EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za pravne zadeve
Predsednik

14.6.2006

Jean-Marie Cavada
predsednik
Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve
BRUSELJ

Zadeva: Mnenje o pravni podlagi predloga Uredbe Evropskega parlamenta in sveta o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (SIS II)(KOM(2005)0236 – C6-0174/2005 - 2005/0106(COD))[1]

S pismom s 6. junija 2006 ste skladno s členom 35(2) poslovnika Odbor za pravne zadeve zaprosili za mnenje o pravilnosti in primernosti pravne podlage zgoraj omenjenega predloga Komisije, predvsem, ali je bilo primerno kot pravno podlago k členom, ki jih je predlagala Komisija v zgoraj omenjenem predlogu, dodati člen 63(3) Pogodbe ES.

Komisija je predlagala, naj uredba temelji na členu 62(2)(a) in členu 66 Pogodbe ES. Poročevalec vašega odbora za predloge Komisije o drugi generaciji schengenskega informacijskega sistema, ki se trenutno pogaja s predsedstvom, da bi se zaključili postopki prvega branja, ima namen vložiti predlog spremembe, ki bi kot pravno podlago dodal člen 63(3)(b) Pogodbe ES, kot je to predlagal Svet. Svet meni, da je ta dodatek potreben, saj podatki, ki se bodo po spremembi, ki jo je vključil Svet, skladno s členom 15 shranjevali v SIS, bi pokrivali ne le zavrnitev vstopa, temveč tudi zavrnitev bivanja. Če je državljan tretje države, ki nima pravice do prostega gibanja in je vpisan v sistem, že (nezakonito) vstopil v državo članico, mu/ji je lahko zavrnjena pravica do bivanja in bo torej izgnana/a (glej čl. 15(3)). Člen 62(2)(a) Pogodbe ES pokriva le zavrnitev vstopa, medtem ko člen 63(3)(b)

[1] UL C ... /Še neobjavljeno v UL.

govori o nezakonitem priseljevanju in torej pokriva zavrnitev bivanja.

Odbor za pravne zadeve je zadevo obravnaval na seji 12. junija 2006.

Splošne opombe o pravni podlagi

Iz ustaljene prakse Sodišča je razvidno, da izbira pravne podlage ne sme biti subjektivna, pač pa "mora temeljiti na objektivnih dejavnikih, ki jih je mogoče sodno preskusiti",[1] kot sta denimo cilj in vsebina zadevnega ukrepa[2]. Še več, glavni cilj ukrepa mora biti odločilni dejavnik.

Če pa ima ukrep več ciljev hkrati, ki so med seboj neločljivo povezani, ne da bi pri tem kateri izmed ciljev bil sekundarnega pomena ali bolj posreden glede na druge, mora ukrep temeljiti na različnih določbah pogodbe[3], razen v primeru, če je to nemogoče zaradi medsebojnega neskladja med postopki odločanja, ki jih te določbe opredeljujejo[4].

Namen in vsebina predlagane uredbe

Glavni cilj predlagane uredbe je, skupaj s Sklepom o vzpostavitvi, delovanju in uporabi druge generacije schengenskega informacijskega sistema (KOM(2005)0230 - 2005/0103(CNS)), ki temelji na naslovu VI Pogodbe o Evropski uniji, vzpostaviti pravni okvir, ki bo urejal SIS II.

Oba predloga predpisujeta skupne določbe o zgradbi, financiranju, odgovornostih in splošnih pravilih o obdelavi in varovanju podatkov za SIS II. Poleg teh splošnih pravil, predlagana uredba vsebuje določbe glede obdelave podatkov iz SIS II za podporo izvajanju politik v zvezi z gibanjem oseb, ki so del schengenskega pravnega reda (npr. zunanje meje in vizumi). Vzpostavi se računalniški informacijski sistem, da se omogoči pristojnim organom držav članic sodelovanje z izmenjavo podatkov za kontrolo oseb in stvari.

Predlog uredbe opredeljuje pogoje in postopke za obdelavo sprejetih ukrepov za državljane tretjih držav v SIS II, ter izmenjavo dodatnih podatkov za zavrnitev vstopa na ozemlje držav članic (člen 2(1) predloga) ter predpisuje določbe o tehnični zgradbi SIS II, odgovornostih držav članic in Komisije, splošni obdelavi podatkov, pravicah vpletenih posameznikov in odgovornosti.

Člen 51(1) predlagane uredbe določa pogoje za sprejetje ukrepov za državljane tretjih držav članic za zavrnitev vstopa na ozemlje države članice na podlagi odločitve, ki jo sprejmejo pristojni upravni ali pravosodni organi in ki določa obdobje zavrnitve vstopa.

Postopek

V deklaraciji št. 5, priloženi Pogodbi iz Nice, so se države članice sporazumele, da se od 1. maja 2004 postopek soodločanja po členu 251 Pogodbe ES uporabi za sprejetje ukrepov iz člena 63(3)(b) in da se od dne, ko se doseže dogovor o dometu ukrepov, ki zadevajo prehajanje oseb čez zunanje meje držav članic, uporabi tudi za ukrepe iz člena 62(2)(a).

---

[1] Primer 45/86, *Komisija* proti *Svetu* [1987] ECR 1439, odstavek 5.
[2] Primer C-300/89, *Komisija proti Svetu*, [1991] ECR I-287, odstavek 10.
[3] Primer 165/87, *Komisija* proti *Svetu* [1988] ECR 5545, odstavek 11.
[4] Glej npr. zadevo C-300/89 *Komisija proti Svetu* [1991] ECR I-2867, odst. 17-21 (zadeva *Titanium dioxide*), zadevo C-388/01 *Komisija proti Svetu* [2004] ECR I-4829, odst. 58 in zadevo C-491/01 British American Tobacco [2002] ECR I-11453, odst. 103-111.

Skladno s sklepom Sveta 2004/927/ES z 22. decembra 2004[1], se mora Svet, ko sprejema ukrepe iz točke 2(a) člena 62 Pogodbe ES, ravnati po členu 251 Pogodbe ES. Postopek iz člena 251 Pogodbe ES se uporabi tudi za ukrepe, ki temeljijo na točki 3(b) člena 63 Pogodbe ES.

Skladno s protokolom k členu 67 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki je bil s Pogodbo iz Nice priložen k Pogodbi o ES, mora Svet, da sprejme ukrep iz člena 66 Pogodbe ES, odločati s kvalificirano večino, na predlog Komisije in po posvetovanju s Parlamentom.

Sklepi

Iz cilja in vsebine predlagane uredbe je razvidno, da sta člena 62(2)(a) in 66 Pogodbe o ES ustrezna pravna podlaga za uredbo, ki jo je predlagala Komisija. Glavni cilj predloga je ustvariti pravni okvir za vzpostavitev, delovanje in uporabo novega SIS II, sistema, ki bo služil sodelovanju med pristojnimi organi držav članic z izmenjavo podatkov ter z namenom izvajati politiko ES in držav članic o preseljevanju in gibanju državljanov tretjih držav znotraj Skupnosti.

Ustrezna pravna podlaga uredbe, v kolikor je njen cilj vzpostavitev postopkov za sistematično izmenjavo podatkov med državami članicami in opredelitev zgradbe informacijskega sistema (SIS II), ki jih bo podpirala, je člen 66 Pogodbe ES. Člen se osredotoča na praktično sodelovanje med nacionalnimi upravami, kot so denimo izmenjave podatkov, vzpostavitve nacionalnih kontaktnih točk, ukrepov glede infrastrukture itd. V skladu s to določbo Svet sprejme ukrepe za zagotovitev sodelovanja med ustreznimi upravnimi enotami držav članic na področjih iz naslova IV tretjega dela Pogodbe o ES ter med temi enotami in Komisijo. Izmenjava podatkov je dejanje sodelovanja med ustreznimi upravnimi službami držav članic, kot je določeno v členu 66 Pogodbe ES. Pravna podlaga člena 66 Pogodbe ES lahko pokriva tudi določbe o tem, kateri organi imajo dostop do SIS II; tako predlog dovoljuje dostop organom, odgovornim za zunanje meje, vizume, azil in priseljevanje.

V kolikor so določena tudi materialna pravila, ki vplivajo na kontrolo na zunanjih mejah, člen 62(2)(a) predstavlja primerno pravno podlago za predlagano uredbo; kar se zlasti nanaša na naravo ukrepov, ki se lahko sprejmejo, in ukrepov, ki jih potem izvedejo organi, odgovorni za kontrolo zunanje meje. Ti organi morajo kot del kontrole na zunanjih mejah osebo, ki želi vstopiti na ozemlje Skupnosti, preveriti v SIS. Skladno s členom 62(2)(a) PES, mora Svet sprejeti ukrepe glede prehajanja preko zunanjih meja držav članic, ki bodo vzpostavljali standarde in postopke, ki naj jih države članice spoštujejo pri pregledovanju oseb na teh mejah. Člena 15 in 16 predlagane uredbe predpisujeta določbe, ki zadevajo zavrnitev vstopa. Njihovo izvrševanje ustvarja razloge za zavračanje oseb pri vstopu na ozemlje držav članic. Te ukrepe se kontrolira predvsem ob prehajanju zunanjih meja držav članic. Torej to vpliva na standarde in postopke, ki jih morajo pristojni organi držav članic spoštovati pri kontroli oseb na zunanjih mejah držav članic.

Kombinacija členov 62(2)(a) in 66 PES kot pravne podlage za predlagano uredbo pomeni, da je treba za sprejetje ukrepa v celoti slediti postopku iz člena 251 PES.

Kar zadeva vprašanje, ali je primerno kot pravno podlago dodati člen 63(3)(b), iz predlaganih sprememb, predvsem k členu 15 predloga, izhaja, da bi bilo primerno člen 63(3)(b) dodati kot

[1] UL L 396, 31. december 2004, str. 45.

pravno podlago predloga.

Svet mora skladno s členom 63(3)(b) PES sprejeti ukrepe v zvezi s politiko priseljevanja, predvsem glede nezakonitega priseljevanja in nezakonitega bivanja, vključno z vračanjem nezakonitih priseljencev. V kolikor bo člen 15 predloga spremenjen, kot to predlaga Svet, bi bilo primerno, da se kot pravno podlago doda člen 63(3)(b). V skladu s predlagano spremembo, bi izdaja ukrepov za državljane tretjih držav imela namen zavrnitve vstopa ali bivanja. Predlog spremembe k členu 15, kot ga predlaga Svet, in kot ga obravnava odbor LIBE, bi vključeval pogoje za izdajo ukrepov o zavrnitvi bivanja. Člen 15(1) bi se po spremembi glasil:

> *"Podatki o državljanih tretjih držav, za katere so bili sprejeti ukrepi za namen zavrnitve vstopa na ozemlje države članice ali bivanja na njem, se vpišejo na podlagi nacionalnega ukrepa, ki izhaja iz odločitve, sprejete s strani pristojnega upravnega ali pravosodnega organa v skladu z nacionalno zakonodajo." To odločitev se lahko sprejme le na podlagi posamične ocene, razen v primeru iz odstavka 2(c).. Pritožbeni postopki se izvajajo v skladu z nacionalno zakonodajo.*

V skladu s predlagano spremembo k členu 15(3) lahko odločitev za sprejetje ukrepa temelji tudi na dejstvu, da so za državljana tretje države bili sprejeti ukrepi, ki vključujejo izgon, zavrnitev vstopa ali odstranitev. Tretji odstavek člena 15 bi se po spremembi glasil:

> *" Odločitev za sprejetje ukrepa lahko temelji tudi na dejstvu, da je državljan tretje države predmet ukrepa, ki vključuje izgon, zavrnitev vstopa ali odstranitev, pri čemer nalog ali sklep ni bil odložen ali odpravljen, vključno z prepovedjo vstopa ali prepoved bivanja, če se uporablja,ali pa ob njih, zaradi neupoštevanja nacionalnih predpisov o vstopu ali bivanju državljanov tretjih držav."*

Taka sprememba bi izrecno določala, da imajo ukrepi za zavrnitev vstopa ali bivanja tudi namen odstranitve oseb z ozemlja držav članic in bi torej organom, odgovornim za policijsko in imigracijsko kontrolo, zagotovila dostop do teh ukrepov na enaki osnovi kot obmejnim organom. Torej bi bilo primerno kot pravno podlago dodati člen 63(3)(b) PES.

Treba je opozoriti, da dodajanje člena 63(3)(b) PES kot pravne podlage poleg členov 62(2)(c) PES in 66 PES ne pomeni spremembe postopka, glede na to, da se člen 63(3)(b) sklicuje na člen 251 PES.

Ustrezna pravna podlaga za predlagano uredbo, kot je bila spremenjena po predlogu Sveta, bi torej morali biti členi 62(2)(a), 63(3)(b) in 66 Pogodbe o ES.

Zato je Odbor za pravne zadeve na svoji seji 12. junija 2006 soglasno[1] sklenil priporočiti, da se člen 63(3)(b) PES doda kot pravno podlago k členoma 62(2)(a) in 66 PES, v primeru, da Parlament sprejeme predloge sprememb Sveta.

[1] Pri končnem glasovanju so bili navzoči: Rainer Wieland (predsedujoči), Diana Wallis (pripravljavka mnenja), 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.

S spoštovanjem,

Giuseppe Gargani