



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 4.5.2016
COM(2016) 290 final

2016/0142 (COD)

Návrh

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

kterým se mění nařízení (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

(revize mechanismu pozastavení)

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• Odůvodnění a cíle návrhu

V návaznosti na rozhodnutí o liberalizaci vízového režimu pro země západního Balkánu navrhla Komise v roce 2011 zavést v nařízení Rady (ES) č. 539/2001¹ „vízovou ochrannou doložku“, která by umožňovala bezodkladně a na základě řádně definovaných kritérií dočasně pozastavit na krátké období osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky třetí země, aby tak bylo možné řešit případné problémy, kdy jeden nebo více členských států čelí náhlému a podstatnému nárůstu nelegální migrace, neodůvodněných žádostí o azyl nebo zamítnutých žádostí o zpětné převzetí předložených členskými státy dotčené třetí zemí².

Dne 11. prosince 2013 přijaly Evropský parlament a Rada nařízení (EU) č. 1289/2013³, které změnilo nařízení (ES) č. 539/2001 tím, že zavedlo tzv. „mechanismus pozastavení“ a upravilo stávající mechanismus vzájemnosti.

Jak je uvedeno v článku 1a nařízení (ES) č. 539/2001 tento mechanismus pozastavení umožňuje v mimořádné situaci, jakožto krajní případ, dočasně pozastavit osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky třetí země. Tento mechanismus může spustit kterýkoli členský stát na základě oznámení Komisi, že se během šestiměsíčního období potýká ve srovnání se stejným obdobím předchozího roku či obdobím posledních šesti měsíců před zavedením osvobození od vízové povinnosti pro uvedenou zemi s okolnostmi, které vedou k mimořádné situaci, již tento členský stát není schopen sám vyřešit.

Těmito okolnostmi je konkrétně podstatný a náhlý nárůst počtu:

- státních příslušníků uvedené třetí země, o nichž se zjistí, že v daném členském státě pobývají neoprávněně;
- neodůvodněných žádostí o azyl podaných státními příslušníky uvedené třetí země, jestliže takový nárůst vede ke zvláštním tlakům na azylový systém členského státu;
- zamítnutých žádostí o zpětné převzetí předložených členským státem uvedené třetí zemi ohledně jejích státních příslušníků.

V oznámení Komisi musí členský stát uvést důvody pro spuštění tohoto mechanismu, poskytnout příslušné údaje a statistiky, jakož i vysvětlení předběžných opatření, která přijal k nápravě situace. Komise poté informuje Radu i Evropský parlament a posoudí danou situaci a rozsah problému (počet zasažených členských států, dopad na celkovou migrační situaci v Unii).

Komise může s ohledem na dopad, který by pozastavení osvobození od vízové povinnosti mělo na vnější vztahy Unie a jejích členských států s dotyčnou třetí zemí, a v úzké spolupráci s danou třetí zemí v zájmu nalezení alternativního dlouhodobého řešení, rozhodnout, že je třeba přijmout opatření. V takovém případě pak Komise musí do tří měsíců od obdržení

¹ Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 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 (Úř. věst. L 81, 21.3.2001, s. 1).

² KOM(2011) 290 v konečném znění.

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1289/2013 ze dne 11. prosince 2013, 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 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 74).

oznámení přijmout prováděcí akt, jímž se dočasně pozastavuje osvobození státních příslušníků dotyčné třetí země od vízové povinnosti na dobu šesti měsíců.

Před koncem tohoto šestiměsíčního období musí Komise předložit zprávu Evropskému parlamentu a Radě. Ke zprávě může být připojen legislativní návrh na změnu nařízení (ES) č. 539/2001 za účelem přesunutí dané třetí země na seznam zemí s vízovou povinností (příloha I), čímž se státní příslušníci dané země podrobí stále vízové povinnosti. V takovém případě lze prodloužit dočasné pozastavení zrušení vízové povinnosti nejvýše o dvanáct měsíců.

V kontextu současné migrační situace v Evropské unii a úspěšného dokončení několika dialogů o liberalizaci vízového režimu se sousedními zeměmi (Gruzií, Ukrajinou, Kosovem, Tureckem) vzneslo několik členských států otázku, zda stávající mechanismus pozastavení poskytuje nezbytnou flexibilitu pro přijetí opatření v určitých mimořádných situacích. Zejména tvrdily, že

- možné důvody pro pozastavení jsou příliš omezené a například nezahrnují situaci, kdy třetí země nespolupracuje při zpětném přebírání státních příslušníků třetí země, kteří přešli přes její území, je-li taková povinnost zpětného převzetí stanovena v dohodě o zpětném přebírání osob uzavřené mezi Unií nebo členským státem a dotčenou třetí zemí,
- oprávnění spustit mechanismus pozastavení prostřednictvím oznámení, které nařízení přiznává výhradně členským státům, by mělo být rozšířeno na Komisi,
- referenční období a lhůty jsou příliš dlouhé, což brání rychlé reakci v mimořádných situacích.

S ohledem na nedávné návrhy Komise na uvolnění vízového režimu s Gruzií⁴, Ukrajinou⁵, Tureckem⁶ a Kosovem⁷ a nedávná jednání s členskými státy se Komise rozhodla, že za účelem revize současného mechanismu pozastavení předloží návrh na změnu nařízení (ES) č. 539/2001.

Hlavním cílem je posílit mechanismus pozastavení, a to tak, aby pro členské státy bylo jednodušší oznámit okolnosti vedoucí k možnému pozastavení a aby Komisi bylo umožněno mechanismus spustit z vlastního podnětu. Konkrétně by používání tohoto mechanismu mělo být usnadněno zkrácením referenčních období a lhůt v zájmu rychlejšího postupu a rozšířením možných důvodů pozastavení, které by měly zahrnovat podstatný nárůst počtu zamítnutých žádostí o zpětné převzetí státních příslušníků třetích zemí, kteří přešli přes uvedenou třetí zemi, je-li taková povinnost zpětného převzetí stanovena v dohodě o zpětném přebírání osob uzavřené Unií nebo členským státem a dotčenou třetí zemí. Komise by rovněž měla mít možnost spustit daný mechanismus v případě, že třetí země nespolupracuje v oblasti zpětného přebírání, zejména pokud byla mezi danou třetí zemí a Unií uzavřena dohoda o zpětném přebírání osob.

• **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic členských států vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni. Nařízení (ES) č. 539/2001 se používá s výjimkou Irska a Spojeného království ve všech členských státech a rovněž na

⁴ COM(2016) 142 final.

⁵ COM(2016) 236 final.

⁶ COM(2016) 279 final.

⁷ COM(2016) 277 final.

Islandu, v Lichtenštejnsku, Norsku a Švýcarsku. Uvedené nařízení je součástí společné vízové politiky Unie pro krátkodobé pobyty netrvajících déle než 90 dnů v průběhu jakéhokoliv období 180 dnů.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

• Právní základ

Jelikož návrh bude představovat změnu společné vízové politiky EU, právním základem návrhu je čl. 77 odst. 2) písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie. Navrhované nařízení bude rozvíjet schengenské *acquis*.

• Subsidiarity, proporcionalita a volba nástroje

Mechanismus pozastavení stanovený v nařízení (ES) č. 539/2001 je nedílnou součástí společné vízové politiky EU. Cíle, kterým je posílení tohoto mechanismu v zájmu zlepšení jeho účinnosti tím, že se rozšíří jeho rozsah použití a stanoví se možnost pro Komisi spustit jej z vlastního podnětu, lze dosáhnout pouze postupem na úrovni Unie, konkrétně změnou nařízení. V zájmu dosažení cíle politiky nemohou členské státy jednat samostatně. Žádné jiné (nelegislativní) možnosti dosažení cíle politiky nejsou k dispozici.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ EX POST, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

• Hodnocení ex post / kontroly účelnosti platných právních předpisů

Stávající mechanismus pozastavení zavedený v prosinci 2013 nebyl dosud použit; žádná praktická zkušenost, pokud jde o současný mechanismus, proto není k dispozici. Několik členských států však namítá, že daný mechanismus nebyl nikdy použit z toho důvodu, že překážky pro jeho spuštění jsou značné a lhůty jsou příliš dlouhé.

• Konzultace se zúčastněnými stranami

Potřeba dodatečných záruk v důsledku liberalizace vízového režimu pro země v sousedství Unie byla projednávána s členskými státy na zasedání výboru COREPER a Pracovní skupiny Rady pro víza. Neformální návrhy členských států týkající se revize mechanismu pozastavení byly při přípravě tohoto návrhu zohledněny.

• Posouzení dopadů

Revize mechanismu pozastavení jako taková nemá žádné přímé hospodářské nebo jiné dopady. Komise bude muset při posuzování oznámení členského státu a dříve, než se rozhodne, zda je nutné přijmout opatření, důkladně zvážit politický a hospodářský dopad možného pozastavení osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky určité třetí země pro každý jednotlivý případ. Pro tento návrh proto není třeba provést posouzení dopadů.

• Základní práva

Návrh nemá žádné negativní důsledky pro ochranu základních práv v Evropské unii.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

Nevztahuje se na tento návrh.

5. OSTATNÍ PRVKY

• Plány provádění a monitorování, hodnocení a podávání zpráv

Komise zesílí monitorování migrační a bezpečnostní situace s ohledem na nedávná rozhodnutí o liberalizaci vízového režimu, aby mohla v případě potřeby plně využít možnosti revidovaného mechanismu pozastavení.

• Podrobné vysvětlení konkrétních ustanovení návrhu

Tento návrh na revizi mechanismu pozastavení podle článku 1a nařízení (ES) č. 539/2001 zahrnuje tyto prvky:

- Vymezení okolností, za nichž mohou členské státy učinit oznámení Komisi, se změnilo tak, aby se vyjasnilo, že mechanismus pozastavení lze použít nejen „v mimořádné situaci, jakožto krajní případ“, ale i v obecnějších situacích, kdy liberalizace vízového režimu vede k vážnému zvýšení nelegální migrace, neodůvodněných žádostí o azyl nebo zamítnutých žádostí o zpětné převzetí.
- Referenční období pro porovnání situace se situací v předchozím roce nebo obdobím před liberalizací vízového režimu je zkráceno z šesti na dva měsíce.
- Postačuje, aby nárůst nelegální migrace, neodůvodněných žádostí o azyl nebo zamítnutých žádostí o zpětné převzetí byl „podstatný“, zatímco dosud musel být „náhlý a podstatný“.
- Důvody pro možné pozastavení, které mohou být oznámeny, by měly zahrnovat zamítnuté žádosti o zpětné převzetí státních příslušníků jiné třetí země, kteří přešli přes uvedenou třetí zemi, je-li taková povinnost zpětného převzetí stanovena v dohodě o zpětném přebírání osob uzavřené mezi Unií nebo členským státem a uvedenou třetí zemí.
- Časové omezení (až sedm let) možnosti porovnat stávající situaci se situací před liberalizací vízového režimu se zrušuje.
- Komisi je dána možnost spustit mechanismus pozastavení z vlastního podnětu, jestliže má k dispozici konkrétní a spolehlivé informace o jakýchkoli okolnostech, které může členský stát oznámit, nebo pokud uvedená třetí země – v obecnějším smyslu – nespolupracuje při přebírání osob, zejména jestliže byla s uvedenou třetí zemí uzavřena dohoda na úrovni EU o zpětném přebírání osob. Nespolupráce může například sestávat:
 - ze zamítání žádostí o zpětné převzetí osob nebo nereagování na tyto žádosti,
 - z nevydávání cestovních dokladů pro účely návratu ve lhůtách stanovených v dohodě nebo neuznávání evropských cestovních dokladů vydaných po uplynutí lhůt stanovených v dohodě,
 - z ukončení nebo přerušení dohody.
- Jestliže se Komise pro přezkoumání oznámených okolností (nebo okolností, o nichž získala konkrétní a spolehlivé informace) rozhodne, že je třeba přijmout opatření, zkrátí se lhůta pro přijetí prováděcího aktu, kterým se dočasně pozastavuje osvobození od vízové povinnosti pro dotyčnou třetí zemi, ze tří na jeden měsíc.

Návrh

NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY

kterým se mění nařízení (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

(revize mechanismu pozastavení)

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 komise,

po postoupení návrhu legislativního aktu vnitrostátním parlamentům,

v souladu s řádným legislativním postupem,

vzhledem k těmto důvodům:

- (1) Nařízení Rady (ES) č. 539/2001⁸ stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic členských států vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni.
- (2) Mechanismus dočasného pozastavení osvobození od vízové povinnosti pro příslušníky třetí země uvedené na seznamu v příloze II uvedeného nařízení (tzv. mechanismus pozastavení) by měl být posílen, a to tak, aby pro členské státy bylo jednodušší oznámit okolnosti vedoucí k možnému pozastavení a aby Komisi bylo umožněno mechanismus spustit z vlastního podnětu.
- (3) Konkrétně by mělo být využívání mechanismu zjednodušeno zkrácením referenčních období a lhůt, čímž se daný postup urychlí, a rozšířením možných důvodů pro pozastavení, které by měly zahrnovat podstatný nárůst počtu zamítnutých žádostí o zpětné převzetí státních příslušníků třetích zemí, kteří přešli přes dotyčnou třetí zemi, je-li taková povinnost zpětného převzetí stanovena v dohodě o zpětném přebírání osob uzavřené mezi Unií nebo členským státem a uvedenou třetí zemí. Komise by rovněž měla mít možnost mechanismus spustit v případě, že třetí země při zpětném přebírání osob nespolupracuje, a to zejména jestliže dohoda o zpětném přebírání byla uzavřena mezi dotyčnou třetí zemí a Unií.
- (4) Toto nařízení rozvíjí ta ustanovení schengenského *acquis*, kterých se neúčastní Spojené království v souladu s rozhodnutím Rady 2000/365/ES⁹. Spojené království se tedy nepodílí na jeho přijímání a toto nařízení pro ně není závazné ani použitelné.

⁸ Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 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 (Úř. věst. L 81, 21.3.2001, s. 1).

- (5) Toto nařízení rozvíjí ta ustanovení schengenského *acquis*, kterých se neúčastní Irsko v souladu s rozhodnutím Rady 2002/192/ES¹⁰. Irsko se tedy nepodílí na jeho přijímání a toto nařízení pro ně není závazné ani použitelné.
- (6) 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 dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis*, která spadají do oblasti uvedené v čl. 1 bodě B rozhodnutí Rady 1999/437/ES¹¹.
- (7) Pokud jde o Švýcarsko, rozvíjí toto nařízení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Dohody 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 bodě B rozhodnutí 1999/437/ES ve spojení s článkem 3 rozhodnutí Rady 2008/146/ES¹².
- (8) Pokud jde o Lichtenštejnsko, rozvíjí toto nařízení ta ustanovení schengenského *acquis* ve smyslu Protokolu 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 bodě B rozhodnutí 1999/437/ES ve spojení s článkem 3 rozhodnutí Rady 2011/350/EU¹³,

PŘIJALY TOTO NAŘÍZENÍ:

Článek 1

Článek 1a nařízení (ES) č. 539/2001 se mění takto:

- 1) v odstavci 1 se zrušují slova:
„v mimořádné situaci, jakožto krajní případ,“
- 2) odstavec 2 se nahrazuje tímto:

⁹ Rozhodnutí Rady 2000/365/ES ze dne 29. května 2000 o žádosti Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* (Úř. věst. L 131, 1.6.2000, s. 43).

¹⁰ Rozhodnutí Rady 2002/192/ES ze dne 28. února 2002 o žádosti Irska, aby se na ně vztahovala některá ustanovení schengenského *acquis* (Úř. věst. L 64, 7.3.2002, s. 20).

¹¹ Rozhodnutí Rady 1999/437/ES ze dne 17. května 1999 o některých opatřeních pro uplatňování dohody uzavřené mezi Radou Evropské unie a Islandskou republikou a Norským královstvím o přidružení těchto dvou států k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* (Úř. věst. L 176, 10.7.1999, s. 31).

¹² Rozhodnutí Rady 2008/146/ES ze dne 28. ledna 2008 o uzavření Dohody mezi Evropskou unií, Evropským společenstvím a Švýcarskou konfederací o přidružení Švýcarské konfederace k provádění, uplatňování a rozvoji schengenského *acquis* jménem Evropského společenství (Úř. věst. L 53, 27.2.2008, s. 1).

¹³ Rozhodnutí Rady 2011/350/EU ze dne 7. března 2011 o uzavření Protokolu 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* jménem Evropské unie, pokud jde o zrušení kontrol na vnitřních hranicích a pohyb osob (Úř. věst. L 160, 18.6.2011, s. 19).

„2. Členský stát může učinit oznámení Komisi, pokud se během dvouměsíčního období potýká ve srovnání se stejným obdobím předchozího roku či obdobím posledních dvou měsíců před zavedením osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky třetí země uvedené v příloze II s jednou či více z následujících okolností, které není schopen sám vyřešit, totiž:

- a) s podstatným nárůstem počtu státních příslušníků uvedené třetí země, o nichž se zjistí, že na území členského státu pobývají neoprávněně;
- b) s podstatným nárůstem počtu žádostí o azyl podaných státními příslušníky uvedené třetí země s nízkou mírou uznávání;
- c) s podstatným nárůstem počtu zamítnutých žádostí o zpětné převzetí předložených členským státem uvedené třetí země ohledně jejich státních příslušníků, nebo je-li taková povinnost stanovena v dohodě o zpětném přebírání osob uzavřené mezi Uníí nebo členským státem a uvedenou třetí zemí ohledně státních příslušníků třetích zemí, kteří přešli přes danou třetí zemi.

V oznámení uvedeném v prvním pododstavci se uvedou důvody, na nichž se zakládá, a zahrnou se v něm všechny příslušné údaje a statistiky, jakož i podrobné vysvětlení předběžných opatření, která dotčený členský stát přijal k nápravě situace. Komise o tomto oznámení neprodleně informuje Evropský parlament a Radu.“

3) vkládá se nový odstavec, který zní:

„2a. Jestliže má Komise k dispozici konkrétní a spolehlivé informace o okolnostech uvedených v odst. 2 písm. a), b) nebo c) nebo o tom, že uvedená třetí země nespolupracuje při zpětném přebírání osob, zejména v případě, kdy dohoda o zpětném přebírání osob byla uzavřena mezi uvedenou třetí zemí a Uníí, například o tom, že uvedená třetí země:

- zamítá nebo nereaguje na žádosti o zpětné převzetí osob,
- nevydává cestovní doklady pro účely návratu ve lhůtách stanovených v dohodě nebo neuznává evropské cestovní doklady vydané po uplynutí lhůt stanovených v dohodě,
- ukončila nebo přerušila dohodu,

může Komise z vlastního podnětu informovat Evropský parlament a Radu. Tato informace je rovnocenná oznámení učiněnému podle odstavce 2.“

4) odstavec 3 se nahrazuje tímto:

„3. Komise jakékoliv oznámení podle odstavce 2 posoudí, přičemž zohlední:

- a) zda se v něm vyskytuje některá ze situací popsaných v odstavcích 2 a 2a;
- b) počet členských států zasažených některou ze situací popsaných v odstavcích 2 a 2a;
- c) celkový dopad nárůstu uvedeného v odstavci 2 na situaci v oblasti migrace v Unii, jak vyplývá z údajů poskytnutých členskými státy nebo z údajů, které má k dispozici Komise;
- d) zprávy vypracované [Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie], Evropským podpůrným úřadem pro otázky azylu nebo Evropským policejním úřadem (Europol), jestliže to vyžadují okolnosti konkrétního případu;
- e) celkovou otázku veřejného pořádku a vnitřní bezpečnosti v konzultaci s dotčeným členským státem.

O výsledcích svého posouzení informuje Komise Evropský parlament a Radu.“

- 5) v odstavci 4 se slova „tří měsíců“ nahrazují slovy „jednoho měsíce“.

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 členských státech v souladu se Smlouvami.

V Bruselu dne

*Za Evropský parlament
předseda*

*Za Radu
předseda/předsedkyně*