



Nr. 6 • Februar 2003

Fri bevægelighed for personer i EU - Fra Schengen til Amsterdam

Siden d. 25. marts 2001 har Danmark sammen med de øvrige nordiske lande deltaget fuldt ud i den praktiske del af Schengen-samarbejdet. Udgangspunktet for Schengen-samarbejdet er ophævelse af personkontrollen ved de fælles grænser samt styrkelse af samarbejdet om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, illegal indvandring, m.m.

1. Baggrund- Schengen-aftalen
2. Schengen-konventionen
3. Schengen og Amsterdam-traktaten
4. Danmark og Schengen-samarbejdet
5. Storbritannien og Irland
6. De nordiske lande
7. Færøerne og Grønland



Schengen-aftalen træder i kraft 26. marts 1995

1. Baggrund – Schengen-aftalen

I begyndelsen af 1980'erne beskæftigede EF sig mere indgående med spørgsmålet om fri bevægelighed for personer i Det Europæiske Fællesskab. I juli 1982 fremlagde Europa-Kommissionen et udkast til Rådets resolution om »lempelse af personkontrollen af medlemsstaternes borgere ved passage af Fællesskabets indre grænseovergange«, men Kommissionens udspil var imidlertid mere vidtgående end der var opbakning til blandt medlemsstaternes ministre i Rådet.

Først ca. 2 år senere kunne Rådet opnå enighed om at vedtage en mindre vidtrækkende resolution om emnet. Den 25. og 26. juni 1984 afholdt Det Europæiske Råd topmøde i den franske by Fontainebleau, hvor EF-landenes stats- og regeringschefer diskutererede, hvordan man kunne tilføre EF-samarbejdet fornyet dynamik ved at gøre det mere nærværende for borgerne – hvordan man kunne skabe »Borgernes Europa«. I Fontainebleau vedtog Det Europæiske Råd bl.a. at nedsætte en ad hoc gruppe, der skulle forberede en række initiativer til styrkelse af EU's image og identitet overfor borgerne, herunder skulle medlemsstaterne arbejde på at fjerne politi- og toldkontrol af persontrafikken ved de indre grænser i EF.

På baggrund af erfaringerne fra Den Nordiske Pasunion fra 1957 og passamarbejdet mellem Benelux-landene fra 1960, blev etablering af fuldstændig fri bevægelighed for personer anset for at have stor symbolsk betydning for EF-integrationen. Opgivelsen af personkontrollen ved grænserne var dog samtidig et følsomt spørgsmål, hvor det var vanskeligt at forene medlemsstaternes synspunkter, når det kom til den praktiske gennemførelse.

Enkelte lande mente imidlertid, at den fri grænsepassage for personer var så vigtig en målsætning, at de valgte at iværksætte et tættere samarbejde herom ved siden af EF-samarbejdet. Den tyske forbundskansler Helmut Kohl og den franske præsident Francois Mitterand indgik således i juli 1984 en bilateral aftale om at lette grænsekontrollen mellem de to lande (Saarbrücken-aftalen). Initiativet fik hurtigt tilslutning fra Benelux-landene, hvilket førte til Schengen-aftalen fra 1985.

Kort efter indgåelse af Schengen-aftalen besluttede et flertal af EU-landene på topmødet i Milano (28.-29. juni 1985) at indkalde til en regeringskonference, hvor landenes stats- og regeringschefer skulle forhandle om ændring af traktaten. På samme topmøde fremlagde Kommissionen sin hvidbog med konkrete anvisninger på etableringen af et Indre Marked – hvilket også indebar fri bevægelighed for personer.

Et halvt år senere var traktatændringen, Den Europæiske Fællesakt, færdigforhandlet. Fællesakten skulle bane vejen for etableringen af Det Indre Marked med fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft.

De daværende 10 EU-lande (Spanien og Portugal blev medlemmer 1. januar 1986, men deltog i forhandlingerne om fællesakten) var imidlertid stadig ikke enige om, hvor langt man skulle gå med hensyn til den fri bevægelighed for personer. Først og fremmest kunne landene ikke blive enige om hvilke personer, der havde ret til at bevæge sig frit over EU-landenes fælles grænser. Visse lande (herunder Storbritannien, Irland og Danmark) fortolkede den fri bevægelighed snævert, så den kun gjaldt for borgere fra EU-landene og ikke for tredjelandsborgere. Disse lande fandt det derfor nødvendigt at bevare en vis kontrol ved de indre landegrænser. Landene bag Schengen-aftalen mente derimod, at den fri bevægelighed burde omfatte alle personer og ønskede på længere sigt helt at fjerne kontrollen ved de indre grænser.

Da EU-landene i løbet af 1980'erne ikke kunne nå frem til en fælles forståelse inden for EU-samarbejdet, besluttede Frankrig, Tyskland, Italien og Benelux-landene selv at gennemføre den fri personbevægelighed inden for egne grænser. Det blev gjort i 1990 ved at disse lande undertegnede Schengen-gennemførelseskonventionen, der realiserede målsætningerne fra Schengen-aftalen fra 1985.



2. Schengen-konventionen

I overensstemmelse med Schengen-aftalen sigter konventionen på at ophæve personkontrollen ved de fælles grænser samtidig med at landenes samarbejde om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, illegal indvandring, m.v. skal styrkes. Bl.a. styrkes:

1. Kontrollen ved landenes ydre grænser, dvs. ved grænserne mellem Schengen-landene og lande, der ikke deltager i Schengen-samarbejdet
2. Samarbejdet mellem de nationale politimyndigheder
3. Informationshåndtering ved oprettelse af et fælles informationssystem SIS (Schengen Information System), som myndighederne i Schengen-landene kan trække på, hvis de skal have oplysninger om f.eks. eftersøgte personer, uønskede udlændinge samt stjalne biler eller våben.

2.1. Kontrol ved de ydre grænser

I forbindelse med afskaffelse af kontrol ved de fælles grænser mellem Schengenlandene skærpes bevogtningen af de ydre grænser. Schengen-konventionen fastlægger bl.a. en række ensartede principper for, hvordan kontrollen ved de ydre grænser skal foregå. F.eks. skal alle indrejsende forevise gyldige rejsepapirer, så deres identitet kan fastslås. »Ikke-Schengen-borgere« skal igennem yderligere et check, hvor det kan undersøges i SIS, om de for eksempel er eftersøgte eller uønskede i Schengen-landene. Bl.a. for at forebygge illegal indvandring skal Schengen-landene også foretage overvågning af de ydre grænser uden for de almindelige kontrolsteder.

Schengen-konventionen giver statsborgere fra trejdelande ret til at opholde og bevæge sig frit på Schengen-landenes område i op til tre måneder, hvis de er i besiddelse af gyldig rejsedokumentation som f.eks. pas eller i visse tilfælde også et

Schengen-visum

Et Schengen-visum udstedt af et Schengen-land, gælder ved rejse rundt i alle Schengen-lande i en periode af højst tre måneder.

EU har vedtaget en forordning (fælles regler) vedr. visum. Denne forordning indeholder som bilag en liste, dels over lande, hvis statsborgere er visumpligtige (negativlisten), og dels over lande, hvis statsborgere er fritaget for kravet om visum (positivlisten). Statsborgere fra lande på negativlisten skal være i besiddelse af et Schengen-visum, hvorimod statsborgere fra lande på positivlisten er fritaget fra visumkravet.

Som følge af Storbritannien og Irlands forbehold over for EU's fælles visumpolitik gælder visumreglerne ikke for disse to lande.

Hvor kan man søge Schengen-visum?

- Hvis man kun skal besøge ét land, skal man søge visum ved det pågældende lands ambassade eller konsulat.
- Hvis man skal besøge flere lande, skal der søges visum ved ambassaden eller konsulatet tilknyttet det land, der kan betragtes som hoveddestination.
- Hvis der ikke er en "hoveddestination" (f.eks. fordi alle lande skal besøges i en kortere periode) skal der søges ved ambassaden eller konsulatet tilknyttet det land, som skal besøges først.

Schengen-visum. Tidligere kunne det forekomme at personer fra tredjelande, der rejste rundt i EU skulle have visum fra hvert enkelt af de lande, de ønskede at besøge. Der er lavet en fælles EU-liste over ca. 125 lande, hvis borgere skal have visum for at kunne rejse ind i Schengen-landene. Listen gælder for indrejse i alle EU-landene med undtagelse af Storbritannien og Irland.

Opindeligt indeholdt Schengen-konventionen også bestemmelser om, hvilket af landene der er ansvarlig for behandling af flygtninges ansøgninger om asyl i Schengen-området. Da EU's asylkonvention, Dublin-konventionen, trådte i kraft i september 1997 blev Schengens-konventionens bestemmelser om behandling af asylansøgninger (Schengen-konventions kapitel 7) erstattet af fælles regler for hele EU.

2.2. Politisamarbejde

Schengen-konventionen indeholder også bestemmelser om samarbejde mellem de nationale politimyndigheder om bekæmpelse af den grænseoverskridende kriminalitet. Politimyndighederne er forpligtet til at yde hinanden bistand med opklaring af forbrydelser - bl.a. med udveksling af oplysninger. Udvekslingen af informationer foregår i henhold til national lovgivning. Schengen-landenes politi- og toldmyndigheder kan også gennemføre fælles kontrolaktioner inden for Schengen-området. Bl.a. har man foretaget to kontrolaktioner vedrørende stjalne biler og smuglerruter for narkotika.

Schengen-konventionen giver politimyndighederne ret til at overskride grænsen ind i et andet Schengen-land, dog kun i forbindelse med observation (skygning) eller forfølgelse (hot pursuit) af en mistænkt. En observation på et andet lands territorium kan i særlige nødstilfælde ske uden forudgående tilladelse fra myndighederne i landet. En egentlig forfølgelse kan kun ske, hvis den pågældende er mistænkt for alvorlige forbrydelser såsom manddrab, bortførelse, gidseltagning, ulovlig handel med narkotika eller lignende.

Danmark og Sverige har afgivet erklæringer om anvendelsen af Schengen-konventionens bestemmelser om grænseoverskridende forfølgelse. Det fremgår blandt andet heraf, at svensk politi får mulighed for at fortsætte en igangværende forfølgelse på dansk territorium op til 25 km fra Øresundsforbindelsens afslutning. Svensk politi vil ikke kunne pågribe personer uden for Øresundsforbindelsens område. Der gælder ingen tilsvarende begrænsning for dansk politis forfølgelse af personer fra Øresundsforbindelsen ind på svensk territorium. Svenske politifolk vil kunne medbringe deres tjenestevåben, men disse

Schengen

Schengen-samarbejdet er opkaldt efter den by i Luxembourg, hvor samarbejdet blev grundlagt i 1985.

Pillepas

Som privatperson kan man indføre og udføre håndkøbsmedicin og receptpligtig medicin til eget brug. Dog skal man anskaffe sig en Schengen-attest, det såkaldte pillepas, når man rejser til et andet EU-land og medbringer medicin, som indeholder euforiserende stoffer. Man kan få udleveret en Schengen-attest gratis på apotekerne, og medicin, der indeholder euforiserende stoffer, må højst indføres til 14 dages forbrug. Ved indførsel fra et af de andre Schengenlande må der dog indføres til 30 dages forbrug.

Medicin, der indeholder særligt stærke euforiserende stoffer (fx cannabis og opium), må kun indføres med særlig tilladelse fra Lægemiddelstyrelsen.

må alene benyttes i nødværge. Svensk politi vil i øvrigt skulle overholde dansk lovgivning og administrativt fastsatte bestemmelser under udførelsen af opgaver i Danmark.

I forhold til Tyskland har Danmark fastsat ligende begrænsninger for grænseoverskridende forfølgelse. Dog er der ikke fastsat geografiske begrænsninger for dansk politi i Tyskland.

I en række af de andre Schengen-lande gælder mindre restriktive betingelser for nabolandenes politimyndigheder. F.eks. har politiet fra Belgien, Frankrig, Luxembourg og Holland ret til at forfølge mistænkte ind på tysk territorium uden nogen former for tidsmæssig eller geografisk begrænsning, og politiet fra disse lande har lov til at standse mistænkte i Tyskland, indtil tysk politi når frem.

2.3. SIS og SIRENE

En central del af Schengen-konventionen i forbindelse med styrkelse af kontrollen af Schengenlandenes ydre grænser og landenes indre sikkerhed er oprettelsen af et fælles informationssystem: Schengen Informationssystemet (SIS). Gennem SIS kan de nationale politi- og toldmyndigheder få adgang til indberetninger fra andre Schengen-lande om f.eks. udviste eller eftersøgte personer eller stjalne biler og våben.

SIS består af en national del med en database i hvert medlemsland (N.SIS) og en central teknisk støttefunktion med en central database (C.SIS), som er placeret i Strasbourg i Frankrig. Informationerne, der ligger i de nationale databaser, og den centrale database er de samme, da det centrale kontor i Strasbourg sender alle informationer eller efterlysninger, det modtager fra en national SIS-enhed, videre til de øvrige nationale SIS-enheder.

Det er de nationale myndigheder, der indberetter oplysninger, og det er dem, der kan søge oplysninger i SIS. Alle indberetninger og søgning af informationer i SIS skal foregå i overensstemmelse med national lovgivning samt en række internationale regler om data- og personbeskyttelse.

Schengen-konventionen indeholder også bestemmelser om personbeskyttelse i forbindelse med registrering af personoplysninger.

Det er bl.a. præciseret hvilke personer samt hvilke personoplysninger, der må registreres i SIS. Registreringen kan f.eks. handle om personer, som et Schengen-land begærer anholdt med henblik på udlevering, eller kriminelle tredjelandborgere, som ønskes afvist ved de ydre grænser. Der kan også være tale om forsvundne personer eller personer, som enten er tiltalt eller skal vidne i en straffesag. Ikke blot oplysninger om personer kan registreres, men også informationer om stjalne køretøjer, våben, identitetspapirer m.v. kan indberettes.



Schengen-landene

Tilsynet med SIS føres dels af en »fælles tilsynsmyndighed«, der tager sig af det centrale Schengen Informationssystem, og dels nationale tilsynsmyndigheder, der kontrollerer at Schengen-konventionens bestemmelser bliver anvendt korrekt i de nationale SIS-enheder. I Danmark er det Registertilsynet, som foretager kontrollen af SIS.

I tilknytning til SIS opretter hvert Schengen-land et såkaldt SIRENE-kontor. SIRENE er en engelsk forkortelse - på dansk betyder SIRENE: Supplerende Oplysninger Påkrævet ved Indrejse i et land. SIRENE-kontorene er ansvarlige for den tekniske og driftsmæssige funktion af de nationale SIS-systemer samt kontrol af at SIS-oplysningerne er korrekte. Kontorene kan efter anmodning fra de andre Schengen-landes myndigheder give supplerende oplysninger om personer, der er registreret i SIS.

3. Schengen og Amsterdam-traktaten

Da Amsterdamtraktaten trådte i kraft den 1. maj 1999 blev Schengen-reglerne en del af EU's regelværk. I en protokol knyttet til Amsterdamtraktaten har EU's Ministerråd enstemmigt fastlagt retsgrundlaget for hver af de bestemmelser eller afgørelser, som udgjorde Schengen-reglerne.

Bestemmelserne vedrørende grænsepassage, visum, samt indrejse og ophold har fået retsgrundlag i EF-traktatens afsnit IV om fri bevægelighed for personer, der er en del af den overstatslige søjle 1.

Bestemmelserne om Schengens Informationssystem (SIS), politisamarbejde og indsatsen mod kriminalitet blevet placeret i EU-traktatens afsnit VI om politisamarbejde, og hører derfor under den mellemstatslige søjle 3.

Nu er Schengen-samarbejdet en del af Den Europæiske Unions institutionelle og juridiske ramme. Det betyder, at EU's Ministerråd har erstattet Schengen-Eksekutivkomitéen og at de nuværende regler inden for Schengen-samarbejdet kun kan ophæves eller videreudvikles ved vedtagelse af nye EU- retsakter efter de herfor gældende procedurer.



Amsterdam-traktaten

4. Danmark og Schengen-samarbejdet

Efter danskernes nej til Maastricht-traktaten ved folkeafstemningen den 2. juni 1992 aftalte Danmark med de andre EU-lande i december 1992 i Edinburgh, at Danmark fik forbehold overfor Maastricht-traktaten på fire områder.

Ét af disse forbehold indebærer, at Danmark ikke kan deltage i overstatsligt samarbejde om retlige og indre anliggender. Eftersom en del af Schengen-reglerne med Amsterdamtraktaten ikrafttræden har fået retsgrundlag i EU's overstatslige samarbejde (i et nyt traktatafsnit i søjle 1 om Visum, asyl, indvandring og andre politikker i forbindelse med den fri bevægelighed for personer) har det været nødvendigt for Danmark at forhandle en særordning med de øvrige EU lande for at sikre at Danmark forsat kan deltage i Schengen-samarbejdet på mellemstatsligt niveau. Det er sket ved indskrivelse af en særlig protokol til Amsterdamtraktaten, som sikrer, at Danmark ikke vil deltage i »søjle 1 beslutninger« vedrørende retspolitik. Som følge heraf er Danmark alene forpligtet på mellemstatsligt niveau af de eksisterende Schengen-bestemmelser, der nu har retsgrundlag i søjle 1, der er det overstatslige samarbejde.

Dette medfører, at hvis Schengen-reglerne ændres som følge af samarbejdet i søjle 1, så deltager Danmark ikke. Danmark vil eksempelvis ikke blive tvunget til at indføre nye EU regler om f.eks. asylansøgere. Danmark skal dog overholde de eksisterende Schengen-bestemmelser om f.eks. ophævelse af de indre grænser, da de allerede er vedtaget med Folketingets tilslutning.

Såfremt EU vedtager en udbygning af de eksisterende Schengen-regler i henhold til det overstatslige afsnit IV i EF-traktaten, kan Folketinget inden for en frist på 6 måneder gennemføre reglerne i dansk lovgivning.

Hvis Danmark beslutter sig herfor, bliver Danmark og de øvrige medlemsstater, der deltager i Schengen-samarbejdet, forpligtet over for hinanden på mellemstatsligt (eller folkeretligt) grundlag.

Danmark vil imidlertid stadig deltage fuldt ud i beslutningsprocessen om udarbejdelse/vedtagelse af nye Schengen-regler, når de har retsgrundlag i det mellemstatslige søjle 3-samarbejde.

5. Færøerne og Grønland

Færøerne og Grønland er ikke omfattet af det danske EU-medlemskab, og derfor er disse dele af Rigsfællesskabet heller ikke omfattet af Danmarks forpligtelser i henhold til EU.

For at kunne opretholde rejsefriheden mellem Danmark og resten af Kongeriget, er der i tilknytning til den danske tiltrædelsesaftale indsat en bestemmelse, hvorefter dansk politi er forpligtet til, ved færøske og grønlandske grænser til lande udenfor Schengen-samarbejdet (f.eks. Canada), at udøve en effektiv personkontrol. Færøerne og Grønland deltager derfor også fremover deltage i det nordiske samarbejde om rejse og pasfrihed.

Ifølge Justitsministeriet er man fra dansk, grønlandsk og færøsk side enige i, at kontrollen ved de ydre grænser i Grønland og på Færøerne skal gennemføres i overensstemmelse med Schengen-reglerne. I forbindelse med tilrettelæggelsen af kontrollen bør man imidlertid tage hensyn til de grønlandske og færøske ønsker om at videreudvikle turisme- og råstofsektoren. Gennemførelsen af kontrollen bør derfor ikke hindre den eksisterende persontrafik med tilknytning til disse områder eller hindre yderligere udvikling heraf. For Grønlands vedkommende bør man endvidere tage hensyn til den fastboende befolknings passage af grænsen mellem Canada og Grønland.

6. De nordiske lande

Den nordiske pasunion indebærer i dag et samarbejde mellem de fem nordiske lande, der bygger på de samme grundprincipper som Schengen-samarbejdet. Ved rejse i Norden foretages der normalt ikke pas- og anden politimæssig kontrol af personer. Samtidig er der et tæt samarbejde mellem de nordiske landes politi- og immigrationsmyndigheder.

En samarbejdsaftale mellem EU og Norge/Island sikrer, at de to nordiske ikke-EU-lande kan deltage fuldt ud i det praktiske Schengen-samarbejde, selvom disse lande ikke er formelle medlemmer af Schengen.

7. Storbritannien og Irland

Storbritannien og Irland har ikke deltaget i det hidtidige Schengen-samarbejde og vil fortsat ikke være forpligtet. Disse to lande har også fået en særlig protokol i Amsterdamtraktaten, som sikrer, at de står uden for beslutninger vedtaget med retsgrundlag i afsnit IV i EF-traktaten.

Storbritannien og Irland kan imidlertid til enhver tid anmode om at deltage i nogle af de eksisterende Schengen-bestemmelser eller udbygninger heraf. Rådet træffer afgørelse herom med enstemmighed. Hvis Storbritannien og Irland beslutter at deltage i samarbejdsområder med retsgrundlag i søjle 1, vil de blive bundet på overstatsligt niveau.

Både Storbritannien og Irland har nu anmodet om og er blevet optaget i den del af Schengen-samarbejdet, som ikke vedrører fri bevægelighed for personer – det vil sige politisamarbejdet, SIS m.m.

Passet skal stadig med

Schengen-konventionen ophæver kravet om forevisning af pas ved passage af Schengen-landenes indre grænser. Der kan dog stadigvæk kræves forevisning af gyldig legitimation efter indrejse. Legitimationskravet betyder, at statsborgere i et Schengen-land skal kunne bevise deres statsborgerskab, hvilket i forhold til danske statsborgere indebærer forevisning af pas.

På grund af den nordiske pasunion behøver danske statsborgere dog ikke at medbringe pas ved rejse i de øvrige nordiske lande.

Schengen-visum

Udlændinge, der har en gyldig opholdstilladelse kan ifølge Schengen-konventionen rejse frit i andre Schengen-lande i en periode på op til tre måneder, såfremt de:

- Har gyldigt rejsedokument (pas)
- Er i besiddelse af gyldig dansk opholdstilladelse, der har bogstaverne: A, B, C, D, E, F, G, H, J, K eller L eller danske lyserøde/hvide opholdsmærkater med angivelse af et af følgende bogstaver: B, C, D, E, F, H eller S.
- Er i stand til at fremlægge dokumentation om opholdets formål og har de nødvendige midler til eget underhold både med hensyn til det påtænkte ophold og til hjemrejse
- Ikke er indberettet som uønskede
- Ikke udgør en trussel for den offentlige orden, nationale sikkerhed eller internationale forbindelser

Disse betingelser gælder også for børn under 18 år.

Meldepligt

Alle Schengenlande med undtagelse af Danmark, Norge og Sverige har indført en pligt for tredjelandsstatsborgere til at melde sig hos de lokale myndigheder senest tre arbejdsdage efter indrejse i landene.

Pligten til at melde sig betyder ikke, at man skal ansøge Schengen-landenes myndigheder om at kunne opholde sig på deres område. Der er alene tale om en registrering af vedkommende hos hjemlandets myndigheder, og pligten til at melde sig gælder kun, hvis man overnatter privat i et andet Schengenland. Overnatter man på hotel, campingplads eller lignende, er det pågældende overnatningssted forpligtet til at give de lokale myndigheder oplysning om, at man befinder sig i landet.