ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004 *2009*

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

17 Δεκεμβρίου 2004

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

επί της πρότασης κανονισμού του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα σχετικά με τους κανόνες που διέπουν τη διασυνοριακή κυκλοφορία προσώπων:
Η πρόταση της Επιτροπής

Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων

Εισηγητής: Michael Cashman

Στόχοι του παρόντος εγγράφου εργασίας είναι να συνοψίσει την περίπλοκη πρόταση της Επιτροπής υπό το φως δύο συνεδριάσεων εργασίας, που διεξήχθησαν με τη συμμετοχή του εισηγητή και των υπηρεσιών της Επιτροπής (μέρος Ι) και να υποβάλει ορισμένες κατευθυντήριες αρχές, οι οποίες μπορούν αργότερα να οδηγήσουν σε συγκεκριμένες τροπολογίες, προς συζήτηση σε επιτροπή (μέρος ΙΙ). Στο τέλος παρουσιάζεται ένα πρόγραμμα εργασίας (μέρος ΙΙΙ).

Μέρος Ι – η πρόταση της Επιτροπής

Η ογκώδης και περίπλοκη πρόταση της Επιτροπής έχει δύο κύριους στόχους: πρώτον, να εδραιώσει το ισχύον κεκτημένο όσον αφορά τη διέλευση εξωτερικών συνόρων, όπως αυτό αναπτύχθηκε στο πλαίσιο του Σένγκεν και, δεύτερον, να εξελίξει περαιτέρω το κεκτημένο αυτό, ιδιαίτερα όσον αφορά τη διέλευση εσωτερικών συνόρων. Μετά την ενσωμάτωση της συνεργασίας του Σένγκεν στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, αυτή είναι η πρώτη ευκαιρία που παρέχεται στο Κοινοβούλιο για να ασχοληθεί με το θέμα αυτό στο σύνολό του.[1]

Η πρόταση βασίζεται στο άρθρο 62, παράγραφος 1 [μέτρα με σκοπό να διασφαλίσουν, σύμφωνα με το άρθρο 14, την έλλειψη οποιουδήποτε ελέγχου σε πρόσωπα, είτε είναι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης είτε υπήκοοι τρίτων χωρών, όταν διασχίζουν εσωτερικά σύνορα] και παράγραφος 2, εδάφιο α [μέτρα σχετικά με τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών που θα θεσπίζουν: σταθερότυπα και διαδικασίες που θα πρέπει να ακολουθούν τα κράτη μέλη κατά τη διενέργεια ελέγχων σε πρόσωπα στα σύνορα αυτά] της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Ύστερα από την έγκριση του «προγράμματος της Χάγης» από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 5 Νοεμβρίου 2004, οι δύο αυτές νομικές βάσεις θα αλλάξουν στη διαδικασία συναπόφασης.

Ο τίτλος Ι της πρότασης (γενικές διατάξεις) παρουσιάζει κυρίως μια σειρά ορισμών, ορισμένοι από τους οποίους έχουν ληφθεί από το ισχύον κεκτημένο και ορισμένοι άλλοι είναι νέοι. Ο τίτλος ΙΙ σχετικά με τα εξωτερικά σύνορα υποδιαιρείται σε τέσσερα κεφάλαια: το κεφάλαιο Ι πραγματεύεται τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και τις προϋποθέσεις εισόδου στην περιοχή Σένγκεν· το κεφάλαιο ΙΙ πραγματεύεται τον έλεγχο των εξωτερικών συνόρων και την άρνηση εισόδου· το κεφάλαιο ΙΙΙ αναφέρεται στους πόρους για τους συνοριακούς ελέγχους και τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών· και το κεφάλαιο IV αναφέρεται σε ορισμένες συγκεκριμένες διαδικασίες για εξαιρετικές περιπτώσεις. Ο τίτλος ΙΙΙ σχετικά με τα εσωτερικά σύνορα επιβεβαιώνει την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα και περιγράφει σε ποιες περιπτώσεις και με ποιον τρόπο επιτρέπεται η επαναφορά των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων. Μετά τον τίτλο IV (τελικές διατάξεις), 13 παραρτήματα περιέχουν λεπτομερείς διατάξεις επί ορισμένων πτυχών όπως, για παράδειγμα, τον κατάλογο των επιτρεπόμενων σημείων διέλευσης συνόρων, τα έγγραφα που θεσπίζουν τους πιθανολογούμενους λόγους εισόδου ή τον τρόπο με τον οποίο θα διεξάγονται αποτελεσματικά οι συνοριακοί έλεγχοι. Σύμφωνα με την πρόταση, τα παραρτήματα αυτά θα πρέπει στο μέλλον να υπόκεινται σε αλλαγή με τη μέθοδο της επιτροπολογίας[2],

[1] Για εισαγωγή στο κεκτημένο του Σένγκεν βλέπε: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm για προστασία δεδομένων και για το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν βλέπε: http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/

[2] Απόφαση 1999/468/ΕΟΚ, ΕΕ L 184, της 17.7.1999, σελ. 23

χρησιμοποιώντας την κανονιστική διαδικασία.

Εξωτερικά Σύνορα

Εκτός από τη διασαφήνιση μια σειράς τεχνικών ερωτήσεων, δύο θέματα συζητήθηκαν περισσότερο εις βάθος: τα προσωρινά εξωτερικά σύνορα και άλλες νομοθετικές προτάσεις που έχουν αντίκτυπο στην παρούσα πρόταση.

προσωρινά εξωτερικά σύνορα: Στις συνεδριάσεις με την Επιτροπή εθίγη το ζήτημα για τους ειδικούς κανόνες σχετικά με τα προσωρινά εξωτερικά χερσαία σύνορα. Αυτά είναι τα σύνορα μεταξύ αφενός ενός κράτους μέλους που εφαρμόζει πλήρως το κεκτημένο του Σένγκεν και ενός γειτονικού κράτους μέλους που δεν εφαρμόζει ακόμη πλήρως το κεκτημένο αυτό (για παράδειγμα, τα σύνορα μεταξύ Γερμανίας και Πολωνίας)· και αφετέρου μεταξύ δύο γειτονικών κρατών μελών που δεν εφαρμόζουν πλήρως το κεκτημένο του Σένγκεν (για παράδειγμα, τα σύνορα μεταξύ Σλοβακίας και Ουγγαρίας).[1]Τονίσθηκε ότι δεν υφίστανται κατ' αρχήν ειδικοί κανόνες για τα προσωρινά εξωτερικά σύνορα σε παραβολή με τα εξωτερικά σύνορα. Το προτεινόμενο άρθρο 15 επιτρέπει ωστόσο στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη να ελέγχουν τα σύνορα αυτά από κοινού, υπό την προϋπόθεση της τήρησης των κανόνων που διέπουν τους εξωτερικούς συνοριακούς ελέγχους. Η διάταξη αυτή είχε ως έμπνευσή της την τρέχουσα πρακτική σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να συνάπτουν διμερείς συμφωνίες «ώστε να σταματούν ένα πρόσωπο μόνο μία φορά για τη διενέργεια των διαδικασιών ελέγχου τόσο εισόδου όσο και εξόδου.» [2] (αρχή του ενός ελέγχου)

Συνέπεια της διαδικασίας εφαρμογής του κεκτημένου του Σένγκεν σε δυο στάδια είναι επίσης ότι αυτό το κοινό εγχειρίδιο εφαρμόζεται μόνο στα νέα κράτη μέλη όσον αφορά τα μέρη σχετικά με τα εξωτερικά σύνορα (Τίτλος ΙΙ και σχετικά παραρτήματα συν αντίστοιχα μέρη των τίτλων Ι και IV) αλλά όχι όσον αφορά τους εσωτερικούς συνοριακούς ελέγχους (τίτλος ΙΙΙ συν αντίστοιχα μέρη των τίτλων Ι και IV).

---

[1] Ο ορισμός αυτός λήφθηκε από την πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία (COM(2003)502), σελ. 15-16· το έγγραφο αυτό περιγράφει επίσης τη νομική κατάσταση:
«Το άρθρο 3 της Πράξης Προσχώρησης περιλαμβάνει ένα άρθρο που περιγράφει ότι οι διατάξεις του κεκτημένου του Σένγκεν, οι πράξεις που βασίζονται σε αυτές ή σχετίζονται με αυτές διαφορετικά και καταγράφονται στο παράρτημα που αναφέρεται σε αυτό το άρθρο, θα είναι δεσμευτικές για και θα εφαρμόζονται από τα νέα κράτη μέλη από τη στιγμή της προσχώρησής τους. Οι διατάξεις και οι πράξεις που δεν αναφέρονται στο παράρτημα αυτό, αν και θα είναι δεσμευτικές για τα νέα κράτη μέλη από τη στιγμή της προσχώρησής τους, θα εφαρμόζονται στα νέα κράτη μέλη μετά από ειδική προς τούτο απόφαση του Συμβουλίου, που θα λαμβάνεται σύμφωνα με αυτό το άρθρο.
Αυτή είναι η αποκαλούμενη «διαδικασία δύο φάσεων εφαρμογής του Σένγκεν», διά της οποίας ορισμένες διατάξεις του κεκτημένου του Σένγκεν θα είναι δεσμευτικές και εφαρμόσιμες από τη στιγμή της προσχώρησης στην ΕΕ, ενώ άλλες – δηλαδή αυτές που συνδέονται ουσιαστικά με την άρση των εσωτερικών συνοριακών ελέγχων – θα είναι δεσμευτικές από τη στιγμή της προσχώρησης αλλά θα εφαρμόζονται στα νέα κράτη μέλη μόνο μετά από την απόφαση του Συμβουλίου για την οποία έγινε ανωτέρω λόγος.
Όσον αφορά τις διατάξεις του Σένγκεν σχετικά με τα εξωτερικά σύνορα (άρθρα 3-8 της Σύμβασης του Σένγκεν και τις σχετικές εκτελεστικές αποφάσεις, συμπεριλαμβανομένου και του κοινού εγχειριδίου), αυτές είναι (...) δεσμευτικές και εφαρμόσιμες στα νέα κράτη μέλη από τη στιγμή της προσχώρησής τους.» (ως άνω, σελ. 8-9)
Ένας από τους λόγους για αυτή τη διαδικασία δύο φάσεων είναι η ανάγκη να εξελιχθεί πρώτα το Σύστημα Πληροφοριών Σένγκεν δεύτερης γενιάς. Βλέπε COM(2003)771.

[2] Έγγραφο Συμβουλίου 15013/03, σελ. 4

Νομοθετικά αρχεία με αντίκτυπο στην παρούσα πρόταση: Λόγω της συνεκτικής φύσης της πρότασης, μια σειρά από άλλες προτάσεις επηρεάζουν την παρούσα πρόταση. Επί του παρόντος, βρίσκονται υπό συζήτηση στο Συμβούλιο:

- Σχέδιο Κανονισμού του Συμβουλίου για την εγκαθίδρυση ενός καθεστώτος τοπικής συνοριακής κυκλοφορίας στα εξωτερικά χερσαία σύνορα των κρατών μελών· και Σχέδιο Κανονισμού του Συμβουλίου για την εγκαθίδρυση ενός καθεστώτος τοπικής συνοριακής κυκλοφορίας στα προσωρινά εξωτερικά χερσαία σύνορα μεταξύ των κρατών μελών (COM (2003)502 τελικό).

  Σημερινή κατάσταση προόδου των συζητήσεων: οι συζητήσεις έχουν προχωρήσει, ωστόσο, λόγω των τροποποιημένων νομικών βάσεων μετά την 1.5.2004, η Επιτροπή πρέπει να υποβάλει δύο νέες προτάσεις λαμβάνοντας υπόψη το νέο ρόλο του Κοινοβουλίου (η διαδικασία συναπόφασης εφαρμοζόταν σε μέρη των δύο προτάσεων, ωστόσο, ύστερα από το πρόγραμμα της Χάγης, η διαδικασία συναπόφασης θα εφαρμόζεται σε όλα τα μέρη των προτάσεων).

Μέσο που ενέκρινε το Συμβούλιο πριν από την έγκριση του συνοριακού κώδικα και έτσι ενσωματώθηκε στον κώδικα, αλλά δημοσιεύτηκε μόνον ύστερα από την έγκριση του κώδικα από την Επιτροπή:

- Απόφαση του Συμβουλίου 2004/581/ΕΚ της 29ης Απριλίου 2004 για καθορισμό των ελαχίστων επιβαλλομένων ενδείξεων των πινακίδων σήμανσης στα σημεία διέλευσης των εξωτερικών συνόρων (ΕΕ L 261, της 6.8.2004, σελ. 119)·

- Απόφαση Συμβουλίου 2004/574/ΕΚ της 29ης Απριλίου 2004 που τροποποιεί το Κοινό Εγχειρίδιο (*αφορά τη θέσπιση ενός ενιαίου εντύπου για άρνηση εισόδου),* ΕΕ L 261, της 6.8.2004, σελ. 36·

Μέσο που ενέκρινε το Συμβούλιο μετά την έγκριση του συνοριακού κώδικα από την Επιτροπή, και που ως εκ τούτου τα σχετικά μέρη της τελικής απόδοσης χρειάζεται να ενσωματωθούν στον κώδικα:

- Κανονισμός του Συμβουλίου 2007/2004/ΕΚ της 26ης Οκτωβρίου 2004 για τη σύσταση μιας ευρωπαϊκής υπηρεσίας για τη διαχείριση της επιχειρησιακής συνεργασίας στα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 349, 25.11.2004, σελ. 1)

- Κανονισμός του Συμβουλίου [ ] της 13ης Δεκεμβρίου 2004 σχετικά με την απαίτηση οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών να σφραγίζουν συστηματικά τα ταξιδιωτικά έγγραφα των υπηκόων τρίτων χωρών όταν αυτοί διασχίζουν τα εξωτερικά σύνορα των κρατών μελών και που τροποποιεί τις διατάξεις της σύμβασης εφαρμογής της συμφωνίας του Σένγκεν και του κοινού εγχειριδίου προς τον σκοπό αυτόν (ΕΕ L *δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί)*