



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 12.07.1995
KOM(95) 347 endelig udg.

95/0201 (CNS)

Forslag til
RÅDETS DIREKTIV
om afskaffelse af personkontrol ved de indre grænser

(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 beskyttelsesklausul. 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

A. Baggrund

1. Kommissionen redegjorde i sin meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet af 8. maj 1992 om "Ophævelse af grænsekontrol"⁽¹⁾ for sin fortolkning af EF-traktatens artikel 7A (tidligere artikel 8A).

Den retlige fortolkning, som er indeholdt i meddelelsen (jf. bilaget), kan kort beskrives som følger⁽²⁾:

- *"I Fællesakten defineres det indre marked som et "område uden indre grænser", og formålet hermed er at give de i traktaten knæsatte principper om fri bevægelighed en ny dimension. EF's indre marked skal fungere på samme vilkår som et nationalt marked. Varer, tjenesteydelser, kapital og personer skal kunne cirkulere uden grænsekontrol mellem medlemsstaterne på samme måde som mellem regionerne i en stat.*
- *Dette "område uden indre grænser" er først en realitet, når det omfatter alle varer, tjenesteydelser, alle kapitalbevægelser og personer på dette område. Navnlig vil enhver fortolkning af artikel 8A, der medfører, at den frie bevægelighed for personer kun gælder for EF-borgere, gøre bestemmelsen virkningsløs.*
- *Det står klart, at målet skal nås inden den 31. december 1992...*
- *Artikel 8A indeholder en forpligtelse for EF og dermed også for medlemsstaterne til at nå dette resultat, og forpligtelsen er først opfyldt, når alle kontrolforanstaltningerne er ophævet.*

Målet i artikel 8A er således klart og enkelt og giver ikke mulighed for at udøve et skøn. Ophævelsen af grænsekontrollen fratager imidlertid ikke de kompetente myndigheder deres beføjelse til at operere inden for hele deres geografiske område helt ud til dets grænse. Da kontrollen imidlertid ikke længere må udløses af grænseoverskridelsen, skal den være led i en kontrolordning for hele området. Beføjelser til at udøve kontrol eller pålægge sanktioner, der kun gælder ved passage af en indre grænse, vil således være i strid med artikel 8A."

2. Det må konstateres, at det kun er den i artikel 7A fastlagte frie bevægelighed for personer, der endnu ikke er gennemført.

(1) SEK(92) 877 endelig udg.

(2) Jf. side 3 i meddelelsen.

De væsentlige ledsageforanstaltninger for afskaffelsen af kontrol er nemlig enten vedtaget men endnu ikke iværksat (som f.eks. Dublin-konventionen af 15. juni 1990 om fastlæggelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives i en af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater) eller under forberedelse (som f.eks. forordningen om udpegning af de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser og konventionen om personkontrol ved passage af medlemsstaternes ydre grænser).

3. En gennemførelse af de væsentlige ledsageforanstaltninger vil sammen med EF-traktatens artikel 7A kunne sætte afskaffelsen af personkontrollen ved de indre grænser i gang.

Om ikke andet så dog af hensyn til den juridiske klarhed og sikkerhed vil det imidlertid være hensigtsmæssigt især at:

- tydeliggøre anvendelsesområdet for forbuddet mod at udføre kontrol eller kræve formaliteter opfyldt ved de indre grænser
- bekræfte, at alle personer, uanset statsborgerskab, er omfattet af afskaffelsen af kontrol ved de indre grænser
- definere begrebet "indre grænser", især for luft- og søhavnes vedkommende
- fastlægge det geografiske anvendelsesområde for princippet om afskaffelse af kontrol ved de indre grænser.

Disse elementer, som er harmoniseret og koordineret i nærværende forslag, udgør en integrerende del af begrebet "indre marked" for så vidt angår den frie bevægelighed for personer, og har dermed direkte indvirkning på EF-markedet. Artikel 100A kan imidlertid ikke danne retsgrundlag på dette område, da denne artikel ikke finder anvendelse på fri bevægelighed for personer. Forslaget er derfor udarbejdet på grundlag af EF-traktatens artikel 100. Denne fremgangsmåde stemmer overens med retsgrundlaget - artikel 100A - for Rådets forordning (EØF) nr. 3925/91 af 19. december 1991 om afskaffelse af kontrol og formaliteter gældende for håndbagage og indcheckede bagage tilhørende personer, der foretager en flyvning inden for Fællesskabet, samt for bagage tilhørende personer, der foretager en overfart ad søvejen inden for Fællesskabet⁽³⁾.

4. Afskaffelse af personkontrol ved de indre grænser hænger nært sammen med iværksættelsen af de væsentlige ledsageforanstaltninger, hvorfor der skal tages højde for, at nærværende direktiv senest skal være gennemført den 31. december 1996. Inden for denne frist skulle Unionen og medlemsstaterne kunne godkende og iværksætte de seneste ledsageforanstaltninger, hvis vedtagelse er under forberedelse.

⁽³⁾ EFT nr. L 374 af 31.12.1991, s. 4.

Kommissionen forpligter sig dog allerede nu til at foreslå en ændring af denne dato, i fald det efter vedtagelsen af nærværende direktiv skulle vise sig, at ledsageforanstaltningerne ikke vil kunne iværksættes inden den 31. december 1996.

5. Det fremgår af ovenstående, at det vedrørende de i afsnit 3 nævnte punkter af hensyn til den juridiske klarhed og sikkerhed er hensigtsmæssigt at harmonisere og koordinere medlemsstaternes nationale lovgivninger om grænsepassage for så vidt angår de indre grænser. EF-traktatens artikel 100 bør danne retsgrundlag for en sådan tilnærmelse af lovgivningerne (jf. afsnit 3 ovenfor) og indebærer, at forslaget udformes som et direktiv.
- 5a. For så vidt angår direktivets geografiske anvendelsesområde skal det bemærkes, at princippet om afskaffelse af kontrol og formaliteter over for personer ved de indre grænser skal finde anvendelse i de områder, hvor den i EF-traktatens artikel 8A (ny) fastsatte frie bevægelighed for personer finder anvendelse.

Der skal dog i denne henseende tages hensyn til følgende elementer:

- først og fremmest afhænger afskaffelsen af personkontrol af iværksættelsen af væsentlige ledsageforanstaltninger
- dernæst er det geografiske anvendelsesområde for en række af de nævnte ledsageforanstaltninger endnu ikke fastlagt: det drejer sig her især om en række af medlemsstaternes områder/særlige beliggenhed.

Det er derfor nødvendigt at sikre overensstemmelse mellem de geografiske anvendelsesområder for alle foranstaltninger, der bidrager til opfyldelsen af målsætningen i artikel 7 A.

B. Bemærkninger til artiklerne

Artikel 1: afskaffelse af kontrol og formaliteter over for personer ved de indre grænser

6. I artikel 1, stk. 1, bekræftes den forpligtelse, som medlemsstaterne har påtaget sig ved at tilføje artikel 7A (tidligere artikel 8A) til EF-traktaten: medlemsstaterne skal sikre, at passage af en indre grænse i det indre marked behandles på samme måde som passage af en grænse mellem provinser, amter, regioner Det følger heraf, at:
 - passage af en indre grænse ikke i sig selv kan udløse kontrol eller formaliteter
 - enhver person, uanset statsborgerskab, i princippet frit kan passere de indre grænser
 - de indre grænser kan passeres alle steder og ikke kun ved godkendte grænseovergange.

7. Gennemførelsen af målsætningen om afskaffelse af kontrol ved de indre grænser indebærer imidlertid ikke, at de indre grænser (og området i umiddelbar tilknytning hertil) bliver et forbudt område, hvor kontrol overhovedet ikke må finde sted. Det er kun grænsekontrol og -formaliteter, der forbydes (jf. artikel 3, stk. 4). Derfor fastlægges det i artikel 1, stk. 2, at gennemførelsen af målsætningen om afskaffelse af grænsekontrol og -formaliteter ikke berører de kompetente myndigheders udøvelse af deres politibeføjelser i medfør af den enkelte medlemsstats lovgivning på hele medlemsstatens område. Udøvelse af sådanne beføjelser skal ske uden diskriminering mellem nationale indenlandske bevægelser og grænseoverskridende bevægelser. Beføjelser til at udøve kontrol eller pålægge sanktioner, der kun gælder ved passage af en indre grænse, vil således være i strid med artikel 7A. Eksempelvis vil en kontrol af besiddelse af identitetspapirer eller rejsedokumenter (i en medlemsstat, hvor sådan kontrol i almindelighed henhører under politiets beføjelser), der udføres nogle kilometer efter en indre grænse beliggende på en motorvej, hvor der ikke findes nogen til- eller frakørsel for motorvejen mellem grænsen og det sted, hvor kontrollen udføres, således være diskriminerende og må anses for at være en skjult grænsekontrol.
8. Det skal i samme henseende understreges, at afskaffelse af personkontrol ved de indre grænser ikke indebærer afskaffelse af en eventuel forpligtelse til i henhold til medlemsstaternes nationale lovgivning at bære identitetspapirer eller rejsedokumenter på sig, når man befinder sig på offentlig vej. Det fastsættes således i artikel 1, stk. 2, at afskaffelse af kontrol og formaliteter over for personer ved de indre grænser ikke berører forpligtelser til at være i besiddelse af, til på sig at bære og til at fremvise papirer og dokumenter, som foreskrevet af medlemsstatens lovgivning.

Artikel 2: Midlertidig genindførelse af kontrol

9. Afskaffelsen af kontrol og formaliteter over for personer ved de indre grænser bør ikke sætte sikkerheden i området uden grænser på spil. Der er derfor udarbejdet en række væsentlige ledsageforanstaltninger forud for afskaffelsen af sådan kontrol for at opretholde et højt sikkerhedsniveau.
- Alle disse ledsageforanstaltninger er i princippet tilstrækkelige til at bekæmpe almindelige risici som f.eks. ulovlig indvandring.
10. Der kan dog opstå situationer forbundet med **overordentlig stor risiko**, hvor disse instrumenter ikke er tilstrækkelige, hvorfor det kan være nødvendigt at genindføre personkontrol ved de indre grænser. I artikel 2 fastlægges vilkårene for en medlemsstats genindførelse af en sådan kontrol.

Det fastsættes i artikel 2, stk. 1, at en medlemsstat kan genindføre grænsekontrol, når **den offentlige orden og sikkerhed er alvorligt truet**. Det faktum, at der findes en almindelig risiko - f.eks. fare for ulovlig indvandring - er ikke tilstrækkelig til at bringe beskyttelsesklausulen i anvendelse; de andre ledsageforanstaltninger er i princippet tilstrækkelige til at imødegå sådanne risici. Den pågældende medlemsstat skal være udsat for en konkret og tilstrækkelig alvorlig trussel for medlemsstatens offentlige orden og sikkerhed.

11. Dette forklarer ligeledes, at genindførelse af kontrol ved de indre grænser kun kan være **midlertidig**. Det fastsættes i stk. 3, at tidsrummet for medlemsstatens udøvelse af en sådan kontrol skal begrænses til det strengt nødvendige for at imødegå truslen. Det drejer sig her om anvendelsen af proportionalitetsprincippet.

Det præciseres i denne henseende i stk. 1, at en første genindførelse af en sådan kontrol i tilfælde af en alvorlig trussel kan iværksættes for en periode på højst 30 dage. I så tilfælde er det i henhold til sidste punktum i stk. 1 tilstrækkeligt, at den pågældende medlemsstat underretter Kommissionen og de øvrige medlemsstater med oplysning om alle hensigtsmæssige detaljer. Da det skal dreje sig om en alvorlig trussel, vil det i de fleste tilfælde være nødvendigt med øjeblikkelige foranstaltninger, hvorfor en forudgående høring i mindre grad synes begrundet.

12. Det er naturligvis muligt, at den alvorlige trussel fortsat eksisterer efter perioden på 30 dage. Det præciseres i stk. 2, at i sådanne tilfælde kan kontrol, der er genindført ved de indre grænser, opretholdes i en ny periode på 30 dage. Ved opretholdelse af kontrollen kræves der forudgående høring af Kommissionen og de øvrige medlemsstater. Fravigelsen af princippet om afskaffelse af kontrol ved de indre grænser antager således et større omfang, hvorfor der er behov for en mere grundig efterprøvning af begrundelsen. Dette forudsætter, at den pågældende medlemsstat forud for hver enkelt høring giver oplysning om alle hensigtsmæssige detaljer i overensstemmelse med stk. 1.

Perioden på 30 dage kan forlænges en eller flere gange hver gang under forudsætning af, at de øvrige medlemsstater og Kommissionen er blevet hørt.

Når en medlemsstat genindfører grænsekontrol, er denne forpligtet til at underrette og - i tilfælde af opretholdelse af ovennævnte kontrol efter 30 dage - til at høre de øvrige medlemsstater samt Kommissionen. Sidste punktum i stk. 2, skal sikre, at denne underretnings- og høringsprocedure ikke sætter den pågældende medlemsstats sikkerhed på spil.

13. Med udgangspunkt i proportionalitetsprincippet fastsættes det i stk. 3, at ikke kun varigheden af tidsrummet for kontrollens genindførelse, men også selve kontrollen skal begrænses til det strengt nødvendige for at imødegå truslen.
14. På denne baggrund skal det understreges, at artikel 2 kun giver mulighed for genindførelse af **kontrol** og ikke formaliteter. Det er vanskeligt at tænke sig, at en alvorlig trussel for den offentlige orden og sikkerhed kan fjernes ved blot at indføre grænseformaliteter, som ikke er ledsaget af kontrol.

Artikel 3: definitioner

15. Artikel 3 indeholder først og fremmest en definition af begrebet "indre grænse".

For så vidt angår en landegrænse er definitionen oplagt: det drejer sig om de fælles landegrænser mellem medlemsstaterne.

Det præciseres i nr. 1, første led, at begrebet fælles landegrænse ligeledes omfatter jernbaneterminaler eller landevejsterminaler i tilknytning til bro- eller tunnelforbindelser mellem medlemsstater, selv om sådanne terminaler ikke altid er beliggende nær grænsen, men kan befinde sig inde i landet.

16. Det fastsættes i artikel 3, nr. 1, andet led, at lufthavnene udgør indre grænser for flyvninger inden for Fællesskabet. Definitionen på en flyvning inden for Fællesskabet er indeholdt i nr. 2 og svarer til den definition, der er indeholdt i artikel 2, nr. 3, i Rådets forordning (EØF) nr. 3925/91 af 19. december 1991 om afskaffelse af kontrol og formaliteter gældende for håndbagage og indchecket bagage tilhørende personer, der foretager en flyvning inden for Fællesskabet, samt for bagage tilhørende personer, der foretager en overfart ad søvejen inden for Fællesskabet⁽⁴⁾.

17. Det fastsættes i artikel 3, nr. 1, tredje led, at søhavne udgør indre grænser for overfarter ad søvejen inden for Fællesskabet. Definitionen på begrebet "overfart ad søvejen inden for Fællesskabet" er taget fra artikel 2, nr. 5, i Rådets forordning (EØF) nr. 3925/91.

18. De her omhandlede definitioner på begrebet "indre grænse" stemmer overens med forslaget til konvention om personkontrol ved passage af medlemsstaternes ydre grænser, hvori det især er fastlagt (jf. artikel 1, stk. 1, litra h), at "luft- og søhavne, undtagen når de betragtes som indre grænser i overensstemmelse med de akter, der vedtages i medfør af EF-traktaten", udgør ydre grænser.

19. Artikel 3, nr. 4, indeholder definitionen på "grænsekontrol og -formalitet".

Det fremgår af ovenstående, at passage af en indre grænse i sig selv ikke kan udløse kontrol eller formaliteter.

Begrebet grænsekontrol defineres derfor først og fremmest som "enhver kontrol, der udøves af en medlemsstats offentlige myndigheder på grund af eller i anledning af passage af en indre grænse".

Med forbehold for anvendelse af artikel 2 kan medlemsstaterne kun udøve sådan kontrol, som er omhandlet i artikel 5-7 i forslaget til konvention om personkontrol ved passage af medlemsstaternes ydre grænser. De offentlige myndigheder har således hverken ret til at anmode personer, der passerer en indre grænse, om forevisning af rejsedokumenter eller ret til at udspørge personerne om rejsens formål, personernes midler til fornødenheder osv.

⁽⁴⁾ EFT nr. L 374 af 31.12.1991, s. 4.

20. På nuværende tidspunkt giver passage af de indre grænser ikke kun anledning til kontrol udøvet af de offentlige myndigheder, men også kontrol udøvet af andre personer, herunder især transportvirksomheder.

Det drejer sig om transportvirksomhedernes kontrol af rejsedokumenter for at undgå sanktioner i henhold til medlemsstaternes nationale lovgivninger - 10 medlemsstater har indført sådan lovgivning - om transportvirksomhedernes ansvar i de tilfælde, hvor de transporterer personer, der ikke er i besiddelse af de krævede rejsedokumenter for at få adgang til den pågældende medlemsstats område.

Disse kontrolforanstaltninger er ikke påkrævet i henhold til de pågældende lovgivninger, men er en logisk følge heraf.

De pågældende nationale lovgivninger skelner ikke mellem de forskellige steder, hvor transporterne påbegyndes og finder derfor anvendelse på såvel internationale transporter som transporter inden for Fællesskabet. Derimod finder lovgivningerne af indlysende årsager ikke anvendelse på indenlandske transporter.

Logikken bag det indre marked strider således mod en opretholdelse af de kontrolforanstaltninger, der udføres af transportvirksomhederne ved de indre grænser på et tidspunkt, hvor de offentlige myndigheders kontrol skal afskaffes. Det er nemlig den offentlige ret (straffe- eller forvaltningsret) i en medlemsstat, der ligger til grund for den kontrol, der udføres af transportvirksomhederne, og som derfor må betragtes som en "foranstaltning med tilsvarende virkning". Det er ikke muligt at tillade "uddelegering af kontrolbeføjelser".

Medlemsstaterne bør derfor ophæve alle bestemmelser, som forpligter personer, såsom transportvirksomheder, til at udføre kontrol som følge af passage af en indre grænse.

Med hensyn til afskaffelsen af personkontrol som omhandlet i traktatens artikel 7A, har man i øvrigt hidtil kun beskæftiget sig med de eksterne aspekter af sanktionerne over for transportvirksomhederne, dvs. i forbindelse med befordringer fra tredjelande til Fællesskabet. Et sådant sanktionssystem har været betragtet som en nødvendig ledsageforanstaltning. Konventionen om personkontrol ved passage af medlemsstaternes ydre grænser pålægger derfor medlemsstaterne at indføre sanktioner over for transportvirksomheder, som fra et tredjeland til deres eget nationale område ad luft- eller søvejen befordrer udlændinge, der ikke er i besiddelse af de krævede rejsedokumenter.

For så vidt angår de indre grænser er problemstillingen med hensyn til asylansøgere behandlet i Dublin-konventionen om ansvaret for behandlingen af asylansøgninger.

For at undgå enhver misforståelse skal det præciseres, at:

- de her beskrevne indvendinger mod lovgivningerne om transportvirksomhedernes ansvar kun vedrører deres anvendelse på befordringer inden for Fællesskabet og ikke deres anvendelse på befordringer fra tredjelande

- indvendingerne kun er rettet mod "grænsekontrol", der udføres inden for rammerne af lovgivningen om transportvirksomhedernes ansvar, og ikke andre former for identitetskontrol, der måtte udføres af transportvirksomhederne, herunder især med henblik på kontrollere billetter udstedt på navn, som ligeledes kan foretages ved indenlandske befordringer. Nærværende direktiv bestrider heller ikke den kontrol, der udføres af medlemsstaterne eller transportvirksomheden med henblik på at sikre personers og varers sikkerhed under befordringen.
21. Når passage af en indre grænse i det indre marked skal behandles på samme måde som passage af en grænse mellem provinser, amter, regioner osv. i et nationalt marked, må ikke kun kontrol, men også formaliteter i tilknytning til passage af en indre grænse afskaffes.

Det fastsættes i artikel 3, nr. 4, at grænseformaliteter skal forstås som enhver form for formalitet, hvorom der stilles krav til en person ved passage af en indre grænse, og som personen skal udfylde i anledning af passagen. Det drejer sig især om passagerers forpligtelse til at udfylde ind- og udrejseformularer i forbindelse med flyvninger eller overfarter ad søvejen inden for Fællesskabet. Sådanne formaliteter, som ikke pålægges passagerer, der rejser inden for et og samme land, bør afskaffes. Endvidere skal det forbydes at opretholde systemer, der indebærer anmeldelse af ankomst - selv om sådanne i sig selv ikke er uforenelige med det indre marked - når sådanne anmeldelser skal forevises ved den indre grænse.

Artikel 4: Beretning om direktivets anvendelse

22. På grund af direktivets store betydning fastsættes det i artikel 4, at Kommissionen to år efter det tidspunkt, fra hvilket direktivet finder anvendelse, og derefter hvert tredje år, skal udarbejde en beretning til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget om direktivets anvendelse.

Artikel 5: Gennemførelsesfrist

23. Da afskaffelsen af personkontrol ved de indre grænser hænger nært sammen med iværksættelsen af de væsentlige ledsageforanstaltninger, kan dette direktiv først anvendes fra den dato, hvor den sidste af disse foranstaltninger gennemføres.

Da det imidlertid dels i sig selv er uacceptabelt at fastsætte en ubestemt frist for gennemførelsen, dels skal sikres, at de endnu igangværende drøftelser om et begrænset antal ledsageforanstaltninger tilendebringes hurtigst muligt, bør der fastsættes en præcis dato for direktivets gennemførelse.

I betragtning af det stadium, som de igangværende drøftelser har nået, og det tidsrum, som er nødvendigt for iværksættelsen af de væsentlige ledsageforanstaltninger, bør denne dato fastsættes til den 31. december 1996.

BILAG

Uddrag fra Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet
af 8. maj 1992 om
"Ophævelse af grænsekontrol" (SEK(92) 877 endelig udg.)

KOMMISSIONENS HOLDNING TIL
FORTOLKNINGEN AF EF-TRAKTATENS ARTIKEL 8A

1. Kommissionen redegør i sin meddelelse af 18. december 1991 (KOM(91) 549) for de mange forskellige former for kontrol og formaliteter ved Fællesskabet indre grænser og for de mange forskellige foranstaltninger, der derfor skal vedtages. Det understreges, at det er samtlige formaliteter, der skal afskaffes for at sikre den fulde virkning af artikel 8A, idet den politiske dimension af det i artikel 8A fastsatte mål ville blive sat på spil, hvis blot en enkelt af disse formaliteter blev bibeholdt.

Ud fra denne synsvinkel er det nødvendigt at få belyst retsvirkningen af denne bestemmelse, og det gøres ved at fastlægge dens anvendelsesområde og formålet med den.

A) Et område uden grænser

2. Først og fremmest må man præcisere betydningen af begrebet "det indre marked", som udgør det mål, der skal nås.

Det fremgår af Domstolens retspraksis inden vedtagelsen af Den Europæiske Fælles Akt, at det fælles marked er et meget vidt begreb: "det betyder, at der skal ske en fjernelse af alle hindringer for handelen i Fællesskabet med henblik på at sammensmelte de nationale markeder i et enkelt marked, der frembyder størst mulig lighed med et egentligt hjemmemarked". (Domstolens dom af 5. maj 1982 i sag 15/81, Schul, Sml. 1982, 1409 - præmis 33). Domstolen anvendte i denne sammenhæng begrebet "det indre marked" i samme betydning som et nationalt marked.

Begrebet "det indre marked" ligger altså i princippet i forlængelse af det fælles marked, som det udgør afslutningen på, nemlig gennemførelse af EF-markedet under vilkår svarende til betingelserne på et nationalt hjemmemarked:

Denne opfattelse bekræftes af den definition, der gives af det indre marked i artikel 8A, stk. 2: det "indebærer et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat".

Med henvisningen til de fire former for fri bevægelighed er det klart, at det indre marked i henhold til artikel 8A skal ses i forlængelse af det fælles marked. Men det første element i definitionen af det indre marked, et område uden indre grænser, udgør et nyt element i traktaten: I Den Europæiske Fælles Akt slås det fast, at de vanskeligheder, der hindrer det fælles markeds funktion, og som skyldes tilstedeværelsen af de indre grænser, skal være fjernet senest den 31. december 1992. Således er der med artikel 8A indført et nyt mål i traktaten, nemlig oprettelse af et område uden indre grænser.

I sin hvidbog om virkeliggørelsen af det indre marked havde Kommissionen skelnet mellem de fysiske, tekniske og afgiftsmæssige grænser. I nærværende dokument fokuseres der på de fysiske grænser.

3. For at Fællesskabet skal blive et egentligt indre marked, som fungerer på et hjemmemarkeds betingelser, må de fysiske grænser afskaffes, dvs. enhver form for kontrol, formaliteter, procedurer, verifikationer, undersøgelser, inspektioner osv. (herefter benævnt "kontrol") ved de indre grænser, ligesom der heller ikke foretages kontrol ved grænserne mellem regionerne inden for et nationalt marked.

Dette er et klart og enkelt mål. Det er en forpligtelse til at opnå et resultat, som udelukker enhver mulighed for at foretage et skøn: alle former for grænsekontrol, som er indført i henhold til en fællesskabsbestemmelse, og alle andre former for kontrol, som medlemsstaterne foretager ved de indre grænser, skal ophæves i Fællesskabet uden hensyn til deres form eller berettigelse.

Ligesom det er tilfældet på et nationalt marked, mister de nationale myndigheder naturligvis ikke retten til at udøve deres beføjelser overalt på deres område. Også interne kontroller, der foretages i et område i nærheden af en indre grænse, kan betragtes som forenelig med det indre marked på betingelse af, at de foretages efter regler, der svarer til dem, der gælder for de kontroller, der gennemføres andre steder på medlemsstatens område - især med hensyn til hyppighed, grundighed og eventuelle sanktioner.

Under alle omstændigheder er overskridelsen af en indre grænse ikke længere en begivenhed, der udløser en kontrol.

B) Et område uden grænser for alle varer

4. Der er ingen tvivl om, at artikel 8A omhandler alle varer uden hensyn til deres oprindelse eller art. Fællesskabets grundlag er nemlig en toldunion (artikel 9, stk. 1 ff.), hvor varer hidrørende fra tredjelande behandles på samme måde som varer med oprindelse i medlemsstaterne, når først de er overgået til fri omsætning i Fællesskabet.
5. Dette vil ikke sige, at der vil være tale om fuldstændig fri bevægelighed her for alle former for varer. Ligesom på et hjemmemarked kan Fællesskabet, eller alt efter forholdene i medlemsstaterne, inden for de grænser, der er afstukket i artikel 36, forbyde eller begrænse markedsføringen af visse produkter på det indre marked. Blot ville udøvelsen af denne beføjelse ikke kunne medføre kontrol ved de indre grænser.

C) Et område uden grænser for alle personer

6. På samme måde tager udtrykket "fri bevægelighed for personer" i artikel 8A sigte på alle personer, uden hensyn til om de er erhvervsaktive eller ej, og om de er statsborgere i en medlemsstat eller ej. Det indre marked ville nemlig ikke kunne fungere under vilkår svarende til et hjemmemarked, hvis der blev lagt hindringer i vejen for personernes bevægelsesmuligheder inden for dette marked i form af kontrol ved de indre grænser.

Naturligvis må den uhindrede bevægelighed for personer inden for det fælles marked ikke blandes sammen med de rettigheder, der følger direkte af artikel 48-66 - bl.a. adgangen til erhvervs-mæssig beskæftigelse som lønmodtager eller selvstændig og dermed opholdsretten - og som med forbehold af artikel 59, stk. 2, kun tager sigte på statsborgere i medlemsstaterne.

Artikel 8A er blevet indføjet i første del af EF-traktaten ("Principperne"), som også artikel 3 indgår i. Artikel 3c) vedrører ikke kun de personer, der er omfattet af artikel 48-66, men tager med sin generelle formulering også sigte på ikke-erhvervsaktive EF-statsborgere og statsborgere fra tredjelande.

Med vedtagelsen for nylig af direktiv 90/364, hvorved ikke-erhvervsaktive statsborgere fra en medlemsstat gives opholdsret i en anden medlemsstat, har Rådet tilsluttet sig dette synspunkt hvad angår de ikke-erhvervsaktive statsborgere fra en medlemsstat, eftersom betragtningerne udtrykkeligt tager sigte på artikel 3c (som for øvrigt også artikel 8A). Imidlertid findes der ingen objektiv juridisk grund til at drage andre slutninger, når det drejer sig om at skelne mellem statsborgere fra en medlemsstat og statsborgere fra et tredjeland. Domstolens dom af 30.9.1987 (sag 12/86, Demirel, Sml. 1987, 3719) bekræfter desuden, at det henhører under Fællesskabets kompetence at vedtage retsakter om arbejdstagere fra tredjelande.

7. Formuleringen i slutningen af artikel 8A "i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat" fører til samme konklusion. Det drejer sig nemlig kun om et adverbialt led knyttet til verbalformen "est assurée" (= er sikret), hvorved der gøres nærmere rede for, under hvilke betingelser det resultat, man ønsker at nå frem til med artikel 8A, skal opnås, nemlig "i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat". Med andre ord slås der med denne formulering kun fast, at der med artikel 8A i sig selv ikke gives nogen som helst ny beføjelse til Fællesskabet: gennemførelsen af målet, som er nævnt her, skal ske i overensstemmelse med reglerne i traktaten og med beføjelserne i medfør af de andre artikler i traktaten, hvoraf der for øvrigt er nævnt en række i artikel 8A, stk. 1.

Man kan heller ikke bruge den generelle erklæring om artikel 13-19 i Den Europæiske Fælles Akt mod denne fortolkning. Heri hedder det, at "intet i disse bestemmelser [om det indre marked] berører medlemsstaternes ret til at træffe foranstaltninger, som de anser for nødvendige for at kontrollere immigration fra tredjelande og for at bekæmpe terrorisme, kriminalitet, narkotikahandel og ulovlig handel med kunstværker og antikviteter".

En erklæring kan nemlig aldrig gå imod selve sigtet med en artikel i traktaten (dens "effet utile"). Men under alle omstændigheder fører denne erklæring på ingen måde til en fortolkning, der er forskellig fra artikel 8A. Erklæringen tager sigte på fordelingen af beføjelserne mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, hvilket ikke kan berøre fastlæggelsen af det mål, der skal nås. Ophævelsen af kontrollen af varer og personer ved de indre grænser vil sikkert få en række mere eller mindre betydningsfulde konsekvenser for de områder, der er nævnt i erklæringen. Det eneste formål med den generelle erklæring er at lade spørgsmålet stå åbent om, hvilke beføjelser, der skal gøres brug af for at nå det mål, der er fastsat i artikel 8A.

Endelig skal det anføres, at selv om teksten til traktaten om Den Europæiske Union endnu ikke er ratificeret, så fører den ikke til nogen anden konklusion. Det forhold, at medlemsstaterne fremover - med forbehold af Fællesskabets beføjelser - vil betragte visse områder som f.eks. indvandringspolitikken som spørgsmål af fælles interesse, og at Rådet på disse områder kan vedtage fælles holdninger og foranstaltninger, udelukker ikke den konklusion, at det resultat, der ønskes med artikel 8A, er et område uden indre grænser, der står åben for alle personer.

8. Selv om man gik ud fra den antagelse, at artikel 8A kun vedrørte de personer, der er omhandlet i artikel 48-66, ville man for øvrigt nå frem til samme konklusion.

En fuldstændig fjernelse af de fysiske grænser for de personer, som udøver deres ret til fri bevægelighed for personer inden for det fælles marked, medfører nemlig nødvendigvis en total ophævelse af kontrollen med alle (uden hensyn til nationalitet), som overskrider de indre grænser. Enhver anden fortolkning af dette spørgsmål - fjernelsen af de fysiske grænser - ville gå imod selve grundprincippet i artikel 8A (dens "effet utile"). Hvis nemlig medlemsstaterne efter 31. december 1992 fortsat har lov til at undersøge, om en person, der indfinder sig ved grænsen, har statsborgerskab i en medlemsstat eller ej, og om denne person udgør en fare for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed, så ville man i 1993 befinde sig i den samme situation som i dag. Med andre ord ville gennemførelsen af artikel 8A i så tilfælde ikke have nogen som helst virkning.

D) Fri bevægelighed for tjenesteydelser og kapital

9. Endelig siger det næsten sig selv, at området uden indre grænser også skal gennemføres for tjenesteydelser og kapital. Den kendsgerning, at fællesskabsretten stadig i en række tilfælde påbyder eller tillader kontrol af, om visse former for tjenesteydelser (f.eks. inden for transport) eller kapitalbesiddelse, er i overensstemmelse med fællesskabsretten eller den nationale lovgivning, rækker ikke ved den kendsgerning, at sådanne former for kontrol ikke må udføres ved de indre grænser. Sådanne former for kontrol ville ikke blot uundgåeligt og samtidigt udgøre en række hindringer for den fri bevægelighed for personer og varer, men ville også være i direkte modstrid med målet i artikel 8A, hvor disse former for fri bevægelighed udtrykkeligt nævnes i stk. 2.

E) Konklusion

10. Med indførelsen af begrebet det indre marked i traktaten har Den Europæiske Fælles Akt givet Fællesskabet et nyt mål, nemlig oprettelse af et område uden indre grænser. Der fastlægges klart i artikel 8A, at dette mål skal være nået inden udgangen af 1992.

Gennemførelsen af det indre marked kræver imidlertid fuldstændig fjernelse af de fysiske grænser mellem medlemsstaterne for at sikre den fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital i henhold til artikel 8A. Dette mål ville ikke være nået, hvis visse varer eller personer fortsat var underkastet kontrol i forbindelse med overskridelse af de indre grænser. Fællesskabet og dets medlemsstater ville således ikke have opfyldt deres forpligtelse til at nå dette resultat, som har sit udgangspunkt i Den Europæiske Fælles Akt, hvis visse former for kontrol af en eller anden årsag blev bibeholdt den 1. januar 1993.

Forslag til
RÅDETS DIREKTIV
om afskaffelse af personkontrol ved de indre grænser

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;

oprettelsen af det indre marked kræver derfor, at al kontrol og alle formaliteter over for alle personer ved de indre grænser afskaffes; luft- og søhavne har i denne henseende en særlig stilling, da de anvendes i trafikken med såvel de øvrige medlemsstater som med tredjelande; anvendelsen af princippet om fri bevægelighed må imidlertid alligevel føre til en afskaffelse af kontrol og formaliteter over for såvel personer, der foretager en flyvning inden for Fællesskabet, som personer, der foretager en overfart ad søvejen inden for Fællesskabet;

Fællesskabet og medlemsstaterne har besluttet at træffe de foranstaltninger, som de anser for væsentlige med henblik på at fjerne de årsager, som ligger til grund for anvendelsen af grænsekontrol og -formaliteter i medfør af de nationale lovgivninger;

de væsentlige ledsageforanstaltninger er iværksat på tilfredsstillende vis;

for at overholde den klare og betingelsesløse forpligtelse, der er indeholdt i artikel 7 A, bør det under disse omstændigheder af hensyn til den retlige sikkerhed bekræftes, at kontrol og formaliteter ved grænserne inden for Fællesskabet skal afskaffes;

afskaffelsen skal gælde såvel kontrol, der udføres, eller formaliteter, som de offentlige myndigheder kræver opfyldt, som kontrol, der udføres, eller formaliteter, som andre personer kræver opfyldt i medfør af national lovgivning;

det bør fastsættes, under hvilke betingelser en medlemsstat midlertidigt kan genindføre kontrol ved de indre grænser i tilfælde af alvorlig trussel for den offentlige orden eller sikkerhed -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

1. Enhver person kan uanset statsborgerskab passere medlemsstaternes grænser overalt inden for Fællesskabet, uden at en sådan passage undergives en grænsekontrol eller -formalitet.
2. Afskaffelsen af kontrol og formaliteter over for personer ved de indre grænser berører hverken de kompetente myndigheders udøvelse af deres politimæssige beføjelser på hele deres nationale område i henhold til hver enkelt medlemsstats lovgivning eller forpligtelser til at være i besiddelse af og til på sig at bære papirer og dokumenter i henhold til den pågældende medlemsstats lovgivning.

Artikel 2

1. I tilfælde af en alvorlig trussel for den offentlige orden eller sikkerhed kan en medlemsstat for en periode, der ikke overstiger 30 dage, genindføre kontrol ved sine grænser inden for Fællesskabet. Medlemsstaten underretter straks Kommissionen og de øvrige medlemsstater herom med oplysning om alle hensigtsmæssige detaljer.
2. Når den alvorlige trussel for den offentlige orden eller sikkerhed fortsætter ud over de 30 dage, kan medlemsstaten opretholde kontrollen ved sine grænser inden for Fællesskabet for yderligere perioder, der hver især ikke må overstige 30 dage. Der træffes afgørelse om hver forlængelse af perioden efter høring af de øvrige medlemsstater og Kommissionen.

Kommissionen og de øvrige medlemsstater skal efter anmodning fra den pågældende medlemsstat behandle de oplysninger, de modtager som begrundelse for kontrollens opretholdelse, fortroligt.

3. De i stk. 1 og 2 omhandlede kontrolforanstaltninger og varigheden heraf kan ikke gå videre end det strengt nødvendige for at imødegå den alvorlige trussel.

Artikel 3

I dette direktiv forstås ved:

- 1) "en medlemsstats grænse inden for Fællesskabet":
 - medlemsstaternes fælles landegrænser, herunder jernbane- og landevejsterminaler i tilknytning til bro- eller tunnelforbindelser mellem medlemsstater
 - medlemsstaternes lufthavne for så vidt angår flyvninger inden for Fællesskabet
 - medlemsstaternes søhavne for så vidt angår overfarter ad søvejen inden for Fællesskabet

- 2) "flyvning inden for Fællesskabet":

et luftfartøjs passage fra en lufthavn til en anden inden for Fællesskabet, som foregår uden mellemlanding, og som hverken påbegyndes eller afsluttes i en lufthavn i et tredjeland

- 3) "overfart ad søvejen inden for Fællesskabet":

et skibs direkte passage fra en havn til en anden inden for Fællesskabet, hvorved der regelmæssigt sikres forbindelse mellem to eller flere bestemte fællesskabshavne

- 4) "grænsekontrol eller -formalitet":
 - enhver kontrol, der udøves af en medlemsstats offentlige myndigheder eller af andre personer i medfør af en medlemsstats nationale lovgivning, på grund af eller i anledning af passage af en indre grænse
 - enhver formalitet, der kræves opfyldt af en person på grund af passage af en indre grænse, og som skal udfyldes i anledning af passagen.

Artikel 4

Kommissionen udarbejder senest to år efter det tidspunkt, fra hvilket dette direktiv finder anvendelse, og derefter hvert tredje år, en beretning om direktivets anvendelse, som den forelægger for Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg samt Regionsudvalget.

Artikel 5

Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 31. december 1996. De underretter straks Kommissionen herom og tilsender den ligeledes en oversigt over overensstemmelsen mellem hver enkelt af dette direktivs bestemmelser og de relevante nationale retsforordninger vedtaget forud for dette direktiv eller godkendt med henblik på dets gennemførelse.

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

Artikel 6

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

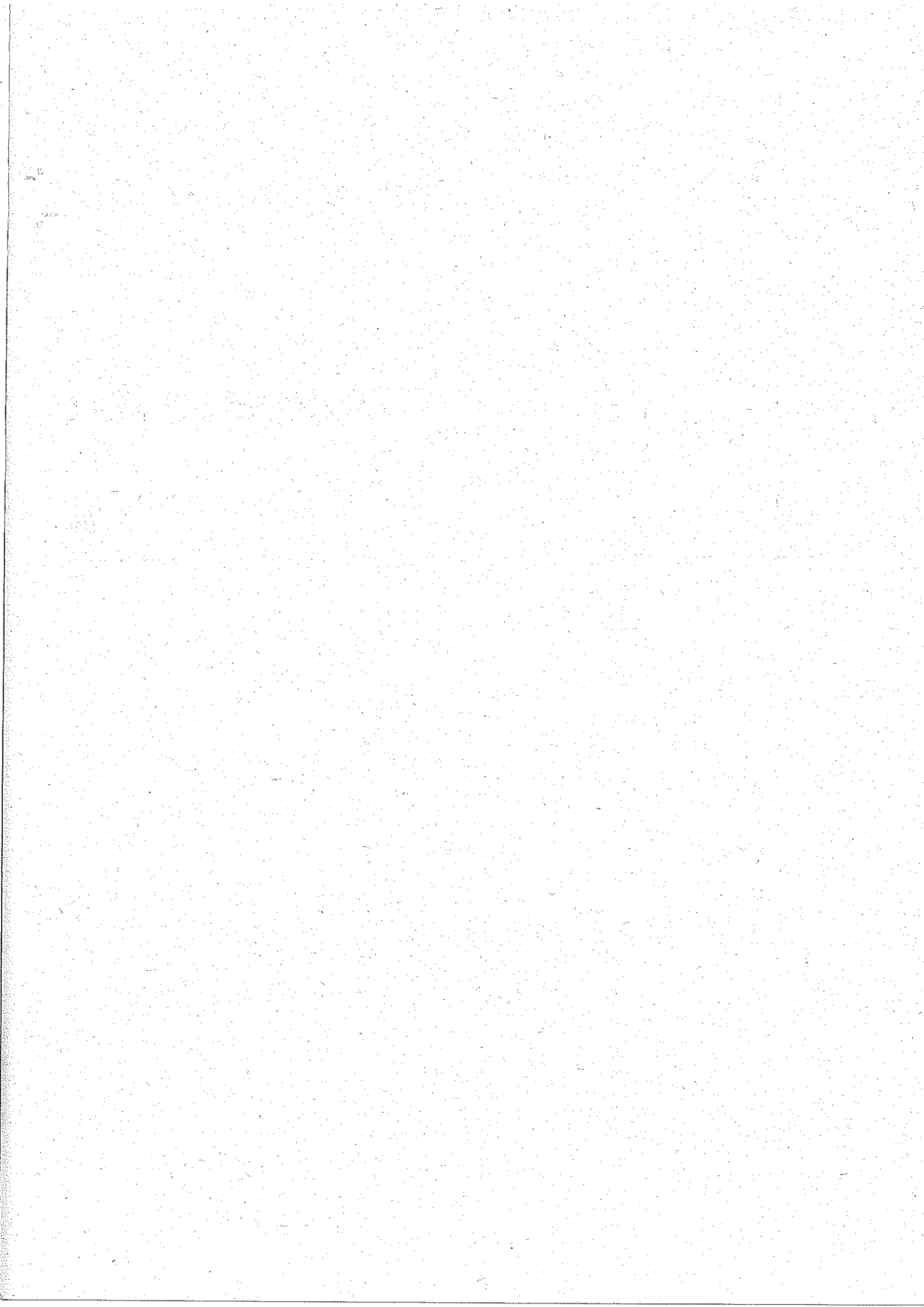
Artikel 7

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

Formand



ISSN 0254-1459

KOM(95) 347 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

06

Katalognummer: CB-CO-95-412-DA-C

ISBN 92-77-92335-0

Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg