EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za svoboščine in pravice državljanov, pravosodje in notranje zadeve

17.12.2004

DELOVNI DOKUMENT

o predlogu za uredbo Sveta o ustanovitvi kodeksa Skupnosti o pravilih gibanja oseb prek meja
Predlog Komisije

Odbor za svoboščine in pravice državljanov, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Michael Cashman

Cilj sedanjega delovnega dokumenta je povzeti obsežen predlog Komisije v smislu dveh delovnih sej, ki jih je vodil poročevalec skupaj s službo Komisije (del I), in predstaviti nekaj vodilnih načel, ki jih je pozneje mogoče prevesti v dejanske predloge sprememb pri razpravi v odboru (del II). Na koncu je predstavljen delovni program (del III).

Del I – Predlog Komisije

Zajeten in sestavljen predlog Komisije ima dva glavna cilja: prvič, utrditi obstoječi pravni red v zvezi s prehajanjem zunanjih meja, kot ga je razvil schengenski okvir, in drugič, nadalje razviti pravni red, zlasti v zvezi s prehajanjem notranjih meja. Po vključitvi schengenskega sodelovanja v okvir Unije z Amsterdamsko pogodbo je to prva priložnost, da Parlament to zadevo v celoti obravnava.[1]

Predlog temelji na členu 62(1) [ukrepi v zvezi z zagotavljanjem, v skladu s členom 14, odsotnosti nadzora oseb, državljanov Unije in tudi državljanov tretjih držav pri prehajanju notranjih meja] in členu 62(2)(a) [ukrepi v zvezi s prehajanjem zunanjih meja držav članic, katerih namen je ustanoviti merila in postopke, po katerih se morajo ravnati države članice pri izvajanju pregledov oseb na takšnih mejah] Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Po sprejetju „haaškega programa“ s strani Evropskega sveta 5. novembra 2004 bosta ti dve pravni podlagi spremenili postopek soodločanja.

Naslov I predloga (splošne določbe) daje večinoma definicije, med njimi so nekatere vzete iz obstoječega pravnega reda, nekatere so nove. Naslov II o zunanjih mejah je razdeljen na štiri poglavja: poglavje I obravnava prehajanje zunanjih meja in pogoje za vstop v schengensko območje, poglavje II obravnava nadzor zunanjih meja in zavrnitev vstopa, poglavje III obravnava sredstva za preglede na mejah in sodelovanje med državami članicami, poglavje IV obravnava nekaj posebnih postopkov za izjemne primere. Naslov III o notranjih mejah potrjuje ukinitev nadzorov na notranjih mejah in opisuje, kdaj in kako se lahko nadzor na notranjih mejah ponovno uvede. Po naslovu IV (končne določbe) 13 prilog vsebuje natančne določbe o nekaterih vidikih kot na primer seznam odobrenih mejnih prehodov, dokumente, ki določajo verjetnost razlogov za vstop ali način za učinkovito uravnavanje nadzora na mejah. V skladu s predlogom se bodo morale te priloge v prihodnosti spremeniti s postopkom komitologije[2] ob uporabi regulativnega postopka.

Zunanje meje

Poleg razjasnitve vrste tehničnih vprašanj se je temeljiteje razpravljalo o dveh vprašanjih: o začasnih zunanjih mejah in drugih zakonodajnih predlogih, ki vplivajo na ta predlog.

Začasne zunanje meje: na sejah s Komisijo je bilo postavljeno vprašanje v zvezi s posebnimi pravili o začasnih zunanjih kopenskih mejah. To so na eni strani meje med državo članico, ki v celoti izvaja schengenski pravni red, in sosednjo državo članico, ki takšnega pravnega reda še ne izvaja v celoti (na primer meja med Nemčijo in Poljsko), in na drugi strani med dvema

[1] Za predstavitev schengenskega pravnega reda glej:
http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm
Za varstvo podatkov in schengenski informacijski sistem glej: http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/
[2] Odločba 1999/468/ES, UL L 184, 17.7.1999, str. 23

sosednjima državama članicama, ki ne izvajata schengenskega pravnega reda v celoti (na primer meja med Slovaško in Madžarsko).[1]
Poudarjeno je bilo, da načeloma ni posebnih pravil za začasne zunanje meje v primerjavi z zunanjimi mejami. Vendar pa predlagan člen 15 dovoljuje zadevnim državam članicam, da take meje nadzirajo skupaj zaradi upoštevanja pravil, ki urejajo nadzor na zunanjih mejah. Na to določbo je vplivala sedanja praksa, v skladu s katero se države članice spodbuja, da sklepajo dvostranske sporazume „tako da se osebo pri izvajanju nadzora vstopa in izstopa ustavi le enkrat“[2] (načelo ene zaustavitve).

Posledica dvostopenjskega postopka uporabljanja schengenskega pravnega reda je tudi, da se ta skupni priročnik sklicuje le na nove države članice v zvezi z deli zunanjih meja (naslov II in z njim povezane priloge, vključno z ustreznimi deli naslovov I in IV), a ne v zvezi z nadzorom na notranjih mejah (naslov III, vključno z ustreznimi deli naslovov I in IV).

Zakonodajne datoteke z učinkom na sedanji predlog: zaradi obsežnosti predloga na sedanji predlog vplivajo številni drugi predlogi. Trenutno so v Svetu predmet razprave:

- osnutek Uredbe Sveta o ustanovitvi režima čezmejnega prometa na zunanjih mejah držav članic in osnutek Uredbe Sveta o ustanovitvi režima čezmejnega prometa na trenutno zunanjih mejah med državami članicami (COM (2003) 502 konč.)
  Trenutno stanje razprav: razprave napredujejo, vendar mora Komisija zaradi spremenjenih pravnih podlag po 1. 5. 2004 predložiti dva nova predloga, ki bosta upoštevala novo vlogo Parlamenta (postopek soodločanja, ki je uporabljen v delih obeh predlogov, vendar pa bo postopek soodločanja v skladu s haaškim programom uporabljen v vseh delih predlogov).

Predpis Sveta pred sprejetjem Zakonika o mejah in tako vsebovan v Zakoniku, a objavljen šele po sprejetju Zakonika s strani Komisije:

- Odločba Sveta št. 2004/581/ES z dne 29. aprila 2004 o minimalnih oznakah na tablah, postavljenih na zunanjih mejnih prehodih (UL L 261, 6. 8. 2004, str. 119);

- Odločba Sveta 2004/574/ES z dne 29. aprila 2004 o spremembi Skupnega priročnika

[1] Ta definicija je vzeta iz predloga Komisije o obmejnem prometu (COM(2003)502), str. 15–16; ta dokument opisuje tudi pravni položaj:
„člen 3 Akta o pristopu vsebuje člen, ki določa, da morajo biti določbe schengenskega pravnega reda in aktov, ki temeljijo na njem ali so kako drugače povezani z njim, ki so zapisani v prilogi in navedeni v tem členu, zavezujoči in veljavni v novih državah članicah od pristopa dalje.“ Določbe in akti, ki niso navedeni v tej prilogi, zavezujejo nove države članice od pristopa dalje in jih je treba v novih državah članicah uveljaviti po posebni odločbi Sveta, da bodo v skladu s tem členom.
To je tako imenovan ‚schengenski‘ dvofazni postopek izvajanja“, pri čemer morajo biti nekatere določbe schengenskega pravnega reda zavezujoče in veljavne od pristopa k EU, medtem ko morajo biti druge – namreč tiste, ki so resnično povezane z odpravo nadzora na notranjih mejah – zavezujoče po pristopu, vendar veljavne v novih državah članicah le v skladu z zgoraj navedeno odločbo Sveta.
V zvezi s schengenskimi določbami o zunanjih mejah (členi 3–8 Schengenske konvencije in z njo povezanimi izvedbenimi sklepi, vključno s Skupnim priročnikom), so te (...) zavezujoče in veljavne v novih državah članicah od pristopa dalje.“ (prav tam, str. 8–9).
En od razlogov za ta dvofazni postopek je potreba po predhodnem oblikovanju druge generacije schengenskega informacijskega sistema. Glej COM (2003) 771.
[2] Dokument Sveta 15013/03, str.4.

(*zadeva ustanovitev nespremenljive oblike za zavrnitev vstopa*), UL L 261, 6. 8. 2004, str. 36;

Predpis, ki ga je sprejel Svet po sprejetju Zakonika o mejah s strani COM, ustrezne dele končne različice je tako treba vključiti v Zakonik:

- Uredba Sveta št. 2007/2004/ES z dne 26. oktobra 2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske unije (UL L 349, 25. 11. 2004, str. 1*);*

- Uredba Sveta [ ] z dne 13. decembra 2004 o zahtevi po sposobnih organih v državah članicah, ki bi sistematično žigosali potovalne dokumente državljanov tretjih držav pri prehajanju zunanjih meja držav članic in ki zato spreminja določbe konvencije o izvajanju schengenskega sporazuma in skupnega priročnika (*še neobjavljeno v* UL L).