EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Oikeudellisten asioiden valiokunta
Puheenjohtaja

14.6.2006

Jean-Marie Cavada
Puheenjohtaja
Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta
Bryssel

Asia: Lausunto seuraavan lainsäädäntöehdotuksen oikeusperustasta: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä (KOM(2005)0236 – C6-0174/2005 – 2005/0106(COD))[1]

Arvoisa puheenjohtaja

Pyysitte 6. kesäkuuta 2006 päivätyllä kirjeellänne työjärjestyksen 35 artiklan 2 kohdan mukaisesti oikeudellisten asioiden valiokunnalta lausunnon edellä mainitun komission ehdotuksen oikeusperustan pätevyydestä ja asianmukaisuudesta, ja etenkin siitä, oliko aiheellista lisätä EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan b alakohta komission edellä mainittuun asetusehdotukseen ehdottamien artiklojen toiseksi oikeusperustaksi.

Komissio ehdotti asetuksen perustaksi EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan a kohtaa ja 66 artiklaa. Toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmää (SIS II) koskevista komission ehdotuksista vastaava valiokuntanne esittelijä, joka parhaillaan neuvottelee puheenjohtajavaltion kanssa ensimmäisen käsittelyn menettelyjen saattamisesta päätökseen, aikoo jättää tarkistuksen, jossa lisätään perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan b alakohta oikeusperustaksi neuvoston ehdottamalla tavalla. Neuvosto pitää tätä lisäystä tarpeellisena, koska SIS II -järjestelmässä neuvoston muuttaman 15 artiklan mukaisesti säilytettävät tiedot eivät kattaisi vain pääsyn epäämistä, vaan myös oleskelun epäämisen. Jos kolmannen maan kansalainen, jolla ei ole oikeuta vapaaseen liikkuvuuteen ja joka on jo järjestelmässä, on jo tullut (laittomasti) jäsenvaltion alueelle, häneltä voidaan evätä oikeus oleskeluun ja siten

[1] EUVL C ... / Ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä..

karkottaa maasta (ks. 15 artiklan 3 kohta). EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohta kattaa ainoastaan maahanpääsyn epäämisen, kun taas 63 artiklan 3 kohdan b alakohta koskee laitonta maahanmuuttoa ja kattaa siksi oleskeluoikeuden epäämisen.

Oikeudellisten asioiden valiokunta käsitteli edellä mainittua kysymystä kokouksessaan 12. kesäkuuta 2006.

Yleisiä huomioita oikeusperustasta

Tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella on selvää, että oikeusperustan valinta ei ole subjektiivinen valinta, vaan sen perustana on oltava oikeudelliseen tarkasteluun pätevät objektiiviset tekijät[1], kuten kyseisen toimen tarkoitus ja sisältö[2]. Tärkeimpänä tekijänä pitäisi olla toimen päätavoite[3].

Jos toimella on kuitenkin useita samanaikaisia tavoitteita, jotka ovat peruuttamattomasti kytköksissä toisiinsa ilman, että toiset niistä ovat toisarvoisia tai epäsuoria, toimen perustana on oltava asianmukaiset perussopimuksen määräykset[4], paitsi jos tämä on mahdotonta määräysten mukaisesti säädettyjen päätöksentekomenettelyjen keskinäisen sopimattomuuden vuoksi[5].

Ehdotetun lainsäädännön tarkoitus ja sisältö

Ehdotetun asetuksen tärkeimpänä tavoitteena on perustaa oikeudellinen kehys SIS II-järjestelmän ohjaamiseksi. Sama tavoite on ehdotuksella neuvoston päätökseksi toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä (KOM(2005)0230 – 2005/0103(CNS)), joka perustuu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osastoon.

Molemmissa säädöksissä vahvistetaan SIS II:n rakennetta, rahoitusta, vastuualueita sekä yleistä tietojenkäsittelyä ja tietosuojaa koskevat yhteiset säännökset. Näiden yhteisten sääntöjen lisäksi ehdotetussa asetuksessa säädetään SIS II -tietojen käsittelystä henkilöiden liikkuvuuteen liittyvien, Schengenin säännöstöön kuuluvien politiikkojen täytäntöönpanon tukemiseksi (esimerkiksi ulkorajat ja viisumit). Perustettavan tietojärjestelmän avulla jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset voivat tehdä yhteistyötä vaihtamalla tietoja henkilöistä ja esineistä tehtyjen ilmoitusten tutkimiseksi.

Asetusehdotuksessa määritellään ehdot ja menettelyt, jotka koskevat kolmansien maiden kansalaisiin liittyvien ilmoitusten käsittelyä SIS II -järjestelmässä ja lisätietojen vaihtoa jäsenvaltioiden alueelle saapumisen kieltämiseksi (ehdotuksen 2 artiklan 1 kohta). Tämä asetusehdotus sisältää myös säännöksiä SIS II:n teknisestä rakenteesta, jäsenvaltioiden ja

[1] Asia 45/86, komissio vastaan neuvosto, Oikeustapauskokoelma 1987, s. 1493, 5 kohta
[2] Asia C-300/89, komissio vastaan neuvosto, Oikeustapauskokoelma 1991, s. I-2867, 10 kohta.
[3] Asia C-377/98, Alankomaiden kuningaskunta vastaan Euroopan parlamentti ja neuvosto, Oikeustapauskokoelma (2001), s. I-7079, 27 kohta.
[4] Asia 165/87, komissio vastaan neuvosto, Oikeustapauskokoelma 1988, s. 5545, 11 kohta.
[5] Ks. esim. asia C-300/89 komissio vastaan neuvosto, Kok. 1991, s. I-2867, 17–21 kohta (titaanioksidijätteitä koskeva direktiivi); asia C-388/01 komissio vastaan neuvosto, Oikeustapauskokoelma 2004, s. I-4829, 58 kohta ja asia C-491/01 British American Tobacco, Oikeustapauskokoelma 2002, s. I-11453, 103–111 kohta.

komission velvollisuuksista, yleisestä tietojenkäsittelystä, asianomaisten henkilöiden oikeuksista ja korvausvastuusta.

Asetusehdotuksen 15 artiklan 1 kohdassa määritellään, milloin on tehtävä ilmoitus kolmansien maiden kansalaisista, joiden tulo jäsenvaltioiden alueelle evätään toimivaltaisten hallinto- tai oikeusviranomaisten tekemällä päätöksellä, jossa määritellään maahantulokiellon kesto.

Menettely

Nizzan sopimukseen liitetyssä julistuksessa n:o 5 jäsenvaltiot sopivat, että 1. toukokuuta 2004 alkaen Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 251 artiklan mukaista yhteispäätösmenettelyä sovellettaisiin 63 artiklan 3 kohdan b alakohdassa tarkoitettuihin toimiin sekä heti kun henkilöiden liikkuvuutta jäsenvaltioiden ulkorajojen yli koskevien toimien soveltamisalasta päästään yksimielisyyteen myös 62 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuihin toimiin. Neuvoston 22. joulukuuta 2004 tekemän päätöksen 2004/927/EY[1] mukaisesti neuvosto toimii EY:n perustamissopimuksen 251 artiklaa noudattaen hyväksyessään 62 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettuja toimia. 251 artiklan mukaista menettelyä sovelletaan myös 63 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisiin toimiin.

Nizzan sopimuksella EY:n perustamissopimukseen liitetyn EY:n perustamissopimuksen 67 artiklaa koskevan pöytäkirjan mukaan neuvosto päättää määräenemmistöllä, komission aloitteesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan EY:n perustamissopimuksen 66 artiklan mukaisten toimien hyväksymisestä.

Johtopäätökset

Ehdotetun asetuksen päämäärän ja sisällön mukaan on selvää, että EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohta ja 66 artikla ovat asianmukainen oikeusperusta komission ehdottamalla tavalla. Ehdotuksen päätavoitteena on luoda oikeudellinen kehys uuden SIS II -tietojärjestelmän perustamista, toimintaa ja käyttöä varten, jotta jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla olisi väline tietojen vaihtamiseksi EU:n ja sen jäsenvaltioiden politiikasta, joka koskee kolmansien maiden kansalaisia, jotka pyrkivät muuttamaan ja liikkumaan yhteisön alueella.

Siinä määrin kun asetusehdotuksella pyritään luomaan menettelyjä jäsenvaltioiden välistä järjestelmällistä tietojenvaihtoa varten ja määrittelemään sitä tukevan SIS II -tietojärjestelmän rakennetta, asianmukainen oikeusperusta on EY:n perustamissopimuksen 66 artikla. Tämä artikla koskee jäsenvaltioiden hallintojen välistä käytännön yhteistyötä, kuten tietojenvaihtoa, kansallisten yhteyspisteiden perustamista, infrastruktuuritoimia jne. Kyseisen määräyksen mukaan neuvosto ryhtyy toimiin varmistaakseen EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan IV osaston mukaisen yhteistyön asiasta jäsenvaltioiden hallinnossa vastaavien yksiköiden välillä sekä kyseisten osastojen ja komission välillä. Tietojenvaihto on jäsenvaltioiden asiasta vastaavien yksikköjen välinen yhteistyötoimi EY:n perustamissopimuksen 66 artiklassa tarkoitetulla tavalla. 66 artiklan oikeusperusta voi kattaa myös määräyksiä siitä, mitkä viranomaiset saavat käyttää SIS II-järjestelmää; täten ehdotus

[1] EYVL L 396, 31.12.2004, s. 45.

mahdollistaa ulkorajoista, viisumeista, turvapaikka-asioista ja maahanmuutosta vastaavien viranomaisten käytön.

Ulkorajojen valvontaan vaikuttavien sääntöjen suhteen on todettava, että EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohta muodostaa soveliaan oikeusperustan ehdotetulle asetukselle; tämä koskee etenkin annettavien ilmoitusten luonnetta ja toimia, joita ulkorajojen valvonnasta vastaavat viranomaiset toteuttavat niiden perusteella. Näiden viranomaisten on ulkorajoilla tehtävien tarkastusten yhteydessä haettava yhteisön alueelle pyrkivää henkilöä SIS-järjestelmästä. EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaan neuvosto toteuttaa jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämistä koskevat toimenpiteet, joilla vahvistetaan vaatimukset ja menettelyt, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ulkorajoilla tapahtuvissa henkilötarkastuksissa. Ehdotetun asetuksen 15 ja 16 artiklassa on maahantulon epäämistä koskevia normatiivisia määräyksiä. Niitä soveltamalla henkilöiltä evätään pääsy jäsenvaltioiden alueelle. Tällaiset ilmoitukset koskevat lähinnä jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämistä ja siksi niillä on vaikutusta normeihin ja menettelyihin, joita jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset noudattavat henkilöiden tarkastamisessa jäsenvaltioiden ulkorajoilla.

EY:n perussopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 66 artiklan yhdistäminen asetusehdotuksen oikeusperustaksi tarkoittaa sitä, että EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa tarkoitettua menettelyä on noudatettava koko toimenpiteen hyväksymisen yhteydessä.

Onko 63 artiklan 3 kohdan b alakohdan lisääminen ylimääräiseksi oikeusperustaksi sitten oikeutettua? Ehdotettujen tarkistusten mukaan, ja etenkin ehdotuksen 15 tarkistuksen mukaan vaikuttaisi asianmukaiselta lisätä 63 artiklan 3 kohdan b alakohta ehdotuksen oikeusperustojen joukkoon.

63 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaan neuvosto toteuttaa maahanmuuttopolitiikkaa koskevat toimenpiteet etenkin laittoman maahantulon ja laittoman oleskelun, mukaan lukien laittomasti maassa oleskelevien palauttamisen osalta. Jos ehdotuksen 15 artiklaa muutettaisiin neuvoston ehdottamalla tavalla, 63 artiklan 3 kohdan b alakohdan lisääminen oikeusperustaksi olisi aiheellista. Ehdotetun tarkistuksen mukaan kolmannen maan kansalaisesta ilmoittaminen olisi peruste maahantulon tai oleskelun epäämiselle. Neuvoston ehdottama tarkistus 15 artiklaan LIBE-valiokunnan käsittelemässä muodossa sisältäisi ehdot maahantulon tai oleskelun epäämiselle. 15 artiklan 1 kohta kuuluisi siis seuraavasti:

Tiedot maahantulo- tai oleskelukieltoon määrätystä kolmannen maan kansalaisesta merkitään tietojärjestelmään toimivaltaisen kansallisen viranomaisen tai tuomioistuimen kansallisen lainsäädännön mukaisesti tekemän päätöksen ja sen jälkeen määrätyn kansallisen kiellon perusteella. Tällainen päätös voidaan tehdä vain yksilökohtaisen arvioinnin perusteella, 2 artiklan c kohdassa tarkoitettuja tapauksia lukuun ottamatta. Päätöksistä vetoaminen suoritetaan kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Lisäksi, 15 artiklan 3 kohtaan ehdotetun tarkistuksen mukaan päätös kiellosta voisi perustua myös siihen, että kolmannen maan kansalainen on karkotettu, hänen maahantulonsa on evätty tai hänet on poistettu maasta. 15 artiklan 3 kohta kuuluisi muutettuna seuraavasti:

Kiellon määrääminen voi perustua myös siihen, että kolmannen maan kansalainen on karkotettu, hänen maahantulonsa on evätty tai hänet on poistettu maasta kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa tai oleskelua koskevien kansallisten säännösten noudattamisen laiminlyönnin perusteella ilman, että toimia on myöhemmin peruttu tai lykätty, maahantulokielto tai mahdollinen oleskelukielto mukaan luettuina.

Tällainen muutos aiheuttaisi erityisesti sen, että maahantulo- tai oleskelukiellot olisivat samalla ilmoituksia kyseisten henkilöiden poistamiseksi jäsenvaltioiden alueelta, jolloin kunkin valtion poliisi ja maahanmuuttotarkastuksista vastaavat viranomaiset saisivat tiedot näistä kielloista samaan aikaan rajavalvontaviranomaisten kanssa. Siksi olisi aiheellista lisätä 63 artiklan 3 kohdan b alakohta oikeusperustaksi.

On kuitenkin huomautettava, että 63 artiklan 3 kohdan b alakohdan lisääminen oikeusperustaksi 62 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 66 artiklan seuraksi ei muuttaisi menettelyä, koska 63 artiklan 3 kohdan b alakohdassa viitataan EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan mukaiseen menettelyyn.

Neuvoston ehdotuksen mukaisesti muutetun asetusehdotuksen asianmukainen oikeusperusta olisi siksi EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohta, 63 artiklan 3 kohdan b alakohta sekä 66 artikla.

Oikeudellisten asioiden valiokunta päätti kokouksessaan 12. kesäkuuta 2006 yksimielisesti[1] suosittaa, että EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan 3 kohdan b alakohta lisätään oikeusperustaksi EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohdan ja 66 artiklan oheen, jos parlamentti hyväksyy neuvoston tekemät tarkistukset.

Kunnioittavasti

Giuseppe Gargani

[1] Lopullisessa äänestyksessä olivat läsnä seuraavat jäsenet: Rainer Wieland (puheenjohtajana), Diana Wallis (valmistelija), 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.