fare for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller de internationale forbindelser i den medlemsstat, hvori han udøver denne ret til at rejse.

4. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen og de øvrige medlemsstater en liste over de dokumenter, de udsteder som opholdstilladelser med henblik på denne artikel, samt enhver ændring af denne liste.

Kommissionen offentliggør disse lister samt eventuelle senere ændringer heraf i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Artikel 4

1. Medlemsstaterne indrømmer statsborgere i tredjelande, som er i besiddelse af et visum efter artikel 2, nr. 3, ret til at rejse.

Disse personer kan rejse på medlemsstaternes område under hele det ophold, der er godkendt ved dette visum, forudsat at de er i besiddelse af rejselegitimation forsynet med et gyldigt visum og opfylder den i artikel 3, stk. 1, andet led, fastsatte betingelse.

2. Medlemsstaterne indrømmer statsborgere i tredjelande, der af samtlige medlemsstater er fritaget fra visumpligten, ret til at rejse.

Disse personer kan rejse på medlemsstaternes område i højst tre måneder inden for en seks måneders periode fra datoen for den første indrejse på en af medlemsstaternes område, for så vidt de er i besiddelse af gyldig rejselegitimation og opfylder den i artikel 3, stk. 1, andet led, fastsatte betingelse.

3. Stk. 2 finder ligeledes anvendelse på statsborgere i tredjelande, der er pålagt visumpligt af en række medlemsstater.

Deres ret til at rejse begrænses dog til de medlemsstater, der har fritaget de pågældende statsborgere i tredjelande fra visumpligten, medmindre de er i besiddelse af et visum efter artikel 2, nr. 3.

I sidstnævnte tilfælde begrænses opholdet i de medlemsstater, der kræver visum, til den periode, der er tilladt ifølge visumet.

4. Bestemmelserne i denne artikel er ikke til hinder for, at en medlemsstat tillader en statsborger i et tredjeland at tage ophold i længere tid end tre måneder på dens eget område.

5. En statsborger i et tredjeland, der har fået adgang til Fællesskabet med henblik på et kortvarigt ophold, og som udøver retten til at rejse, kan udvises, såfremt han ikke opfylder de i stk. 1 eller 2 fastsatte betingelser, afhængigt af om han er pålagt visumpligt eller ej, og såfremt han frembyder en fare for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller de internationale forbindelser i den medlemsstat, i hvilken han udøver denne ret til at rejse.

Artikel 5

Medlemsstaterne kan kræve, at personer, der udøver retten til at rejse, anmelder deres ophold på deres område.

Artikel 6

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 31. december 1996. De underretter straks Kommissionen herom.

Når medlemsstaterne vedtager disse love og bestemmelser, skal de indeholde en henvisning til dette direktiv, eller de skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for denne henvisning fastsættes af medlemsstaterne.

Artikel 7

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Artikel 8

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

Formand

BILAG

Betingelser og retningslinjer for medlemsstaternes tilbagetagelse af statsborgere fra tredjelande, som er i besiddelse af en af dem udstedt opholdstilladelse eller foreløbig opholdstilladelse, og som opholder sig ulovligt på en anden medlemsstats område (direktivets artikel 3, stk. 2)

1. Disse bestemmelser om tilbagetagelse finder anvendelse på statsborgere i tredjelande, der er i besiddelse af en opholdstilladelse i henhold til artikel 2, nr. 2, og som udøver retten til at rejse, men opholder sig ulovligt på en anden medlemsstats område.

Bestemmelserne berører ikke medlemsstaternes forpligtelse til i overensstemmelse med Dublin-konventionen om asylret at tilbagetage asylansøgere, der opholder sig ulovligt i en anden medlemsstat.

2. Såfremt en person omfattet af punkt 1 er indrejst i en medlemsstat fra en anden medlemsstat med henblik på et kortvarigt ophold eller en gennemrejse efter artikel 3, stk. 1, og opholder sig der ulovligt, skal han straks begive sig til den medlemsstat, hvortil han har opholdstilladelse, medmindre han får tilladelse til at begive sig til en andet land, hvor han er sikret indrejse.

En statsborger i et tredjeland, der ønsker at begive sig til et andet land, skal dokumentere, at han kan indrejse i dette, f.eks. ved forevisning af en indrejsetilladelse eller gyldigt visum, samt at han er i besiddelse af nødvendige midler, f.eks. i form af en billet eller anden rejsehjemmel, kontante midler eller indestående på bankbog, til transport til og ophold i det land, hvor han kan indrejse.

3. Nægter en statsborger i et tredjeland, som opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, at udrejse frivilligt, er medlemsstaterne forpligtet til at tilbagetage den pågældende efter nedenstående retningslinjer.

Er den pågældende person i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse gældende i en anden medlemsstat, er den medlemsstat, der har udstedt tilladelsen, forpligtet til at tilbagetage den pågældende person.

Medlemsstaterne skal desuden tilbagetage en statsborger i et tredjeland i henhold til artikel 3, stk. 2, i en periode på indtil to måneder efter udløbet af opholdstilladelsens gyldighedsperiode.

Tilbagetagelsespligten er betinget af, at der fremsættes anmodning om tilbagetagelse senest én måned efter, at myndighederne er blevet bekendt med den pågældende persons ulovlige tilstedeværelse i medlemsstaten.

4. Tilbagetagelsen af personen skal finde sted efter, at de kompetente myndigheder i ansøgermedlemsstaten har forelagt en anmodning, som godtgør, at den pågældende person er i besiddelse af en gyldig opholdstilladelse i den medlemsstat, som opfordres til at tilbagetage ham.

En medlemsstat, der modtager en anmodning efter punkt 3, skal besvare anmodningen inden for otte dage. Hvis medlemsstaten ikke reagerer inden for denne frist, anses den for at acceptere tilbagetagelsen, medmindre den udtrykkeligt har anmodet om, at denne frist forlænges med en uge.

Den medlemsstat, der har modtaget anmodningen, skal senest inden en måned overtage den person, som den har accepteret at tilbagetage. Denne frist kan efter aftale mellem de pågældende to medlemsstater forlænges, hvis medlemsstaten, der ønsker en forlængelse af fristen, indgiver en udtrykkelig og begrundet anmodning herom.

Medlemsstaterne tilsender hinanden lister over, hvilke myndigheder der er kompetente til at behandle anmodninger om tilbagetagelse, samt de lokaliteter i tilknytning til grænserne, hvor tilbagetagelse kan foretages.

5. De økonomiske omkostninger, som tilbagetagelsen indebærer, afholdes af den pågældende person. Såfremt den pågældende ikke er i stand til at afholde udgifterne, afholdes udgifterne indtil det sted, hvor tilbagetagelsen skal finde sted, som udgangspunkt af den medlemsstat, der anmoder om tilbagetagelsen.

ISSN 0254-1459

KOM(95) 346 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

06 11

Katalognummer: CB-CO-95-411-DA-C

ISBN 92-77-92324-5

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg