EURÓPSKY PARLAMENT

2004 *2009*

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

17.decembra 2004

PRACOVNÝ DOKUMENT

o návrhu nariadenia Rady, ktorým sa stanovuje kódex Spoločenstva vzťahujúci sa na prekročenie hraníc osobami:
Návrh Komisie

Výbor pre občianske slobody, spravodlivosť a vnútorné veci

Spravodajca: Michael Cashman

Cieľom tohto pracovného dokumentu je zhrnúť komplexný návrh Komisie v súvislosti s dvomi pracovnými spravodajcu so službami Komisie (časť I) a predstaviť niektoré základné zásady určené na rokovanie vo výbore, ktoré je možné neskôr spracovať ako konkrétne pozmeňujúce a doplňujúce návrhy (časť II). Na konci sa nachádza pracovný program rokovania (časť III).

Časť I - návrh Komisie

Obsiahly a komplexný návrh Komisie má dva hlavné ciele: prvým je konsolidácia súčasného acquis v súvislosti s prekračovaním vonkajších hraníc, vypracovaného v rámci schengenského rámca a druhým je dopracovanie tohto acquis, predovšetkým v súvislosti s prekračovaním vnútorných hraníc. Po začlenení schengenskej spolupráce do rámca Únie na základe Amsterdamskej zmluvy má Parlament po prvý krát možnosť riešiť túto otázku vcelku.[1]

Návrh je založený na článku 62 ods. 1 [opatrenia, ktoré v súlade s článkom 14, zabezpečujú, že osoby, nech už sú občanmi Únie alebo štátnymi príslušníkmi tretích krajín, neboli kontrolované pri prekračovaní vnútorných hraníc] a článku 62 ods. 2 písm. a [opatrenia týkajúce sa prekračovania vonkajších hraníc členských štátov, ktoré stanovia: štandardy a postupy, ktoré musia členské štáty dodržiavať pri vykonávaní kontrol osôb na vonkajších hraniciach] Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva. Po prijatí „Haagskeho programu“ Európskou radou 5. novembra 2004 sa tieto dva právne základy zmenia na postup spolurozhodovania.

Hlava I návrhu (všeobecné ustanovenia) obsahuje predovšetkým súbor definícií, z ktorých niektoré pochádzajú zo súčasného acquis a niektoré sú nové. Hlava II o vonkajších hraniciach je rozdelená na štyri kapitoly: Kapitola I sa venuje prekračovaniu vonkajších hraníc a podmienkam vstupu do schengenskej zóny; kapitola II sa zaoberá kontrolou na vonkajších hraniciach a zamietnutím vstupu; kapitola III sa týka zdrojov pre hraničné kontroly a spolupráce medzi členskými štátmi a kapitola IV sa zaoberá niektorými osobitnými postupmi vo výnimočných prípadoch. Hlava III o vnútorných hraniciach potvrdzuje zrušenie kontrol na vnútorných hraniciach a poukazuje na prípady, kedy a ako je možné takéto kontroly opätovne zaviesť. V 13 prílohách uvedených za kapitolou IV (záverečné ustanovenia) sa nachádzajú podrobné ustanovenia upravujúce určité aspekty napr. zoznam povolených hraničných prechodov, dokumenty potvrdzujúce oprávnenosť na vstup do krajiny alebo spôsob vykonávania hraničných kontrol. Podľa návrhu budú tieto prílohy v budúcnosti zmenené prostredníctvom komitológie[2] podľa regulačného postupu.

Vonkajšie hranice

Okrem upresnenia súboru technických otázok boli podrobnejšie prerokované dve záležitosti: dočasné vonkajšie hranice a iné legislatívne návrhy ovplyvňujúce tento návrh.

dočasné vonkajšie hranice: Na rokovaniach s Komisiou bola položená otázka týkajúca sa

[1] Úvod do schengenského acquis viď: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm ochrana údajov a Schengenský informačný systém viď: http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/

[2] Rozhodnutie 1999/468/ES, Ú. v. L 184, 17.7.1999, str. 23

osobitných predpisov platných pre dočasné vonkajšie štátne hranice. Sú to hranice na jednej strane medzi členským štátom plne uplatňujúcim schengenské acquis a susedným členským štátom, ktorý ešte acquis neuplatňuje v plnom rozsahu (napr. hranica medzi Nemeckom a Poľskom) a na druhej strane medzi dvoma susediacimi členskými štátmi, ktoré neuplatňujú schengenské acquis v plnom rozsahu (napr. hranica medzi Slovenskom a Maďarskom)[1]. Bolo zdôraznené, že v zásade neexistujú žiadne osobitné predpisy pre dočasné vonkajšie hranice v porovnaní so stálymi vonkajšími hranicami. Navrhovaný článok 15 však umožňuje daným členským štátom kontrolovať tieto hranice spoločne, ak budú dodržiavať predpisy, ktorými sa riadia kontroly na vonkajších hraniciach. Toto ustanovenie bolo prijaté vzhľadom na súčasné postupy, na základe ktorých sú členské štáty vyzývané, aby uzavierali bilaterálne dohody, „aby bola osoba prekračujúca hranice zastavená za účelom vykonania vstupnej a výstupnej kontroly iba raz“[2] (zásada jednej zastávky).

Dôsledkom dvojfázového uplatňovania schengenského acquis je tiež skutočnosť, že tento spoločný pokyn sa vzťahuje na nové členské štáty iba v súvislosti s časťami vonkajších hraníc (hlava II a príslušné prílohy a zodpovedajúce časti hláv I a IV), avšak nie v súvislosti s kontrolami na vnútorných hraniciach (hlavy III a zodpovedajúce časti hláv I a IV).

Legislatívne dokumenty ovplyvňujúce súčasný návrh: Vzhľadom na komplexnú povahu návrhu je tento návrh ovplyvnený niekoľkými ďalšími návrhmi. Rada v súčasnosti rokuje o:

- Návrhu nariadenia Rady o vytvorení režimu malého pohraničného styku na vonkajších hraniciach členských štátov a návrhu nariadenia Rady o vytvorení režimu malého pohraničného styku na dočasných vonkajších hraniciach medzi členskými štátmi (KOM (2003) 502 konečné znenie)

  Súčasný stav rokovaní: rokovania sú v pokročilej fáze, vzhľadom na zmenené právne základy po 1.5.2004, Komisia musí predložiť dva nové návrhy zohľadňujúce novú úlohu Parlamentu (postup spolurozhodovania sa uplatňuje na niektoré časti obidvoch návrhov, avšak po prijatí Haagskeho programu sa bude postup spolurozhodovania uplatňovať na všetky časti návrhov).

Nástroj prijatý Radou pred prijatím kódexu Spoločenstva o hraniciach, do ktorého bol tak

[1] Táto definícia pochádza z návrhu Komisie o malom pohraničnom styku (KOM(2003)502), s. 15-16; tento dokument takisto opisuje právny stav:
„Článok 3 Aktu o pristúpení obsahuje ustanovenia, že schengenské acquis a akty, ktoré naň nadväzujú, alebo s ním inak súvisia, uvedené v prílohe citovanej v tomto článku, sú pre nové členské štáty záväzné odo dňa pristúpenia. Ustanovenia a akty, ktoré sa v tejto prílohe neuvádzajú, sú pre nové členské štáty záväzné odo dňa pristúpenia, avšak sú v každom z nich použiteľné iba na základe osobitného rozhodnutia Rady v tomto smere, prijatého v súlade s citovaným článkom.
Toto je tzv. „dvojfázové uplatňovanie Schengenskej dohody“, kde sú niektoré ustanovenia schengenského acquis záväzné a použiteľné odo dňa pristúpenia k EÚ, pričom iné - konkrétne tie ustanovenia, ktoré úzko súvisia so zrušením kontrol na vnútorných hraniciach - sú záväzné odo dňa pristúpenia, avšak v nových členských štátoch sú použiteľné iba na základe uvedeného rozhodnutia Rady.
Čo sa týka schengenských ustanovení o vonkajších hraniciach (články 3-8 Schengenského dohovoru a súvisiace vykonávacie rozhodnutia, vrátane Spoločnej príručky), tie sú (...) záväzné a použiteľné v nových členských štátoch odo dňa pristúpenia.“ (ibid., s. 8-9)
Jedným z dôvodov tohto dvojfázového postupu je potreba najprv vytvoriť Schengenský informačný systém druhej generácie.
Viď KOM(2003)771.

[2] Dokument Rady č. 15013/03, str. 4

začlenený, avšak uverejnený až po prijatí kódexu Komisiou:

- Rozhodnutie Rady č. 2004/581/ES z 29. apríla 2004, ktorým sa stanovujú minimálne údaje, ktoré sa majú nachádzať na tabuliach umiestnených na hraničných prechodoch na vonkajších hraniciach (Ú. v. L 261, 6.8.2004, str. 119);

- Rozhodnutie Rady č. 2004/574/ES z 29. apríla 2004, ktorým sa mení a dopĺňa Spoločná príručka (*týka sa vytvorenia formulára pre zamietnutie vstupu do krajiny*), Ú. v. L 261, 6.8.2004, str. 36;

Nástroj prijatý Radou po prijatí kódexu o hraniciach Komisiou, príslušné časti konečnej verzie sa preto musia začleniť do tohto kódexu:

- Nariadenie Rady č. 2007/2004/ES z 26. októbra 2004 o vytvorení Európskej agentúry pre správu operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie (Ú. v. L 349, 25.11.2004, str. 1)

- Nariadenie Rady [ ] z 13. decembra 2004 o povinnosti príslušných orgánov členských štátov systematicky označovať pečiatkou cestovné dokumenty štátnych príslušníkov tretích krajín pri ich prechode cez hranice členských štátov a ktorým sa menia a dopĺňajú ustanovenia dohovoru, ktorým sa uplatňuje Schengenská dohoda a Spoločná príručka za týmto účelom (Ú. v. L *zatiaľ neuverejnené*)