# EUROPA-PARLAMENTET

*2004* *2009*

*Retsudvalget*
*Formanden*

14.6.2006

Jean-Marie Cavada
Formand for
Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender
BRUXELLES

Om: Udtalelse om retsgrundlaget for forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) (KOM(2005)0236 – C6-0174/2005 – 2005/0106(COD))[1]

Med skrivelse af 6. juni 2006 anmodede De Retsudvalget om en udtalelse om holdbarheden og relevansen af retsgrundlaget for Kommissionens ovennævnte forslag, jf. forretningsordenens artikel 35, stk. 2, og navnlig om relevansen af at tilføje EF-traktatens artikel 63, nr. 3, litra b, som supplerende retsgrundlag til de af Kommissionen foreslåede artikler i forslaget til forordning.

Kommissionen foreslog, at retsgrundlaget for forordningen skulle være EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a, og artikel 66. LIBE-udvalgets ordfører om Kommissionens forslag om den anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), som i øjeblikket forhandler med formandskabet med henblik på at afslutte procedurerne under førstebehandlingen, har til hensigt at indgive et ændringsforslag om tilføjelse af EF-traktatens artikel 63, nr. 3, litra b, som retsgrundlag som foreslået af Rådet. Rådet anser denne tilføjelse for nødvendig, fordi de oplysninger, der i henhold til artikel 15 som ændret af Rådet er lagret i SIS II, ikke kun omfatter indrejseforbud, men ligeledes opholdsforbud. Hvis en tredjelandsstatsborger, som ikke har ret til fri bevægelighed og indberettes til systemet, allerede er kommet (ulovligt) ind i en medlemsstat, kan denne nægtes opholdstilladelse og således udsendes (jf. artikel 15, stk. 3). EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a, dækker kun indrejseforbud, mens artikel 63, nr. 3, litra b, omhandler ulovlig indvandring og således opholdsforbud.

Retsudvalget tog stilling til de ovennævnte spørgsmål på sit møde den 12. juni 2006.

[1] EUT C ... / Endnu ikke offentliggjort i EUT.

*Generelle bemærkninger om retsgrundlaget*

Det fremgår tydeligt af Domstolens faste praksis, at valget af retsgrundlag ikke er subjektivt, men "skal foretages på grundlag af objektive forhold, som Domstolen kan efterprøve"[1] såsom retsakters formål og indhold[2]. Endvidere skal den afgørende faktor være retsaktens formål[3].

I det omfang en retsakt har flere samtidige mål, som er uløseligt forbundet med hinanden, uden at det ene er sekundært og indirekte i forhold til de andre, skal retsakten imidlertid være baseret på de forskellige relevante bestemmelser i traktaten[4], medmindre dette er umuligt, fordi beslutningsprocedurerne i bestemmelserne ikke er indbyrdes forenelige[5].

*Forordningens formål og indhold*

Formålet med forslaget til forordning - og forslaget til Rådets afgørelse om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (KOM(2005)0230 - 2005/0103(CNS)), som er baseret på EU-traktatens afsnit VI - er at fastlægge de lovgivningsmæssige rammer for SIS II.

Begge forslag fastlægger fælles bestemmelser om struktur, finansiering, ansvar og generel databehandling og databeskyttelse for SIS II. Ud over disse fælles bestemmelser indeholder forslaget til forordning bestemmelser om behandling af SIS II-oplysninger til støtte for gennemførelsen af politikker i forbindelse med den del af Schengen-reglerne, der vedrører personers frie bevægelighed (f.eks. ydre grænser og visum). Der skal oprettes et edb-baseret informationssystem for at sætte medlemsstaternes kompetente myndigheder i stand til at samarbejde ved at udveksle oplysninger med henblik på at kontrollere personer og genstande.

Forslaget til forordning fastsætter betingelser og procedurer for behandling af indberetninger vedrørende tredjelandsstatsborgere til SIS II og udveksling af supplerende oplysninger med henblik på at nægte dem indrejse i medlemsstaternes område (forslagets artikel 2, stk. 1) og fastsætter ligeledes bestemmelser vedrørende SIS II's tekniske struktur, medlemsstaternes og Kommissionens ansvar, behandling af generelle oplysninger, de pågældende enkeltpersoners rettigheder samt erstatningsansvar.

I forslagets artikel 15, stk. 1, fastsættes betingelserne for indberetning vedrørende tredjelandsstatsborgere med henblik på indrejseforbud i medlemsstaternes område på grundlag af en beslutning truffet af de kompetente administrative eller retlige myndigheder, hvori det tidsrum, hvori de pågældende nægtes indrejse, fastsættes.

*Procedure*

I erklæring nr. 5, der er knyttet som bilag til Nice-traktaten, giver medlemsstaterne deres

---

[1] Sag 45/86, *Kommissionen mod Rådet*, Sml. 1987, s. 1439, præmis 5.
[2] Sag C-300/89, *Kommissionen mod Rådet*, Sml. 1991 I, s. 287, præmis 10.
[3] Sag C-377/98, *Kongeriget Nederlandene mod Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union*, Sml. 2001 I, s. 7079, præmis 27.
[4] Sag 165/87, *Kommissionen mod Rådet*, Sml. 1988, s. 5545, præmis 11.
[5] Jf. f.eks. sag C-300/89 *Kommissionen mod Rådet* Sml. 1991 I, s. 2867, præmis 17-21 (*Titaniumdioxidsagen*), sag C-388/01 *Kommissionen mod Rådet* Sml. 2004 I, s. 4829, præmis 58, og sag C-491/01 *British American Tobacco* Sml. 2002 I, s. 11453, præmis 103-111.

tilslutning til, at den fælles beslutningstagning i henhold til EF-traktatens artikel 251 fra 1. maj 2004 finder anvendelse i forbindelse med vedtagelsen af de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 63, nr. 3, litra b, og at den ligeledes finder anvendelse i forbindelse med vedtagelsen af de foranstaltninger, der er nævnt i artikel 62, nr. 2, litra a, fra den dato, hvor der er opnået enighed om anvendelsesområdet for foranstaltninger vedrørende personers passage af Den Europæiske Unions medlemsstaters ydre grænser. I henhold til Rådets afgørelse 2004/927/EF af 22. december 2004[1] træffer Rådet afgørelse efter proceduren i EF-traktatens artikel 251 med henblik på vedtagelse af de foranstaltninger, der er omhandlet i traktatens artikel 62, nr. 2, litra a. Proceduren i artikel 251 finder ligeledes anvendelse i forbindelse med de foranstaltninger, der er nævnt i EF-traktatens artikel 63, nr. 3, litra b.

I henhold til protokollen om EF-traktatens artikel 67, der med Nice-traktaten blev knyttet som bilag til EF-traktaten, træffer Rådet afgørelse ved kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, når det vedtager de foranstaltninger, der er nævnt i EF-traktatens artikel 66.

*Konklusioner*

Det følger af formålet og indholdet i forslaget til forordning, at EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a, og artikel 66 er det rette retsgrundlag for forordningen som foreslået af Kommissionen. Forslagets hovedformål er at fastlægge de lovgivningsmæssige rammer for etableringen, driften og anvendelsen af det nye SIS II som et instrument for samarbejde mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder gennem udveksling af oplysninger med henblik på at gennemføre EF's og medlemsstaternes politikker om migration og bevægelighed for tredjelandsstatsborgere i Fællesskabet.

Da forslaget til forordning tager sigte på at oprette procedurer for en systematisk udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne og på at fastlægge informationssystemets (SIS II) struktur, der skal støtte dem, er det hensigtsmæssige retsgrundlag EF-traktatens artikel 66. Denne artikel fokuserer på det praktiske samarbejde mellem medlemsstaternes administrationer, såsom udveksling af oplysninger, etablering af nationale kontaktpunkter, infrastrukturtiltag osv. I henhold til denne bestemmelse træffer Rådet foranstaltninger til at sikre samarbejde mellem de kompetente tjenester i medlemsstaternes administrationer på de områder, der er omfattet af afsnit IV i EF-traktatens tredje del, og mellem disse tjenester og Kommissionen. Udvekslingen af oplysninger er et samarbejde mellem medlemsstaternes relevante myndigheder, jf. artikel 66. Artikel 66 kan som retsgrundlag også omfatte bestemmelser om, hvilke myndigheder der har adgang til SIS II. Forslaget giver således adgang for myndigheder med ansvar for de ydre grænser, visa, asyl og indvandring.

Artikel 62, nr. 2, litra a, udgør et relevant retsgrundlag for denne forordning, idet der fastsættes omfattende regler, der påvirker politikken vedrørende kontrollen ved de ydre grænser. Det vedrører navnlig arten af de indberetninger, der foretages, og de foranstaltninger, myndighederne med ansvar for kontrollen med de ydre grænser træffer. Disse myndigheder skal som en del af kontrollen med de ydre grænser kontrollere personer, der ønsker at indrejse på Fællesskabets område, og sammenligne oplysningerne med oplysningerne i SIS.
I henhold til EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a, skal Rådet vedtage foranstaltninger vedrørende passage af medlemsstaternes ydre grænser, hvori der fastlægges standarder og

[1] EUT L 396 af 31.12.2004, s. 45.

procedurer, som medlemsstaterne skal følge ved udøvelse af personkontrol ved disse grænser. I forordningens artikel 15 og 16 fastlægges normative bestemmelser vedrørende indrejseforbud. Disse artikler fastlægger årsager til at nægte personer indrejse i medlemsstaternes område. Sådanne indberetninger kontrolleres hovedsagelig ved passage af medlemsstaternes ydre grænser. Dette har indflydelse på de standarder og procedurer, der skal følges af medlemsstaternes kompetente myndigheder, når de kontrollerer personer ved medlemsstaternes ydre grænser.

Kombinationen af EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a, og artikel 66 som retsgrundlag for forordningen indebærer, at proceduren i EF-traktatens artikel 251 skal følges i forbindelse med vedtagelsen af en foranstaltning som helhed.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at tilføje EF-traktatens artikel 63, nr. 3, litra b, som supplerende retsgrundlag, følger det af de foreslåede ændringer, navnlig til forslagets artikel 15, at EF-traktatens artikel 63, nr. 3, litra b, bør tilføjes til forordningens retsgrundlag.

I henhold til EF-traktatens artikel 63, nr. 3, litra b, vedtager Rådet foranstaltninger vedrørende indvandringspolitikken, navnlig vedrørende ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder repatriering af personer med ulovligt ophold. Hvis forordningens artikel 15 ændres som foreslået af Rådet, bør EF-traktatens artikel 63, nr. 3, litra b, tilføjes som supplerende retsgrundlag. Ifølge den foreslåede ændring vil indberetning af tredjelandsstatsborgere have til formål at nægte dem indrejse eller ophold. Ændringen af artikel 15 som foreslået af Rådet og som behandlet af LIBE-udvalget ville omfatte betingelserne for indberetninger om indrejseforbud. Ordlyden af den ændrede artikel 15, stk. 1, ville være som følger:

> *"Oplysninger om tredjelandsstatsborgere, om hvilke der er foretaget en indberetning med henblik på at nægte indrejse eller ophold, skal indlæses på grundlag af en national indberetning, som bygger på en afgørelse truffet af de kompetente administrative myndigheder eller domstole i overensstemmelse med retsplejebestemmelserne i den nationale lovgivning. Denne afgørelse kan kun træffes på grundlag af en individuel vurdering, undtagen i det tilfælde, der er omhandlet i stk. 2, litra c). Anke af disse afgørelser finder sted i overensstemmelse med den nationale lovgivning."*

Endvidere kan en afgørelse om at foretage en indberetning i henhold til den foreslåede ændring af artikel 15, stk. 3, bygge på, at den pågældende tredjelandsstatsborger tidligere er blevet udsendt, afvist eller udvist. Ordlyden af den ændrede artikel 15, stk. 3, ville være følgende:

> *"En afgørelse om at foretage en indberetning kan ligeledes bygge på, at den pågældende tredjelandsstatsborger tidligere er blevet udsendt, afvist eller udvist, når disse foranstaltninger ikke er blevet udskudt eller suspenderet, og de indebærer eller er ledsaget af et indrejseforbud eller eventuelt et forbud mod at tage ophold som følge af en overtrædelse af de nationale bestemmelser om tredjelandsstatsborgeres indrejse eller ophold."*

En sådan ændring ville eksplicit sikre, at indberetninger med henblik på indrejse- eller opholdsforbud ligeledes tager sigte på udsendelse af personer fra medlemsstaternes område,

og ville således give myndigheder i landet med ansvar for politi- og indvandringskontrol adgang til disse indberetninger på lige fod med grænsekontrolmyndigheder. EF-traktatens artikel 63, nr. 3, litra b, bør derfor tilføjes som retsgrundlag.

Det skal understreges, at tilføjelsen af EF-traktatens artikel 63, nr. 3, litra b, som retsgrundlag sammen med EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a, og artikel 66 ikke vil ændre proceduren, da artikel 63, nr. 3, litra b, henviser til proceduren i EF-traktatens artikel 251.

Det hensigtsmæssige retsgrundlag for forordningen som ændret i henhold til Rådets forslag bør derfor være EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a, artikel 63, nr. 3, litra b, og artikel 66.

På mødet den 12. juni 2006 vedtog Retsudvalget enstemmigt[1] at henstille om, at EF-traktatens artikel 63, nr. 3, litra b, skal tilføjes som retsgrundlag til artikel 62, nr. 2, litra a, og artikel 66, såfremt Rådets ændringer vedtages i Parlamentet.

Med venlig hilsen

Giuseppe Gargani

[1] Til stede ved den endelige afstemning: Rainer Wieland (mødeformand), Diana Wallis (rådgivende ordfører), Maria Berger, Rosa Díez González, Bert Doorn, Monica Frassoni, Piia-Noora Kauppi, Klaus-Heiner Lehne, Hans-Peter Mayer, Aloyzas Sakalas, Francesco Enrico Speroni, Jaroslav Zvěřina og Tadeusz Zwiefka.