EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie juridische zaken
De Voorzitter

14.6.2006

De heer Jean-Marie Cavada
Voorzitter
Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken
BRUSSEL

Betreft: Advies inzake de rechtsgrondslag van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II) (COM(2005)0236 – C6-0174/2005 – 2005/0106(COD))[1]

Geachte heer Cavada,

Bij schrijven van 6 juni 2006 hebt u, overeenkomstig artikel 35, lid 2 van het Reglement, de Commissie juridische zaken verzocht de geldigheid en juistheid van de rechtsgrondslag van bovengenoemd Commissievoorstel na te gaan, en met name de juistheid van artikel 63, punt 3, onder b) van het EG-Verdrag als aanvullende rechtsgrondslag voor de artikelen van het verordeningsvoorstel.

De Commissie heeft voorgesteld de verordening te baseren op de artikelen 62, punt 2, onder a) en 66 van het EG-Verdrag. De rapporteur van uw commissie voor de voorstellen van de Commissie inzake het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II), die thans met het Voorzitterschap in onderhandeling is over de afsluiting van de eerste lezing, is voornemens een amendement in te dienen om artikel 63, punt 3, onder b) als rechtsgrondslag toe te voegen, zoals de Raad heeft voorgesteld. De Raad acht deze toevoeging noodzakelijk omdat de in SIS II opgeslagen informatie ingevolge artikel 15 zoals gewijzigd door de Raad niet alleen betrekking heeft op weigering van toegang maar ook op verblijfsweigering. Als een onderdaan van een derde land, die niet het recht van vrij verkeer geniet en die in het systeem wordt opgenomen, reeds (illegaal) een lidstaat is binnengekomen, kan hem/haar

[1] PB C .../Nog niet in het PB gepubliceerd

verblijf worden geweigerd en kan hij/zij dus worden uitgezet (zie art. 15, lid 3). Artikel 62, punt 2, onder a) EGV heeft alleen betrekking op weigering van toegang, maar artikel 63, punt 3, onder b) gaat over illegale immigratie en heeft dus op verblijfsweigering betrekking.

De commissie behandelde dit punt op haar vergadering van 12.06.2006.

Algemene opmerkingen over de rechtsgrondslag

Uit de vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat de keuze van de rechtsgrondslag niet subjectief kan zijn maar "moet [...] berusten op objectieve gegevens die voor rechterlijke toetsing vatbaar zijn"[1], zoals het doel en de inhoud van de desbetreffende handeling[2]. Doorslaggevend daarbij is het hoofddoel van de handeling[3].

Heeft een handeling echter gelijktijdig verschillende doelen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en geen van alle van ondergeschikt belang zijn of uit een andere voortvloeien, dan moet de rechtsgrondslag van de handeling uit de diverse betrokken Verdragsartikelen bestaan[4], tenzij dat onmogelijk is doordat de bepalingen procedures voorschrijven die elkaar wederzijds uitsluiten[5].

Doel en inhoud van de voorgestelde verordening

Het hoofddoel van de voorgestelde verordening - samen met het voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (COM(2005)0230 - 2005/0103(CNS)), gebaseerd op titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie - is een wettelijk kader voor SIS II te scheppen.

De beide voorstellen bevatten gemeenschappelijke bepalingen over de architectuur, de financiering en de verantwoordelijkheden, alsmede algemene gegevensverwerkings- en -beschermingsregels voor SIS II. Naast de gemeenschappelijke regels bevat de voorgestelde verordening regels inzake de verwerking van SIS II-gegevens ter ondersteuning van de uitvoering van het beleid in verband met het vrije verkeer van personen dat deel uitmaakt van het Schengenacquis (bijv. buitengrenzen en visa). Er komt een gecomputeriseerd informatiesysteem waarmee de bevoegde instanties van de lidstaten kunnen samenwerken door uitwisseling van informatie voor het controleren van personen en voorwerpen.

In de voorgestelde verordening worden de voorwaarden en procedures vastgesteld voor de verwerking in SIS II van signaleringen van onderdanen van derde landen en voor de uitwisseling van aanvullende informatie ter fine van weigering van toegang tot het grondgebied van de lidstaten (artikel 2, lid 1). Voorts bevat zij bepalingen over de technische architectuur van SIS II, de verantwoordelijkheden van lidstaten en Commissie en algemene regels inzake gegevensverwerking, de rechten van de berokkenen en aansprakelijkheid.

---

[1] Zaak 45/86, *Commissie* tegen *Raad* [1987] Jurisprudentie 1439, par. 5.
[2] Zaak C-300/89, *Commissie* tegen *Raad* [1991] Jurisprudentie I-287, par. 10.
[3] Zaak C-377/98, *Nederland* tegen *Europees Parlement en Raad* [2001] Jurisprudentie I-7079, par. 27.
[4] Zaak 165/87, *Commissie* tegen *Raad* [1988] Jurisprudentie 5545, par. 11.
[5] Zie bijv. zaak C-300/89 *Commissie* tegen *Raad* [1991] Jurisprudentie I-2867, par. 17-21 (*Titaandioxidezaak*), zaak C-388/01 *Commissie* tegen *Raad* [2004] Jurisprudentie I-4829, par. 58 en zaak C-491/01 *British American Tobacco* [2002] Jurisprudentie I-11453, par. 103-111.

Artikel 15, lid 1 van de voorgestelde verordening geeft aan wanneer onderdanen van derde landen gesignaleerd worden ter fine van weigering van toegang tot het grondgebied van de lidstaten op basis van een beslissing van de bevoegde administratieve of justitiële autoriteiten waarin de periode van weigering van toegang vastgesteld is.

Procedure

In verklaring nr. 5 bij het Verdrag van Nice zijn de lidstaten overeengekomen dat de medebeslissingsprocedure ex artikel 251 EGV vanaf 1 mei 2004 van toepassing is op de vaststelling van de in artikel 63, punt 3, onder b) bedoelde maatregelen en dat de medebeslissingsprocedure van toepassing is op de vaststelling van de in artikel 62, punt 2, onder a) bedoelde maatregelen met ingang van de datum waarop een akkoord is bereikt over de werkingssfeer van de maatregelen met betrekking tot de overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten door personen. Overeenkomstig Besluit 2004/927/EG van de Raad van 22 december 2004[1] handelt de Raad overeenkomstig de procedure van artikel 251 van het EG-Verdrag bij de aanneming van de maatregelen die bedoeld zijn in artikel 62, punt 2, onder a) van dat Verdrag. De procedure van artikel 251 geldt eveneens voor maatregelen als bedoeld in artikel 63, punt 3, onder b).

Overeenkomstig protocol nr. 67 bij het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, gehecht aan het Verdrag van Nice, besluit de Raad, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, over maatregelen als bedoeld in artikel 66 EGV met gekwalificeerde meerderheid van stemmen.

Conclusies

Uit het doel en de inhoud van de voorgestelde verordening volgt dat artikel 62, punt 2, onder a) en artikel 66 de juiste rechtsgrondslag vormen voor de verordening zoals voorgesteld door de Commissie. Het hoofddoel van de voorgestelde verordening is het scheppen van een wettelijk kader voor de instelling, de werking en het gebruik van het nieuwe SIS II als instrument voor samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten door middel van uitwisseling van informatie ter uitvoering van het beleid van de EU en de lidstaten op het vlak van migratie en verkeer van onderdanen van derde landen binnen de Gemeenschap.

Voorzover de voorgestelde verordening beoogt de procedures voor de stelselmatige uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de architectuur van het informatiesysteem SIS II vast te stellen, is artikel 66 van het Verdrag de juiste rechtsgrondslag. Dit artikel is gericht op praktische ambtelijke samenwerking tussen de lidstaten zoals uitwisseling van informatie, het opzetten van nationale contactpunten, infrastructuur, enz. Volgens die bepaling moet de Raad zorgen voor samenwerking tussen de betrokken diensten van de lidstaten en tussen die diensten en de Commissie op de gebieden die vallen onder titel IV van het derde deel van het EG-Verdrag. Uitwisseling van informatie is een vorm van samenwerking tussen overheidsdiensten zoals bedoeld in artikel 66 EGV. Dit artikel kan ook als rechtsgrondslag dienen voor de bepalingen die vastleggen welke autoriteiten toegang tot SIS II hebben; het voorstel bepaalt dat SIS II toegankelijk is voor de autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de buitengrenzen, visa, asiel en immigratie.

[1] PB L 396 van 31.12.2004, blz. 45.

Voorzover er essentiële regels worden gegeven die gevolgen hebben voor het beleid inzake controle aan de buitengrenzen, vormt artikel 62, punt 2, onder a) een deugdelijke rechtgrondslag voor de voorgestelde verordening; dit geldt met name voor de aard van de signaleringen en de maatregelen die de autoriteiten voor het toezicht aan de buitengrenzen naar aanleiding daarvan moeten nemen. Deze autoriteiten moeten in het kader van de buitengrenscontrole nagaan of personen die de Gemeenschap willen binnenreizen in het SIS gesignaleerd zijn. Volgens artikel 62, punt 2, onder a) EGV moet de Raad maatregelen vaststellen inzake het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten, houdende normen en procedures die de lidstaten bij de uitvoering van personencontroles aan die grenzen in acht moeten nemen. De artikelen 15 en 16 van de voorgestelde verordening behelzen voorschriften inzake weigering van toegang. Toepassing van deze artikelen kan argumenten opleveren om een persoon de toegang tot het grondgebied van de lidstaten te ontzeggen. De signaleringen oefenen hun werking in hoofdzaak uit bij overschrijding van de buitengrens. Dat betekent dat de normen en procedures van de bevoegde nationale autoriteiten bij de personencontrole aan de buitengrens in het geding zijn.

De combinatie van artikel 62, punt 2, onder a) en artikel 66 EGV leidt ertoe dat de verordening als geheel moet worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 251 EGV.

Ten aanzien van de vraag of een aanvullende rechtsgrondslag opportuun is, kan worden gesteld dat artikel 63, punt 3, onder b) in verband met de voorgestelde amendementen, met name op artikel 15 van de verordening, een juiste aanvullende rechtsgrondslag is.

Ingevolge artikel 63, punt 3, onder b) moet de Raad maatregelen nemen inzake immigratiebeleid, en met name inzake illegale immigratie en illegaal verblijf, met inbegrip van repatriëring van illegaal verblijvende personen. Als artikel 15 gewijzigd wordt zoals voorgesteld door de Raad, is het zinnig artikel 63, punt 3, onder b) als rechtsgrondslag toe te voegen. Volgens het voorgestelde amendement heeft een signalering inzake onderdanen van derde landen ten doel toegang of verblijf te weigeren. Artikel 15 zoals gewijzigd volgens het amendement van de Raad, waarover de commissie LIBE zich thans beraadt, geeft voorwaarden voor de signaleringen gericht op verblijfsweigering. Het aldus gewijzigde artikel 15, lid 1 luidt als volgt:

> *Gegevens over met het oog op weigering van toegang of verblijf gesignaleerde onderdanen van derde landen worden opgenomen op grond van een nationale signalering ingevolge een door de bevoegde administratieve of strafrechtelijke autoriteiten met inachtneming van de nationale wettelijke procedurevoorschriften genomen beslissing. Deze beslissing mag uitsluitend worden genomen op basis van een individuele beoordeling, behalve in het in lid 2, onder c), bedoelde geval. Het recht van beroep tegen deze beslissingen wordt uitgeoefend overeenkomstig de nationale wetgeving.*

Volgens de geamendeerde versie van artikel 15, lid 3 kan een alertering ook gebaseerd zijn op de omstandigheid dat tegen de onderdaan van een derde land maatregelen zijn genomen als uitzetting, weigering van toegang of verwijdering. Artikel 15, lid 3 luidt in geamendeerde vorm als volgt:

> *Een beslissing tot signalering kan tevens gegrond zijn op het feit dat ten aanzien van de onderdaan van een derde land een niet-opgeschorte of niet-ingetrokken maatregel*

tot verwijdering, weigering van toegang of uitzetting is genomen die een verbod op binnenkomst, of, voor zover van toepassing, een verbod op verblijf behelst of daarvan vergezeld gaat, in verband met een overtreding van de nationale bepalingen inzake de binnenkomst en het verblijf van onderdanen van derde landen.

Aldus geformuleerd bepaalt dit artikel uitdrukkelijk dat alerteringen ter fine van toegangs- of verblijfsweigering tevens ten doel hebben dat de betrokkenen van het grondgebied van de lidstaten worden verwijderd, zodat de autoriteiten die binnenslands belast zijn met politie- en immigratiecontrole op dezelfde grondslag als de grenscontrole-autoriteiten inzage in die alerteringen hebben. Het is dan ook zinnig artikel 63, punt 3, onder b) als rechtsgrondslag toe te voegen.

Toevoeging van artikel 63, punt 3, onder b) als rechtsgrondslag, naast artikel 62, punt 2, onder a) en artikel 66, heeft overigens geen procedureverandering tot gevolg, want in artikel 63, punt 3, onder b) wordt naar artikel 251 EGV verwezen.

De juiste rechtsgrondslag voor de voorgestelde verordening zoals gewijzigd door de Raad is dus artikel 62, punt 2, onder a), 63, punt 3, onder b) en 66 van het EG-Verdrag.

Op haar vergadering van 12 juni 2006 besloot de Commissie juridische zaken met algemene stemmen[1] u aan te bevelen dat artikel 63, punt 3, onder b) als rechtsgrondslag wordt toegevoegd aan artikel 62, punt 2, onder a) en 66 EGV indien de amendementen van de Raad door het Parlement worden goedgekeurd.

Hoogachtend,

Giuseppe Gargani

[1] Bij de eindstemming waren aanwezig: Rainer Wieland (fungerend voorzitter), Diana Wallis (rapporteur voor advies), 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.