EVROPSKÝ PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

17. 12. 2004

PRACOVNÍ DOKUMENT

k návrhu nařízení Rady o vytvoření kodexu Společenství o předpisech, kterými se řídí pohyb osob přes hranice:
Návrh předložený Komisí

Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci

Zpravodaj: Michael Cashman

Cílem tohoto pracovního dokumentu je shrnout souborný návrh Komise ve světle dvou pracovních jednání zpravodaje se službami Komise (část I) a uvést několik hlavních zásad určených k projednání ve Výboru, jež mohou být později zpracovány jako konkrétní pozměňovací návrhy (část II). Na konci je uveden pracovní program jednání (část III).

Část I – návrh Komise

Obsáhlý souborný návrh Komise má dva cíle: zaprvé, konsolidovat stávající acquis týkající se překračování vnějších hranic, vypracované v rámci Schengenské úmluvy, a zadruhé toto acquis dále dopracovat, zejména ve vztahu k překračování vnitřních hranic. Po začlenění Schengenské spolupráce do rámce EU na základě Amsterodamské smlouvy má Parlament vůbec poprvé příležitost zabývat se touto problematikou vcelku.[1]

Návrh vychází z čl. 62 odst.1 [opatření, která podle článku 14 zajistí, aby osoby, ať již jsou občany Unie nebo státními příslušníky třetích zemí, nebyly kontrolovány při překračování vnitřních hranic] a čl. 62 odst. 2 písm. a) [opatření o překračování vnějších hranic členských států, která stanoví: pravidla a postupy, které musí členské státy dodržovat při provádění kontrol osob na vnějších hranicích] Smlouvy o založení Evropského společenství. Po přijetí „Haagského programu“ Evropskou radou dne 5. listopadu 2004 se tyto dva právní základy změní na postup spolurozhodování.

Hlava I návrhu (obecná ustanovení) obsahuje především soubor definic, z nichž některé jsou převzaty z existujícího acquis, jiné jsou nové. Hlava II o vnějších hranicích je rozdělena na čtyři kapitoly: Kapitola I upravuje překračování vnějších hranic a podmínky pro vstup do Schengenské zóny; kapitola II upravuje kontrolu vnějších hranic a odmítnutí vstupu; kapitola III se zabývá zdroji pro kontroly na hranicích a spoluprací mezi členskými státy; a kapitola IV obsahuje některé zvláštní postupy pro řešení výjimečných případů. V kapitole III o vnitřních hranicích je potvrzeno zrušení kontrol na vnitřních hranicích a jsou v ní uvedeny případy, kdy a jak mohou být takové kontroly znovu zavedeny. Ve 13 přílohách uvedených za kapitolou IV (závěrečná ustanovení) jsou obsažena ustanovení upravující určité aspekty, jako je například seznam povolených hraničních přechodů, dokumenty potvrzující oprávněnost důvodů ke vstupu do země nebo způsob účinného provádění kontrol. Podle návrhu Komise by měly být tyto přílohy v budoucnu měněny prostřednictvím komitologie[2] podle regulativního postupu.

Vnější hranice

Vedle upřesnění řady technických otázek byly podrobněji projednány dvě záležitosti: dočasné vnější hranice a legislativní návrhy ovlivňující tento návrh.

dočasné vnější hranice: Při jednáních s Komisí byl vznesen dotaz ohledně zvláštních předpisů platných pro dočasné vnější státní hranice. Jedná na jedné straně o hranice mezi členským státem plně uplatňujícím Schengenské acquis a sousedním členským státem, který je ještě

[1] Úvod k Schengenskému acquis viz: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm informace o ochraně údajů a Schengenském informačním systému viz: http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/

[2] Rozhodnutí 1999/468/ES, Úř. věst. série L 184, 17.7.1999, s. 23

plně neuplatňuje (např. hranice mezi Německem a Polskem); a na druhé straně o hranice mezi dvěma sousedními státy, jež dosud plně neuplatňují Schengenské acquis (např. hranice mezi Slovenskem a Maďarskem).[1]
Bylo zdůrazněno, že v zásadě neexistují žádné zvláštní předpisy pro dočasné vnější hranice v porovnání se stálými vnějšími hranicemi. Navrhovaný článek 15 však umožňuje dotčeným členským státům, aby takové hranice kontrolovaly společně, pokud budou dodržovat předpisy, kterými se řídí kontroly na vnějších hranicích. Toto ustanovení bylo přijato s ohledem na stávající praxi, kdy jsou členské státy povzbuzovány k uzavírání dvoustranných dohod, „aby byla osoba překračující hranice zastavována za účelem provedení vstupní i výstupní kontroly pouze jednou."[2] (zásada jedné zastávky)

Důsledkem dvoufázového uplatňování Schengenského acquis je též skutečnost, že se tento společný pokyn vztahuje na nové členské státy pouze co se týče příslušných částí vnějších hranic (kapitola II a související přílohy spolu s odpovídajícími částmi kapitoly I a IV), nikoli však co se týče kontrol na vnitřních hranicích (kapitola III spolu s odpovídajícími částmi kapitoly I a IV).

Legislativní dokumenty ovlivňující stávající návrh: Vzhledem ke své souhrnné povaze je tento návrh ovlivněn řadou dalších návrhů. Rada v současnosti projednává:

- Předlohu nařízení Rady o zavedení režimu malého pohraničního styku na vnějších hranicích členských států; a předlohu nařízení Rady o zavedení režimu malého pohraničního styku na dočasných vnějších hranicích mezi členskými státy (KOM (2003) 502 final)

  Současný stav projednávání: jednání jsou v pokročilé fázi, vzhledem ke změněné právního rámce po 1.5. 2004 však musí Komise předložit dva nové návrhy zohledňující změněnou působnost Parlamentu (uplatnění postupu spolurozhodování na některé části obou návrhů, po přijetí Haagského programu se však bude postup spolurozhodování vztahovat na všechny části návrhů).

Nástroj přijatý Radou před přijetím kodexu Společenství o hranicích, do nějž byl tudíž začleněn, avšak zveřejněn byl až po přijetí kodexu Komisí:

---

[1] Tato definice je převzata z návrhu Komise o malém pohraničním styku (KOM(2003)502), s.15-16; uvedený dokument též popisuje právní situaci:
"Článek 3 Aktu o přistoupení obsahuje ustanovení, že Schengenské acquis a akty na něj navazující nebo s ním jinak související, uvedená v příloze citované v tomto článku, jsou pro nové členské státy závazné ode dne přistoupení. Ustanovení a akty, které nejsou v této příloze uvedeny, jsou pro nové členské státy závazné ode dne přistoupení, avšak jsou v každém z nich použitelné pouze na základě zvláštního rozhodnutí Rady v tomto smyslu, přijatého v souladu s citovaným článkem.
Jedná se o tzv. „dvoufázové uplatňování Schengenské úmluvy", kdy jsou některá ustanovení Schengenského acquis závazná a použitelná ode dne přistoupení k EU, zatímco jiná – a to ustanovení úzce související se zrušením kontrol na vnitřních hranicích – jsou závazná ode dne přistoupení, v nových členských státech jsou však použitelná až na základě shora uvedeného rozhodnutí Rady.
Co se týče Schengenských ustanovení o vnějších hranicích (Články 3-8 Schengenské úmluvy a související prováděcí rozhodnutí, včetně Společné příručky), ta jsou (...) závazná a použitelná v nových členských státech ode dne přistoupení." (ibid., s.8-9)
Jedním z důvodů pro tento dvoufázový postup je potřeba nejprve vytvořit Schengenský informační systém druhé generace. Viz KOM(2003)771.

[2] Dokument Rady 15013/03, s.4

- Rozhodnutí Rady 2004/581/ES ze dne 29. dubna 2004 kterým se stanoví minimální údaje, které mají být uváděny na tabulích umístěných na hraničních přechodech na vnějších hranicích (Úř. věst. série L 261, 6.8.2004, s. 119);

- Rozhodnutí Rady 2004/574/ES ze dne 29. dubna 2004 kterým se mění část II Společné příručky (*týká se zavedení jednotného formuláře pro odmítnutí vstupu do země*), Úř. věst. série L 261, 6.8.2004, s. 36;

Nástroj přijatý Radou poté, co Komise přijala kodex o hranicích, příslušné části konečné verze tudíž musí být do tohoto kodexu začleněny:

- Nařízení Rady 2007/2004/ES z 26. října 2004 o vytvoření Evropské agentury pro řízení operační spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (Úř. věst. série L 349, 25.11.2004, s.1*)*

- Nařízení Rady [ ] ze 13. prosince 2004 o povinnosti příslušných orgánů členských států systematicky označovat razítkem cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí při jejich přechodu přes hranice členských států a o změně ustanovení úmluvy kterou se provádí Schengenská dohoda a Společné příručky za tímto účelem (Úř. věst. série L *dosud nezveřejněno*)