KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 7.7.2004
KOM(2004) 437 v konečném znění

2004/0141 (CNS)

Návrh

NAŘÍZENÍ RADY

kterým se mění nařízení (ES) č. 539/2001 ve věci mechanismu reciprocity

(předložená Komisí)

ODŮVODNĚNÍ

Nařízení (ES) č. 539/2001 obsahuje ve svém článku 1 odstavec 4 mechanismus reciprocity, který se má uplatnit v případě zavedení vízové povinnosti třetí zemí, uvedenou na seznamu v příloze II nařízení (seznam pozitivní) vůči státním příslušníkům nějakého členského státu. Mechanismus stanoví vůči příslušné třetí zemi a na podnět "postiženého" členského státu společnou odpověď, která se odvíjí v řadě po sobě jdoucích etap (oznámení členského státu, jehož příslušníci jsou dotčeni vízovou povinností, přechodné zavedení vízové povinnosti členskými státy vůči státním příslušníkům příslušné třetí země, pokud Rada nerozhodne jinak, zveřejnění přechodné vízové povinnosti v Úředním věstníku, posouzení Komisí každé žádosti Rady nebo členského státu převést třetí zemi ze seznamu pozitivního na negativní seznam nařízení).

Tento mechanismus nebyl původně v počátečním návrhu Komise ze dne 26.1.2000, nýbrž vyplynul z dalších prací Rady. Komise, ve snaze zohlednit přání členských států a dodat tak reciprocitě operativní rozměr, doplnila ve svém návrhu, pozměněném dne 21.9.2000 odstavec 4 k článku 1. Navržený mechanismus reciprocity, který odrážel a formalizoval připomínky vyjádřené členskými státy Radě, byl nakonec takřka v plném znění převzat do nařízení (ES) č. 539/2001 přijatého Radou.

Ani téměř tři roky poté, co vstoupilo v platnost nařízení (ES) č. 539/2001, nebyl mechanismus reciprocity nikdy použit. Je namístě posoudit, proč tomu tak je, a opřít se přitom o zjištění, uvedená v pracovním dokumentu útvarů Komise o reciprocitě ve vízové oblasti[1], a navrhnout legislativní úpravy.

Nabízí se první zjištění. Přestože státní příslušníci některých členských států anebo států přidružených podléhají vízovému režimu ze strany některých třetích zemí na seznamu zemí s vízovým režimem v nařízení (ES) č. 539/2001 (USA/Řecko; Brunei/Rakousko, Finsko, Řecko, Portugalsko, Island; Venezuela/Finsko; Guatemala/Island), zdržely se zmíněné státy použití mechanismu reciprocity. Přitom pouze tyto státy mají pravomoc spustit daný mechanismus a mají úplnou volnost, zda tak učiní nebo ne.

Důvod takovéhoto postoje ze strany daných členských států je bezpochyby dán tím, že mechanismus je příliš rigidní. Jeho druhá etapa (přechodné zavedení vízové povinnosti všemi členskými státy vůči příslušné třetí zemi), svým takřka automatickým charakterem odrazuje členské státy od toho, aby mechanismu použily, v obavě, že tak vyvolají velkou krizi, buď ve vnějších vztazích s dotyčnou třetí zemí, anebo na vnitrostátní úrovni. Druhou etapu mechanismu skutečně nelze zvrátit jinak, než rozhodnutím, přijatým Radou kvalifikovanou většinou. V rámci mechanismu reciprocity se přijetí takového rozhodnutí nutně nahlíží jako projev odmítnutí členských států, aby jednaly v solidaritě s příslušným členským státem.

Tento první závěr ohledně neadekvátnosti mechanismu solidarity je dále posílen, pokud vezmeme v potaz rozšíření Unie. Situace popsaná v článku 1 odstavec 4 nařízení (ES) č. 539/2001 může být namítnuta po 1.5.2004 novými členskými státy vůči třetím zemím, které nadále podrobují jejich státní příslušníky vízové povinnosti. Všechny nové státy jsou z právního hlediska s to použít vůči více členským zemím mechanismu reciprocity. Nedostatky a rizika mechanismu reciprocity, konstatované od r. 2001, tak nabývají na aktuálnosti,

[1] Dokument JAI-B-1(2004)1372 ze dne 18.2.2004

zejména v kontextu rozšíření, a nastolují ještě naléhavěji nezbytnost revize tohoto mechanismu.

Podobná revize nemá za cíl oslabit solidaritu, která charakterizuje společnou politiku ve vízové oblasti, tím, že se vyhne reciprocitě v nařízení (ES) č. 539/2001. Reciprocita zůstane základním principem vízové politiky a zůstane i jedním z referenčních kritérií (vyjmenovaných v 5. bodě odůvodnění nařízení), které se bere v úvahu při sestavování či změně seznamů třetích zemí, připojených k nařízení (ES) č. 539/2001. Tento návrh chce zejména zavést pružnější opratívní mechanismus, realističtější, a tedy svou povahou skutečně použitelný. Svým přehlížením politického rozměru reciprocity se současný mechanismus jeví vskutku jako příliš maximalistický, příliš obtěžkaný politickými riziky na to, aby sehrával užitečnou úlohu. Slepě upřednostňuje postih a ponechává zcela stranou diplomatický přístup k dané otázce, a to přesto, že žádné z kritérií, jimiž se řídí sestavování pozitivních a negativních seznamů neplatí absolutně; sestavování se totiž provádí «rozvážným vyhodnocováním u každého jednotlivého případu různých kritérií, souvisejících zejména s nelegální migrací, veřejným pořádkem a bezpečností, jakož i s vnějšími vztahy Unie s třetími zeměmi, přičemž se rovněž berou v potaz dopady na regionální spojitost a reciprocitu».

Navrhovaný mechanismus má rovněž napravit základní nedostatek předchozího systému, kdy zahájení procedury bylo věcí jen samého členského státu, dotčeného zavedením vízové povinnosti nějakou třetí zemí. Komise shledává, že stav neužití reciprocity nabývá hlavního významu pro společnou vízovou politiku a že diskuse o této situaci na úrovni komunitární, ve snaze dát vhodnou odpověď, nesmí záviset na libovůli jen jednoho členského státu. Princip, jímž se musí řídit společná vízová politika, je reciprocita, založená na solidaritě mezi všemi členskými státy ohledně opatření, která jsou přijata proti jednomu z nich. Aby se zajistila tato solidarita a chránily se komunitární zájmy, je hlavní, aby se ustanovil mechanismus, který Komisi umožní disponovat nástrojem pro skutečné a efektivní vyjednávání, které musí být koherentní s celkovou politikou vnějších vztahů Unie.

Na základě výše uvedených úvah, navrhuje Komise tímto mechanismus, který by měl zajistit efektivnější respektování prinicpu reciprocity, který je pro společnou vízovou politiku zásadní.

Komentáře k článkům:

Článek 1:

Poznámky k navrhovanému znění článku 1 odstavec 4 nařízení (ES) č. 539/2001 :

Užití výrazu « Zavedení » jasně ukazuje na to, že jde o novou situaci, vytvořenou rozhodnutím třetí země z přílohy II podřídit vízové povinnosti státní příslušníky jednoho či více členských států, jež byly předtím od této povinnosti osvobozeni. Aby se jasně stanovilo, že se mechanismus musí použít rovněž u situací, které existovaly před přijetím nového nařízení a trvaly ke dni jeho nabytí platnosti, počítá se v článku 2 se zvláštním ustanovením.

- Bod a) :

Je třeba automaticky a transparentně podat informaci o situaci neužití reciprocity. Dotyčný členský stát je odnynějška povinen takovouto situaci oznámit.

- Bod b) :

Je třeba skoncovat se stávajícím řešením, které nadměrně upřednostňuje dimenzi postihu, ze kterého se stává "normální" odpověď, kterou může změnit Rada.

Aby se došlo k vhodnějšímu řešení zjištěného stavu neužití reciprocity, je nutné, aby Komise zakročila u třetích zemí, a to za účelem přimět je, aby znovu zrušily víza pro státní příslušníky dotčeného členského státu. Tato úloha Komise je koherentní s tím, že existuje výhradní komunitární kompetence jednat v zahraniční oblasti ve věci zavedení/zrušení vízové povinnosti. Zjištění Komise musí být uvedena ve zprávě předávané Radě. Předání zprávy by se mělo provést v nejkratší možné lhůtě s ohledem na naléhavost situace, přičemž se zvolí realistický termín, aby bylo možné zhodnotit okolnosti a podniknout příslušné diplomatické kroky, vedoucí ke zrušení vízové povinnosti.

- Bod c) :

Navržené znění je vedeno snahou, aby se mechanismus reciprocity co nejvíce přiblížil obvyklým rozhodovacím postupům v dané věci. Komise tak může svou zprávu Radě doplnit o návrh přechodného znovuobnovení vízové povinnosti vůči příslušné třetí zemi. Toto přechodné znovuobnovení vízového režimu, které v každém případě končí ve stejnou chvíli, kdy třetí země zruší své opatření, představuje možnost, aby Rada rozhodla kvalifikovanou většinou. Stanovení co nejkratší lhůty, ve které Rada musí vynést rozhodnutí, má zajistit efektivnost opatření, které je koncipováno tak, aby případně umožnilo rychlou reakci vůči příslušné třetí zemi s tím, že jde o ochranné opatření, jehož použití je přechodné.

- bod d) :

Možnost, aby Komise navrhla přechodné opatření nesmí být podmiňováno předchozím předložením zprávy Radě. Může se stát, že za určitých okolností bude nezbytné a naléhavé předložit tento návrh přechodných opatření. Je zřejmé, že Komise v odůvodnění svého návrhu vyloží okolnosti, které vedly k uplatnění tohoto postupu bez předchozí zprávy. Naléhavost, která odůvodňuje postup Komise, nezbytně vyžaduje, aby se Rada vyjádřila v co možná nejkratší lhůtě.

- bod e) :

Znovuobnovení vízové povinnosti podle postupů uvedených v bodě c) a d) zůstává specifickým a přechodným opatřením, vzhledem k převodu dotyčné třetí země ze seznamu pozitivního na seznam negativní v nařízení č. 539/2001. Aby se zajistila efektivnost reakce vůči třetí zemí, která vyvolala stav neužití reciprocity, je třeba upřesnit, že přechodným opatřením není dotčena možnost tento převod navrhnout. Kromě toho je třeba stanovit, že pokud třetí země nereaguje na přechodné opatření, dojde v krátké době k tomu, že Komise předloží návrh převést třetí zemi do přílohy 1.

- Bod f) :

Jde o postupy, které se použijí, jakmile se třetí země rozhodne zrušit vízovou povinnost. Schéma je převzato z bodu e) a f) stávajícího mechanismu. Nicméně, zrušení přechodného obnovení vízové povinnosti se přesně shoduje s datem, kdy vstoupí v platnost zrušení vízové povinnosti třetí zemí.

Článek 2 :

Článek 2 má jasně stanovovat, že se mechanismus musí použít rovněž na situaci, zjištěnou ke dni, kdy vstoupí v platnost nařízení, podle něhož členské státy musí oznamovat každé zavedení víz třetí zemí, to znamená na případ, kdy v dané chvíli udržuje jedna/více třetích zemí z přílohy II vízovou povinnost vůči státním příslušníkům nějakého členského státu. K modelu, s čím se počítá při zavedení vízové povinnosti, je nutno stanovit striktní oznamovací lhůtu pro příslušný členskýn stát. Různé varianty mechanismu se použijí na udržování i zavedení vízové povinnosti.

Situace, kdy je udržována vízová povinnost, nebyla pojednána v článku 1, protože jde o specifickou situaci, která vyvstane, jakmile toto nařízení vstoupí v platnost. Jde o přechodné opatření, které se použije jen při přechodu ze stávajícího režimu, ponechávajícího příslušným členským státům možnost volby, zda zahájit mechanismus reciprocity, na nový systém, který nutí každý členský stát oznámit zavedení vízové povinnosti nějakou třetí zemí. Není proto namístě zapracovat tuto problematiku udržování vízové povinnosti do nařízení č. 539/2001, které se omezuje na pokrytí budoucích situací při zavedení vízové povinnosti třetí zemí.

2004/0141 (CNS)

Návrh

NAŘÍZENÍ RADY

kterým se mění nařízení (ES) č. 539/2001 ve věci mechanismu reciprocity

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na smlouvu o založení Evropského společenství, a zvláště její článek 62, bod 2 b) i),

s ohledem na návrh Komise[2],

s ohledem na stanovisko Evropského parlamentu[3],

vzhledem k tomu, co následuje:

(1) Mechanismus uvedený v článku 1, odstavec 4, nařízení (ES) č. 539/2001 Rady ze dne 15.března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic členských států vstupní vízum a seznam těch, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni[4], se ukázal jako nezpůsobilý pro situace neužití reciprocity, kdy nějaká třetí země uvedená v příloze II uvedeného nařízení, to znamená třetí země, jejíž státní příslušníci jsou osvobozeni od vízové povinnosti, udržuje nebo zavede vízovou povinnost vůči státním příslušníkům jednoho nebo více členských států. Solidarita vůči členským státům, které jsou vystaveny takovým situacím neužití reciprocity, vyžaduje uzpůsobení stávajícího mechanismu k zajištění jeho efektivity.

(2) S ohledem na závažnost takových situací neužití reciprocity je důležité, aby byly povinně oznamovány jedním či více dotčenými členskými státy. Za účelem dosažení toho, že příslušné třetí země znovuobnoví zrušení víz pro státní příslušníky dotčených členských států, je namístě stanovit mechanismus, kombinující akce na různých úrovních a různé intenzity, které lze rychle zahájit. Je proto vhodné, aby Komise podnikla bez prodlení kroky vůči třetím zemím, podala zprávu Radě a aby měla v libovolném okamžiku možnost navrhnout Radě přijetí dočasného rozhodnutí o znovuzavedení vízové povinnosti vůči státním příslušníkům příslušné třetí země. Použití takového dočasného rozhodnutí nesmí být na překážku možnosti, že dojde k převedení příslušné třetí země do přílohy I nařízení (ES) č. 539/2001. Kromě toho je

---

2 Úř. věst. č. C z , s. .
3 Úř. věst. č. C z , s. .
4 Úř. věst. č. L 81 ze dne 21.3.2001, s. 1

vhodné stanovit časovou souvislost mezi nabytím platnosti přechodného opatření a případným návrhem na převedení této země do přílohy I.

(3) Je vhodné, aby rozhodnutí třetí ozemě o zrušení nebo znovuzrušení víz vůči státním příslušníkům jednoho či více členských států ukončilo automaticky i přechodné znovuobnovení vízové povinnosti, o kterém rozhodla Rada.

(4) V důsledku toho je třeba změnit nařízení (ES) č. 539/2001.

(5) Je vhodné stanovit přechodný režim pro případ, kdy v okamžiku nabytí platnosti tohoto nařízení podléhají členské státy vízové povinnosti ze strany třetích zemí, uvedených v příloze II nařízení (ES) č. 539/2001. Pokud jde o Island a Norsko, rozvíjí toto nařízení ustanovení schengenského acquis, ve smyslu dohody uzavřené Radou Evropské unie a Republikou Island a Norským královstvím o přidružení těchto států k zavádění, uplatňování a rozvoji schengenského acquis, které se týká oblasti uvedené v článku 1, bod A, rozhodnutí 1999/437/ES ze dne 17. května 1999 o některých způsobech provádění dané dohody.

(6) Spojené Království a Irsko nejsou vázány nařízením (ES) č. 539/2001. Proto se tedy neúčastní na přijetí tohoto nařízení a nejsou vázány jeho uplatňování, ani mu nepodléhají.

(7) Toto nařízení je aktem, založeném na schengenského acquis a s tím souvisejícím, ve smyslu článku 3, odstavec 1 aktu o přistoupení,

PŘIJALA TOTO NAŘÍZENÍ:

Článek 1

V článku 1 nařízení (ES) č. 539/2001, se odstavec 4 nahrazuje následujícím zněním:

«4. Zavedení vízové povinnosti třetí zemí, uvedenou na seznamu přílohy II, vůči státním příslušníkům nějakého členského státu vyvolá použití následujících ustanovení :

a) deset dnů po ohlášení anebo aplikaci tohoto zavedení třetí zemí, oznámí to dotčený členský stát písemně Komisi; toto oznámení je zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie,* řada C ;

b) Komise neprodleně zahájí kroky vůči orgánům příslušných třetích zemí za účelem znovuzrušení vízové povinnosti a nejpozději šest měsíců od zveřejnění oznámení o tom podá zprávu Radě ;

c) S poukazem na závěry své zprávy může Komise předložit Radě návrh přechodného opatření, týkajícího se dočasného znovuobnovení vízové povinnosti vůči státním příslušníkům z příslušných třetích zemí. Rada rozhodne o tomto návrhu do tří měsíců kvalifikovanou většinou.

d) Pokud to Komise shledá jako opodstatněné, může bez předchozí zprávy podat návrh uvedený v bodě c). U tohoto návrhu se použije postup stanovený v bodě c).

e) Postupem stanoveným v bodě c) a d) není dotčena pravomoc Komise předložit návrh změny tohoto nařízení za účelem převedení příslušné třetí země do přílohy I. Každopádně v

případě, že se rozhodne o přechodném opatření, jak je uvedeno v bodě c) a d), je návrh na změnu tohoto nařízení předložen Komisí nejpozději šest měsíců po nabytí platnosti přechodného opatření.

f) Jestliže třetí země zruší vízovou povinnost, členský stát oznámí toto zrušení Komisi. Oznámení je zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie*, řada C. Případné přechodné znovuobnovení vízové povinnosti, o němž je rozhodnuto podle bodu c), automaticky končí ke dni nabytí platnosti zrušení vízové povinnosti příslušnou třetí zemí;

Článek 2

Členské státy, jejichž státní příslušníci ke dni nabytí platnosti tohoto nařízení podléhají vízové povinnosti třetí zemí, uvedenou v příloze II nařízení (ES) č. 539/2001, o tom provedou písemné oznámení Komisi do deseti dnů od uvedeného nabytí platnosti. Oznámení je zveřejněno *Úředním věstníku Evropské unie*, řada C.

Ustanovení článku 1, odstavec 4, bod b) až f), nařízení (ES) č. 539/2001 se použije v pozměňovacím znění tohoto nařízení.

Článek 3

Toto nařízení vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*.

Toto nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech v souladu se smlouvou o založení Evropského společenství.

V Bruselu, dne

Za Radu
Předseda