



EVROPSKÝ PARLAMENT

2009 - 2014

Dokument ze zasedání

A7-0215/2013

10. 6. 2013

ZPRÁVA

o návrhu nařízení Rady o vytvoření hodnotícího mechanismu k ověření
uplatňování schengenského acquis
(10273/2013 – C7-0160/2013 – 2010/0312(CNS))

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Carlos Coelho

Vysvětlivky

- * Postup konzultace
- *** Postup souhlasu
- ***I Řádný legislativní postup (první čtení)
- ***II Řádný legislativní postup (druhé čtení)
- ***III Řádný legislativní postup (třetí čtení)

(Druh postupu závisí na právním základu navrženém v návrhu aktu.)

Pozměňovací návrhy k návrhu aktu

V pozměňovacích návrzích Parlamentu je pozměněný text zvýrazněn **tučnou kurzivou**. Zvýraznění *normální kurzivou* je upozorněním pro technická oddělení a označuje části návrhu aktu, u nichž je navržena oprava, a má sloužit k usnadnění vypracování konečného znění (např. zjevné chyby nebo vynechání textu v některé jazykové verzi). Tyto navržené opravy podléhají dohodě příslušných oddělení.

V záhlaví každého pozměňovacího návrhu k existujícímu aktu, který má být návrhem aktu pozměněn, je na třetím řádku uveden existující akt a na čtvrtém řádku ustanovení existujícího aktu, kterého se pozměňovací návrh týká. Převzaté části ustanovení existujícího aktu, které Parlament hodlá změnit, zatímco návrh aktu tento úsek nezmění, jsou označeny **tučně**. Případné vypuštění takovýchto úseků se označuje [...].

OBSAH

	Strana
NÁVRH LEGISLATIVNÍHO USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU	5
PŘÍLOHA	6
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ.....	7
VÝSLEDEK KONEČNÉHO HLASOVÁNÍ VE VÝBORU	10

NÁVRH LEGISLATIVNÍHO USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

**o návrhu nařízení Rady o vytvoření hodnotícího mechanismu k ověření uplatňování schengenského acquis
(10273/2013 – C7-0160/2013 – 2010/0312(NLE))**

(Zvláštní legislativní postup – konzultace)

Evropský parlament,

- s ohledem na návrh Rady (10273/2013),
 - s ohledem na článek 70 Smlouvy o fungování Evropské unie,
 - s ohledem na žádost o stanovisko, kterou obdržel od Rady (C7-0160/2013),
 - s ohledem na příslib zástupce Rady obsažený v dopise ze dne 30. května 2013, že akt bude přijat v podobě předané Parlamentu,
 - s ohledem na článek 55 jednacího řádu,
 - s ohledem na zprávu Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (A7-0215/2013),
1. schvaluje návrh Rady;
 2. schvaluje společné prohlášení Parlamentu, Rady a Komise připojené k tomuto usnesení;
 3. pověřuje svého předsedu, aby předal postoj Parlamentu Radě a Komisi.

PŘÍLOHA

Návrh prohlášení Evropského parlamentu, Rady a Komise

Evropský parlament, Rada a Komise vítají přijetí nařízení, kterým se mění Schengenský hraniční kodex s cílem stanovit společná pravidla pro dočasné znovuzavedení ochrany vnitřních hranic v mimořádných situacích, a nařízení o vytvoření hodnotícího a monitorovacího mechanismu k ověření uplatňování schengenského acquis. Věří, že tyto nové mechanismy jsou náležitou reakcí na výzvu Evropské rady uvedenou v závěrech ze dne 24. června 2011, v nichž vybídla k posílení spolupráce a vzájemné důvěry mezi členskými státy v schengenského prostoru a k vytvoření účinného a spolehlivého systému sledování a hodnocení s cílem zajistit prosazování společných pravidel a posílení, přizpůsobení a rozšíření kritérií založených na acquis EU, a současně připomněla, že vnější hranice Evropy musí být řízeny účinným a soudržným způsobem, na základě společné odpovědnosti, solidarity a praktické spolupráce.

Uvádějí, že tato změna Schengenského hraničního kodexu posílí koordinaci a spolupráci na úrovni Unie tím, že se stanoví na jedné straně stanovy kritéria pro jakékoli zavedení hraničních kontrol ze strany členských států a na druhé straně mechanismus na úrovni EU pro reakci na skutečně kritické situace, při nichž je ohroženo celkové fungování prostoru bez kontrol na vnitřních hranicích.

Zdůrazňují, že tento nový hodnotící systém představuje mechanismus na úrovni EU, který zahrne všechny aspekty schengenského acquis a zapojí odborníky z členských států, Komise a příslušných agentur EU.

Jsou si vědomy, že jakýkoli budoucí návrh změny tohoto hodnotícího systému ze strany Komise bude předložen ke konzultaci Evropskému parlamentu, aby bylo před přijetím konečného znění v nejvyšší možné míře zohledněno jeho stanovisko.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

Souvislosti

Dokument, jenž je předmětem této konzultace s Evropským parlamentem, je výsledkem dohody tří orgánů dosažené po dlouhých jednáních.

K prvnímu pokusu reagovat na slabiny a nedostatky stávajícího hodnotícího mechanismu zřízeného rozhodnutím výkonného výboru ze dne 16. září 1998 o zřízení Stálého výboru pro hodnocení a provádění Schengenu (SCH/Com-ex (98) 26 def.), který má čistě mezivládní povahu, došlo v březnu 2009, kdy Komise předložila dva návrhy (jeden se týkal bývalého prvního pilíře, druhý bývalého třetího pilíře) na nahrazení stávajícího mechanismu. Parlament v říjnu 2009 oba návrhy zamítl a vyzval Komisi k jejich stažení a k předložení nových, podstatně vylepšených návrhů, které budou respektovat postup spolurozhodování a zohledňovat vstup Lisabonské smlouvy v platnost. V listopadu 2010 byl předložen nový návrh, jenž se zakládal na čl. 77 odst. 2 písm e) SFEU, který stanoví řádný legislativní postup (spolurozhodování). Parlament na tento návrh reagoval kladně, avšak Rada ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci ve dnech 7. a 8. června 2012 rozhodla o změně právního základu na článek 70 SFEU, přičemž tvrdila, že tento článek byl do Smlouvy vložen právě za účelem schvalování dohod o vzájemných hodnoceních. Toto rozhodnutí vyvolalo bezprecedentní spor mezi orgány, jenž byl nakonec po intenzivních jednáních vyřešen.

Postoj zpravodaje

Zpravodaj dosaženou dohodu vítá a doporučuje, aby byl tento dokument schválen. I když dohoda není úplně tím, co by si Parlament přál, odpovídá na většinu obav Parlamentu a představuje značný pokrok ve srovnání se stávajícími schengenskými pravidly, a tím posiluje správu Schengenu. Dále posiluje právo občanů na volný pohyb v schengenském prostoru, neboť explicitně stanoví, že je možné hodnotit, zda jsou, nebo nejsou na vnitřních hranicích vykonávány nezákonné kontroly, zejména pak prováděním neohlášených kontrol.

Evropský mechanismus

Hodnotící mechanismus již nebude čistě mezivládním mechanismem, nýbrž bude mít evropský rozměr. Komise se již nebude omezovat na roli pouhého pozorovatele, ale bude odpovědna za všeobecnou koordinaci hodnocení a návazného procesu. Bude odpovídat za většinu rozhodnutí týkajících se postupu hodnocení, ročního i víceletého programu, přípravu a provádění kontrol na místě a vypracovávání hodnotících zpráv a doporučení. Po provedení hodnocení bude Komise odpovědna za schválení zprávy a za navržení doporučení pro opatření určená k nápravě zjištěných nedostatků, jež budou muset být následně schválena Radou. Každé kontroly se budou účastnit dva zástupci Komise, z nichž jeden bude jednat jako vedoucí kontroly, společně s vnitrostátním odborníkem. Počet odborníků z členských států účastnících se hodnotících kontrol na místě nesmí překročit celkem osm osob v případě ohlášené kontroly a šest osob v případě neohlášené kontroly. Účastnit se budou i jednotlivé agentury a instituce EU.

Účinnější a přísnější mechanismus

Narozdíl od současného systému, jenž není právně závazný a jenž umožňuje pouze vzájemné hodnocení, přináší nový systém účinnější a více odrazující mechanismus. Bude umožňovat přesnější hodnocení míry dodržování schengenských pravidel a okamžité provedení nápravných opatření, čímž se skoncuje s jakýmkoli dojmem beztrestnosti. Členské státy budou mít povinnost vyřešit veškeré problémy, na které narazí. Nový systém rovněž umožňuje provádět na vnitřních hranicích neohlášené návštěvy na místě, což pomůže zachovat jeden z hlavních úspěchů evropské integrace, tj. volný pohyb občanů v prostoru bez vnitřních hranic. I když pro návazná opatření, jež je třeba přijmout v návaznosti na hodnocení, které odhalí nedostatky, neexistují v současné době formální pravidla, jednou z nejvýznamnějších inovací nového systému je začlenění přísných ustanovení týkajících se přijetí návazných opatření sloužících k nápravě zjištěných nedostatků. Členské státy, jimž je doporučeno přijmout opatření k nápravě nedostatků, musí vypracovat do tří měsíců akční plán k nápravě všech zjištěných nedostatků (nebo do jednoho měsíce, pokud doporučení konstatuje, že hodnocený členský stát závažně zanedbává své povinnosti). Tento akční plán bude posouzen a pozorně sledován a v případě potřeby budou vykonány nové kontroly na místě, jež ověří, zda je akční plán řádně prováděn. Byla rovněž otevřena možnost dodatečného sledování v rámci revize Schengenského hraničního kodexu, jež může zahrnovat přijetí doporučení pro konkrétní opatření, jako je vyslání společných evropských jednotek pohraniční stráže, předložení strategických plánů, které musí posoudit Frontex, a v nejkrajnějším případě, s ohledem na závažnost situace, časově omezené uzavření konkrétního hraničního přechodu.

Nový mechanismus také ukončuje současné dvojí standardy. Od nynějška musí být kandidátské země i země, které jsou již členy Schengenu, hodnoceny stejným způsobem a podle týchž pravidel. Schengenské *acquis* musí být důsledně dodržováno nejen při vstupu do Schengenu, ale i později.

Mechanismus podléhá demokratické kontrole

Komise bude hrát v novém hodnotícím mechanismu důležitou roli, a provádění nového mechanismu tak bude podléhat politické kontrole ze strany Evropského parlamentu.

Parlament bude během celého procesu informován a bude mít přístup ke všem příslušným dokumentům včetně analýzy rizik Frontexu, víceletého i ročního programu hodnocení, hodnotících zpráv, doporučení pro opatření k nápravě a akčních plánů k nápravě zjištěných nedostatků. Bude mít rovněž přístup ke konkrétním odpovědím členských států na dotazníky. To ukazuje, že došlo k obrovskému pokroku, pokud jde o transparentnost a právo Parlamentu na informace, neboť až dosud neměl Parlament přístup k žádným dokumentům hodnotícím Schengen.

A konečně Parlament dosáhl úspěchu v tom, že byla zaručena jeho účast na tomto postupu i na budoucích iniciativách v této oblasti. I když má být mechanismus schválen na základě článku 70 Smlouvy, který nedává Parlamentu možnost účastnit se procesu rozhodování, bylo toto nařízení ve skutečnosti vyjednáno, jako by se jednalo o spolurozhodování, a obsahuje drtivou většinu pozměňovacích návrhů, které Parlament předložil ve své zprávě (A7-0226/2012). Rada rovněž v dopise zasláném Parlamentu, v němž potvrzuje dosaženou dohodu, potvrdila záměr přijmout toto nařízení tak, aby odpovídalo přesnému znění textu

dohody. Dále Rada potvrdila záměr konzultovat s Parlamentem, pokud by bylo v budoucnu přijato rozhodnutí o změně tohoto nařízení. Tento závazek není uveden pouze ve společném prohlášení tří orgánů, jež se nachází v příloze nařízení, ale i ve vlastním textu nařízení a v doložce o hodnocení, která je součástí Schengenského hraničního kodexu (článek 37a). Schengenský hraniční kodex také obsahuje důležité záruky týkající se jakékoli budoucí změny schengenského hodnotícího mechanismu a uvádí velký počet podrobností, pokud jde o fungování mechanismu. Z důvodu právní jistoty a konzistentnosti je Rada nyní pod tlakem, aby neprováděla žádné změny hodnotícího mechanismu, které by mohly být v rozporu se zněním doložky o hodnocení obsažené v Schengenském hraničním kodexu.

Je rovněž třeba zdůraznit, že většiny nejdůležitějších změn bylo dosaženo až po opětovném otevření jednání, tj. po rozhodnutí Rady o změně právního základu a po sporu mezi orgány. To platí např. o koordinační úloze udělené Komisi, o její odpovědnosti za přijímání hodnotících zpráv, o možnosti provádět na vnitřních hranicích neohlášené kontroly na místě a o zvýšeném zapojení Evropského parlamentu a jeho přístupu k informacím a dokumentům. Pouze díky silnému a jednotnému postoji Parlamentu po celou dlouhou dobu jednání bylo možné dosáhnout všech těchto zlepšení.

Závěr

Zpravodaj zastává názor, že nový mechanismus je evropštější, transparentnější, účinnější a přísnější a že ve srovnání se současným stavem představuje obrovský krok vpřed. Posiluje nástroje potřebné ke zjišťování nedostatků při provádění a uplatňování schengenských pravidel a k jejich rychlé nápravě v členských státech, a tím pomáhá zachovat schengenský prostor jako prostor bez vnitřních hranic a ochraňuje svobodu pohybu občanů. S ohledem na všechny tyto důvody a na uspokojivé záruky, které byly v zájmu ochrany institucionální úlohy Parlamentu sjednány, doporučuje zpravodaj tuto dohodu schválit.

VÝSLEDEK KONEČNÉHO HLASOVÁNÍ VE VÝBORU

Datum přijetí	10.6.2013
Výsledek konečného hlasování	+: 41 -: 7 0: 2
Členové přítomní při konečném hlasování	Sonia Alfano, Roberta Angelilli, Edit Bauer, Rita Borsellino, Emine Bozkurt, Arkadiusz Tomasz Bratkowski, Salvatore Caronna, Philip Claeys, Carlos Coelho, Agustín Díaz de Mera García Consuegra, Ioan Enciu, Frank Engel, Cornelia Ernst, Hélène Flautre, Kinga Göncz, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Salvatore Iacolino, Sophia in 't Veld, Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Timothy Kirkhope, Juan Fernando López Aguilar, Baroness Sarah Ludford, Monica Luisa Macovei, Clemente Mastella, Véronique Mathieu Houillon, Roberta Metsola, Claude Moraes, Antigoni Papadopoulou, Georgios Papanikolaou, Carmen Romero López, Birgit Sippel, Csaba Sógor, Rui Tavares, Nils Torvalds, Kyriacos Triantaphyllides, Wim van de Camp, Axel Voss, Renate Weber, Cecilia Wikström, Tatjana Ždanoka, Auke Zijlstra
Náhradník(ci) přítomný(i) při konečném hlasování	Anna Maria Corazza Bildt, Dimitrios Droutsas, Franziska Keller, Ulrike Lunacek, Marco Scurria, Bogusław Sonik
Náhradník(ci) (čl. 187 odst. 2) přítomný(i) při konečném hlasování	Phil Bennion, Johannes Cornelis van Baalen