



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 24.5.2011
KOM(2011) 290 v konečném znění

2011/0138 (COD)

Návrh

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. OBECNÉ SOUVISLOSTI A ODŮVODNĚNÍ NÁVRHU

V souladu s čl. 62 odst. 2 písm. b) bodem i) Smlouvy o založení Evropského společenství Rada přijala nařízení Rady (ES) č. 539/2001¹, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum (tzv. negativní seznam), jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (tzv. pozitivní seznam). Článek 61 Smlouvy o ES uvádí tyto seznamy mezi doprovodnými opatřeními, která jsou bezprostředně spjata s volným pohybem osob v prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Z toho důvodu bylo nařízení od doby svého přijetí osmkrát pozměněno². Všechny nedávné změny nařízení se soustředily na revizi pozitivního a negativního seznamu víz, které jsou přiloženy k nařízení, naposledy v souvislosti s převedením Tchaj-wanu na pozitivní seznam a rovněž s výsledkem jednání o liberalizaci víz, a to převedením dvou zbývajících zemí západního Balkánu, Albánie a Bosny a Hercegoviny, na pozitivní seznam víz.

Během posledních let vyvstala potřeba provést některé další technické změny a také změny samotného textu nařízení, např. zvýšit právní jistotu stanovením pravidel pro určité situace, na něž se nařízení dosud nevztahovalo, a upravit určité definice v důsledku nedávných změn zavedených sekundárními právními předpisy, např. přijetím kodexu o vízech (nařízení Rady (ES) č. 810/2009)³.

Navíc deset let poté, co bylo schengenská *acquis* začleněno do rámce EU a byla vytvořena společná vízová politika, je v souladu s čl. 77 odst. 2 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie nezbytné učinit pokrok při další harmonizaci společné vízové politiky EU ve vztahu k některým skupinám vyjmenovaným v článku 4 nařízení, o nichž dosud jednostranně rozhodovaly jednotlivé členské státy.

Na závěr jsou vzhledem k důsledkům vstupu Lisabonské smlouvy v platnost požadovány další změny, např. zavedení ochranné doložky a mechanismu vzájemnosti.

1.1. Shrnutí navrhovaných opatření

Cílem této změny nařízení je:

- stanovit vízovou ochrannou doložku, která za stavu nouze, kdy je naléhavě nutné reagovat na obtíže, jimž členské státy čelí, umožní rychle dočasně pozastavit zrušení vízové povinnosti pro třetí zemi uvedenou v pozitivním seznamu,

¹ Úř. věst. L 81, 21.3.2001, s. 1.

² Nařízení Rady (ES) č. 2414/2001 ze dne 7. prosince 2001 (Úř. věst. L 327, 12.12.2001, s. 1), (ES) č. 453/2003 ze dne 6. března 2003 (Úř. věst. L 69, 13.3.2003, s. 10), (ES) č. 851/2005 ze dne 2. června 2005 (Úř. věst. L 141 4.6.2005, s. 3), (ES) č. 1791/2006 ze dne 20. listopadu 2006 (Úř. věst. L 363 20.12.2006, s. 1), (ES) č. 1932/2006 ze dne 21. prosince 2006 (Úř. věst. L 405 30.12.2006, s. 23), (ES) č. 1244/2009 ze dne 30. listopadu 2009 (Úř. věst. L 336 18.12.2009, s. 1), (EU) č. 1091/2010 ze dne 24. listopadu 2010 (Úř. věst. L 329 14.12.2010, s.1) a (EU) č. 1211/2010 ze dne 15. prosince 2010 (Úř. věst. L 339 22.12.2010, s. 9).

³ Úř. věst. L 243, 15.9.2009, s. 1.

- změnit určitá ustanovení, např. o mechanismu vzájemnosti, aby plně vyhovovala příslušným ustanovením Smlouvy o fungování Evropské unie,
- zaručit soulad s nařízením Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex)⁴, které je použitelné ode dne 5. dubna 2010, stanovením např. vhodných definic krátkodobého pobytu a víza,
- zaručit, že v souladu s čl. 77 odst. 2 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie nařízení jednoznačně určuje, zda musí mít státní příslušník třetí země vízum, nebo zda je od této povinnosti osvobozen, a tím zajistit právní jistotu, a to doplněním pravidel, která se vztahují na uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti, s cílem objasnit platný vízový režim pro osoby s pobytem ve Spojeném království nebo Irsku,
- učinit pokrok k úplné harmonizaci společné vízové politiky stanovením nových, důkladněji harmonizovaných pravidel týkajících se vízové povinnosti či osvobození od ní platných pro různé skupiny státních příslušníků třetích zemí,
- stanovit jasná pravidla týkající se vízové povinnosti či osvobození od ní pro držitele propustek a různých pasů vydaných určitými subjekty, které podléhají mezinárodnímu právu, ale nejsou kvalifikovány jako mezinárodní mezivládní organizace,
- přijmout nové ustanovení týkající se povinností určitých členských států, které vyplývají z předchozích dohod EU/mezinárodních dohod a s nimiž souvisí nutnost odchýlit se od společných vízových pravidel.

2. PRVKY NÁVRHU

2.1. Stanovení vízové ochranné doložky pro pozastavení liberalizace víz

Rada pro spravedlnost a vnitřní věci přijala dne 8. listopadu 2010 zrušení vízové povinnosti pro Albánii a Bosnu a Hercegovinu, a to navzdory odporu některých členských států v důsledku rychlého nárůstu počtu žádostí o azyl v některých členských státech poté, co tyto státy některým zemím západního Balkánu udělily liberalizaci víz. Aby Komise tyto obavy rozptýlila, vydala prohlášení, podle nějž má být naléhavě posíleno sledování situace po liberalizaci víz ve všech zemích západního Balkánu, které liberalizace víz dosáhly, a zejména uvedla, že *v případě náhlého přílivu státních příslušníků jedné či více třetích zemí včetně státních příslušníků zemí západního Balkánu do jednoho či více členských států může Komise navrhnout, aby Rada ve prospěch dotyčných členských států přijala dočasná opatření v souladu s článkem 78 Smlouvy a aby rychle pozastavila liberalizaci víz.*

V návaznosti na prohlášení Komise dva členské státy na konci prosince 2010 předložily dokument (dok. 18212/10 VISA 311 COMIX 842), v němž navrhují, aby byla do nařízení 539/2001 vložena ochranná doložka, která by Komisi v případě, že nejsou splněny určité podmínky, poskytla pravomoc rozhodovat o dočasném pozastavení zrušení vízové povinnosti v souladu s postupem projednávání ve výborech.

Ochranná doložka by rovněž mohla v budoucnosti pomoci zachovat integritu procesů liberalizace víz a posílit důvěryhodnost ve vztahu k veřejnosti.

⁴ Úř. věst. L 243, 15.9.2009, s. 1.

Členské státy navíc tento návrh obecně podpořily v rámci Strategického výboru pro přistěhovalectví, hranice a azyl (SCIFA). Členské státy se shodly v tom, že takováto ochranná doložka by zajistila obecný rámec pro budoucnost, aniž by byla spjata s konkrétními třetími zeměmi.

Doložka by rovněž doplňovala ochrannou doložku v čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie, byla by však odlišná. Měla by se používat pouze jako dočasné opatření v jasně definovaných stavech nouze.

Ochranná doložka by měla jasně uvádět, že jde o pozastavení zrušení vízové povinnosti pouze na krátkou dobu z naléhavých důvodů a na základě řádně definovaných vymezených kritérií. Doložku by bylo možné uplatnit pouze za stavu nouze, tzn. pokud by došlo k náhlé změně situace, např. pokud by příslušné údaje za poměrně krátkou dobu rychle vzrostly a pokud by bylo naléhavě nutné provést „vízovou“ reakci s cílem vyřešit obtíže, jimž příslušné členské státy čelí, a pokud by opatření založená na čl. 78 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie nepředstavovala vhodnou nebo dostatečnou reakci.

Aby bylo možné rychle reagovat na výše uvedené situace, bylo by rozhodnutí o dočasném pozastavení zrušení vízové povinnosti přijato postupem projednávání ve výborech v souladu s nařízením (EU) č. 182/2011⁵: svěřením prováděcích pravomocí Komisi na základě článku 291 Smlouvy o fungování Evropské unie.

I pokud budou podmínky pro uplatnění ochranné doložky jasně definovány, Komise bude muset situaci posoudit a na základě oznámení členských států by nemělo docházet k žádnému automatickému postupu. Při posuzování, zda je vhodné pozastavit zrušení vízové povinnosti pro třetí zemi, Komise zohlední počet členských států, které jsou náhlým výskytem některé ze situací uvedených v tomto návrhu dotčeny, a celkový dopad těchto situací na stav migrace v EU.

V souladu s pravidly projednávání ve výborech obsažených v nařízení EU č. 182/2011 obdrží Evropský parlament a Rada v rámci přezkumného postupu současně s členy výboru návrh rozhodnutí Komise o zrušení vízové povinnosti pro jednu nebo více třetích zemí spolu s dalšími příslušnými dokumenty, jako jsou např. zprávy FRONTEX a EASO a původní oznámení členských států.

Pro pozastavení zrušení vízové povinnosti se použití *přezkumného postupu* zdá být vhodné. Výbor vydá své stanovisko kvalifikovanou většinou. Hlasy členů mají váhu podle příslušného ustanovení Smlouvy (čl. 238 odst. 3 SFEU). Pokud výbor vydá kladné stanovisko, Komise prováděcí akt přijme. Pokud výbor vydá záporné stanovisko, Komise akt nepřijme.

Evropský parlament a Rada mají právo kontroly, aby bylo zajištěno, že Komise nepřekročí své prováděcí pravomoci podle článku 11 nařízení (EU) č. 182/2011.

Komise by si dále mohla v zájmu transparentnosti, pokud navrhne dočasně pozastavit zrušení vízové povinnosti pro jednu nebo více třetích zemí, vyměňovat názory s Evropským parlamentem na jeho žádost.

Před koncem období dočasného pozastavení zašle Komise zprávu Evropskému parlamentu a Radě, a pokud to bude vhodné, doplní ji návrhem změny nařízení (ES) č. 539/2001 v

⁵ Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 13.

souladu s řádným legislativním postupem, aby byla třetí země převedena na negativní vízový seznam. V tomto případě by mohlo být opatření o pozastavení prodlouženo novým prováděcím rozhodnutím přijatým postupem projednávání ve výborech až na devět měsíců, čímž by Evropský parlament a Rada měly dostatek času návrh změny seznamů uvedených v nařízení (ES) č. 539/2011 zamítnout nebo přijmout.

2.2. Změna mechanismu vzájemnosti

V průběhu kodifikace nařízení (ES) č. 539/2001 poradní pracovní skupina právních odborníků Komise, Rady a Evropského parlamentu přezkoumala sekundární právní základ stanovený nařízením (ES) č. 851/2005⁶. V pozměněném znění zní čl. 1 odst. 4 písm. c) nařízení (ES) č. 539/2001 takto: „do 90 dnů po zveřejnění uvedeného oznámení a po konzultaci s dotyčným členským státem podá Komise zprávu Radě. Ke zprávě může být připojen návrh stanovující dočasné obnovení vízové povinnosti pro státní příslušníky dané třetí země. Komise může tento návrh předložit také po projednání své zprávy v Radě. *Rada rozhodne o tomto návrhu do tří měsíců kvalifikovanou většinou;*“.

Poradní skupina právních služeb se domnívala, že uvedené ustanovení stanovilo sekundární právní základ, který není zjevně zastaralý, a tudíž je třeba jej znovu prozkoumat s ohledem na rozsudek Soudního dvora ze dne 6. května 2008 ve věci C-133/06, aby bylo možné jej buď odstranit, nebo pozměnit.

V oblasti, na kterou se vztahuje spolurozhodování, není zákonně možné stanovit v sekundárních právních předpisech zjednodušený postup, který by Radě umožňoval rozhodovat o návrhu Komise, aniž by byl do rozhodování zapojen Evropský parlament.

Z toho důvodu bude zmíněné ustanovení zachováno, bude však změněno na jedné straně tím, že bude stanoveno, že by zpráva měla být určena také Evropskému parlamentu, a na druhé straně tím, že do něj bude doplněna spolurozhodovací úloha Evropského parlamentu.

Kodifikace bude pokračovat a bude dokončena, jakmile bude tato změna přijata.

V této souvislosti je třeba zmínit, že jeden členský stát navrhl *změnit stávající mechanismus vzájemnosti* tak, aby byl účinnější. Podle jeho návrhu by Komise byla povinna předložit ve velmi krátké době návrh na dočasné obnovení vízové povinnosti pro státní příslušníky třetí země, která nezruší vízovou povinnost ve lhůtě nepřesahující 12 měsíců od okamžiku, kdy byla tato povinnost pro určitý členský stát zavedena.

Je důležité zdůraznit, že takováto změna mechanismu vzájemnosti by porušila výhradní právo Komise na iniciativu a nemusela by nutně vést k přijetí navrhovaného odvetného opatření.

Již původní mechanismus vzájemnosti uvedený v nařízení (ES) č. 539/2001 obsahoval určitý automatický postup: oznámení případů, ve kterých se neuplatňuje zásada vzájemnosti, nebylo povinné; příslušný členský stát se mohl sám rozhodnout, zda je oznámí, či nikoli. Pokud je však oznámil, byly členské státy povinny prozatímně a automaticky uložit dotčeným státním příslušníkům třetí země vízovou povinnost, a to do 30 dnů po oznámení, pokud Rada nerozhodla jinak.

⁶ Úř. věst. L 141, 4.6.2005, s. 3.

Tento automatický postup byl považován za slabou stránku původního mechanismu vzájemnosti, a tudíž od něj bylo v roce 2005 upuštěno jako od postupu kontraproduktivního. Není důvod věřit, že by byl tento postup nyní účinnější.

Současný mechanismus vzájemnosti ve znění změny z roku 2005 je považován ze celkově účinný a počet případů, ve kterých se neuplatňuje zásada vzájemnosti, výrazně klesl. Zbývající situace, ve kterých se neuplatňuje zásada vzájemnosti, jsou převážně případy, kdy některé členské státy podle třetích zemí nesplňují objektivní kritéria pro zrušení vízové povinnosti, která tyto třetí země stanovily ve svých vnitrostátních právních předpisech.

Třebaže je použití postupu projednávání ve výborech zvažováno při uplatnění ochranné doložky ve stavech nouze vzniklých v důsledku řádně definovaných podmínek (viz bod 2.3 výše), je-li vůči třetí zemi zavedeno odvetné opatření spočívající v obnovení vízové povinnosti v případě, že se neuplatňuje zásada vzájemnosti, měla by být vzata v úvahu celková vnější politika Evropské unie ve vztahu k dotčené třetí zemi, a to bez jakéhokoli automatického postupu, jakož i zásada solidarity mezi členskými státy EU. Mělo by být provedeno politické posouzení vhodnosti takového opatření.

Většina členských států rovněž varovala před „automatickým“ (opětovným) uložením vízové povinnosti občanům třetích zemí kvůli jeho politickým důsledkům a místo toho obhájovala přístup přizpůsobený dané situaci a uplatnění prozatímních opatření v jiných oblastech.

2.3. Definice víza a krátkodobého pobytu bez víza

Tento návrh sladuje definici „víza“ s definicí použitou ve vízovém kodexu. Vízum je tudíž oprávnění k průjezdu přes území členských států nebo předpokládanému pobytu na tomto území, který nepřesáhne tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období od data prvního vstupu na území dotyčných členských států.

Pro účely tohoto nařízení je z této definice vyloučeno letištní průjezdní vízum, neboť vízový režim, který členské státy uplatňují na státní příslušníky třetích zemí, kteří projíždějí přes mezinárodní letiště členských států, je upraven vízových kodexem a je v tomto kodexu obsažen.

Státní příslušníci třetích zemí uvedených v seznamu v příloze II jsou osvobozeni od povinnosti stanovené v odstavci 1 pro pobyty na území členských států, jejichž délka nepřekročí tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období.

Tato definice rovněž zohledňuje důsledky výkladu pravidla tříměsíčního krátkodobého pobytu, který formuloval Evropský soudní dvůr ve věci 241/05⁷.

⁷ Ve věci 241/05 Evropský soudní dvůr rozhodl, že čl. 20 odst. 1 Úmluvy k provedení Schengenské dohody musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „první vstup“ uvedený v tomto ustanovení se kromě vůbec prvního vstupu na území smluvních států uvedené dohody vztahuje také na první vstup na toto území po uplynutí doby šesti měsíců od tohoto vůbec prvního vstupu, jakož i na každý další první vstup po uplynutí každého dalšího období šesti měsíců od předcházejícího dne prvního vstupu. To obdobně platí také pro pobyty na základě víza.

Krátkodobé vízum je cestovní vízum platné pro jeden nebo několik vstupů, přičemž doba nepřetržitého pobytu ani celková doba po sobě následujících pobytů nesmí přesáhnout tři měsíce během půl roku ode dne prvního vstupu. Cizinci, kteří nepodléhají vízové povinnosti, se mohou volně pohybovat na území schengenských států po dobu nejdéle tří měsíců během období šesti měsíců ode dne prvního vstupu.

2.4. Uprchlíci a osoby bez státní příslušnosti s pobytem ve Spojeném království nebo Irsku

Již předešlá změna nařízení (ES) č. 539/2001 v roce 2006 (nařízením (ES) č. 1932/2006) přepokládala, že bude objasněna situace uprchlíků a osob bez státní příslušnosti, a to úpravou platných vízových pravidel tak, aby rozlišovala mezi osobami, které mají pobyt v členském státě, a osobami s pobytem ve třetí zemi.

Na základě protokolu o postavení Spojeného království a Irsku připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o založení Evropského společenství se Irsko a Spojené království neúčastní přijetí nařízení (ES) č. 539/2001 ani jeho změn. Pro účely nařízení (ES) č. 539/2001 tudíž Spojené království a Irsko nejsou považovány za členské státy. Z toho důvodu se ustanovení nařízení (ES) č. 1932/2006 o vízových pravidlech pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti na takovéto osoby v případě, že mají pobyt ve Spojeném království nebo Irsku, nevztahují.

Tento návrh hodlá tuto neuspokojivou situaci napravit tím, že do nařízení začlení ustanovení o uprchlících a osobách bez státní příslušnosti s pobytem ve Spojeném království nebo Irsku.

Jelikož mezi Spojeným královstvím a Irskem na jedné straně a členskými státy schengenského prostoru na straně druhé neexistuje žádné vzájemné uznávání víz ani rovnocennost mezi povolením k pobytu a vízem, nařízení ponechává na členských státech, aby se samy rozhodly, zda tuto skupinu osob od vízové povinnosti osvobodí či zda ji pro ni zavedou. Takováto vnitrostátní rozhodnutí by měla být v souladu s článkem 5 nařízení oznámena Komisi.

2.5. Harmonizace vízové povinnosti / osvobození od vízové povinnosti pro určité skupiny vyjmenované v čl. 4 odst. 1

Článek 4 nařízení (ES) č. 539/2001 stanoví možnost, aby členské státy individuálně osvobodily různé skupiny státních příslušníků třetích zemí na negativním seznamu od vízové povinnosti nebo aby takovýmto státním příslušníkům třetích zemí na pozitivním seznamu vízovou povinnost uložily.

Podle názoru Komise nadešel deset let po začlenění schengenského *acquis* do EU čas učinit další krok k lépe harmonizované společné vízové politice. Je třeba snažit se dosáhnout plného souladu se Smlouvou vytvořením skutečné společné vízové politiky. Z toho důvodu je cílem tohoto návrhu omezit svobodu členských států při rušení vízové povinnosti nebo ukládání vízové povinnosti různým skupinám osob, na něž se vztahuje čl. 4 odst. 1 nařízení (ES) č. 539/2001, a to stanovením dalších společných pravidel pro vízovou povinnost pro některé z těchto skupin. Návrh však také bere v úvahu stávající značné rozdíly mezi postupy jednotlivých členských států v případě určitých skupin (např. držitelů diplomatických a služebních pasů) tím, že zachovává možnost, aby členské státy prozatím nadále samostatně rozhodovaly o osvobození od vízové povinnosti nebo o jejím uložení s výjimkou případů, kdy by EU pro tyto skupiny vyjednala se třetími zeměmi dohody o zrušení vízové povinnosti.

2.5.1. Další harmonizace

Komise usiluje o další pokrok k plné harmonizaci, pokud jde o skupiny uvedené v čl. 4 odst. 1, u nichž již existuje skutečná nebo zdánlivá harmonizace.

Podle stávajících oznámení členských států jsou členové *civilní vzdušné posádky* všemi členskými státy osvobozeni od vízové povinnosti. Za takových okolností již není zachování možnosti, aby členské státy volně rozhodovaly o osvobození této skupiny, odůvodněné.

Pokud jde o *civilní námořní posádku*, všechny členské státy až na dva tyto osoby osvobodily od vízové povinnosti při *výstupu na břeh* a všechny členské státy až na dva zachovávají vízovou povinnost pro účely *průjezdu*. Tato změna tudíž stanoví obecné harmonizované osvobození od vízové povinnosti pro první skupinu a vízovou povinnost pro skupinu druhou.

Pouze jeden členský stát osvobozuje od vízové povinnosti *leteckou posádku a obsluhu nouzových nebo záchranných letů a jiné pomocné síly v případě katastrofy nebo nehody*, a toto nařízení tudíž tuto skupinu zruší.

2.5.2. Zachování pravidel

U skupiny *civilní posádka lodí plujících po mezinárodních vnitrozemských vodních cestách* by byla stávající ustanovení zachována, jelikož z oznámení členských států je patrné, že členské státy, jejichž územími protékají Rýn nebo Dunaj, uplatňují odlišné postupy, pokud jde o osvobození této skupiny od vízové povinnosti nebo o vízovou povinnost této skupiny. Kromě toho v Ústřední komisi pro plavbu na Rýnu (CCNR) probíhají v souvislosti s touto otázkou legislativní práce a i ty by měly být vzaty v úvahu.

Touto změnou nebude ovlivněna ani současná možnost, aby členské státy rozhodovaly o osvobození *držitelů propustky vydané některou z mezivládních organizací*.

2.5.3. Nové ustanovení – při dodržení povinností vyplývajících z předchozích dohod EU

Před vytvořením společné vízové politiky EU uzavřela Evropská unie a její členské státy se třetími zeměmi mezinárodní dohody, např. dohody o přidružení, které se zabývají např. pohybem osob a služeb a mohly by mít dopad na vízovou povinnost uloženou státním příslušníkům třetích zemí. Takovéto mezinárodní dohody uzavřené Evropskou unií jsou nadřazené ustanovením sekundárních právních předpisů EU včetně nařízení (ES) č. 539/2001. V případě, že takové mezinárodní dohody obsahují tzv. doložku o zachování stávajícího stavu, mohlo by to pro určité státy znamenat povinnost odchýlit se od pravidel společné vízové politiky v souladu s příslušnými právními předpisy a postupy, které byly použitelné/platné v den, kdy pro ně doložka o zachování stávajícího stavu vstoupila v platnost.

Z toho důvodu Komise navrhuje, aby bylo do článku 4 začleněno ustanovení, které by členskými státy umožnilo osvobodit poskytovatele služeb od vízové povinnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný k dodržení mezinárodních závazků přijatých Společenstvím předtím, než nařízení (ES) č. 539/2001 vstoupilo v platnost.

Tento návrh je v souladu s rozsudkem Soudního dvora Evropské unie ze dne 19. února 2009 ve věci C-228/06, *Mehmet Soysal a Ibrahim Savatli*, v němž Soudní dvůr rozhodl, že „článek 41 odst. 1 dodatkového protokolu k Dohodě o přidružení EHS-Turecko podepsaného dne 23. listopadu 1970 v Bruselu je nutno vykládat v tom smyslu, že od vstupu tohoto protokolu v platnost brání zavedení vízové povinnosti pro vstup tureckých státních příslušníků, jako jsou žalobci v původním řízení, na území členského státu za účelem poskytovat zde služby na účet podniku usazeného v Turecku, pokud k tomuto datu nebylo takovéto vízum požadováno“.

Článek 41 dodatkového protokolu stanoví doložku o zachování stávajícího stavu, která stanoví, že „smluvní strany mezi sebou nebudou zavádět nová omezení svobody usazování a volného pohybu služeb“. Komise si v současnosti není vědoma, že by obdobnou doložku o zachování stávajícího stavu stanovenou v mezinárodní dohodě uzavřené s Unií využívaly jiné země než Turecko.

Členské státy, které jsou takovou odchylkou dotčeny, o tom uvědomí Komisi a ostatní členské státy.

2.5.4. *Postup osvobození držitelů diplomatických a služebních pasů třetích zemí od vízové povinnosti po zrušení nařízení Rady (ES) č. 789/2001⁸*

Současné znění čl. 4 odst. 1 nařízení (ES) č. 539/2001 odkazuje na postup zavedený nařízením (ES) č. 789/2001, jímž je třeba se řídit, když členský stát rozhoduje o tom, zda držitele diplomatického a/nebo služebního pasu třetí země osvobodí od vízové povinnosti.

Podle nařízení (ES) č. 789/2001 měly členské státy, které byly ochotné osvobodit držitele diplomatického a služebního pasu třetí země, u jejichž státních příslušníků je nutná předchozí konzultace, předložit legislativní podnět, na jehož základě Rada rozhodovala kvalifikovanou většinou (od roku 2006).

Pokud jde o držitele takových pasů třetích zemí, u nichž není nutná předchozí konzultace, nařízení (ES) č. 789/2001 uložilo členským státům povinnost jednoduše sdělit Radě jakékoli změny jejich vízových pravidel (povinnost či osvobození).

Nařízení (ES) č. 789/2001 však bylo zrušeno nařízením Rady (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex)⁹. Mělo se za to, že po zrušení výše uvedeného nařízení by bylo vhodné, aby se na tyto „procesní“ aspekty vnitrostátních rozhodnutí o vízové povinnosti těchto držitelů pasů či o jejich osvobození od ní v případě potřeby vztahovalo nařízení (ES) č. 539/2001.

V rámci stávající změny je tudíž třeba prozkoumat, zda by neměl být stanoven zvláštní postup rozhodování pro případ, kdy má členský stát v úmyslu zrušit vízovou povinnost držitelům diplomatických a služebních pasů třetí země, u níž je nutná předchozí konzultace.

Komise zastává názor, že takovýto zvláštní „společný mechanismus rozhodování“ není třeba pro tuto otázku zavádět ani z institucionálních, ani z věcných důvodů.

Pokud jde o institucionální aspekty:

Po pětiletém přechodném období stanoveném Amsterdamskou smlouvou pro hlavu IV Smlouvy o ES a po vstupu nové Smlouvy o fungování Evropské unie v platnost již není nadále zákonně možné stanovit pro členský stát rozhodovací postup s právem iniciativy; z institucionálního hlediska je dokonce nepřijatelné přijmout, aby návrh či záměr členského státu (zrušit vízovou povinnost držitelům diplomatických pasů třetí země, u níž je nutná předchozí konzultace) vázaly Komisi k výkonu práva iniciativy; Komisi nelze zavázat k tomu, aby předložila návrh.

⁸ Úř. věst. L 116, 24.4.2001, s. 2.

⁹ Úř. věst. L 243, 15.9.2009, s. 1.

Navíc, pokud by byl stanoven postup „společného rozhodování“, měly by být dodrženy zásady a postupy stanovené ve Smlouvě o fungování Evropské unie (viz výše o mechanismu vzájemnosti, bod 2.2). Rada by nemohla rozhodovat sama; takové opatření by mělo být přijato společně s Evropským parlamentem postupem spolurozhodování.

Pokud jde o věcné aspekty:

Rozhodnutí požádat o předchozí konzultaci ve věci žádostí o víza podaných státními příslušníky určité třetí země (nebo určité kategorie třetích zemí) je čistě vnitrostátní záležitostí. Schengenská solidarita znamená, že ostatní členské státy samozřejmě systematicky zasílají žádajícímu členskému státu příslušné žádosti o víza k předchozí konzultaci.

V zásadě je rozhodnutí zrušit vízovou povinnost držitelům diplomatických a služebních pasů zemí, které jsou uvedeny v negativním seznamu, také jednostranným rozhodnutím členského státu. Ostatní členské státy v zásadě nemusí tato opatření přijmout: na základě takového rozhodnutí mohou dotčení diplomaté cestovat do příslušného státu bez víza, nadále však budou potřebovat víza k tomu, aby cestovali do ostatních členských států. Samozřejmě že se diplomaté pohybují v schengenském prostoru bez vnitřních hranic, což by mohlo představovat určité riziko.

Je nicméně vhodné připomenout tyto prvky:

- pokud jeden nebo více členských států zruší povinnost držitelům diplomatických a služebních pasů určité třetí země předtím, než jiný členský stát doplní tuto zemi do seznamu zemí, u nichž je nutná předchozí konzultace, není tím dřívější zrušení vízové povinnosti vůbec dotčeno a nadále platí,
- dokonce i pokud je určitý členský stát v průběhu předchozí konzultace proti tomu, aby žadateli bylo vízum vydáno, členský stát, který žádost o vízum vyřizuje, není povinen vízum odmítnout; může se rozhodnout, že vydá vízum s omezenou územní platností, čímž žadateli povolí přístup pouze na své vlastní území. Samozřejmě že se osoba pohybuje v schengenském prostoru bez vnitřních hranic, což by opět mohlo představovat určité riziko.

2.6. Objasnění situace a stanovení právního základu vízové povinnosti či osvobození od ní pro jiné subjekty podléhající mezinárodnímu právu, které svým členům vydávají diplomatické nebo služební pasy či propustky, nejsou však mezivládními organizacemi

Existují určité subjekty, které podléhají mezinárodnímu právu a vydávají diplomatické nebo služební pasy či propustky. Tyto subjekty nejsou mezivládními organizacemi, a tudíž se na ně v tomto okamžiku nevztahuje článek 4 nařízení (ES) č. 539/2001. Na druhé straně jsou uvedeny v tabulce cestovních dokladů a členské státy prohlásily, zda jejich cestovní doklady uznávají, či nikoli (např. Suverénní řád maltézských rytířů).

Je nezbytné, aby se nařízení (ES) č. 539/2001 vztahovalo i na tyto subjekty, a členské státy by měly v souladu s článkem 5 rozhodnout, zda držitele cestovních dokladů vydaných těmito subjekty osvobodí od vízové povinnosti, a uvědomit o tom Komisi.

3. HLAVNÍ KONZULTOVANÉ ORGANIZACE/ODBORNÍCI

Byly konzultovány členské státy.

4. POSOUZENÍ DOPADŮ

Není nutné.

5. PRÁVNÍ ZÁKLAD

S ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie tento návrh představuje rozvoj společné vízové politiky v souladu s čl. 77 odst. 2 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie.

6. ZÁSADY PROPORCIONALITY A SUBSIDIARITY

Nařízení (ES) č. 539/2001 stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum (negativní seznam), jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (pozitivní seznam).

Rozhodnutí o změně těchto seznamů, převedení zemí z negativního seznamu na pozitivní či naopak a rovněž rozhodnutí o jiných změnách nařízení spadají do pravomoci Unie v souladu s čl. 77 odst. 2 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie. Je to problematika, v níž je již značnou dobu usilováno o úplnou harmonizaci ze zjevných důvodů větší efektivity.

7. VOLBA NÁSTROJŮ

Nařízení (ES) č. 539/2001 je nutné změnit nařízením.

8. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Tento návrh na změnu nemá žádné důsledky pro rozpočet EU.

Návrh

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

kterým se mění nařízení Rady (ES) č. 539/2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni

EVROPSKÝ PARLAMENT A RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 77 odst. 2 písm. a) této smlouvy,

s ohledem na návrh Evropské komise¹⁰,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

v souladu s řádným legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Toto nařízení stanoví vízovou ochrannou doložku, která v případě mimořádné situace, kdy je naléhavě nutné reagovat na obtíže, jimž jeden nebo více členských států čelí, umožní rychle dočasně pozastavit zrušení vízové povinnosti pro třetí zemi uvedenou v pozitivním seznamu; ochranná doložka zohlední celkový dopad mimořádné situace na Evropskou unii jako celek.
- (2) V zájmu zajištění stejných podmínek pro provádění této vízové ochranné doložky by měly být prováděcí pravomoci svěřeny Komisi. Tyto pravomoci by měly být vykonávány v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí¹¹.
- (3) Mechanismus vzájemnosti, který má být zaveden, musí být v případě, pokud se jedná ze třetích zemí uvedených v příloze II nařízení (ES) č. 539/2001 rozhodne zavést pro příslušníky jednoho nebo více členských států vízovou povinnost, upraven v souvislosti se vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, jakož i judikaturou Soudu ohledně sekundárních právních základů.
- (4) Aby byl zajištěn soulad s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex)¹², sladuje toto nařízení definici víza s vízovým kodexem.

¹⁰ Úř. věst. C [...], [...], s. [...].

¹¹ Úř. věst. L 55, 28.2.2011, s. 13.

¹² Úř. věst. L 243, 15.9.2009, s. 1.

- (5) Mělo by být dosaženo dalšího pokroku k plné harmonizaci společné vízové politiky, pokud jde o skupiny osob, které mohou členské státy podle článku 4 nařízení (ES) č. 539/2001 od vízové povinnosti osvobodit. Za tímto účelem toto nařízení mění článek 4 nařízení (ES) č. 539/2001 ohledně otázek, kde již existuje skutečná nebo zdánlivá harmonizace na základě sblížujících se postupů členských států.
- (6) Jelikož nařízení (ES) č. 1932/2006 o pravidlech udělování víz uprchlíkům a osobám bez státní příslušnosti neplatí pro tyto osoby, pokud mají pobyt ve Spojeném království nebo Irsku, je nutné vyjasnit situaci ohledně vízové povinnosti pro určité uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti, které mají pobyt ve Spojeném království nebo Irsku. Podle tohoto nařízení se mohou členské státy svobodně rozhodnout, zda tuto skupinu osob od vízové povinnosti osvobodí či zda ji pro ni zavedou. Tato vnitrostátní rozhodnutí se oznámí Komisi.
- (7) S ohledem na určité závazky členských států, které vyplývají z mezinárodních dohod uzavřených Společenstvím předtím, než nařízení (ES) č. 539/2001 vstoupilo v platnost, podle nichž je nutné odchýlit se od společných vízových pravidel, toto nařízení zavádí ustanovení, které členským státům umožní osvobodit poskytovatele služeb během jejich pobytu od vízové povinnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný k tomu, aby tyto členské státy dodržely své závazky.
- (8) Toto nařízení poskytuje právní základ pro vízovou povinnost držitelů propustek, diplomatických nebo služebních pasů vydaných určitými subjekty podléhajícími mezinárodnímu právu, které nejsou mezinárodními mezivládními organizacemi, či osvobození těchto držitelů od této povinnosti.
- (9) Toto nařízení rozvíjí schengenské *acquis* v souladu s Protokolem o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie, jak je definováno v příloze A rozhodnutí Rady 1999/435/ES¹³ ze dne 20. května 1999 o definici schengenského *acquis* za účelem určení právního základu všech ustanovení nebo rozhodnutí, jež tvoří *acquis*, v souladu s příslušnými ustanoveními Smlouvy o založení Evropského společenství a Smlouvy o Evropské unii.
- (10) Pokud jde o Island a Norsko, rozvíjí toto nařízení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*¹⁴, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodě B rozhodnutí Rady 1999/437/ES ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování uvedené dohody.
- (11) Pokud jde o Švýcarsko, rozvíjí toto nařízení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu dohody uzavřené mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*¹⁵, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodu B

¹³ Úř. věst. L 176, 10.7.1999, s. 1.

¹⁴ Úř. věst. L 176, 10.7.1999, s. 36.

¹⁵ Úř. věst. L 53, 27.2.2008, s. 52.

rozhodnutí Rady 1999/437/ES ve spojení s článkem 3 rozhodnutí Rady 2008/146/ES¹⁶.

- (12) Pokud jde o Lichtenštejnsko, rozvíjí toto nařízení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu protokolu podepsaného mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím, Švýcarskou konfederací a Lichtenštejnským knížectvím o přistoupení Lichtenštejnského knížectví k Dohodě mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodu B rozhodnutí Rady 1999/437/ES ve spojení s článkem 3 rozhodnutí Rady [xx/2011/EU]. Pozn. pod čarou [odkaz na Úř. věst., přijato dne 7.3.2011; dosud nezveřejněno]¹⁷.
- (13) Toto nařízení rozvíjí ustanovení schengenského *acquis*, kterých se neúčastní Spojené království v souladu s rozhodnutím Rady 2000/365/ES ze dne 29. května 2000 o žádosti Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis*¹⁸. Spojené království se tudíž nepodílí na jeho přijímání, a proto pro ně není závazné ani použitelné.
- (14) Toto nařízení rozvíjí ta ustanovení schengenského *acquis*, kterých se neúčastní Irsko v souladu s rozhodnutím Rady 2002/192/ES ze dne 28. února 2002 o žádosti Irsku, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis*¹⁹. Irsko se tudíž nepodílí na jeho přijímání, a proto pro ně není závazné ani použitelné.

PŘIJALY TOTO NAŘÍZENÍ:

Článek 1

Nařízení (ES) č. 539/2001 se mění takto:

1. Článek 1 se mění takto:

(a) odstavec 2 se mění takto:

i) první pododstavec se nahrazuje tímto:

„Státní příslušníci třetích zemí uvedených v seznamu v příloze II jsou osvobozeni od povinnosti stanovené v odstavci 1 pro pobyty, jejichž délka nepřekročí tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období od data prvního vstupu na území členských států.“;

ii) v druhém pododstavci se doplňují nové odrážky, které znějí:

– „členové civilní vzdušné posádky;

– členové civilní námořní posádky, kteří vystupují na břeh a jsou držiteli průkazu totožnosti námořníka vydaného v souladu s úmluvami Mezinárodní organizace práce (č. 108 z roku

¹⁶ Úř. věst. L 53, 27.2.2008, s. 1.

¹⁷ Úř. věst. L

¹⁸ Úř. věst. L 131, 1.6.2000, s. 43.

¹⁹ Úř. věst. L 64, 7.3.2002, s. 20.

1958 a č. 185 z roku 2003) nebo v souladu s Londýnskou úmluvou Mezinárodní námořní organizace o usnadnění mezinárodní námořní dopravy (FAL) z roku 1965.“

- (b) v odstavci 4 se písmeno c) nahrazuje tímto:
- (c) „do 90 dnů po zveřejnění uvedeného oznámení a po konzultaci s dotyčným členským státem podá Komise zprávu Evropskému parlamentu a Radě. Ke zprávě může být připojen návrh stanovující dočasné obnovení vízové povinnosti pro státní příslušníky dané třetí země. Komise může tento návrh předložit také po projednání své zprávy v Evropském parlamentu a Radě. Evropský parlament a Rada o takovém návrhu rozhodují řádným legislativním postupem.
2. Vkládá se nový článek 1a, který zní:

„Článek 1a – Ochranná doložka

1. Odstavce 2 až 5 tohoto článku se použijí v případě, kdy je jeden nebo více členských států vystaveno stavu nouze, jenž se vyznačuje některým z následujících znaků:

- (a) ve srovnání s předchozím šestiměsíčním obdobím dojde během určitého šestiměsíčního období k náhlému, alespoň 50% nárůstu počtu státních příslušníků třetí země uvedené v příloze II, o nichž se zjistí, že na území členského státu pobývají nezákonně;
- (b) ve srovnání s předchozím šestiměsíčním obdobím dojde během určitého šestiměsíčního období k náhlému, alespoň 50% nárůstu počtu žádostí o azyl od státních příslušníků třetí země uvedené v příloze II, u nichž byla míra uznávání žádostí o azyl během předchozího šestiměsíčního období nižší než 3 %;
- (c) ve srovnání s předchozím šestiměsíčním obdobím dojde během určitého šestiměsíčního období k náhlému, alespoň 50% nárůstu počtu žádostí o zpětné převzetí předložených členskými státy třetí zemi uvedené v příloze II v souvislosti s jejími státními příslušníky.

2. Členský stát, který se nachází v některém ze stavů nouze popsanych v odstavci 1, to může oznámit Komisi. Takové oznámení je řádné zdůvodněné a obsahuje všechny příslušné údaje a statistiky, jakož i podrobné vysvětlení předběžných opatření, která daný členský stát přijal k nápravě situace.

3. Komise prověří oznámení s ohledem na počet členských států vystavených některé ze situací popsanych v odstavci 1 a celkový dopad nárůstu na stav migrace v Evropské unii vyplývajících z údajů poskytnutých členskými státy a ze zpráv vypracovaných agenturou FRONTEX a/nebo Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu. Komise může do tří měsíců po obdržení oznámení přijmout prováděcí rozhodnutí o tom, že státním příslušníkům dané třetí země na dobu šesti měsíců pozastaví zrušení vízové povinnosti. Prováděcí rozhodnutí se přijme postupem podle čl. 4a odst. 2. Prováděcí rozhodnutí stanoví datum, ke kterému pozastavení zrušení vízové povinnosti vstupuje v platnost.

4. Před koncem období platnosti uvedeného prováděcího rozhodnutí přijatého podle odstavce 3 Komise ve spolupráci s dotčeným členským státem (členskými státy) předloží zprávu Evropskému parlamentu a Radě. Ke zprávě může být připojen návrh měnící toto nařízení s cílem převést příslušnou třetí zemi do přílohy I.

5. Jakmile Komise navrhla změnu tohoto nařízení s cílem převést podle odstavce 4 třetí zemi do přílohy I, může prodloužit platnost prováděcího rozhodnutí přijatého podle odstavce 3 maximálně o devět měsíců. Rozhodnutí o prodloužení platnosti prováděcího rozhodnutí se přijímá v souladu s postupem uvedeným v čl. 4a odst. 2.

3. Článek 2 se nahrazuje tímto:

„Pro účely tohoto nařízení se „vízem“ rozumí oprávnění udělené členským státem za účelem průjezdu přes území členských států nebo zamýšleného pobytu na území členských států, jehož délka nepřekročí tři měsíce během jakéhokoli šestiměsíčního období od data prvního vstupu na území členských států.“.

4. Článek 4 se mění takto:

(a) Bod 1 se nahrazuje tímto:

„1. Členský stát může stanovit výjimky z vízové povinnosti stanovené v čl. 1 odst. 1 nebo z osvobození od vízové povinnosti stanoveného v čl. 1 odst. 2, pokud jde o

- (a) držitele diplomatických pasů, služebních/úředních pasů nebo zvláštních pasů;
- (b) civilní posádku lodí plavících se v mezinárodních vodách;
- (c) držitele propustek, diplomatických nebo služebních pasů vydaných určitými mezivládními mezinárodními organizacemi nebo jinými subjekty podléhajícími mezinárodnímu právu jejich úředníkům.“;

(b) v odstavci 2 se doplňuje nové písmeno d), které zní:

„d) uznané uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti a jiné osoby, které nemají žádnou státní příslušnost a pobývají ve Spojeném království nebo v Irsku a jsou držiteli cestovního dokladu vydaného těmito členskými státy.“

(c) doplňuje se nový odstavec 4, který zní:

„V rozsahu uloženém uplatněním čl. 41 odst. 1 dodatkového protokolu k Dohodě o přidružení mezi Tureckem a ES mohou členské státy stanovit výjimky z vízové povinnosti stanovené v čl. 1 odst. 1, pokud jde o turecké státní příslušníky, kteří během pobytu poskytují služby.“.

5. Vkládá se nový článek 4a, který zní:

„Článek 4a

Postup projednávání ve výboru

1. Komisi je nápomocen výbor. Uvedený výbor je výborem ve smyslu nařízení (EU) č. 182/2011.

2. Odkazuje-li se na tento odstavec, použije se článek 5 nařízení (EU) č. 182/2011“.

Článek 2

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

Toto nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné v zúčastněných členských státech v souladu se Smlouvami.

V Bruselu dne [...].

Za Evropský parlament

předseda / předsedkyně

Za Radu

předseda / předsedkyně