ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004 *2009*

Επιτροπή Νομικών Θεμάτων
Ο Πρόεδρος

14.6.2006

Κύριο Jean-Marie Cavada
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 σχετικά με τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II) (COM(2005)0236 – C6-0174/2005 – 2005/0106(COD))[1]

Κύριε Πρόεδρε,

Με επιστολή της 6 Ιουνίου 2006 ζητήσατε από την Επιτροπή Νομικών Θεμάτων να εξετάσει, σύμφωνα με το άρθρο 35, παράγραφος 2, του Κανονισμού, την ισχύ και την καταλληλότητα της νομικής βάσης της ανωτέρω πρότασης της Επιτροπής και ειδικότερα εάν ενδείκνυται να προστεθεί το στοιχείο β) της παραγράφου 3 του άρθρου 63 της Συνθήκης ΕΚ ως περαιτέρω νομική βάση στα άρθρα που πρότεινε η Επιτροπή στην προαναφερθείσα πρόταση κανονισμού.

Η Επιτροπή έχει προτείνει ως νομική βάση του κανονισμού τα άρθρα 62, παρ.2(α) και 66 της Συνθήκης ΕΚ. Ο εισηγητής της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων, όσον αφορά τις προτάσεις της Επιτροπής για το νέο Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (SIS II), που διαπραγματεύεται σήμερα με την Προεδρία ενόψει της ολοκλήρωσης των διαδικασιών σε πρώτη ανάγνωση, προτίθεται να καταθέσει μια τροπολογία με την οποία προστίθεται το άρθρο 63, παρ. 3(β) της Συνθήκης ΕΚ, σύμφωνα με την πρόταση του Συμβουλίου. Το Συμβούλιο θεωρεί την προσθήκη αυτή απαραίτητη επειδή οι πληροφορίες που αποθηκεύονται στο SIS II σύμφωνα με το άρθρο 15 όπως τροποποιήθηκε από το Συμβούλιο δεν θα καλύπτουν μόνο την άρνηση εισόδου αλλά και την άρνηση διαμονής. Εάν ένας πολίτης τρίτης χώρας, ο οποίος δεν απολαύει του

[1] ΕΕ C ... / Δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στην ΕΕ.

δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και είναι καταχωρισμένος στο σύστημα, έχει ήδη εισέλθει (παρανόμως) σε ένα κράτος μέλος, μπορεί να στερηθεί του δικαιώματος παραμονής και συνεπώς να απελαθεί (βλ. άρθρο 15, παρ. 3). Το άρθρο 62, παρ. 2(α) ΣΕΚ καλύπτει μόνο την άρνηση εισόδου, ενώ το άρθρο 63, παρ. 3(β) αφορά την παράνομη μετανάστευση και συνεπώς καλύπτει την άρνηση διαμονής.

Η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων εξέτασε το εν λόγω ζήτημα κατά τη συνεδρίασή της στις 12.06.2006.

Γενικές παρατηρήσεις σχετικά με τη νομική βάση

Από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι η επιλογή της νομικής βάσης δεν έχει υποκειμενικό χαρακτήρα αλλά "πρέπει να βασίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία επιδεκτικά δικαστικού ελέγχου"[1], όπως είναι ο σκοπός και το περιεχόμενο του σχετικού μέτρου[2]. Επιπλέον, αποφασιστικό παράγοντα πρέπει να αποτελεί ο κύριος σκοπός ενός μέτρου[3].

Ωστόσο, όταν ένα μέτρο επιδιώκει διάφορους συγχρόνως στόχους που είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι μεταξύ τους χωρίς ο ένας να είναι δευτερεύων και έμμεσος σε σχέση με τους άλλους, το μέτρο πρέπει να βασίζεται στις διάφορες σχετικές διατάξεις της Συνθήκης[4] εκτός εάν αυτό είναι αδύνατο λόγω αμοιβαίας ασυμβατότητας των διαδικασιών λήψης απόφασης που θεσπίζουν οι διατάξεις[5].

Σκοπός και περιεχόμενο του προταθέντος κανονισμού

Ο κύριος στόχος του προταθέντος κανονισμού - μαζί με την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για τη δημιουργία, τη λειτουργία και τη χρήση του Συστήματος Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς (COM(2005)0230 - 2005/0103(CNS)) βάσει του τίτλου VI της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση - έγκειται στη δημιουργία του νομικού πλαισίου που θα διέπει το SIS II.

Αμφότερες οι προτάσεις θεσπίζουν κοινές διατάξεις σχετικά με τη δομή, τη χρηματοδότηση, τα καθήκοντα και τις γενικές διατάξεις επεξεργασίας και προστασίας δεδομένων για το SIS II. Εκτός από τις κοινές αυτές διατάξεις, ο προταθείς κανονισμός περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με την επεξεργασία δεδομένων του SIS II που υποστηρίζουν την εφαρμογή πολιτικών που συνδέονται με την κυκλοφορία των προσώπων ως τμήμα του κεκτημένου Σένγκεν (π.χ. εξωτερικά σύνορα και θεωρήσεις διαβατηρίου). Πρόκειται να δημιουργηθεί ένα ηλεκτρονικό σύστημα πληροφοριών που θα καθιστά δυνατή τη συνεργασία των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών μέσω ανταλλαγής πληροφοριών για τους σκοπούς της διενέργειας ελέγχων σε πρόσωπα και αντικείμενα.

Η πρόταση κανονισμού καθορίζει τους όρους και τις διαδικασίες για την επεξεργασία σημάτων τα οποία εκδίδονται στο SIS II σε σχέση με υπηκόους τρίτων χωρών, καθώς και για

[1] Υπόθεση 45/86, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* [1987] Συλλ. 1439, παρ. 5.
[2] Υπόθεση C-300/89, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* [1991] Συλλ. I-287, παρ. 10.
[3] Υπόθεση C-377/98, *Ολλανδία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου* [2001] Συλλ. I-7079, παρ. 27.
[4] Υπόθεση 165/87, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* [1988] Συλλ. 5545, παρ. 11.
[5] Βλέπε, π.χ., υπόθεση C-300/89, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* [1991] Συλλ. I2867, παρ. 17-21 (Υπόθεση *διοξειδίου του τιτανίου*), Υπόθεση C-388/01, *Επιτροπή κατά Συμβουλίου* [2004] Συλλ. I-4829, παρ. 58 και Υπόθεση C-491/01 .....[2002] Συλλ. I-11453, παρ. 103-111.

την ανταλλαγή συμπληρωματικών πληροφοριών με σκοπό την άρνηση εισόδου στην επικράτεια των κρατών μελών (άρθρο 2, παράγραφος 1 της πρότασης). Ο κανονισμός περιλαμβάνει επίσης διατάξεις για την τεχνική δομή του SIS II, τα καθήκοντα των κρατών μελών και της Επιτροπής, τη γενική επεξεργασία δεδομένων, τα δικαιώματα των ενδιαφερομένων φυσικών προσώπων και το θέμα της ευθύνης.

Το άρθρο 15, παρ.1 της πρότασης κανονισμού θεσπίζει τους όρους για την έκδοση σημάτων για υπηκόους τρίτων χωρών με σκοπό την άρνηση εισόδου στην επικράτεια των κρατών μελών επί τη βάσει απόφασης εκδοθείσας από την αρμόδια διοικητική ή δικαστική αρχή στην οποία καθορίζεται η χρονική περίοδος της άρνησης εισόδου.

Διαδικασία

Στη Δήλωση αριθ. 5 που είναι προσαρτημένη στη Συνθήκη της Νίκαιας, τα κράτη μέλη συμφώνησαν ότι από 1ης Μαΐου 2004, η διαδικασία συναπόφασης, σύμφωνα με το άρθρο 251 ΣΕΚ, θα εφαρμόζεται για την έγκριση μέτρων που αναφέρονται στο άρθρο 63, παρ. 3(β) καθώς και για την έγκριση μέτρων που αναφέρονται στο άρθρο 62, παρ. 2(α) από την ημερομηνία κατά την οποία επιτυγχάνεται συμφωνία σχετικά με το πεδίο εφαρμογής των μέτρων που αφορούν τη διέλευση προσώπων από τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών. Σύμφωνα με την απόφαση 2004/927/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Δεκεμβρίου 2004[1], το Συμβούλιο, κατά τη θέσπιση των μέτρων του άρθρου 62, παρ. 2(α) της Συνθήκης ΕΚ, αποφασίζει σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 της Συνθήκης ΕΚ. Η διαδικασία του άρθρου 251 ΣΕΚ εφαρμόζεται επίσης για μέτρα βάσει του άρθρου 63, παρ. 3(β) ΣΕΚ.

Σύμφωνα με το πρωτόκολλο σχετικά με το άρθρο 67 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη ΕΚ με τη Συνθήκη της Νίκαιας, το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία, προτάσει της Επιτροπής και μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, προκειμένου για τη λήψη των μέτρων που αναφέρονται στο άρθρο 66 ΣΕΚ.

Συμπεράσματα

Από το στόχο και το περιεχόμενο του προταθέντος κανονισμού προκύπτει ότι τα άρθρα 62, παρ. 2(α) και 66 της Συνθήκης ΕΚ αποτελούν κατάλληλη νομική βάση για τον κανονισμό που πρότεινε η Επιτροπή. Ο κύριος στόχος της πρότασης έγκειται στη θέσπιση του νομικού πλαισίου για τη δημιουργία, λειτουργία και χρήση του νέου SIS II ως μέσου για τη συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών μέσω της ανταλλαγής πληροφοριών με στόχο την υλοποίηση των πολιτικών της ΕΚ και των κρατών μελών της σχετικά με τη μετανάστευση και την κυκλοφορία των υπηκόων τρίτων χωρών εντός της Κοινότητας.

Στο βαθμό που η πρόταση κανονισμού έχει ως στόχο τη θέσπιση διαδικασιών για τη συστηματική ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των κρατών μελών και τον καθορισμό της δομής του συστήματος πληροφοριών (SIS II) που θα τα υποστηρίζει, κατάλληλη νομική βάση αποτελεί το άρθρο 66 της Συνθήκης ΕΚ. Το άρθρο αυτό εστιάζεται στην πρακτική συνεργασία των διοικητικών αρχών των κρατών μελών όπως ανταλλαγή πληροφοριών, σύσταση εθνικών σημείων επαφής, μέτρα υποδομής, κ.λπ. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή το Συμβούλιο λαμβάνει μέτρα που διασφαλίζουν τη συνεργασία μεταξύ των σχετικών

[1] ΕΕ L 396 της 31ης Δεκεμβρίου 2004, σελ. 45.

διοικητικών υπηρεσιών των κρατών μελών σε τομείς που καλύπτονται από τον τίτλο IV του τρίτου μέρους της Συνθήκης ΕΚ, καθώς επίσης και μεταξύ των υπηρεσιών αυτών και της Επιτροπής. Η ανταλλαγή πληροφοριών αποτελεί πράξη συνεργασίας μεταξύ των σχετικών υπηρεσιών των κρατών μελών όπως ορίζεται στο άρθρο 66 ΣΕΚ. Η νομική βάση του άρθρου 66 ΣΕΚ μπορεί επίσης να καλύψει διατάξεις σχετικά με το είδος των αρχών που έχουν πρόσβαση στο SIS II· κατ' αυτό τον τρόπο, η πρόταση καθιστά δυνατή την πρόσβαση των αρχών που είναι υπεύθυνες για τα εξωτερικά σύνορα, τις θεωρήσεις διαβατηρίων, το άσυλο και τη μετανάστευση.

Όσον αφορά τη θέσπιση ουσιαστικών διατάξεων που επηρεάζουν την πολιτική σχετικά με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων, το άρθρο 62, παρ. 2(α) ΣΕΚ αποτελεί κατάλληλη νομική βάση για την πρόταση κανονισμού· αυτό αφορά ειδικότερα τη φύση των σημάτων που μπορεί να εκδοθούν και τα μέτρα που μπορεί να ληφθούν στη συνέχεια από τις αρχές που είναι επιφορτισμένες με τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων. Οι αρχές αυτές οφείλουν, στο πλαίσιο των ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα, να ελέγχουν τα πρόσωπα που επιθυμούν να εισέλθουν στην κοινοτική επικράτεια με βάση το SIS. Σύμφωνα με το άρθρο 62, παρ. 2(α) ΣΕΚ, το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών τα οποία καθορίζουν προδιαγραφές και διαδικασίες που πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη κατά τη διενέργεια ελέγχων προσώπων στα εξωτερικά σύνορα. Τα άρθρα 15 και 16 της πρότασης κανονισμού θεσπίζουν κανονιστικές διατάξεις σχετικά με την άρνηση εισόδου. Η εφαρμογή τους στοιχειοθετεί λόγους για την άρνηση της εισόδου προσώπων στην επικράτεια των κρατών μελών. Τα εν λόγω σήματα ελέγχονται κυρίως κατά τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών. Συνεπώς, επηρεάζονται οι προδιαγραφές και διαδικασίες που ακολουθούν οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών κατά τη διενέργεια ελέγχων σε πρόσωπα στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών.

Ο συνδυασμός των άρθρων 62, παρ. 2(α) και 66 ΣΕΚ ως νομικών βάσεων της πρότασης κανονισμού υποδηλώνει ότι η διαδικασία που αναφέρεται στο άρθρο 251 ΕΚ θα πρέπει να τηρείται για τη θέσπιση ενός μέτρου συνολικά.

Όσον αφορά το ζήτημα, κατά πόσον ενδείκνυται να προστεθεί το άρθρο 63, παρ. 3(β) ΣΕΚ ως συμπληρωματική νομική βάση, από τις προταθείσες τροπολογίες, ιδίως στο άρθρο 15 της πρότασης, προκύπτει ότι ενδείκνυται να προστεθεί το άρθρο 63, παρ. 3(β) ΣΕΚ στις νομικές βάσεις της πρότασης.

Σύμφωνα με το άρθρο 63, παρ. 3(β) ΣΕΚ το Συμβούλιο θεσπίζει μέτρα σχετικά με τη μεταναστευτική πολιτική και ειδικότερα σχετικά με την παράνομη μετανάστευση και την παράνομη διαμονή, συμπεριλαμβανομένου του επαναπατρισμού παρανόμως διαμενόντων. Εάν το άρθρο 15 της πρότασης επρόκειτο να τροποποιηθεί σύμφωνα με την πρόταση του Συμβουλίου, θα ήταν ενδεδειγμένο να προστεθεί το άρθρο 63, παρ. 3(β) ΣΕΚ ως συμπληρωματική νομική βάση. Σύμφωνα με την προτεινόμενη τροπολογία, η έκδοση σήματος για υπηκόους τρίτης χώρας θα έχει ως στόχο την άρνηση εισόδου ή διαμονής. Η τροποποίηση του άρθρου 15 που προτείνει το Συμβούλιο και εξετάζει η Επιτροπή Ελευθεριών θα συμπεριλάβει τους όρους έκδοσης σημάτων για άρνηση διαμονής. Το τροποποιημένο άρθρο 15, παρ. 1 θα όριζε τα εξής:

> *"Δεδομένα σχετικά με υπηκόους τρίτης χώρας για τους οποίους έχει εκδοθεί σήμα με σκοπό την άρνηση εισόδου ή διαμονής καταχωρούνται βάσει ενός εθνικού σήματος που είναι αποτέλεσμα απόφασης που έλαβαν οι αρμόδιες διοικητικές ή δικαστικές αρχές*

σύμφωνα με τη διαδικασία που θεσπίζει το εθνικό δίκαιο. Η απόφαση αυτή δύναται να ληφθεί μόνο βάσει μιας ατομικής αξιολόγησης, με εξαίρεση την περίπτωση που προβλέπει η παράγραφος 2(γ). Προσφυγές κατά των αποφάσεων αυτών ασκούνται σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία."

Επιπλέον, σύμφωνα με την προταθείσα τροπολογία στο άρθρο 15, παρ. 3 μια απόφαση έκδοσης σήματος μπορεί επίσης να βασιστεί στο γεγονός ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας υπήρξε αντικείμενο μέτρων απέλασης, άρνησης εισόδου ή απομάκρυνσης. Η τροποποιημένη παράγραφος 3 του άρθρου 15 θα ορίζει τα εξής:

"Η απόφαση για την έκδοση σήματος μπορεί επίσης να βασίζεται στο γεγονός ότι ο υπήκοος τρίτης χώρας υπήρξε αντικείμενο μέτρων απέλασης, άρνησης εισόδου ή απομάκρυνσης που δεν έχουν αναβληθεί ή ανακληθεί, τα οποία συμπεριλαμβάνουν ή συνοδεύονται από απαγόρευση εισόδου ή, όπου απαιτείται, απαγόρευση διαμονής, λόγω μη συμμόρφωσης προς τους εθνικούς κανονισμούς σχετικά με την είσοδο ή διαμονή υπηκόων τρίτης χώρας."

Η τροπολογία αυτή θα όριζε ρητώς ότι σήματα για το σκοπό της άρνησης εισόδου ή διαμονής έχουν επίσης ως στόχο την απομάκρυνση προσώπων από την επικράτεια των κρατών μελών και χορηγούν συνεπώς στις αρχές που είναι υπεύθυνες για τη διενέργεια αστυνομικών ελέγχων και ελέγχων μετανάστευσης εντός της χώρας πρόσβαση στα σήματα αυτά στην ίδια βάση με τις αρχές που πραγματοποιούν ελέγχους στα σύνορα. Θα ήταν συνεπώς ενδεδειγμένο να προστεθεί το άρθρο 63, παρ. 3(β) ΣΕΚ ως νομική βάση.

Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η προσθήκη του άρθρου 63, παρ. 3(β) ΣΕΚ ως νομική βάση επιπλέον των άρθρων 62, παρ. 2(α) και 66 ΣΕΚ δεν θα οδηγήσει σε τροποποίηση της διαδικασίας, δεδομένου ότι το άρθρο 63, παρ. 3(β) ΣΕΚ αναφέρεται στη διαδικασία του άρθρου 251 ΣΕΚ.

Συνεπώς, τα άρθρο 62, παρ. 2(α), 63, παρ. 3(β) και 66 της Συνθήκης ΕΚ πρέπει να αποτελούν την κατάλληλη νομική βάση της πρότασης κανονισμού όπως τροποποιήθηκε σύμφωνα με την πρόταση του Συμβουλίου.

Κατά τη συνεδρίασή της στις 12 Ιουνίου 2006, η Επιτροπή Νομικών Θεμάτων αποφάσισε, ομόφωνα[1], να σας συστήσει ότι το άρθρο 63, παρ. 3(β) ΣΕΚ πρέπει να προστεθεί ως νομική βάση στα άρθρα 62, παρ. 2(α) και 66 ΣΕΚ σε περίπτωση κατά την οποία οι τροπολογίες που πρότεινε το Συμβούλιο γίνουν δεκτές από το Κοινοβούλιο.

Με εξαιρετική εκτίμηση,

Giuseppe Gargani

[1] Ήταν παρόντες κατά την ψηφοφορία οι βουλευτές: Rainer Wieland (πρόεδρος), Diana Wallis (συντάκτρια γνωμοδότησης), 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, Tadeusz Zwiefka.