



Επιτροπή Νομικών Θεμάτων
Ο Πρόεδρος

26.3.2024

Κύριο Juan Fernando López Aguilar

Πρόεδρο

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

ΒΡΥΞΕΛΛΕΣ

Θέμα: Γνωμοδότηση σχετικά με τη νομική βάση της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2019/816 για τη θέσπιση κεντρικού συστήματος εντοπισμού των κρατών μελών που διαθέτουν πληροφορίες σχετικά με καταδικαστικές αποφάσεις εις βάρος υπηκόων τρίτων χωρών και ανιθαγενών (ECRIS-TCN) με σκοπό τη συμπλήρωση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου, και του κανονισμού (ΕΕ) 2019/818 για τη θέσπιση πλαισίου διαλειτουργικότητας μεταξύ των συστημάτων πληροφοριών της ΕΕ στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας, του ασύλου και της μετανάστευσης και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) 2018/1726, (ΕΕ) 2018/1862 και (ΕΕ) 2019/816, για τον σκοπό της θέσπισης ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα (COM(2021)0096 – C9-0088/2021 – 2021/0046(COD))

Κύριε Πρόεδρε,

Με επιστολή της 15ης Φεβρουαρίου 2024¹, ο πρόεδρος της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE) ζήτησε από την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων (JURI), σύμφωνα με το άρθρο 40 παράγραφος 2 του Κανονισμού, να γνωμοδοτήσει, σχετικά με την καταλληλότητα της νομικής βάσης της πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2019/816 για τη θέσπιση κεντρικού συστήματος εντοπισμού των κρατών μελών που διαθέτουν πληροφορίες σχετικά με καταδικαστικές αποφάσεις εις βάρος υπηκόων τρίτων χωρών και ανιθαγενών (ECRIS-TCN) με σκοπό τη συμπλήρωση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου, και του κανονισμού (ΕΕ) 2019/818 για τη θέσπιση πλαισίου διαλειτουργικότητας μεταξύ των συστημάτων πληροφοριών της ΕΕ στον τομέα της αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας, του ασύλου και της μετανάστευσης και για την

¹ D(2024)5246.

τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) 2018/1726, (ΕΕ) 2018/1862 και (ΕΕ) 2019/816, για τον σκοπό της θέσπισης ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα² (εφεξής «προτεινόμενος κανονισμός»).

Η επιτροπή JURI θα εξετάσει το ζήτημα που μνημονεύεται ανωτέρω κατά την έκτακτη συνεδρίασή της στις 11 Μαρτίου 2024.

I – Ιστορικό

Τον Μάρτιο του 2021 η Επιτροπή παρουσίασε τον προτεινόμενο κανονισμό με στόχο τη θέσπιση ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα και τον βάσισε σε σειρά άρθρων της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), δηλαδή στο άρθρο 16 παράγραφος 2, στο άρθρο 74, στο άρθρο 78 παράγραφος 2 στοιχείο ε), στο άρθρο 79 παράγραφος 2 στοιχείο γ), στο άρθρο 82 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο στοιχείο δ), στο άρθρο 85 παράγραφος 1, στο άρθρο 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) και στο άρθρο 88 παράγραφος 2. Ο προτεινόμενος κανονισμός συμπληρώνει άλλη νομοθετική πρόταση για τη θέσπιση ελέγχου διαλογής υπηκόων τρίτων χωρών στα εξωτερικά σύνορα (2020/0278(COD))³, εφεξής «κανονισμός για τον έλεγχο διαλογής»), η οποία υποβλήθηκε από την Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του 2020 και αποτελεί ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν όσον αφορά τα σύνορα. Ως συνέπεια του εν λόγω κανονισμού για τον έλεγχο διαλογής, ο προτεινόμενος κανονισμός υπεβλήθη στη συνέχεια για να προβλεφθούν ορισμένες αναγκαίες επακόλουθες τροποποιήσεις σε νομικές πράξεις που εφαρμόζονται πέραν του κεκτημένου του Σένγκεν, οι οποίες, για λόγους της λεγόμενης μεταβλητής γεωμετρίας του Σένγκεν, έπρεπε να πραγματοποιηθούν σε χωριστή πράξη.

Στις 28 Μαρτίου 2023, η επιτροπή LIBE ενέκρινε τις εκθέσεις της σχετικά με τις δύο προαναφερθείσες προτάσεις στις οποίες δεν αμφισβήτησε τη νομική βάση. Μετά την έγκριση από την ολομέλεια, η επιτροπή LIBE άρχισε διοργανικές διαπραγματεύσεις. Καθώς οι εργασίες για τους δύο φακέλους προχώρησαν στις διαπραγματεύσεις, προέκυψε ότι η πολλαπλή νομική βάση που επέλεξε η Επιτροπή για τον προτεινόμενο κανονισμό περιλάμβανε άρθρα της Συνθήκης τα οποία, παρά το γεγονός ότι χρησίμευσαν ως νομικές βάσεις για τις δύο πράξεις που τροποποιούνται – τον κανονισμό (ΕΕ) 2019/816⁴ και τον κανονισμό (ΕΕ) 2019/818⁵ – δεν ήταν συναφή για τις τροποποιήσεις που έπρεπε να γίνουν στις εν λόγω πράξεις μέσω του προτεινόμενου κανονισμού και, ως εκ τούτου, φαίνονταν περιττά. Συνεπώς, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο συμφώνησαν προσωρινά να αφαιρέσουν το άρθρο 16 παράγραφος 2, το άρθρο 74, το άρθρο 85 παράγραφος 1 και το άρθρο 88 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ από τη νομική βάση του προτεινόμενου κανονισμού.

Μετά τις αλλαγές που συμφωνήθηκαν προσωρινά όσον αφορά τη νομική βάση του προτεινόμενου κανονισμού, η επιτροπή LIBE ζήτησε από την επιτροπή JURI να γνωμοδοτήσει

² COM(2021) 96 της 2.3.2021.

³ COM(2020) 612 της 23.9.2020.

⁴ Κανονισμός (ΕΕ) 2019/816 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Απριλίου 2019, για τη θέσπιση κεντρικού συστήματος εντοπισμού των κρατών μελών που διαθέτουν πληροφορίες σχετικά με καταδικαστικές αποφάσεις εις βάρος υπηκόων τρίτων χωρών και ανιθαγενών (ECRIS-TCN) με σκοπό τη συμπλήρωση του Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληροφοριών Ποινικού Μητρώου, και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2018/1726 (ΕΕ L 135 της 22.5.2019, σ. 1).

⁵ Κανονισμός (ΕΕ) 2019/818 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 2019, για τη θέσπιση πλαισίου διαλειτουργικότητας μεταξύ των συστημάτων πληροφοριών της ΕΕ για αστυνομική και δικαστική συνεργασία, άσυλο και μετανάστευση και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΕ) 2018/1726, (ΕΕ) 2018/1862 και (ΕΕ) 2019/816 (ΕΕ L 135 της 22.5.2019, σ. 85).

σχετικά με την καταλληλότητα της τροποποιημένης νομικής βάσης, σύμφωνα με το άρθρο 40 του Κανονισμού.

II – Τα συναφή άρθρα της Συνθήκης

Ο τίτλος II του πρώτου μέρους της ΣΛΕΕ έχει, μεταξύ άλλων, ως εξής (η επισήμανση του συντάκτη):

Άρθρο 16 (πρώην άρθρο 286 της ΣΕΚ)

- 1. Κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν.*
- 2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, θεσπίζουν τους κανόνες σχετικά με την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από τα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, καθώς και από τα κράτη μέλη κατά την άσκηση δραστηριοτήτων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης, και σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών. Η τήρηση των κανόνων αυτών υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητων αρχών.*

Οι κανόνες που θεσπίζονται βάσει του παρόντος άρθρου δεν θίγουν τους ειδικούς κανόνες που προβλέπονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το κεφάλαιο 1 («Γενικές διατάξεις») του τίτλου V του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ έχει ως εξής:

Άρθρο 74 (πρώην άρθρο 66 της ΣΕΚ)

Το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα για να εξασφαλίζει τη διοικητική συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών των κρατών μελών στους τομείς που καλύπτονται από τον παρόντα τίτλο καθώς και μεταξύ των εν λόγω υπηρεσιών και της Επιτροπής. Αποφασίζει ύστερα από πρόταση της Επιτροπής, με την επιφύλαξη του άρθρου 76, και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το κεφάλαιο 2 («Πολιτικές σχετικά με τους ελέγχους στα σύνορα, το άσυλο και τη μετανάστευση») του τίτλου V του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ ορίζει, μεταξύ άλλων (η επισήμανση του συντάκτη):

Άρθρο 78 (πρώην άρθρα 63, σημεία 1 και 2, και 64, παράγραφος 2, της ΣΕΚ)

- 1. Η Ένωση αναπτύσσει κοινή πολιτική στους τομείς του ασύλου, της επικουρικής προστασίας και της προσωρινής προστασίας με στόχο να παρέχεται το κατάλληλο καθεστώς σε οποιοδήποτε υπήκοο τρίτης χώρας χρήζει διεθνούς προστασίας και να εξασφαλίζεται η τήρηση της αρχής της μη επαναπροώθησης. Η πολιτική αυτή πρέπει να συνάδει με τη Σύμβαση της Γενεύης της 28ης Ιουλίου 1951 και με το Πρωτόκολλο της 31ης Ιανουαρίου 1967 περί του καθεστώτος των προσφύγων, καθώς και με άλλες συναφείς συμβάσεις.*

2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα όσον αφορά κοινό ευρωπαϊκό σύστημα ασύλου, στο οποίο περιλαμβάνονται:

- a) ενιαίο καθεστώς ασύλου υπέρ των υπηκόων τρίτων χωρών, το οποίο ισχύει σε όλη την Ένωση,
- β) ενιαίο καθεστώς επικουρικής προστασίας για τους υπηκόους τρίτων χωρών που χρήζουν διεθνούς προστασίας, χωρίς να τους χορηγείται ευρωπαϊκό άσυλο,
- γ) κοινό σύστημα για την προσωρινή προστασία των εκτοπισμένων προσώπων σε περιπτώσεις μαζικής εισροής,
- δ) κοινές διαδικασίες για τη χορήγηση και ανάκληση του ενιαίου καθεστώτος ασύλου ή επικουρικής προστασίας,
- ε) **κριτήρια και μηχανισμοί καθορισμού του κράτους μέλους που είναι υπεύθυνο για την εξέταση της αίτησης ασύλου ή επικουρικής προστασίας,**
- στ) προδιαγραφές σχετικά με τις προϋποθέσεις υποδοχής αιτούντων άσυλο ή επικουρικής προστασίας,
- ζ) εταιρικές σχέσεις και συνεργασία με τρίτες χώρες για τη διαχείριση των ροών προσώπων που ζητούν άσυλο ή επικουρική ή προσωρινή προστασία.

(...)

Άρθρο 79

(πρώην άρθρο 63, σημεία 3 και 4, της ΣΕΚ)

- 1. Η Ένωση αναπτύσσει κοινή μεταναστευτική πολιτική, η οποία έχει ως στόχο να εξασφαλίζει, σε όλα τα στάδια, την αποτελεσματική διαχείριση των μεταναστευτικών ροών, τη δίκαιη μεταχείριση των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα στα κράτη μέλη καθώς και την πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και της εμπορίας ανθρώπων και την ενισχυμένη καταπολέμησή της.
- 2. **Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα σχετικά με τους ακόλουθους τομείς:**
 - a) προϋποθέσεις εισόδου και διαμονής, καθώς και κανόνες για τη χορήγηση από τα κράτη μέλη θεωρήσεων και αδειών διαμονής μακράς διάρκειας, συμπεριλαμβανομένων των μέτρων που αποσκοπούν στην επανένωση οικογενειών,
 - β) καθορισμός των δικαιωμάτων των υπηκόων τρίτων χωρών που διαμένουν νόμιμα σε κράτος μέλος, συμπεριλαμβανομένων των όρων που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή στα άλλα κράτη μέλη,

γ) λαθρομετανάστευση και παράνομη διαμονή, καθώς και απομάκρυνση και επαναπατρισμός των παρανόμως διαμενόντων,

δ) καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων, ιδίως γυναικών και παιδιών.

(...)

Το κεφάλαιο 4 («Δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις») του τίτλου V του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ ορίζει, μεταξύ άλλων (η επισήμανση του συντάκτη):

*Άρθρο 82
(πρώην άρθρο 31 της ΣΕΕ)*

1. Η δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις στην Ένωση θεμελιώνεται στην αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των δικαστικών αποφάσεων και διαταγών και περιλαμβάνει την προσέγγιση των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών στους τομείς που προβλέπονται στην παράγραφο 2 και στο άρθρο 83.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, λαμβάνουν μέτρα που αφορούν:

α) τον καθορισμό κανόνων και διαδικασιών για να εξασφαλίζεται η αναγνώριση, σε ολόκληρη την Ένωση, όλων των τύπων δικαστικών αποφάσεων και διαταγών,

β) την πρόληψη και την επίλυση των συγκρούσεων δικαιοδοσίας μεταξύ κρατών μελών,

γ) την υποστήριξη της κατάρτισης των δικαστών και των άλλων λειτουργών και υπαλλήλων του τομέα απονομής της δικαιοσύνης,

δ) τη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των δικαστικών ή άλλων ισοδύναμων αρχών των κρατών μελών κατά την άσκηση ποινικών διώξεων και την εκτέλεση των αποφάσεων.

(...)

*Άρθρο 85
(πρώην άρθρο 31 της ΣΕΕ)*

1. Αποστολή της Ευρωπαϊκής Μονάδας Δικαστικής Συνεργασίας (Eurojust) είναι η στήριξη και η ενίσχυση του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ των αρμόδιων εθνικών αρχών για την έρευνα και τη δίωξη σοβαρών εγκλημάτων που έχουν επιπτώσεις σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη ή απαιτούν δίωξη σε κοινές βάσεις, βάσει επιχειρήσεων που διεξάγονται και πληροφοριών που παρέχονται από τις αρχές των κρατών μελών και την Ευρωπόλ. Σε αυτή τη συνάρτηση, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, μέσω κανονισμών, μπορούν να καθορίζουν τη δομή, τη λειτουργία, το πεδίο δράσης και τα καθήκοντα της Eurojust. Τα καθήκοντα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν:

α) την έναρξη ποινικών ερευνών καθώς και την εισήγηση για την κίνηση ποινικών διώξεων που διεξάγονται από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, και ειδικότερα των διώξεων που

αφορούν αδικήματα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης,

- β) τον συντονισμό των ερευνών και των διώξεων του στοιχείου α),
- γ) την ενίσχυση της δικαστικής συνεργασίας, μεταξύ άλλων με την επίλυση των συγκρούσεων δικαιοδοσίας και με στενή συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Δικαστικό Δίκτυο.

(...)

Το κεφάλαιο 5 («Αστυνομική συνεργασία») του τίτλου V του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ ορίζει, μεταξύ άλλων (η επισήμανση του συντάκτη):

*Άρθρο 87
(πρώην άρθρο 30 της ΣΕΕ)*

1. Η Ένωση αναπτύσσει αστυνομική συνεργασία στην οποία συμμετέχουν όλες οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των αστυνομικών και τελωνειακών αρχών και άλλων αρχών επιβολής του νόμου ειδικευμένων στον τομέα της πρόληψης ή της εξακρίβωσης αξιόποινων πράξεων ή της διερεύνησής τους.
2. Για τους σκοπούς της παραγράφου 1, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία μπορούν να λαμβάνουν μέτρα που αφορούν:
 - α) τη συλλογή, αποθήκευση, επεξεργασία, ανάλυση και ανταλλαγή σχετικών πληροφοριών,
 - β) την παροχή υποστήριξης για την κατάρτιση προσωπικού, καθώς και τη συνεργασία όσον αφορά τις ανταλλαγές προσωπικού, τον εξοπλισμό και την εγκληματολογική έρευνα,
 - γ) τις κοινές τεχνικές έρευνας όσον αφορά την εξακρίβωση σοβαρών μορφών οργανωμένου εγκλήματος.

(...)

*Άρθρο 88
(πρώην άρθρο 30 της ΣΕΕ)*

(...)

2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία μέσω κανονισμών, μπορούν να καθορίζουν τη δομή, τη λειτουργία, το πεδίο δράσης και τα καθήκοντα της Ευρωπόλ. Τα καθήκοντα αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν:
 - α) τη συλλογή, αποθήκευση, επεξεργασία, ανάλυση και ανταλλαγή πληροφοριών που διαβιβάζονται ιδίως από τις αρχές των κρατών μελών ή τρίτων χωρών, ή οργανισμών,

β) τον συντονισμό, τη διοργάνωση και τη διεξαγωγή ερευνών και επιχειρησιακών δράσεων, από κοινού με τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών ή στο πλαίσιο κοινών ομάδων ερευνών, ενδεχομένως σε σύνδεση με την Eurojust.

(...)

III – Η νομολογία του ΔΕΕ όσον αφορά την επιλογή της νομικής βάσης

Το Δικαστήριο ανέκαθεν θεωρούσε ότι το ζήτημα της κατάλληλης νομικής βάσης ενέχει σπουδαιότητα συνταγματικού χαρακτήρα, ώστε να διασφαλίζεται η συμμόρφωση με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας (άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση) και να καθορίζεται η φύση και η έκταση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης⁶.

Κατά πάγια νομολογία, η επιλογή της νομικής βάσης μιας ενωσιακής πράξης δεν μπορεί να εξαρτάται από την πεποίθηση ενός θεσμικού οργάνου ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, αλλά πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία που να επιδέχονται δικαστικό έλεγχο, στα οποία συγκαταλέγονται ειδικότερα ο σκοπός και το περιεχόμενο της πράξης⁷. Επιπλέον, ο καθορισμός της νομικής βάσης μιας πράξης πρέπει να αποτελεί συνάρτηση του σκοπού της και του περιεχομένου της⁸.

Αν από την εξέταση μιας πράξης αποδεικνύεται ότι αυτή επιδιώκει διττό σκοπό ή ότι απαρτίζεται από δύο συστατικά μέρη, ο ένας δε εκ των σκοπών αυτών μπορεί να χαρακτηριστεί ως κύριος ή πρωτεύων, ενώ ο δεύτερος απλώς ως παρεπόμενος, ή το ένα εκ των μερών αυτών μπορεί να χαρακτηριστεί ως κύριο ή πρωτεύον, ενώ το δεύτερο απλώς ως παρεπόμενο, η πράξη αυτή πρέπει να στηρίζεται σε μία ενιαία νομική βάση, ήτοι σε εκείνη που επιβάλλει ο κύριος ή πρωτεύων σκοπός ή το κύριο ή πρωτεύον συστατικό μέρος⁹. Μόνο κατ' εξαίρεση, αν διαπιστώνεται ότι η πράξη επιδιώκει συγχρόνως πολλούς σκοπούς που συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, χωρίς ο ένας να είναι δευτερεύων και έμμεσος σε σχέση με τον άλλον, η πράξη αυτή μπορεί να στηρίζεται στις αντίστοιχες διαφορετικές νομικές βάσεις¹⁰. Αυτό είναι πάντως εφικτό μόνον αν οι διαδικασίες που θεσπίζονται για τις αντίστοιχες νομικές βάσεις συνάδουν με τα δικαιώματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και δεν τα θίγουν¹¹.

IV – Στόχος και περιεχόμενο του προτεινόμενου κανονισμού

Όπως εξηγείται στην αιτιολογική έκθεση του προτεινόμενου κανονισμού, τον Σεπτέμβριο του 2020 η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με ένα νέο σύμφωνο για τη μετανάστευση και το άσυλο¹², με στόχους, μεταξύ άλλων, τη θέσπιση ενός κοινού πλαισίου για τη διαχείριση του

⁶ Γνωμοδότηση 2/00 («Πρωτόκολλο της Καρθαγένης»), ECLI:EU:C:2001:664, σκέψη 5.

⁷ Υπόθεση C-300/89, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* («Διοξείδιο του τιτανίου»), ECLI:EU:C:1991:244, σκέψη 10.

⁸ Υπόθεση C-187/93, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, ECLI:EU:C:1994:265, σκέψη 28. Βλ. επίσης υπόθεση C-411/06, *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* («Μεταφορά αποβλήτων»), ECLI:EU:C:2009:518, σκέψη 77, και υπόθεση C-81/13, *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου*, ECLI:EU:C:2014:2449, σκέψη 36.

⁹ Υπόθεση C-137/12, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*, ECLI:EU:C:2013:675, σκέψη 53 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

¹⁰ Υπόθεση C-300/89, σκέψεις 13 και 17· υπόθεση C-42/97, *Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου*, ECLI:EU:C:1999:81, σκέψη 38· *Γνωμοδότηση 2/00*, σκέψη 23· υπόθεση C-94/03, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* («Σύμβαση του Ρότερνταμ»), ECLI:EU:C:2006:2 και υπόθεση C-178/03, *Επιτροπή κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου*, ECLI:EU:C:2006:4, σκέψεις 36 and 43.

¹¹ Υπόθεση C-300/89, σκέψεις 17-25· υπόθεση C-268/94, *Πορτογαλία κατά Συμβουλίου*, ECLI:EU:C:1996:461.

¹² Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική

ασύλου και της μετανάστευσης σε επίπεδο Ένωσης και την προώθηση της αμοιβαίας εμπιστοσύνης μεταξύ των κρατών μελών. Η εν λόγω ανακοίνωση περιλάμβανε τον κανονισμό για τον έλεγχο διαλογής και ανήγγειλε τον προτεινόμενο κανονισμό - δύο κείμενα άρρηκτα συνδεδεμένα.

Ο κανονισμός για τον έλεγχο διαλογής θεσπίζει τη διενέργεια ελέγχου διαλογής στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών όλων των υπηκόων τρίτων χωρών που, χωρίς να πληρούν τις προϋποθέσεις εισόδου, διήλθαν τα εξωτερικά σύνορα με μη επιτρεπτό τρόπο, εκείνων που υπέβαλαν αίτηση διεθνούς προστασίας κατά τη διάρκεια των συνοριακών ελέγχων ή εκείνων που αποβιβάστηκαν ύστερα από επιχείρηση έρευνας και διάσωσης. Προβλέπει επίσης τον έλεγχο διαλογής για υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίοι διαμένουν παράνομα στο έδαφος των κρατών μελών, όταν δεν υπάρχει ένδειξη ότι έχουν υποβληθεί σε ελέγχους στα εξωτερικά σύνορα.

Η Επιτροπή εξηγεί επίσης στην αιτιολογική έκθεση ότι οι έλεγχοι ασφάλειας στο πλαίσιο του ελέγχου διαλογής θα πρέπει να είναι τουλάχιστον παρόμοιου επιπέδου με τους ελέγχους που διενεργούνται για τους υπηκόους τρίτων χωρών που υποβάλλουν εκ των προτέρων αίτηση για άδεια εισόδου στην Ένωση για βραχεία διαμονή, είτε υπόκεινται σε υποχρέωση θεώρησης είτε όχι. Συνάγεται ότι οι αυτοματοποιημένες επαληθεύσεις για σκοπούς ασφάλειας στο πλαίσιο του ελέγχου διαλογής θα πρέπει να διενεργούνται με χρήση των ίδιων συστημάτων που προβλέπονται για τους αιτούντες θεώρηση ή άδεια ταξιδιού στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληροφοριών και Αδειοδότησης Ταξιδιού (ETIAS), του Συστήματος Πληροφοριών για τις Θεωρήσεις (VIS), του Συστήματος Εισόδου/Εξόδου (ΣΕΕ) και του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν (SIS).

Ο έλεγχος διαλογής περιλαμβάνει επίσης μέτρα για την εξακρίβωση ή την επαλήθευση της ταυτότητας του ενδιαφερόμενου προσώπου και έλεγχο ασφάλειας. Για τον σκοπό της εξακρίβωσης και της επαλήθευσης της ταυτότητας, οι αρχές ελέγχου διαλογής θα πρέπει να πραγματοποιούν αναζήτηση στο κοινό αποθετήριο δεδομένων ταυτότητας (CIR), που θεσπίστηκε με τους κανονισμούς (ΕΕ) 2019/817 και (ΕΕ) 2019/818· η αναζήτηση στο CIR θα καταστήσει δυνατό τον έλεγχο σε μία πηγή των δεδομένων ταυτότητας που υπάρχουν σε όλα τα προαναφερθέντα συστήματα, καθώς και στο Eurodac¹³ και στο ECRIS-TCN. Για τον σκοπό του ελέγχου ασφάλειας, οι αρχές ελέγχου διαλογής θα πρέπει να είναι σε θέση να συμβουλευτούν το ίδιο το ECRIS-TCN.

Ωστόσο, δεδομένου ότι οι βάσεις δεδομένων της Ένωσης μπορούν να χρησιμοποιηθούν μόνο μετά από τη χορήγηση δικαιώματος πρόσβασης δια νόμου και δεδομένου ότι η πρόσβαση στο ΣΕΕ, στο ETIAS, στο VIS και στο ECRIS-TCN είναι απαραίτητη για τις αρχές που έχουν επιφορτιστεί με τη διενέργεια του ελέγχου διαλογής, οι κανονισμοί της Ένωσης με τους οποίους θεσπίστηκαν τα εν λόγω συστήματα, καθώς και το CIR, πρέπει να τροποποιηθούν ώστε να προβλέπουν το εν λόγω πρόσθετο δικαίωμα πρόσβασης για τις αρχές ελέγχου διαλογής.

Ο κανονισμός για τον έλεγχο διαλογής τροποποιεί τους κανονισμούς με τους οποίους θεσπίστηκαν το ΣΕΕ, το ETIAS και το VIS, οι οποίοι συνιστούν όλοι ανάπτυξη του κεκτημένου

και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με ένα νέο Σύμφωνο για τη Μετανάστευση και το Άσυλο [COM(2020) 609 της 23.9.2020].

¹³ Σύστημα που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 603/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013 (ΕΕ L 180 της 29.6.2013, σ. 1).

του Σένγκεν σχετικά με τα σύνορα, γεγονός που ισχύει και για τον κανονισμό για τον έλεγχο διαλογής στο σύνολό του.

Δεδομένου ότι ο κανονισμός με τον οποίο θεσπίστηκε το ECRIS-TCN δεν συνιστά ανάπτυξη του κεκτημένου του Σένγκεν, η τροποποίησή του δεν μπορούσε να αποτελέσει μέρος του κανονισμού για τον έλεγχο διαλογής και υπήρχε ανάγκη για αυτοτελή τροποποίηση του εν λόγω κανονισμού.

Επιπλέον, το CIR θεσπίστηκε με δύο κανονισμούς, τον (ΕΕ) 2019/817 και τον (ΕΕ) 2019/818, και ενώ ο κανονισμός για τον έλεγχο διαλογής μπορούσε να προβλέψει τροποποιήσεις στον κανονισμό (ΕΕ) 2019/817, που εφαρμόζεται ως προς το ΣΕΕ, το VIS και το ETIAS, λόγω της αποκαλούμενης μεταβλητής γεωμετρίας του Σένγκεν, η αναγκαία τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2019/818, που εφαρμόζεται ως προς το Eurodac και το ECRIS-TCN, δεν μπορούσε να αποτελέσει μέρος του κανονισμού για τον έλεγχο διαλογής.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή παρουσίασε τον προτεινόμενο κανονισμό προκειμένου να τηρήσει, όπως επιβάλλεται, τη μεταβλητή γεωμετρία του Σένγκεν.

V – Ανάλυση

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι στόχος του προτεινόμενου κανονισμού, όπως συμφωνήθηκε προσωρινά από τους συννομοθέτες, είναι να παρέχει στις αρχές ελέγχου διαλογής τα αναγκαία δικαιώματα πρόσβασης στο ECRIS-TCN και στο CIR για τον σκοπό της εφαρμογής των μέτρων για την εξακρίβωση ή την επαλήθευση της ταυτότητας του ενδιαφερόμενου προσώπου, καθώς και των ελέγχων ασφάλειας που αποτελούν μέρος του ελέγχου διαλογής. Ως εκ τούτου, διασφαλίζει ότι οι σκοποί που επιδιώκονται με το ECRIS-TCN και το CIR μπορούν επίσης να επιτευχθούν κατά τη διάρκεια του ελέγχου διαλογής.

Για να επιτευχθεί αυτό, ο προτεινόμενος κανονισμός περιέχει τις αναγκαίες τροποποιήσεις του κανονισμού με τον οποίον θεσπίστηκε το ECRIS-TCN, προκειμένου να επιτραπεί η πρόσβαση των αρχών ελέγχου διαλογής στο εν λόγω σύστημα και να προβλεφθεί υπό ποιες προϋποθέσεις ένα θετικό αποτέλεσμα αναζήτησης με δεδομένα στο ECRIS-TCN μπορεί να οδηγήσει σε επισήμανση ασφάλειας στο έντυπο ελέγχου διαλογής που συντάσσεται στο τέλος του ελέγχου διαλογής.

Όσον αφορά τις τροποποιήσεις του κανονισμού (ΕΕ) 2019/818, ο προτεινόμενος κανονισμός εισάγει ένα νέο άρθρο που προβλέπει πρόσβαση στο CIR για τον σκοπό της εξακρίβωσης ή της επαλήθευσης της ταυτότητας των προσώπων που υπόκεινται σε έλεγχο διαλογής. Άλλες τροποποιήσεις διασφαλίζουν ότι οι ισχύουσες διατάξεις του κανονισμού (ΕΕ) 2019/818 σχετικά με την τήρηση καταχωρίσεων εφαρμόζονται επίσης στις αναζητήσεις από τις αρχές ελέγχου διαλογής.

Ο προτεινόμενος κανονισμός υποστηρίζει τους στόχους του κανονισμού για τη θέσπιση του ECRIS-TCN, τον οποίο τροποποιεί. Ο εν λόγω κανονισμός βασίστηκε στο άρθρο 82 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο στοιχείο δ) ΣΛΕΕ.

Οι τροποποιήσεις του κανονισμού (ΕΕ) 2019/818 ενισχύουν την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αστυνομικών αρχών. Ως εκ τούτου, θα ήταν σκόπιμο ο προτεινόμενος κανονισμός να βασιστεί επίσης στο άρθρο 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) ΣΛΕΕ, το οποίο παρέχει τη νομική βάση για μέτρα που αφορούν τη συλλογή, αποθήκευση, επεξεργασία, ανάλυση και ανταλλαγή σχετικών πληροφοριών, για τον σκοπό της ανάπτυξης αστυνομικής συνεργασίας στην οποία

συμμετέχουν όλες οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των αστυνομικών και τελωνειακών αρχών και άλλων αρχών επιβολής του νόμου ειδικευμένων στον τομέα της πρόληψης ή της εξακρίβωσης αξιόποινων πράξεων ή της διερεύνησής τους.

Τέλος, στον βαθμό που οι τροποποιήσεις του κανονισμού (ΕΕ) 2019/818 επιτρέπουν επίσης την πρόσβαση στα δεδομένα ταυτότητας του Eurodac στο CIR, θα ήταν σκόπιμο ο προτεινόμενος κανονισμός να βασιστεί επίσης στο άρθρο 78 παράγραφος 2 στοιχείο ε) και στο άρθρο 79 παράγραφος 2 στοιχείο γ) ΣΛΕΕ. Αμφότερες οι διατάξεις συγκαταλέγονται στις νομικές βάσεις για τον νέο κανονισμό Eurodac¹⁴ ο οποίος έχει επίσης συμφωνηθεί προσωρινά από τους συννομοθέτες.

Όσον αφορά τα άλλα τέσσερα άρθρα της Συνθήκης τα οποία η Επιτροπή προέβλεψε ως νομική βάση του προτεινόμενου κανονισμού, η συμπερίληψή τους δεν φαίνεται να συνάδει με τη νομολογία που παρατίθεται στο σημείο III ανωτέρω.

Ενώ οι τροποποιήσεις του κανονισμού (ΕΕ) 2019/818 επεκτείνουν την υφιστάμενη υποχρέωση τήρησης καταχωρίσεων όλων των δραστηριοτήτων επεξεργασίας δεδομένων δυνάμει της εν λόγω πράξης στις αναζητήσεις των αρχών ελέγχου διαλογής, ο αντίκτυπος του προτεινόμενου κανονισμού στις διατάξεις περί προστασίας δεδομένων του κανονισμού (ΕΕ) 2019/818 δεν συνιστά σαφώς τον κύριο σκοπό ή το κύριο συστατικό μέρος, αλλά είναι απλώς επικουρικού χαρακτήρα. Το άρθρο 16 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ δεν θα πρέπει, συνεπώς, να χρησιμοποιηθεί για τον προτεινόμενο κανονισμό.

Επιπλέον, ο προτεινόμενος κανονισμός δεν περιέχει στοιχεία που θα απαιτούσαν τη χρήση του άρθρου 74 ΣΛΕΕ, το οποίο επιτρέπει στο Συμβούλιο να θεσπίζει ορισμένα μέτρα, ως νομική βάση.

Τέλος, ούτε η χρήση των άρθρων 85 παράγραφος 1 και 88 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης φαίνεται να δικαιολογείται. Τα εν λόγω άρθρα παρέχουν τη νομική βάση για τον καθορισμό της δομής, της λειτουργίας, του πεδίου δράσης και των καθηκόντων της Eurojust και της Ευρωπαϊκής Αντιτροπής. Ωστόσο, ο προτεινόμενος κανονισμός δεν περιέχει τροποποιήσεις που αφορούν άμεσα ή έμμεσα την Eurojust και την Ευρωπαϊκή Αντιτροπή. Κύριος και αποκλειστικός στόχος του προτεινόμενου κανονισμού είναι να επιτρέψει και να ρυθμίσει την πρόσβαση των αρχών ελέγχου διαλογής στο ECRIS-TCN και στο CIR.

VI – Συμπέρασμα και σύσταση

Κατά τη συνεδρίασή της στις 11 Μαρτίου 2024, η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων αποφάσισε συνεπώς, με 16 ψήφους υπέρ, καμία κατά και μία αποχή¹⁵, να συστήσει στην Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων ότι η αναφορά στο άρθρο 16 παράγραφος 2, στο άρθρο 74, στο άρθρο 85 παράγραφος 1 και στο άρθρο 88 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ ορθώς θα πρέπει να διαγραφεί από τη νομική βάση του προτεινόμενου κανονισμού

¹⁴ 2016/0132(COD) [COM(2016) 272 της 4.5.2016 και COM(2020) 614 της 23.9.2020].

¹⁵ Ήταν παρόντες κατά την τελική ψηφοφορία οι βουλευτές: Adrián Vázquez Lázara (πρόεδρος), Marion Walsmann (αντιπρόεδρος), Lara Wolters (αντιπρόεδρος), Alessandra Basso, Ilana Cicurel, Ibán García Del Blanco, Pascal Durand, Daniel Freund (αναπληρωτής του Sergey Lagodinsky, σύμφωνα με το άρθρο 209 παράγραφος 7 του Κανονισμού), Heidi Hautala, Pierre Karleskind, Gilles Lebreton, Maria-Manuel Leitão-Marques, Karen Melchior, Sabrina Pignedoli, René Repasi, Franco Roberti, Michaela Šojdrová (αναπληρώτρια του Jiří Pospíšil, σύμφωνα με το άρθρο 209 παράγραφος 7 του Κανονισμού), Axel Voss, Javier Zarzalejos.

και ότι ο κανονισμός θα πρέπει να βασιστεί στα εναπομένοντα άρθρο 78 παράγραφος 2 στοιχείο ε), άρθρο 79 παράγραφος 2 στοιχείο γ), άρθρο 82 παράγραφος 1 δεύτερο εδάφιο στοιχείο δ) και άρθρο 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) ΣΛΕΕ.

Με εκτίμηση,

Adrián Vázquez Lázara

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ: ΟΝΤΟΤΗΤΕΣ Ή ΠΡΟΣΩΠΑ ΑΠΟ ΤΑ ΟΠΟΙΑ ΕΛΑΒΕ ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ
Ο ΣΥΝΤΑΚΤΗΣ ΤΗΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗΣ**

Ο συντάκτης της γνωμοδότησης δηλώνει, υπό την αποκλειστική του ευθύνη, ότι δεν έλαβε εισηγήσεις από οντότητα ή πρόσωπο που πρέπει να επισημανθεί στο παρόν παράρτημα δυνάμει του άρθρου 8 του Παραρτήματος Ι του Κανονισμού.