

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

1999



2004

Έγγραφο συνόδου

ΤΕΛΙΚΟ
A5-0388/2000

6 Δεκεμβρίου 2000

*

ΕΚΘΕΣΗ

σχετικά με την πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας ενόψει της έκδοσης κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία δυνάμει θεωρήσεως για διαμονή μακράς διάρκειας (9667/2000 – C5-0374/2000 – 2000/0810(CNS))

Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγητής: Gérard M.J. Deprez

Υπόμνημα για τα χρησιμοποιούμενα σύμβολα

- * Διαδικασία διαβούλευσης
πλειοψηφία των ψηφισάντων
- **I Διαδικασία συνεργασίας (πρώτη ανάγνωση)
πλειοψηφία των ψηφισάντων
- **II Διαδικασία συνεργασίας (δεύτερη ανάγνωση)
*πλειοψηφία των ψηφισάντων για έγκριση της κοινής θέσης
πλειοψηφία των βουλευτών που αποτελούν το Κοινοβούλιο για
απόρριψη ή τροποποίηση της κοινής θέσης*
- *** Σύμφωνη γνώμη
*πλειοψηφία των βουλευτών που αποτελούν το Κοινοβούλιο εκτός
από τις περιπτώσεις που μνημονεύονται στα άρθρα 105, 107, 161
και 300 της Συνθήκης ΕΚ και στο άρθρο 7 της Συνθήκης ΕΕ*
- ***I Διαδικασία συναπόφασης (πρώτη ανάγνωση)
πλειοψηφία των ψηφισάντων
- ***II Διαδικασία συναπόφασης (δεύτερη ανάγνωση)
*πλειοψηφία των ψηφισάντων για έγκριση της κοινής θέσης
πλειοψηφία των βουλευτών που αποτελούν το Κοινοβούλιο για
απόρριψη ή τροποποίηση της κοινής θέσης*
- ***III Διαδικασία συναπόφασης (τρίτη ανάγνωση)
πλειοψηφία των ψηφισάντων για έγκριση του κοινού σχεδίου

(Η ενδεικνυόμενη διαδικασία στηρίζεται στη νομική βάση που πρότεινε η Επιτροπή)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

	Σελίδα
Ιστορικό της διαδικασίας.....	4
ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ.....	5
ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ.....	9
ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ.....	10
ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ.....	15
ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΑΦΟΡΩΝ	19

Ιστορικό της διαδικασίας

Με την από 18ης Ιουλίου 2000 επιστολή του, το Συμβούλιο κάλεσε το Κοινοβούλιο να γνωμοδοτήσει, σύμφωνα με το άρθρο 67 της Συνθήκης ΕΚ, σχετικά με την πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας ενόψει της έκδοσης κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία δυνάμει θεωρήσεως για διαμονή μακράς διάρκειας (11120/2000 - 2000/0810(CNS)).

Κατά τη συνεδρίαση της 4ης Σεπτεμβρίου 2000, η Πρόεδρος του Κοινοβουλίου ανακοίνωσε ότι παρέπεμψε την εν λόγω πρωτοβουλία, για εξέταση επί της ουσίας, στην Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (C5-0374/2000).

Κατά τη συνεδρίαση της 27ης Οκτωβρίου 2000, η Πρόεδρος του Κοινοβουλίου ανακοίνωσε ότι παρέπεμψε επίσης την εν λόγω πρωτοβουλία, για γνωμοδότηση, στην Επιτροπή Αναφορών.

Στις 7 Νοεμβρίου 2000, η Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς επί της νομικής βάσεως, σύμφωνα με το άρθρο 63, παράγραφος 2, του Κανονισμού.

Κατά τη συνεδρίασή της στις 29 Αυγούστου 2000, η Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων όρισε εισηγητή τον κ. Gérard M.J. Deprez.

Κατά τις συνεδριάσεις της στις 2 Οκτωβρίου 2000, 7 Νοεμβρίου 2000 και 5 Δεκεμβρίου 2000, η επιτροπή εξέτασε την πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας καθώς και το σχέδιο έκθεσης.

Κατά την τελευταία ως άνω συνεδρίαση, η επιτροπή ενέκρινε το σχέδιο νομοθετικού ψηφίσματος ομόφωνα.

Ήσαν παρόντες κατά την ψηφοφορία: οι βουλευτές Graham R. Watson, (πρόεδρος), Gérard M.J. Deprez (εισηγητής), Maria Berger (αναπλ. Ozan Ceyhun), Alima Boumediene-Thiery, Michael Cashman, Charlotte Cederschiöld, Carlos Coelho, Giuseppe Di Lello Finuoli, Francesco Fiori (αναπλ. Marcello Dell'Utri) σύμφωνα με το άρθρο 153, παράγραφος 2, του Κανονισμού), Pernille Frahm, Άννα Καραμάνου, Timothy Kirkhope, Ewa Klamt, Baroness Sarah Ludford, Hartmut Nassauer, Elena Ornella Paciotti, Hubert Pirker, Anna Terrón i Cusí, Maurizio Turco (αναπλ. Marco Cappato), Gianni Vattimo και Christian von Boetticher.

Οι γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής Αναφορών και της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς επισυνάπτονται στην παρούσα έκθεση.

Η έκθεση κατατέθηκε στις 6 Δεκεμβρίου 2000.

Η προθεσμία κατάθεσης τροπολογιών θα αναγράφεται στο σχέδιο ημερήσιας διάταξης της περιόδου συνόδου κατά την οποία θα εξετασθεί η έκθεση.

ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΟΤΑΣΗ

Πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας ενόψει της έκδοσης κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία δυνάμει θεωρήσεως για διαμονή μακράς διάρκειας (9667/2000 – C5-0374/2000 – 2000/0810(CNS))

Η εν λόγω πρόταση τροποποιείται ως ακολούθως:

Κείμενο που προτείνει η Γαλλική Δημοκρατία¹

Τροποποιήσεις του Κοινοβουλίου

(Τροπολογία 1)

Αιτιολογική αναφορά 1

Έχοντας υπόψη τη συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, και ιδίως **τα άρθρα 62, παράγραφος 2), στοιχείο β) ii) και 63, παράγραφος 3), στοιχείο α),**

Έχοντας υπόψη τη συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και ιδίως **το άρθρο 62, παράγραφος 3,**

Αιτιολόγηση:

Στην πραγματικότητα, η γαλλική πρωτοβουλία αποσκοπεί στη διευκόλυνση της κυκλοφορίας στο έδαφος των κρατών μελών των κατόχων θεώρησης για διαμονή μακράς διάρκειας, οι οποίοι δεν διαθέτουν ακόμη τίτλο διαμονής για περίοδο που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες.

(Τροπολογία 2)

Αιτιολογική σκέψη 2α (νέα)

Πρέπει να αποφευχθεί, ένας υπήκοος τρίτης χώρας που κατέχει εθνική θεώρηση μακράς διάρκειας που έχει παρασχεθεί από ένα κράτος μέλος, αναμένοντας την άδεια διαμονής του, να αδικείται όσον αφορά την ελευθερία της κυκλοφορίας λόγω της αδικαιολόγητης βραδύτητας των διοικητικών διαδικασιών που ισχύουν στα κράτη μέλη σε σχέση με τη χορήγηση των τίτλων διαμονής.

Αιτιολόγηση:

Η παρούσα τροπολογία προκύπτει από ορισμένες πρακτικές διαπιστώσεις: ο υπήκοος μιας

¹ Δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στην ΕΕ.

τρίτης χώρας που υποβάλλεται στην υποχρέωση θεώρησης και ο οποίος διαθέτει θεώρηση για διαμονή μακράς διάρκειας βρίσκεται σε πολύ δυσμενέστερη θέση σε σχέση με κάθε άλλο αλλοδαπό, και τούτο δεν δικαιολογείται βάσει του δικαίου.

(Τροπολογία 3)
Αιτιολογική σκέψη 3

Είναι σκόπιμο, προκειμένου να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των κατόχων εθνικής θεώρησης για διαμονή μακράς διάρκειας μέχρι να λάβουν τίτλο διαμονής, να προβλεφθεί ότι η θεώρηση αυτή, η οποία επιτρέπει σήμερα μια μόνο διέλευση από το έδαφος των άλλων κρατών μελών με σκοπό τη μετάβαση στο έδαφος του κράτους που έχει χορηγήσει τη θεώρηση, **ισχύει συγχρόνως και ως ομοιόμορφη θεώρηση βραχείας διαμονής**, με την επιφύλαξη ότι ο αιτών πληροί τους όρους εισόδου **και διαμονής** που προβλέπονται **από τη Σύμβαση** εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985, που υπεγράφη στο Σένγκεν στις 19 Ιουνίου 1990.

Είναι **επομένως** σκόπιμο, προκειμένου να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των κατόχων εθνικής θεώρησης για διαμονή μακράς διάρκειας μέχρι να λάβουν τίτλο διαμονής, να προβλεφθεί ότι η θεώρηση αυτή, η οποία επιτρέπει σήμερα μια μόνο διέλευση από το έδαφος των άλλων κρατών μελών με σκοπό τη μετάβαση στο έδαφος του κράτους που έχει χορηγήσει τη θεώρηση, **να ισοδυναμεί με τον τίτλο διαμονής όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία**, με την επιφύλαξη ότι ο αιτών πληροί τους όρους εισόδου που προβλέπονται **στο άρθρο 5, παράγραφος 1, σημεία α, γ και ε της Σύμβασης** εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985, που υπεγράφη στο Σένγκεν στις 19 Ιουνίου 1990, **και ότι δεν είναι εγγεγραμμένος στον εθνικό πίνακα καταχωρίσεων των ενδιαφερομένων κρατών μελών.**

Αιτιολόγηση:

Ο εισηγητής προτείνει αυτή την τροπολογία βασιζόμενος στον διακηρυγμένο στόχο της γαλλικής πρωτοβουλίας, ο οποίος είναι να εξισωθούν, από άποψη ελεύθερης κυκλοφορίας, οι αλλοδαποί που διαθέτουν άδεια διαμονής και εκείνοι που διαθέτουν θεώρηση για διαμονή μακράς διάρκειας αλλά δεν έχουν ακόμη λάβει τον τίτλο διαμονής τους.

(Τροπολογία 4)
Αιτιολογική σκέψη 4

Ένα τέτοιο μέτρο **αποτελεί ένα πρώτο βήμα προς την εναρμόνιση των προϋποθέσεων χορήγησης των εθνικών θεωρήσεων για διαμονή μακράς διάρκειας.**

Ένα τέτοιο μέτρο **αποσκοπεί στη διευκόλυνση της κυκλοφορίας των υπηκόων τρίτων χωρών εντός του εδάφους των κρατών μελών για χρονική περίοδο που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες.**

Αιτιολόγηση:

Βλ. αιτιολόγηση της τροπολογίας 1, καθώς και την ανάπτυξη στην οποία προβαίνει ο εισηγητής στην αιτιολογική του έκθεση.

(Τροπολογία 5)
Άρθρο 1

Το κείμενο του άρθρου **18** της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν αντικαθίσταται ως εξής:
"Άρθρο 18

Οι θεωρήσεις για διαμονή άνω των τριών μηνών είναι εθνικές θεωρήσεις που χορηγούνται από ένα από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τη νομοθεσία του. Μια τέτοια θεώρηση μπορεί – επί τρεις μήνες από την αρχική ημερομηνία ισχύος – να ισχύει συγχρόνως και ως ομοιόμορφη θεώρηση βραχείας διαμονής, εφόσον ο κάτοχός της πληροί τους όρους εισόδου που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία α, γ, δ και ε. Στην αντίθετη περίπτωση, η θεώρηση αυτή επιτρέπει στον κάτοχό της απλώς να διέλθει από το έδαφος των άλλων κρατών μελών προκειμένου να μεταβεί στο έδαφος του κράτους μέλους που έχει χορηγήσει τη θεώρηση, εκτός εάν δεν πληροί τους όρους εισόδου που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία α, γ, δ και ε ή εάν είναι εγγεγραμμένος στον εθνικό πίνακα καταχωρήσεων του κράτους μέλους από το έδαφος του οποίου επιθυμεί να διέλθει."

Αιτιολόγηση:

Βλ. αιτιολόγηση της τροπολογίας 1, καθώς και την ανάπτυξη στην οποία προβαίνει ο εισηγητής στην αιτιολογική του έκθεση.

(Τροπολογία 6)
Άρθρο 2

Το σημείο 2.2 του μέρους I της Κοινής Προξενικής Εγκυκλίου αντικαθίσταται ως εξής:
"2.2 Θεώρηση για διαμονή μακράς

Το κείμενο του άρθρου **21** της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν τροποποιείται ως εξής:
"Άρθρο 21

Μετά την παράγραφο 2, να προστεθεί η ακόλουθη νέα παράγραφος 2α:

2α νέα

Η παράγραφος 1 εφαρμόζεται επίσης στους αλλοδαπούς που είναι κάτοχοι θεώρησης για διαμονή μακράς διάρκειας, εκδοθείσας από ένα κράτος μέλος εν αναμονή της εκδόσεως του τίτλου διαμονής τους.

Η θεώρηση για διαμονή άνω των τριών μηνών είναι εθνική θεώρηση η οποία χορηγείται από κάθε κράτος μέλος σύμφωνα με την εθνική του νομοθεσία. Ωστόσο, *η εν λόγω θεώρηση θα ισχύει, επί τρεις μήνες από την αρχική ημερομηνία ισχύος, και ως ομοιόμορφη θεώρηση βραχείας διαμονής, εφόσον ο κάτοχός της πληροί τους όρους εισόδου που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία α, γ, δ και ε της Σύμβασης και περιέχονται στο μέρος IV της παρούσας Εγκυκλίου. Στην αντίθετη περίπτωση, η θεώρηση αυτή επιτρέπει στον κάτοχό της να διέλθει απλώς από το έδαφος των άλλων κρατών μελών προκειμένου να μεταβεί στο έδαφος του κράτους μέλους που έχει χορηγήσει τη θεώρηση, εκτός εάν δεν πληροί τους όρους εισόδου που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία α, γ, δ και ε ή εάν είναι εγγεγραμμένοι στον εθνικό πίνακα καταχωρήσεων του κράτους μέλους από το έδαφος του οποίου επιθυμεί να διέλθει.*"

Η θεώρηση για διαμονή άνω των τριών μηνών είναι εθνική θεώρηση η οποία χορηγείται από κάθε κράτος μέλος σύμφωνα με την εθνική του νομοθεσία. Ωστόσο, *θα ισχύει επίσης ως ομοιόμορφη θεώρηση διέλευσης που θα επιτρέπει στον κάτοχό της να μεταβεί στο έδαφος του κράτους μέλους που χορήγησε τη θεώρηση, υπό τον όρο ότι η διάρκεια διέλευσης δεν θα υπερβαίνει τις πέντε ημέρες αρχής γενομένης από την ημερομηνία εισόδου, εκτός εάν ο κάτοχος δεν πληροί τους όρους εισόδου ή εάν είναι εγγεγραμμένος ως μη αποδεκτός στο κράτος μέλος από το έδαφος του οποίου επιθυμεί να διέλθει (βλ. Παράρτημα 4). Ήδη από την καταχώρισή του στο έδαφος του κράτους μέλους που χορήγησε τη θεώρηση, ο κάτοχος θεώρησης για διαμονή μακράς διάρκειας, εν αναμονή του τίτλου διαμονής του, απολαύει, όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία, των ίδιων δικαιωμάτων με αυτά που έχουν κατοχυρωθεί για τους κατόχους άδειας διαμονής.*

Αιτιολόγηση:

Από την αλλαγή της νομικής βάσης που προτείνει ο εισηγητής προκύπτει και μια τροποποίηση όσον αφορά την κοινή προζενική εξέταση της αίτησης. Οι παράγραφοι 1 και 2 του σημείου 2.2 του τμήματος I παραμένουν αμετάβλητες σε σχέση με το ισχύον κείμενο. Στην παράγραφο 3, ο εισηγητής περιγράφει τη διαδικασία που απορρέει άμεσα από την προτεινόμενη τροποποίηση στο άρθρο 21 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν.

ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ

Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας ενόψει της έκδοσης κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία δυνάμει θεωρήσεως για διαμονή μακράς διάρκειας (9667/2000 – C5-0374/2000 – 2000/0810(CNS))

(Διαδικασία διαβούλευσης)

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

- έχοντας υπόψη την πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας (9667/2000),
 - έχοντας υπόψη τα άρθρα 62, παράγραφος 2, στοιχείο β), σημείο ii) και 63, παράγραφος 3, στοιχείο α) της Συνθήκης ΕΚ,
 - έχοντας κληθεί από το Συμβούλιο να γνωμοδοτήσει σύμφωνα με το άρθρο 67 της Συνθήκης ΕΚ (C5-0374/2000),
 - έχοντας υπόψη το άρθρο 67 του Κανονισμού του,
 - έχοντας υπόψη τη γνωμοδότηση της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων και Εσωτερικής Αγοράς επί της προτεινόμενης νομικής βάσης,
 - έχοντας υπόψη την έκθεση της Επιτροπής Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων και τη γνωμοδότηση της Επιτροπής Αναφορών (A5-0388/2000),
1. εγκρίνει την πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας όπως τροποποιήθηκε·
 2. καλεί το Συμβούλιο, σε περίπτωση που προτίθεται να απομακρυνθεί από το κείμενο που ενέκρινε το Κοινοβούλιο, να το ενημερώσει σχετικά·
 3. ζητεί να κληθεί εκ νέου να γνωμοδοτήσει σε περίπτωση που το Συμβούλιο προτίθεται να επιφέρει σημαντικές τροποποιήσεις στην πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας·
 4. αναθέτει στην Πρόεδρό του να διαβιβάσει τη θέση του Κοινοβουλίου στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή και στην Κυβέρνηση της Γαλλικής Δημοκρατίας.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. Κατάσταση του υπό εξέταση ζητήματος

1.1. Ποιους αφορά η πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας;

Η πρωτοβουλία αφορά τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης διαβατηρίου, κατέχουν εθνική θεώρηση για διαμονή μακράς διαρκείας (ήτοι, με ισχύ πέραν των τριών μηνών) εκδοθείσα από κράτος μέλος που εφαρμόζει την ενισχυμένη συνεργασία Σένγκεν, και οι οποίοι βρίσκονται εν αναμονή της χορήγησης τίτλου διαμονής στο εν λόγω κράτος μέλος.

1.2. Ποια είναι η σημερινή κατάσταση;

Σύμφωνα με το ισχύον κοινοτικό δίκαιο, ο υπήκοος τρίτης χώρας μπορεί απλώς και μόνο να διέλθει από το έδαφος των άλλων κρατών μελών προκειμένου να μεταβεί στη χώρα που του χορήγησε τη θεώρηση για διαμονή μακράς διαρκείας (άρθρο 18 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν). Στη συνέχεια δεν μπορεί να κυκλοφορεί στο χώρο Σένγκεν όσο δεν έχει λάβει τίτλο διαμονής, η χορήγηση του οποίου όμως μπορεί να διαρκέσει επί εβδομάδες ή και μήνες (διοικητική βραδύτητα, κακός συντονισμός των υπηρεσιών, μέτρα ελέγχου).

Κατά συνέπεια, οι υπήκοοι τρίτων χωρών που υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης και κατέχουν εθνική θεώρηση για διαμονή μακράς διαρκείας είναι αυτοί που, από την άποψη της ελεύθερης κυκλοφορίας στο χώρο Σένγκεν, βρίσκονται σε μειονεκτικότερη θέση έναντι των άλλων υπηκόων τρίτων χωρών. Πράγματι, θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν ότι κατ' αρχήν:

1. οι υπήκοοι τρίτων χωρών που υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης και οι οποίοι είναι κάτοχοι ομοιόμορφης θεώρησης βραχείας διαμονής μπορούν να κυκλοφορούν ελεύθερα στο χώρο Σένγκεν για περίοδο που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες κατά τη διάρκεια ενός διαστήματος έξι μηνών, αρχής γενομένης από την ημερομηνία εισόδου τους·
2. οι υπήκοοι τρίτων χωρών που δεν υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης απολαύουν του ιδίου δικαιώματος χάρη στο διαβατήριό τους·
3. οι υπήκοοι τρίτων χωρών που έχουν λάβει θεώρηση για διαμονή μακράς διαρκείας και διαθέτουν άδεια διαμονής απολαύουν του ιδίου δικαιώματος.

1.3. Ποιος είναι ο επιδιωκόμενος στόχος;

Ο στόχος της γαλλικής πρωτοβουλίας είναι απλός και σαφώς διατυπωμένος στην αιτιολογική έκθεση του κειμένου: να διευκολυνθεί η κυκλοφορία, στο χώρο Σένγκεν, των κατόχων εθνικής θεώρησης για διαμονή μακράς διαρκείας, που δεν έχουν ακόμη λάβει άδεια διαμονής.

1.4. Ποιος είναι ο προτεινόμενος μηχανισμός;

Κατά την πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας, για την επίτευξη του δεδηλωμένου στόχου, η απλούστερη λύση έγκειται στο να προβλεφθεί η δυνατότητα χορήγησης εθνικής θεώρησης για διαμονή μακράς διαρκείας ισοδύναμης με την ενιαία θεώρηση για διαμονή

βραχείας διάρκειας. Στην περίπτωση αυτή, ο συγκεκριμένος υπήκοος θα μπορεί όχι μόνον να διέρχεται από το έδαφος των άλλων κρατών μελών αλλά και να κυκλοφορεί στο χώρο Σένγκεν και να διέρχεται από τα εξωτερικά σύνορα του χώρου αυτού για μέγιστη διάρκεια τριών μηνών αρχής γενομένης από την έναρξη ισχύος της θεώρησής του για διαμονή μακράς διάρκειας. Στην αντίθετη περίπτωση, οι συνέπειες της θεώρησης μακράς διαμονής θα περιορίζονται στις σημερινές.

2. Η επιλογή της ελεύθερης κυκλοφορίας

2.1. Η νομική βάση

Ως νομική βάση για την πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας λαμβάνονται το άρθρο 62, παράγραφος 2), στοιχείο β), σημείο ii) της Συνθήκης ΕΚ, ήτοι «*οι διαδικασίες και οι όροι για τη χορήγηση θεωρήσεων από τα κράτη μέλη*», και το άρθρο 63, παράγραφος 3, σημείο α) της Συνθήκης ΕΚ, ήτοι «*προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής και προδιαγραφές διαδικασιών κατά τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν θεωρήσεις και άδειες διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών*».

Ωστόσο, στην αιτιολογική έκθεση της πρωτοβουλίας της Γαλλικής Δημοκρατίας γίνεται κυρίως λόγος για ελεύθερη κυκλοφορία στο χώρο Σένγκεν και τίθεται ως στόχος της να διευκολυνθεί η κυκλοφορία στο χώρο Σένγκεν των κατόχων εθνικής θεώρησης μακράς διαμονής που δεν έχουν ακόμη λάβει τον τίτλο διαμονής τους.

Κατά συνέπεια, γιατί να μη ληφθεί ως νομική βάση το άρθρο 62, παράγραφος 3), το οποίο ορίζει ότι «*το Συμβούλιο [...] θεσπίζει, εντός πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ, μέτρα που καθορίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες υπήκοοι τρίτων χωρών δύνανται να ταξιδεύουν ελεύθερα εντός του εδάφους των κρατών μελών, για χρονική περίοδο που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες*»;

2.2. Ο μηχανισμός

Εάν ο στόχος της πρωτοβουλίας της Γαλλικής Δημοκρατίας συνίσταται στο να διευκολυνθεί η κυκλοφορία, στο χώρο Σένγκεν, των κατόχων εθνικής θεώρησης για διαμονή μακράς διάρκειας, που δεν έχουν ακόμη λάβει άδεια διαμονής, τότε θα πρέπει να ληφθεί ως νομική βάση το άρθρο 62, παράγραφος 3).

Εν τωιαύτη περιπτώσει, δεν είναι το άρθρο 18 του κεφαλαίου 3 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν που θα πρέπει να τροποποιηθεί, αλλά το άρθρο 21 του κεφαλαίου 4 της εν λόγω συμβάσεως, δεδομένου ότι το συγκεκριμένο κεφάλαιο διέπει τους *όρους κυκλοφορίας των αλλοδαπών*.

Πράγματι, για την επίτευξη του στόχου της γαλλικής πρωτοβουλίας, θα αρκούσε η προσθήκη, στην παράγραφο 2 του άρθρου 21, μιας πρότασης με την οποία να ορίζεται ότι «*η παράγραφος 1 εφαρμόζεται επίσης στους αλλοδαπούς που είναι κάτοχοι θεώρησης για διαμονή μακράς διάρκειας, εκδοθείσας από ένα κράτος μέλος εν αναμονή της εκδόσεως του τίτλου διαμονής τους*».

Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα εξισώνονταν, από άποψη δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας, οι αλλοδαποί που διαθέτουν τίτλο διαμονής και αυτοί που έχουν θεώρηση για διαμονή μακράς διάρκειας μέχρι να λάβουν τον τίτλο διαμονής τους, τον οποίο τα κράτη μέλη κάνουν εβδομάδες ή και μήνες να τους χορηγήσουν, κυρίως για διοικητικούς λόγους.

Κατά συνέπεια, προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι η γαλλική πρωτοβουλία δεν επέλεξε, ούτε σε επίπεδο νομικής βάσης ούτε σε επίπεδο νομοθετικού μηχανισμού, την απλούστερη και αμεσότερη λύση.

3. Η πραγματική εμβέλεια της πρωτοβουλίας της Γαλλικής Δημοκρατίας

Στην πραγματικότητα, αν εξετάσουμε προσεκτικά την πρωτοβουλία, πέραν του στόχου που αναφέρεται στις αιτιολογικές σκέψεις και την αιτιολογική έκθεση, διαπιστώνουμε ότι έχει έναν διττό στόχο:

- ο πρώτος είναι ο δεδηλωμένος στόχος, ήτοι να διευκολυνθεί η κυκλοφορία, στο χώρο Σένγκεν, των κατόχων εθνικής θεώρησης για διαμονή μακράς διάρκειας, που δεν έχουν ακόμη λάβει άδεια διαμονής (Υ.Γ. χωρίς ωστόσο να τους παρέχεται το ίδιο ακριβώς δικαίωμα με αυτό που έχουν οι κάτοχοι άδειας διαμονής).
- ο δεύτερος στόχος απορρέει άμεσα από την επιλεγείσα νομική βάση και τον επιλεγέντα μηχανισμό: πρόκειται στην ουσία για την υποβολή των κατόχων θεώρησης για διαμονή μακράς διάρκειας σε όλους τους όρους που απαιτούνται από τη Σύμβαση εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν (άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία α), γ), δ) ε).

Για το θέμα αυτό, θα πρέπει να έχουμε υπόψη ότι, στο υφιστάμενο πλαίσιο της σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν, οι θεωρήσεις για διαμονή πέραν των τριών μηνών είναι εθνικές θεωρήσεις που χορηγούνται από ένα εκ των κρατών μελών βάσει της νομοθεσίας του.

Προτείνοντας οι θεωρήσεις αυτές να ισοδυναμούν με θεώρηση για διαμονή βραχείας διάρκειας εάν ο κάτοχος πληροί τους όρους εισόδου που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία α), γ), δ) και ε), η πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας τροποποιεί κατ' ουσίαν τη Σύμβαση Σένγκεν σε ένα σημαντικό σημείο: οι θεωρήσεις για διαμονή άνω των τριών μηνών δεν αποτελούν πλέον εθνικές θεωρήσεις με τη συσταλτική έννοια του όρου, αλλά γίνονται τρόπον τινά «ομοιόμορφες».

Τούτο σημαίνει, από λειτουργική άποψη, ότι η διαδικασία χορήγησης θεώρησης για διαμονή μακράς διάρκειας θα ευθυγραμμισθεί στην πράξη με τη διαδικασία που εφαρμόζεται για την ομοιόμορφη θεώρηση βραχείας διαμονής.

Στην περίπτωση αυτή, η διαδικασία πρότερης διαβούλευσης που εφαρμόζει η Εκτελεστική Επιτροπή βάσει του άρθρου 17, παράγραφος 2, της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν θα εφαρμόζεται και για τη χορήγηση θεωρήσεων για διαμονή μακράς διάρκειας.

Σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή, κάθε κράτος μέλος έχει το δικαίωμα να ζητήσει από τα άλλα κράτη μέλη που συμμετέχουν, όπως κι αυτό, στο σύστημα Σένγκεν, να ζητείται η γνώμη

του για κάθε αίτηση χορήγησης θεώρησης προερχόμενη από υπηκόους μιας συγκεκριμένης τρίτης χώρας. Αν το αιτούν κράτος μέλος απορρίψει μια αίτηση χορήγησης θεώρησης, η θεώρηση δεν χορηγείται.

Εάν όντως συμβαίνει κάτι τέτοιο, η γενική οικονομία της πρωτοβουλίας της Γαλλικής Δημοκρατίας μπορεί να εκφρασθεί συγκεκριμενικώς κατά τον ακόλουθο τρόπο:

1. η εξέταση μιας αίτησης για τη χορήγηση «εθνικής» θεώρησης για διαμονή μακράς διάρκειας θα γίνεται πλέον σύμφωνα με τη διαδικασία που εφαρμόζεται και για τις αιτήσεις χορήγησης ομοιόμορφης θεώρησης βραχείας διάρκειας·
2. εάν, κατά τη διάρκεια της εξέτασης, κανένα κράτος μέλος δεν προβάλλει ένσταση ως προς την αίτηση, η «εθνική» θεώρηση για διαμονή μακράς διάρκειας θα ισοδυναμεί με την ομοιόμορφη θεώρηση βραχείας διάρκειας: ο κάτοχος θα μπορεί να κυκλοφορεί ελεύθερα κατά τη διάρκεια τριών μηνών στο χώρο Σένγκεν, προτού να λάβει τον τίτλο διαμονής του·
3. αν, κατά την εξέταση της αίτησης, ένα κράτος μέλος προβάλλει ένσταση, η εθνική θεώρηση για διαμονή μακράς διάρκειας θα επιτρέπει απλώς, όπως και σήμερα, τη διέλευση από το χώρο Σένγκεν για τη μετάβαση στο κράτος μέλος προορισμού (σημερινό άρθρο 18).

4. Συμπέρασμα

Ο εισηγητής συμφωνεί, επί της ουσίας, με τους δύο στόχους που θέτει η πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας, ήτοι:

1. να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία, στο χώρο Σένγκεν, των υπηκόων τρίτων χωρών που έχουν εισέλθει νομίμως στο έδαφος ενός κράτους μέλους·
2. να υπάρξει πρόοδος προς την κατεύθυνση της εναρμόνισης των όρων χορήγησης θεωρήσεων για διαμονή μακράς διάρκειας, όπως προβλέπεται στο άρθρο 63, σημείο 3) της Συνθήκης ΕΚ.

Ωστόσο, ο εισηγητής θεωρεί ότι οι δύο στόχοι θα άξιζε να υποβληθούν σε μια σφαιρικότερη και πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση: η γαλλική πρωτοβουλία είναι αποσπασματική υπέρ το δέον ως προς την εμβέλειά της, ενώ «χωλαίνει» και ως προς την ισορροπία του μηχανισμού που προτείνει.

Για το λόγο αυτό, ο εισηγητής προτείνει να τροποποιηθεί η πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας με βάση το διακηρυγμένο της στόχο, ήτοι να διευκολυνθεί η κυκλοφορία, στο χώρο Σένγκεν, των κατόχων εθνικής θεώρησης για διαμονή μακράς διάρκειας, που δεν έχουν ακόμη λάβει άδεια διαμονής

Αν τα κράτη μέλη αποφασίσουν – πράγμα που εύχεται ο εισηγητής – να προσανατολισθούν προς την κατεύθυνση μιας ομοιόμορφης θεώρησης για διαμονή μακράς διάρκειας, η απόφαση αυτή θα πρέπει να ενταχθεί στο πλαίσιο μιας συνεκτικής σφαιρικής πρωτοβουλίας. Ιδεωδώς

άλλωστε, η Επιτροπή είναι αυτή που θα πρέπει να αναλάβει τη σχετική πρωτοβουλία.

5. Τελική παρατήρηση

Είτε στο πλαίσιο του μηχανισμού που προτείνει η πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας, είτε στο πλαίσιο του εναλλακτικού μηχανισμού που προτείνει ο εισηγητής, θα πρέπει να γίνουν τροποποιήσεις όχι μόνο στο κείμενο της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας Σένγκεν και στην κοινή προξενική εξέταση, αλλά και στο κοινό εγχειρίδιο για τους ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα.

Δυστυχώς, το έγγραφο αυτό – το οποίο ωστόσο αποτελεί σημαντικό στοιχείο του κεκτημένου του Σένγκεν – είναι εμπιστευτικό. Ακόμη και τα υποψήφια κράτη με τα οποία διεξάγονται διαπραγματεύσεις για την προσχώρησή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τα οποία θα πρέπει να αποδεχθούν πλήρως το κεκτημένο του Σένγκεν, δεν μπορούν να έχουν πρόσβαση (εκτός εξαιρέσεως αποφασιζόμενης κατά περίπτωση) στα παραρτήματα 6B, 6Γ και 14B του εν λόγω κοινού εγχειριδίου (απόφαση της Εκτελεστικής Επιτροπής της 16ης Σεπτεμβρίου 1998 SCH/Com ex (98) 35 αναθ. 2, που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ L 239 της 22ας Σεπτεμβρίου 2000, σελ. 202)!

Ο εισηγητής θεωρεί ότι η κατάσταση αυτή είναι εντελώς απαράδεκτη από δημοκρατικής απόψεως. Με βάση τη σημερινή κατάσταση, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 67 της Συνθήκης ΕΚ, το Συμβούλιο αποφαινεται σε θέματα εξαιρετικά ευαίσθητα χωρίς να υπόκειται σε οιονδήποτε κοινοβουλευτικό έλεγχο, καθώς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καλείται απλώς και μόνον να γνωμοδοτήσει και τα εθνικά κοινοβούλια δεν έχουν καμία συμμετοχή στη διαδικασία. Αν προσθέσουμε στα παραπάνω και το απόρρητο που περιβάλλει ορισμένα έγγραφα και καλύπτει ορισμένες αποφάσεις και διαδικασίες, οδηγούμαστε κατ' ανάγκη στο συμπέρασμα ότι, στα συγκεκριμένα ζητήματα, βρισκόμαστε σήμερα ενώπιον ενός δημοκρατικού ελλείμματος.

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΝΟΜΙΚΩΝ ΘΕΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ

προς την Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

σχετικά με την προταθείσα πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας ενόψει της εγκρίσεως ενός κανονισμού του Συμβουλίου για την ελεύθερη κυκλοφορία με θεωρήσεις για διαμονή μακράς διάρκειας (9667/2000 – C5-0374 – 2000/0815 (CNS))

Συντάκτρια γνωμοδότησης: Diana Paulette Wallis

Κύριε Πρόεδρε,

Με επιστολή σας στις 7 Νοεμβρίου 2000, ζητήσατε από την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων να εξετάσει τη νομική βάση της προαναφερθείσας πρωτοβουλίας. Η επιτροπή μας εξέτασε το ζήτημα κατά τη συνεδρίασή της στις 28 Νοεμβρίου 2000.

Η πρωτοβουλία

Το βασικό στοιχείο της υπό εξέταση πρωτοβουλίας είναι το ακόλουθο:

«Το κείμενο του άρθρου 18 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν αντικαθίσταται ως εξής:

"Άρθρο 18

Οι θεωρήσεις για διαμονή άνω των τριών μηνών είναι εθνικές θεωρήσεις που χορηγούνται από ένα από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τη νομοθεσία του. Μια τέτοια θεώρηση *μπορεί* – επί τρεις μήνες από την αρχική ημερομηνία ισχύος – να ισχύει *συγχρόνως και ως ομοιόμορφη θεώρηση βραχείας διαμονής*, εφόσον ο κάτοχός της πληροί τους όρους εισόδου που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία α, γ, δ και ε. Στην αντίθετη περίπτωση, η θεώρηση αυτή επιτρέπει στον κάτοχό της απλώς να διέλθει από το έδαφος των άλλων κρατών μελών προκειμένου να μεταβεί στο έδαφος του κράτους μέλους που έχει χορηγήσει τη θεώρηση, εκτός εάν δεν πληροί τους όρους εισόδου που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία α, γ, δ και ε ή εάν είναι εγγεγραμμένος στον εθνικό πίνακα καταχωρήσεων του κράτους μέλους από το έδαφος του οποίου επιθυμεί να διέλθει."»

Οι συγκεκριμένες νομικές βάσεις

Η πρωτοβουλία βασίζεται στα άρθρα 62 (2) β) ii) και 63 (3) α) της Συνθήκης ΕΚ.

Η πρώτη από τις διατάξεις αυτές εφαρμόζεται στις *θεωρήσεις για διαμονές μέγιστης διάρκειας τριών μηνών*, και συγκεκριμένα όσον αφορά «τις διαδικασίες και τους όρους για τη χορήγηση θεωρήσεων από τα κράτη μέλη». Το θέμα υπάγεται (*ακόμη*) σε *ομοφωνία* στο πλαίσιο του Συμβουλίου (βλ. άρθρο 67 (1) και (4)).

Η δεύτερη διάταξη εφαρμόζεται στα μέτρα που αφορούν τη μεταναστευτική πολιτική, και

συγκεκριμένα στις «προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής και προδιαγραφές διαδικασιών κατά τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν *θεωρήσεις και άδειες διαμονής μακράς διάρκειας*, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών». Το θέμα υπάγεται σε **ομοφωνία** στο πλαίσιο του Συμβουλίου (βλ. άρθρο 67 (1)).

Με την τροπολογία του, ο κ. Deprez προτείνει την *αποκλειστική* προσφυγή στο **άρθρο 62 (3)** της Συνθήκης ΕΚ. Η διάταξη αυτή είναι η συγκεκριμένη νομική βάση για «μέτρα που καθορίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες υπήκοοι τρίτων χωρών δύνανται να ταξιδεύουν ελεύθερα εντός του εδάφους των κρατών μελών, για *χρονική περίοδο που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες*». Το θέμα υπάγεται σε **ομοφωνία** στο πλαίσιο του Συμβουλίου (βλ. άρθρο 67 (1)).

Γιατί η πρωτοβουλία χρησιμοποιεί ως νομική βάση τα άρθρα 62(2)β)iii) και 63(3)α);

Η Σύμβαση εφαρμογής της Συνθήκης του Σένγκεν ήταν μια σύμβαση του δημόσιου διεθνούς δικαίου και, κατά συνέπεια, εκτός του συστήματος των συνθηκών ΕΚ και ΕΕ.

Το άρθρο 2(1)2 του πρωτοκόλλου ενσωμάτωσης του κεκτημένου του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρωτόκολλο που προσαρτάται στη Συνθήκη ΕΕ και στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) επέβαλλε στο Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ομοφωνία, να καθορίσει, σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών, τη νομική βάση για καθεμία από τις διατάξεις ή αποφάσεις που αποτελούν το κεκτημένο του Σένγκεν.

Στην απόφασή του 1999/436/ΕΚ της 20ής Μαΐου 1999, το Συμβούλιο αποφάσισε ότι οι νομικές βάσεις του άρθρου 18 της Σύμβασης εφαρμογής της Συνθήκης του Σένγκεν ήταν τα άρθρα 62(2) και 63(3) της Συνθήκης ΕΚ (ΕΕ L 176 της 10.7.1999). Συνεπώς, η απόφαση της 20ής Μαΐου 1999 δεν αποτελεί η ίδια τη νομική βάση του άρθρου 18. Πρόκειται για πράξη του παραγώγου δικαίου και, επομένως, επιδεχόμενη δικαστικό έλεγχο από το Δικαστήριο (βλ. άρθρα 220 και 311 της ΣΕΚ).

Με την πρωτοβουλία επιδιώκεται η τροποποίηση του άρθρου 18 της Σύμβασης εφαρμογής.

Είναι λοιπόν κατανοητή η αναφορά της πρωτοβουλίας στα άρθρα 62(2) και 62(3).

Είναι επίσης εξηγήσιμο για ποιο λόγο το άρθρο 63(3) καθίσταται περισσότερο σαφές με την προσθήκη του στοιχείου α) (63(3)α)).

Αντιθέτως, δύσκολα γίνεται κατανοητό γιατί το άρθρο 62(2) διευκρινίζεται με την προσθήκη του στοιχείου β), σημείο ii) (62(2)β)ii)). Το τελευταίο σημείο δεν εφαρμόζεται παρά μόνο στις θεωρήσεις για *χρονική περίοδο που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες*, πιο συγκεκριμένα δε «στις διαδικασίες και τους όρους για τη χορήγηση θεωρήσεων από τα κράτη μέλη». Να θυμίσουμε ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις της πρωτοβουλίας, **μια θεώρηση για διαμονή άνω των τριών μηνών** «μπορεί – επί τρεις μήνες από την αρχική ημερομηνία ισχύος – **να ισχύει συγχρόνως και ως ομοιόμορφη θεώρηση βραχείας διαμονής**». Τούτο δεν σημαίνει σε καμία περίπτωση ότι μια θεώρηση για διαμονή άνω των τριών μηνών **είναι** ομοιόμορφη θεώρηση βραχείας διαμονής, ήτοι θεώρηση για διαμονή που η διάρκειά της δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες. Μια τέτοια εξίσωση θα ήταν άλλωστε παράλογη.

Συνεπώς, δεν δικαιολογείται η χρησιμοποίηση του άρθρου 62(2)β)ii) ως νομικής βάσης.

Ο εσφαλμένος καθορισμός της νομικής βάσης του ισχύοντος άρθρου 18

Η απόφαση του Συμβουλίου της 20ής Μαΐου 1999 είναι εσφαλμένη, δεδομένου ότι καθορίζει το άρθρο 62(2) ως μία από τις νομικές βάσεις του άρθρου 18 της Σύμβασης εφαρμογής της Συνθήκης του Σένγκεν. Το άρθρο 18 αφορά τις θεωρήσεις για διαμονή *μακράς διάρκειας*, ενώ το άρθρο 62(2)α) αφορά τους όρους για τους *ελέγχους των προσώπων* στα εξωτερικά σύνορα και το άρθρο 62(2)β) τους κανόνες θεωρήσεων για διαμονή που *η διάρκειά της δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες*. Το άρθρο 63(3) θα ήταν από μόνο του μια απολύτως επαρκής νομική βάση για το άρθρο 18 της Σύμβασης εφαρμογής της Συνθήκης του Σένγκεν.

Επιπλέον, μετά τη λήξη μιας περιόδου πέντε ετών αρχής γενομένης από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, τα θέματα που αναφέρονται στο άρθρο 62(2)β) θα υποβληθούν είτε στον κανόνα της λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία είτε στη διαδικασία της συναπόφασης (βλ. άρθρο 67(3) και (4)), ενώ για το άρθρο 63(3) θα εξακολουθήσει να εφαρμόζεται η διαδικασία λήψης αποφάσεων με ομοφωνία.

Μια διαδικασία που προβλέπει την έγκριση με ειδική πλειοψηφία ή με συναπόφαση είναι *ασυμβίβαστη* με μια διαδικασία που προβλέπει την ομοφωνία (βλ. δικαστική απόφαση για τη γλωσσική ποικιλομορφία στην κοινωνία της πληροφορίας *mutatis mutandis*)¹.

Είναι αιτιολογημένη η προσφυγή στο άρθρο 62(3);

Το περιεχόμενο του άρθρου 18, όπως προτείνεται από την πρωτοβουλία, δικαιολογεί άραγε μια *συμπληρωματική* νομική βάση;

Το (ισχύον) άρθρο 18 της Σύμβασης εφαρμογής της Συνθήκης του Σένγκεν έχει ως εξής:

«Οι θεωρήσεις για διαμονή άνω των τριών μηνών είναι εθνικές θεωρήσεις που χορηγούνται από ένα από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τη νομοθεσία του. Μια τέτοια θεώρηση μπορεί – επί τρεις μήνες από την αρχική ημερομηνία ισχύος – να ισχύει συγχρόνως και ως ομοιόμορφη θεώρηση βραχείας διαμονής, εφόσον ο κάτοχός της πληροί τους όρους εισόδου που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία α, γ, δ και ε. Στην αντίθετη περίπτωση, η θεώρηση αυτή επιτρέπει στον κάτοχό της απλώς να διέλθει από το έδαφος των άλλων κρατών μελών προκειμένου να μεταβεί στο έδαφος του κράτους μέλους που έχει χορηγήσει τη θεώρηση, εκτός εάν δεν πληροί τους όρους εισόδου που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία α, γ, δ και ε ή εάν είναι εγγεγραμμένος στον εθνικό πίνακα καταχωρήσεων του κράτους μέλους από το έδαφος του οποίου επιθυμεί να διέλθει.»

Αντιθέτως, το βασικό στοιχείο της πρωτοβουλίας έχει την ακόλουθη διατύπωση:

«Το κείμενο του άρθρου 18 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν αντικαθίσταται ως εξής:

¹ Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1999, υπόθεση C-42/97, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή σ. I-869, σημεία 38-43 (σχετικά με τις βάσεις των πρώην άρθρων 130 (βιομηχανία, ομοφωνία) και 128 (πολιτισμός, συναπόφαση)).

«Οι θεωρήσεις για διαμονή άνω των τριών μηνών είναι εθνικές θεωρήσεις που χορηγούνται από ένα από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τη νομοθεσία του. Μια τέτοια θεώρηση μπορεί – επί τρεις μήνες από την αρχική ημερομηνία ισχύος – να ισχύει συγχρόνως και ως ομοιόμορφη θεώρηση βραχείας διαμονής, εφόσον ο κάτοχός της πληροί τους όρους εισόδου που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία α, γ, δ και ε. Στην αντίθετη περίπτωση, η θεώρηση αυτή επιτρέπει στον κάτοχό της απλώς να διέλθει από το έδαφος των άλλων κρατών μελών προκειμένου να μεταβεί στο έδαφος του κράτους μέλους που έχει χορηγήσει τη θεώρηση, εκτός εάν δεν πληροί τους όρους εισόδου που αναφέρονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία α, γ, δ και ε ή εάν είναι εγγεγραμμένος στον εθνικό πίνακα καταχωρήσεων του κράτους μέλους από το έδαφος του οποίου επιθυμεί να διέλθει.»

Συνεπώς, η προσθέτει ουσιαστικά ένα νέο στοιχείο στο άρθρο 18.

Είναι σαφές ότι τα στοιχεία που παραμένουν αμετάβλητα απαιτούν, όπως κατεδείχθη, τη νομική βάση του άρθρου 63(3)α).

Αντιθέτως, το νέο στοιχείο περιλαμβάνει «μέτρα που καθορίζουν τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες υπήκοοι τρίτων χωρών δύνανται να ταξιδεύουν ελεύθερα εντός του εδάφους των κρατών μελών, για χρονική περίοδο που δεν υπερβαίνει τους τρεις μήνες». Τούτο δικαιολογεί την προσφυγή στο άρθρο 62(3) της Συνθήκης ΕΚ.

Είναι δυνατόν να τροποποιηθεί μια πράξη στηριζόμενη σε μια νομική βάση X από μια πράξη στηριζόμενη σε μια νομική βάση Y;

Η απάντηση είναι ναι, εάν η τροποποιητική πράξη στηρίζεται σε μια νομική βάση που προβλέπει την ίδια διαδικασία έγκρισης με την τροποποιούμενη πράξη. Η τροποποιητική πράξη αποτελεί την *actus contrarius* της τροποποιούμενης πράξης.

Εν προκειμένω, η (εσφαλμένη) νομική βάση του ισχύοντος άρθρου 18 αποτελεί συνδυασμό των άρθρων 62(2) και 63(3). Και τα δύο προβλέπουν έγκριση του Συμβουλίου με ομοφωνία.

Η νομική βάση που προτείνουμε εδώ για την τροποποίηση του άρθρου 18 είναι τα άρθρα 63(3)α) και 62(3), που προβλέπουν αμφότερα την έγκριση από το Συμβούλιο με ομοφωνία.

Συμπέρασμα

Η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων αποφάσισε ομόφωνα¹ ότι κατάλληλη νομική βάση για τη γαλλική πρωτοβουλία είναι ο συνδυασμός των άρθρων 63(3)α) και 62(3) της Συνθήκης ΕΚ.

Με εκτίμηση
(υπ.) Ana Palacio Vallelersundi

¹ Ήσαν παρόντες κατά την ψηφοφορία οι βουλευτές: Rothley, προεδρεύων· Beysen, αντιπρόεδρος· Wallis, συντάκτρια γνωμοδότησης· Fiori, Fourtou, Λόρδος Inglewood, Κουκιάδης, Lehne, Nassauer, Speroni και Wuermeling.

28 Νοεμβρίου 2000

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΑΝΑΦΟΡΩΝ

προς την Επιτροπή Ελευθεριών και Δικαιωμάτων των Πολιτών, Δικαιοσύνης και
Εσωτερικών Υποθέσεων

σχετικά με την πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας ενόψει της εγκρίσεως ενός
κανονισμού του Συμβουλίου για την ελεύθερη κυκλοφορία με θεωρήσεις για διαμονή
μακράς διάρκειας
(9667/2000 – C5-0374 – 2000/0815 (CNS))

Συντάκτης γνωμοδότησης: Jean Lambert

ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

Κατά τη συνεδρίασή της στις 10 Οκτωβρίου 2000, η Επιτροπή Αναφορών όρισε συντάκτη γνωμοδότησης τον κ. Jean Lambert.

Κατά τη συνεδρίασή της στις 6/7 Νοεμβρίου τις συνεδριάσεις της στις 27/28 Νοεμβρίου 2000, η επιτροπή εξέτασε το σχέδιο γνωμοδότησης.

Κατά την τελευταία ως άνω συνεδρίαση, η επιτροπή ενέκρινε τα κατωτέρω συμπεράσματα με 9 ψήφους υπέρ και 1 αποχή.

Ήσαν παρόντες κατά την ψηφοφορία οι βουλευτές: Roy Perry, ασκών την προεδρία και Α΄ αντιπρόεδρος· Proinsias De Rossa, Β΄ αντιπρόεδρος· Luciana Sbarbati, Γ΄ αντιπρόεδρος· Jean Lambert, συντάκτης γνωμοδότησης· Herbert Bösch, Felipe Camisón Asensio, Laura González Álvarez, Ιωάννης Μαρίνος, Véronique Mathieu, María Sornosa Martínez.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. Εισαγωγή

Όπως μετέδωσε το Πρακτορείο "France Presse", κατά τη Διάσκεψη Τύπου επί της προταθείσας προτάσεως, ο γάλλος Υπουργός Εσωτερικών δήλωσε:

«Η Γαλλία θα προτείνει στους ευρωπαίους εταίρους της την καθιέρωση ενός "εναρμονισμένου τίτλου διαμονής μακράς διάρκειας" σε όλα τα κράτη μέλη, στα πλαίσια της Γαλλικής Προεδρίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης Μία τέτοια εναρμόνιση θα μπορούσε να αποτελέσει "πρόκριμα για την πλήρη ενσωμάτωση των δικαιούχων της".

Μετά τη δήλωση αυτή, το ευρωπαϊκό κοινό θα ανέμενε μία πρόταση θεσμικού και γενικού χαρακτήρα αλλά, αντιθέτως, το Κοινοβούλιο έλαβε μία πρωτοβουλία της Γαλλικής Δημοκρατίας για έναν κανονισμό του Συμβουλίου που αποτελείται από τρία μόνον άρθρα.

II. Η πρόταση ή μία καλύτερη νομοθετική μέθοδος

Το πεδίο εφαρμογής της προτάσεως είναι πολύ περιορισμένο. Αφορά μόνον τα άρθρα 62(2)β (ι) και 63 (3) (α) και εφαρμόζεται στα κράτη μέλη που μετέχουν στις συμφωνίες Σένγκεν. Ο εισηγητής της Επιτροπής Δικαιωμάτων των Πολιτών κ. M.J. Derpez, προέβη σε διεξοδική νομική ανάλυση την οποία η Επιτροπή Αναφορών εγκρίνει: υποστηρίζει την άποψη ότι πρέπει να χρησιμοποιηθεί άλλη νομική βάση. Εκείνο που πρέπει να σημειωθεί είναι ότι οι πολίτες καθώς και οι αιρετοί εκπρόσωποί τους προσδοκούν μία γενική και κατανοητή νομοθεσία που να είναι, στο μέτρο του δυνατού, σαφής. Ανησυχούμε μήπως προκύψει σύγχυση ως προς την ερμηνεία εκ μέρους των συνοριακών αρχών, εάν αναγνωρισθεί στις θεωρήσεις μακράς διάρκειας το ίδιο καθεστώς με τις θεωρήσεις βραχείας διάρκειας. Κάτι τέτοιο θα είχε ως αποτέλεσμα την υποβολή περισσότερων αναφορών στο Κοινοβούλιο. Υπάρχει επίσης ανησυχία μήπως η πρόταση δεν αντιμετωπίσει το ζήτημα της έλλειψης μεταβατικού διαστήματος κατά το πέρας της διαμονής, γεγονός το οποίο επίσης έχει προκαλέσει προβλήματα.

Η πληθώρα των αναφορών που έχουν ληφθεί (βλέπε παράρτημα) καταδεικνύει ότι, σε εξαιρετικά πολλές περιπτώσεις, απαιτούνται θεωρήσεις διαβατηρίου και άδειες παραμονής για το σκοπό της συνένωσης των οικογενειών, στο μέτρο που πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσέρχονται εις γάμου κοινωνία με πρόσωπα από τρίτες χώρες. Με την πρόοδο της παγκοσμιοποίησης, το φαινόμενο αυτό θα συναντάται ολοένα συχνότερα.

Η αντιμετώπιση των κατόχων θεωρήσεων μακράς διάρκειας ως μόνιμων κατοίκων θα επέτρεπε στα άτομα αυτά να απολαύουν αναλόγων δικαιωμάτων με τους γονείς τους, όσον αφορά π.χ. την κυκλοφορία.

Μία σαφής και σφαιρική κοινωνική νομοθεσία προϋποθέτει, όπως άλλωστε προβλέπει και η συνθήκη, μία πρόταση που θα βασίζεται στο άρθρο 67 της Συνθήκης ΕΚ, η οποία να προέρχεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και όχι από το Συμβούλιο. Η πρόταση αυτή θα πρέπει να υποβληθεί πριν από την 1η Μαΐου 2005 – δηλαδή πέντε έτη μετά τη θέση σε εφαρμογή της Συνθήκης του Άμστερνταμ, την 1η Μαΐου 1999 – προς το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο. Κατά συνέπεια, η πρόταση θα πρέπει να καλύπτει όλες τις πτυχές των άρθρων 62 και 63 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Το Συμβούλιο θα πρέπει να σταματήσει αυτή την «αποσπασματική» νομοθέτηση διακυβερνητικής μορφής και να εφαρμόζει την κοινοτική μέθοδο νομοθεσίας, αποδεχόμενο πως είναι αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να προτείνει τη δέσμη μέτρων που απαιτούνται για τη διέλευση των εσωτερικών και εξωτερικών συνόρων, την παροχή ασύλου, τους πρόσφυγες, τα εκτοπισμένα άτομα και τη μεταναστευτική πολιτική, με βάση τα άρθρα 62 και 63 της Συνθήκης. Η «αποσπασματική» νομοθεσία αποτελεί όνειρο για τους δικηγόρους, αλλά εφιάλτη για τους πολίτες.

Το Συμβούλιο και η Επιτροπή θα έπρεπε να εκμεταλλευθούν το γεγονός ότι το «κεκτημένο του Σένγκεν» έχει πλέον ενσωματωθεί στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να νομοθετούν κατάλληλα για εκείνα τα κράτη μέλη που επέλεξαν να εμπλακούν σε αυτή τη διαδικασία, προκειμένου να υπάρξει περισσότερη διαφάνεια και ευκρίνεια.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η Επιτροπή Αναφορών είναι της άποψης ότι

1. το Συμβούλιο θα πρέπει να μην υποβάλλει πλέον στο Κοινοβούλιο αποσπασματικές προτάσεις για ζητήματα που καλύπτονται από τα άρθρα 62 και 63 της Συνθήκης ΕΚ·
2. η Επιτροπή πρέπει να προτείνει νομοθεσία για τα κράτη μέλη που μετέχουν στη διαδικασία Σένγκεν, η οποία θα λαμβάνει υπόψη όλες τις πτυχές των διατάξεων των άρθρων 62 και 63 της Συνθήκης ΕΚ·
3. πρέπει, ομοίως, να εξετασθεί το ζήτημα του μεταβατικού διαστήματος κατά το πέρας της διαμονής·
4. οι υπηρεσίες του Κοινοβουλίου θα πρέπει να ζητούν επί τακτικής βάσεως τη γνώμη της Επιτροπής Αναφορών, οσάκις η εξεταζόμενη νομοθεσία αφορά ζητήματα για τα οποία έχουν υποβληθεί αναφορές.

1. Αριθ. 248/87 της Γερμανικής Ένωσης για την Προάσπιση των Συμφερόντων των Γυναικών που είναι σύζυγοι αλλοδαπών
2. Αριθ. 434/87 του κ. Lambert εξ ονόματος της SAAR Ένωσης Γερμανίας-Φιλιππίνων σχετικά με τη θεώρηση διαβατηρίου για αλλοδαπούς συζύγους
3. Αριθ. 29/89 του κ. Wolfgang Reiter (γερμανού) σχετικά με την άρνηση των γαλλικών αρχών να χορηγήσουν βίζα σε ινδή της οποίας ο σύζυγος είναι γερμανός υπήκοος
4. Αριθ. 44/90 της Γενικής Διεύθυνσης της Ομοσπονδίας των Ανεξαρτήτων Απασχολουμένων (γερμανών) λόγω υποχρέωσης λήψεως βίζας για συζύγους από τρίτες χώρες
5. Αριθ. 543/90 του κ. Walter Riester (γερμανού) σχετικά με την κατάργηση της υποχρέωσης θεώρησης διαβατηρίου για τούρκους υπηκόους
6. Αριθ. 84/91 του κ. Herbert Linke (γερμανού) για τη διευκόλυνση των όρων χορήγησης βίζας για συζύγους που έρχονται από τρίτες χώρες
7. Αριθ. 281/91 της κ. Waltraud Valynseele, γερμανικής και γαλλικής ιθαγένειας, σχετικά με τη χορήγηση θεώρησης διαβατηρίου
8. Αριθ. 288/91 του κ. Gernot Weidler (γερμανού) σχετικά με την υποχρεωτική βίζα για παιδιά από τρίτες χώρες
9. Αριθ. 268/92 της Fritz-Steinhoff Comprehensive School (Γερμανίας) λόγω του υψηλού κόστους θεώρησης διαβατηρίου που καταβάλλεται για μαθητές από τρίτες χώρες κατά την είσοδό τους στη Γαλλία
10. Αριθ. 477/93 της κ. Sofie Dittmann (γερμανίδας) σχετικά με την υποχρέωση χορήγησης θεώρησης βίζα για το σύζυγό της
11. Αριθ. 519/93 του κ. Louis Wolfs (βέλγου) σχετικά με το πρόβλημα θεώρησης διαβατηρίου
12. Αριθ. 526/93 του κ. Oscar Acedo (ισπανού) σχετικά με την παραχώρηση αδειας βίζας (για επίσκεψη στην Ισπανία)
13. Αριθ. 574/93 του κ. Gunter Feneis (γερμανού) σχετικά με την υποχρέωση θεώρησης (βίζα) για τους υπηκόους τρίτων χωρών
14. Αριθ. 169/94 του κ. Jonathan Utting (βρετανού) σχετικά με την άρνηση των βρετανικών αρχών να χορηγήσουν θεώρηση διαβατηρίου στη σύζυγό του
15. Αριθ. 311/94 του κ. Francis Letellier (γάλλου) για προβλήματα θεώρησης
16. Αριθ. 531/94 της κ. Sylvia Möhle (γερμανίδας) για προβλήματα θεώρησης

17. Αριθ. 1008/94 του κ. Gernot Bach (γερμανού) σχετικά με την άρνηση θεώρησης για το γιο του
18. Αριθ. 1108/94 του κ. Gaitzsch-Lhafi (γερμανού) σχετικά με την υποχρεωτική θεώρηση διαβατηρίου για μαροκινούς συζύγους γερμανών πολιτών
19. Αριθ. 1150/94 του κ. Jonathan Gill (βρετανού) σχετικά με την άρνηση των βρετανικών αρχών να χορηγήσουν θεώρηση διαβατηρίου στη σύζυγό του
20. Αριθ. 427/95 του κ. και της κ. George (βρετανών) σχετικά με την άρνηση της βρετανικής πρεσβείας στη Μόσχα να χορηγήσει θεώρηση διαβατηρίου για επίσκεψη στο Ηνωμένο Βασίλειο
21. Αριθ. 458/97 της Συμβουλευτικής Επιτροπής Γονέων της Μουσουλμανικής Κοινότητας του Reutlingen (Γερμανία) σχετικά με την απόφαση περί υποχρεωτικής θεώρησης διαβατηρίου και αδείας παραμονής για τουρκόπουλα
22. Αριθ. 551/97 της κ. Liselotte Turan (γερμανίδας) για το δικαίωμα ελεύθερης διακίνησης υπηκόων από τρίτες χώρες εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης
23. Αριθ. 783/97 του κ. Γιάννη Γουδουλάκη (έλληνα) εξ ονόματος του Συμβουλίου Αλλοδαπών του Δήμου Λεβερκούζεν σχετικά με τη χορήγηση θεώρησης και άδειας παραμονής σε ανηλίκους υπηκόους τρίτων χωρών
24. Αριθ. 1062/97 της κ. Nuala Mole (βρετανίδας) σχετικά με την άρνηση των αρχών του ΗΒ να χορηγήσουν στην κ. Chandrika Shingadia (ινδή) βίζα προκειμένου να ταξιδέψει στο ΗΒ
25. Αριθ. 84/98 του κ. Addelkader Kechairi (αλγερινού) για την άρνηση θεώρησης διαβατηρίου από το ισπανικό προξενείο της πόλης Οράν
26. Αριθ. 527/99 του κ. David Boyle (βρετανού) σχετικά με τους νόμους στο ΗΒ που αφορούν τη μετανάστευση.