PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Prawna
Przewodniczący

14.6.2006

Pan Jean-Marie Cavada
Przewodniczący
Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
BRUKSELA

Dotyczy: Opinii w sprawie podstawy prawnej wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia, działania i wykorzystania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (COM(2005)0236 – C6-0174/2005 – 2005/0106(COD))[1]

Szanowny Panie Przewodniczący,

Pismem z dnia 6 czerwca 2006 r., zwrócił się Pan do Komisji Prawnej, zgodnie z art. 35 ust. 2 Regulaminu, o weryfikację ważności oraz adekwatności podstawy prawnej powyższego wniosku Komisji, a w szczególności, zasadności dodania art. 63 ust. 3 lit. b traktatu WE jako dodatkowej podstawy prawnej do artykułów zaproponowanych przez Komisję w wyżej wspomnianym wniosku dotyczącym rozporządzenia.

Komisja zaproponowała, aby podstawę prawną rozporządzenia stanowiły art. 62 ust. 2 lit. a i 66 traktatu WE. Sprawozdawca Pańskiej komisji odpowiedzialny za wnioski Komisji w sprawie nowego Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II), który prowadzi obecnie negocjacje z Prezydencją w celu zamknięcia procedur podczas pierwszego czytania, pragnie wnieść poprawkę dodając art. 63 ust. 3 lit. b traktatu jako podstawę prawną, zgodnie z propozycją Rady. Rada uważa dodanie tego artykułu za konieczne, ponieważ informacje przechowywane w SIS II zgodnie ze zmienionym przez Radę art. 15 objęłyby nie tylko odmowę wjazdu, ale również zakaz pobytu. Jeśli obywatel państwa trzeciego nie objęty prawem wolnego przepływu osób i którego dane wprowadzone są do systemu wkroczył już (nielegalnie) na terytorium państwa członkowskiego można mu odmówić prawa pobytu i w konsekwencji może on zostać wydalony (patrz art. 15 ust. 3). Art. 62 ust. 2 lit. a traktatu WE

[1] Dotychczas nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym.

obejmuje jedynie odmowę wjazdu, natomiast art. 63 ust. 3 lit. b traktuje o nielegalnej imigracji, a zatem obejmuje zakaz pobytu.

Komisja Prawna rozważyła powyższą kwestię na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2006 r.

Uwagi ogólne na temat podstawy prawnej

Orzecznictwo trybunału Sprawiedliwości jasno precyzuje, że wybór podstawy prawnej nie jest kwestią subiektywną, lecz „musi opierać się na elementach obiektywnych, możliwych do zweryfikowania na drodze sądowej”[1], takich jak cel i treść środka, o którym mowa.[2] Dodatkowo czynnikiem decydującym powinien być główny cel przeznaczenia środka.[3]

Jednakże, jeśli środek ma jednocześnie kilka nierozerwalnie związanych ze sobą celów, z których żaden nie jest względem innych drugorzędny i pośredni, musi mieć oparcie w różnych istotnych przepisach traktatu[4], chyba że jest to niemożliwe z powodu wzajemnego niedostosowania procedur podejmowania decyzji określonych przepisami[5].

Cel i treść wniosku dotyczącego rozporządzenia

Głównym celem wniosku dotyczącego rozporządzenia - oraz wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie tworzenia, działania i wykorzystania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (COM(2005)0230 - 2005/0103(CNS)) w oparciu o Tytuł VI traktatu o Unii Europejskiej - jest ustanowienia ram prawnych regulujących SIS II.

Oba wnioski ustanawiają przepisy ogólne dotyczące struktury, finansowania, obowiązków oraz ogólnych zasad przetwarzania i ochrony danych w SIS II. Oprócz przepisów ogólnych wniosek dotyczący rozporządzenia zawiera zasady przetwarzania danych w SIS II pomagające wdrażać polityki związane z przepływem osób jako część dorobku Schengen (Np. granice zewnętrzne i wizy). Skomputeryzowany system informacyjny ma powstać, aby umożliwić właściwym władzom państw członkowskich współpracę poprzez wymianę informacji związanych z kontrolą osób i przedmiotów.

Wniosek dotyczący rozporządzenia określa warunki i procedury przetwarzania wpisów do SIS II dokonanych wobec obywateli państw trzecich oraz wymiany dodatkowych informacji, w celu odmowy wjazdu na terytorium państw członkowskich (art. 2 ust. 1 wniosku). Wniosek ustanawia również przepisy dotyczące struktury technicznej SIS II, obowiązków Państw Członkowskich i Komisji, ogólnego przetwarzania danych, praw osób zainteresowanych i odpowiedzialności prawnej.

Art. 15 ust. 1 wniosku dotyczącego rozporządzenia określa warunki dokonywania wpisów wobec obywateli państw trzecich w celu odmowy wjazdu na terytorium państw

[1] Sprawa 45/86, *Komisja przeciwko Radzie*, [1987] ECR 1439, ustęp 5.
[2] Sprawa C-300/89, *Komisja przeciwko Radzie*, [1991] ECR I-287, ustęp 10.
[3] Sprawa C-377/98, *Niderlandy przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie* [2001] ECR I-7079, ustęp 27.
[4] Sprawa 165/87, *Komisja przeciwko Radzie*, [1988] ECR 5545, ustęp 11.
[5] Patrz np. sprawa C-300/89 *Komisja przeciwko Radzie* [1991] ECR I-2867, ustępy 17-21 (sprawa dwutlenku tytanu), sprawa C-388/01 *Komisja przeciwko Radzie* [2004] ECR I-4829, ustęp 58 i sprawa C-491/01 *British American Tobacco* [2002] ECR I-11453, ustępy 103-111.

członkowskich na podstawie decyzji określającej długość trwania odmowy wjazdu podjętej przez właściwe władze administracyjne lub sądowe.

Procedura

W załączonej do traktatu z Nicei deklaracji nr 5 państwa członkowskie zgadzają się, że od 1 maja 2004 r. procedura współdecyzji określona w art. 251 traktatu WE, będzie właściwą procedurą dla przyjmowania środków określonych w art. 63 ust. 3 lit. b oraz środków określonych w art. 62 ust. 2 lit. a, od daty osiągnięcia porozumienia w sprawie zakresu stosowania środków dotyczących przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich. Zgodnie z decyzją Rady 2004/927/WE z dnia 22 grudnia 2004 r[1]., przy przyjmowaniu środków wymienionych w art. 62, ust. 2 lit. a traktatu WE Rada zobowiązana jest do działania zgodnego z procedurą określoną w art. 251 tego traktatu. Procedurę zawarta w art. 251 traktatu WE stosuje się również do środków opartych na art. 63 ust. 3 lit. b traktatu WE.

Zgodnie z protokołem w sprawie artykułu 67 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską załączonym przez traktat nicejski do traktatu WE, Rada zobowiązana jest do stanowienia większością kwalifikowaną na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim w celu przyjęcia środków, o których mowa w art. 66 traktatu WE.

Wnioski

Z celu i treści wniosku dotyczącego rozporządzenia wynika, że art. 62, ust. 2 lit. a oraz 66 traktatu WE są właściwą podstawą prawną dla rozporządzenia w formie zaproponowanej przez Komisję. Podstawowym celem wniosku jest ustanowienie ram prawnych dla utworzenia, działania i wykorzystania nowego systemu SIS II jako narzędzia współpracy pomiędzy właściwymi władzami państw członkowskich poprzez wymianę informacji, aby realizować polityki Wspólnoty i jej państw członkowskich dotyczące migracji i przepływu obywateli państw trzecich w obrębie Wspólnoty.

Dopóki celem wniosku rozporządzenia jest ustalenie procedur systematycznej wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi i określenie struktury wspierającego je systemu informacyjnego (SIS II), właściwą podstawą prawną jest art. 66 traktatu WE. Artykuł ten określa praktyczną współpracę administracji państw członkowskich w zakresie wymiany informacji, uruchamiania krajowych punktów kontaktowych, działań związanych z infrastrukturą itp. Zgodnie z tym przepisem Rada podejmuje działania zapewniające współpracę między odpowiednimi służbami administracji państw członkowskich w dziedzinach objętych Tytułem IV trzeciej części traktatu WE oraz między tymi służbami a Komisją. Zgodnie z art. 66 traktatu WE wymiana informacji odbywa się w ramach współpracy pomiędzy odpowiednimi służbami państw członkowskich. Podstawa prawna w postaci art. 66 WE może również obejmować przepisy określające, jakie organy mają dostęp do systemu SIS II; wniosek zezwala zatem na dostęp do systemu organom odpowiedzialnym za granice zewnętrzne, wizy, azyl i imigrację.

[1] Dz.U. L 396 z 31.12.04, str. 45.

O ile określone są istotne zasady mające wpływ na politykę kontroli na granicach zewnętrznych, art. 62 ust. 2 lit. a traktatu WE stanowi trwałą podstawę prawną dla wniosku dotyczacego rozporządzenia; odnosi się to zwłaszcza do charakteru dokonywanych wpisów i działań podejmowanych w ich wyniku przez organy odpowiedzialne za kontrolę granic zewnętrznych. W ramach kontroli wykonywanych na granicach zewnętrznych organy te muszą poszukiwać osób, które chcą wjechać na terytorium Wspólnoty naruszając SIS. Zgodnie z art. 62 ust. 2 lit. a traktatu WE Rada jest zobowiązana do przyjęcia środków dotyczących przekraczania granic zewnętrznych Państw Członkowskich, określających normy i procedury, których powinny przestrzegać Państwa Członkowskie przy wykonywaniu kontroli osób na tych granicach. Art. 15 i 16 wniosku rozporządzenia uchwalają przepisy normatywne dotyczące odmowy wjazdu. W wyniku ich zastosowania powstają powody udzielania odmowy wjazdu na terytorium państw członkowskich. Takie wpisy kontrolowane są przede wszystkim przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich. Zatem dotyczy to norm i procedur, których powinny przestrzegać właściwe władze państw członkowskich podczas przeprowadzania kontroli osób na granicach zewnętrznych tych państw.

Wykorzystanie połączonych art. 62 ust. 2 lit. a i 66 traktatu WE jako podstawy prawnej dla wniosku dotyczącego rozporządzenia zakłada, w celu przyjęcia całości środka konieczne będzie zastosowanie procedury o której mowa w art. 251 TWE.

Jeśli chodzi o kwestię zasadności uczynienia art. 63 ust. 3 lit. b traktatu WE dodatkową podstawą prawną, z zaproponowanych poprawek wynika, w szczególności z poprawki do art. 15 wniosku, że dodanie tego do podstawy prawnej byłoby działaniem właściwym.

W myśl art. 63 ust. 3 lit. b traktatu WE Rada zobowiązana jest do przyjęcia środków dotyczących polityki imigracyjnej, a dokładniej nielegalnej imigracji oraz nielegalnego pobytu, włącznie z deportacją nielegalnych imigrantów. W przypadku wniesienia poprawek do art. 15 wniosku, zgodnie z propozycją Rady, właściwe dodanie do podstawy prawnej art. 63 ust. 3 lit. b traktatu WE. Zgodnie z proponowaną poprawką dokonanie wpisu wobec obywateli państw trzecich miałoby na celu odmowę wjazdu lub pobytu. Poprawka do art. 15, zgodnie z propozycją Rady i w formie rozpatrzonej przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zawierałaby warunki dokonania wpisu prowadzącego do odmowy pobytu. Po wniesieniu poprawek Art. 15 ust. 1 uzyskałby następujące brzmienie:

> *„Dane na temat obywateli państw trzecich, wobec których dokonano wpisu w celu odmowy wjazdu lub pobytu wprowadzane są na podstawie wpisu krajowego dokonanego w wyniku decyzji podjętej przez właściwe władze administracyjne lub sądowe, zgodnie z procedurą określoną w prawie krajowym. Decyzja ta może zostać podjęta jedynie na podstawie indywidualnej oceny, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w ust. 2 lit. c. Odwołania od tej decyzji odbywają się zgodnie ustawodawstwem krajowym."*

> Co więcej, zgodnie z proponowaną poprawką do art. 15 ust. 3 decyzja o dokonaniu wpisu może także opierać się na fakcie, że w stosunku do obywatela państwa trzeciego

zastosowano środki włącznie z deportacją, odmową wjazdu lub wydaleniem. Po wniesieniu poprawek ust. 3 art. 15 uzyskałby następujące brzmienie:

„Decyzja o dokonaniu wpisu może się również opierać na fakcie, że w stosunku do obywatela państwa trzeciego zastosowano środki, włącznie z deportacją, odmową wjazdu lub wydaleniem, które nie zostały unieważnione ani zawieszone, zawierające lub którym towarzyszy zakaz wjazdu lub, w stosownych przypadkach, zakaz pobytu, z powodu niestosowania się do przepisów krajowych dotyczących wjazdu lub pobytu obywateli państw trzecich.”

Taka poprawka jasno określa, że wpisy mające na celu odmowę wjazdu lub pobytu przewidują również wydalenie osób z terytorium państw członkowskich, a zatem umożliwiłaby ona dostęp do wpisów organom odpowiedzialnym za kontrolę policyjną i imigracyjną na równi z organami odpowiedzialnymi za kontrolę granic. Właściwe byłoby zatem dodanie art. 63 ust. 3 lit. b traktatu WE jako podstawy prawnej.

Należy zwrócić uwagę, że dodanie art. 63 ust. 3 lit. b traktatu WE jako podstawy prawnej do art. 62 ust. 2 lit. a i 66 traktatu WE nie spowoduje zmiany procedury, biorąc pod uwagę, że art. 63 ust. 3 lit. b traktatu WE odnosi się do procedury określonej w art. 251 WE.

Właściwą podstawą prawną dla wniosku dotyczącego rozporządzenia zmienionego zgodnie z propozycją Rady powinny być zatem art. 62 ust. 2 lit. a, art. 63 ust. 3 lit. b i art. 66 traktatu WE.

Na posiedzeniu w dniu 12 czerwca 2006 r. Komisja Prawna zdecydowała jednogłośnie o zaleceniu dodania art. 63 ust. 3 lit. b traktatu WE jako podstawy prawnej do art. 62 ust. 2 lit. a i 66 traktatu WE w przypadku, gdy poprawki zaproponowane przez Radę zostaną przyjęte przez Parlament.

Z wyrazami szacunku,

Giuseppe Gargani