

Brusel 28. září 2015
(OR. en)

12382/15

LIMITE

VISA 314
CODEC 1248
COMIX 435

Interinstitucionální spisy:
2014/0094 (COD)
2014/0095 (COD)

POZNÁMKA

Odesílatel:	Předsednictví
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada / Smíšený výbor
Č. dok. Komise:	8401/14 VISA 90 CODEC 971 COMIX 201 (COM(2014) 164 final) 8406/14 VISA 91 CULT 56 CODEC 974 COMIX 202 (COM(2014) 163 final)
Předmět:	Vízový balíček – návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o kodexu Unie o vízech (vízový kodex) (přepracované znění) – návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení cestovních víz

I. Aktuální stav

Dne 2. dubna 2014 předložila Komise návrh „vízového balíčku“, který obsahuje návrh na přepracování nařízení o kodexu Unie o vízech¹ (dále jen „vízový kodex“) a návrh nařízení, jehož cílem je zavedení cestovních víz².

¹ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (viz 8401/14).

² Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení cestovních víz a o změně Úmluvy k provedení Schengenské dohody a nařízení (ES) č. 562/2006 a (ES) č. 767/2008 (viz 8406/14).

Návrh nařízení o přepracování **vízového kodexu** zohledňuje zvýšený politický důraz, který se přikládá pozitivnímu dopadu vízové politiky na širší ekonomiku Evropské unie, a zejména na cestovní ruch. Cílem tohoto návrhu je zajistit větší soulad s růstovými cíli strategie Evropa 2020 a přispět k zajištění hospodářského růstu a zároveň zachovat soudržnost s jinými politikami Unie, např. v oblasti vnějších vztahů, obchodu, vzdělávání, kultury a cestovního ruchu.

Za účelem dosažení tohoto cíle obsahuje návrh řadu změn, které usnadňují možnosti cestování pro legálně cestující osoby a zjednodušují právní rámec v zájmu členských států. Návrh rovněž stanoví nové kategorie žadatelů o víza, které by z těchto zjednodušených postupů měly prospěch. Některé zjednodušené postupy se vztahují na všechny žadatele, zatímco jiné se vztahují pouze na určité kategorie příjemců: „žadatele registrované ve VIS“, „pravidelné cestující registrované ve VIS“ a „blízké příbuzné“ občanů Unie.

Pokud jde o návrh nařízení o **cestovních vízech**, tento návrh stanoví nový typ víza nazvaný „cestovní vízum“. Cílem návrhu je zaplnit mezeru v právní úpravě tím, že se zavede nové povolení pro osoby, které mají oprávněný zájem nebo potřebu pobývat v schengenském prostoru déle než 90 dní, ale v žádném členském státě nepobývají tak dlouho, aby si tam zřídily bydliště. Tento návrh by tudíž přinesl řešení pro některé kategorie osob, které mají takový oprávněný zájem nebo potřebu, jako například umělci realizující živá vystoupení, sportovci a jejich realizační týmy, kteří cestují z jednoho členského státu do druhého. Délka povoleného pobytu v rámci schengenského prostoru by se zvýšila na jeden rok s možností prodloužení o další rok, ale byla by omezena na 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů pro každý členský stát. Pro tento návrh by mohl být důležitý budoucí systém vstupu/výstupu (EES), neboť umožní výpočet délky povoleného pobytu všech státních příslušníků třetích zemí.

Pokud jde o jednání v Evropském parlamentu, zpravodajem pro návrh o přepracovaném znění vízového kodexu je López Aguilar (LIBE, S&D) a zpravodajem pro návrh, jehož cílem je zavedení cestovního víza, byl jmenován Brice HORTEFEUX (LIBE, EPP). Návrhy zpráv byly předloženy dne 14. září v rámci Výboru pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci (LIBE). Hlasování o změnách ke každému návrhu se bude pravděpodobně konat dne 13. října 2015.

Pokud jde o jednání v Radě, zahájila Pracovní skupina pro víza v červnu 2014 první čtení návrhu nařízení o přepracování vízového kodexu a v říjnu 2014 první čtení návrhu nařízení o cestovních vízech. Jednání se zaměřila na soubor zjednodušení, která jsou považována za zvlášť problematická a pro která musí být nalezena vhodná řešení. Rada má ve skutečnosti především zájem o to, aby byla nalezena vhodná rovnováha mezi podporou hospodářského růstu prostřednictvím cestovního ruchu v rámci Evropské unie a zároveň předcházením nedovolenému přistěhovalectví a bezpečnostním rizikům.

Výbor tyto otázky posoudil dne 24. září 2015 na základě dokumentu 11858/15. Na základě uvedených skutečností vypracovalo předsednictví tento revidovaný dokument s ohledem na další jednání ve Výboru stálých zástupců a v Radě.

II. Nevyřešené otázky

A. Celkový přístup ohledně přepracovaného znění vízového kodexu

Ještě před analýzou několika nevyřešených otázek, které jsou vnímány jako citlivé a u kterých by politické vedení ze strany ministrů výrazně napomohlo k dosažení pokroku v jednáních, by se měl zvážit celkový přístup týkající se přepracovaného znění vízového kodexu.

Hlavním cílem návrhu na přepracování vízového kodexu je pozitivně ovlivnit širší ekonomiku Evropské unie, a zejména cestovní ruch, zevšeobecněním řady zjednodušení pro legálně cestující osoby, které potřebují vízum. Tato zjednodušení, včetně nižších poplatků pro určité kategorie a jednodušších postupů, byla dosud udělena v řadě případů prostřednictvím uzavření dohod o zjednodušení vízového režimu mezi EU a konkrétními třetími zeměmi v kombinaci s uzavřením readmisních dohod s těmito zeměmi. Zjednodušení vízového režimu ze strany EU je do značné míry používáno jako způsob, jak přesvědčit dotčené třetí země, aby souběžně uzavřely readmisní dohody. Tyto dohody obsahují požadavek, podle něhož musí druhá strana přebírat zpět nejen své vlastní státní příslušníky, ale rovněž státní příslušníky jiných třetích zemí, kteří na území EU vstoupili z území této strany.

Komise v evropském programu pro migraci v souvislosti s navracením uvedla, že bude rovněž revidovat svůj přístup k readmisním dohodám, přičemž se bude přednostně zabývat hlavními zeměmi původu nelegálních migrantů.

Evropská rada se ve svých závěrech z 25. a 26. června 2015 zaměřila na tři klíčové aspekty, jejichž další rozpracování musí probíhat současně – relokace/přesídlení, návrat/readmise/reintegrace a spolupráce se zeměmi původu a tranzitu. Došla k závěru, že je nutno mobilizovat veškeré nástroje na podporu readmise nelegálních migrantů zeměmi původu a tranzitu, a to na základě návrhů, které Komise představila na zasedání Rady dne 16. června¹, a že Komise zajistí, aby se co nejdříve účinně prováděly závazky v oblasti zpětného přebírání osob, zejména závazky v rámci dohody z Cotonou, a aby se probíhající jednání o readmisních dohodách urychlila a co nejdříve dokončila, přičemž budou zahájena nová jednání s dalšími třetími zeměmi.

Může být vhodné znovu zvážit, zda je v současnosti v tomto kontextu zavedení zjednodušení vízového režimu do vízového kodexu, která jsou tradičně udělována prostřednictvím dohod, skutečně nejlepším způsobem, jak pokročit vpřed.

Předsednictví navrhuje, aby Rada uplatňovala soudržný komplexní politický přístup a plně přitom zohledňovala probíhající úsilí, pokud jde o zpětné přebírání osob, bezpečnost a hranice, a zároveň pokračovala v úsilí o zajištění pozitivního dopadu vízové politiky na širší ekonomiku Evropské unie, a zejména na cestovní ruch.

B. Konkrétní otázky týkající se přepracovaného znění vízového kodexu

Předsednictví předkládá tyto otázky:

1) Povinné vydávání víz pro více vstupů (MEV) platných po dobu tří nebo pěti let pro pravidelné cestující zaregistrované v systému VIS (čl. 21 odst. 3 a 4)

Podle návrhu Komise vydávají konzuláty víza pro více vstupů platná po dobu tří let pro pravidelné cestující zaregistrované v systému VIS, kteří legálním způsobem využili dvě dříve získaná víza. Pravidelným cestujícím zaregistrovaným v systému VIS, kteří legálním způsobem využili vízum pro více vstupů platné po dobu tří let, se udělí vízum pro více vstupů s dobou platnosti pět let pod podmínkou, že je žádost podána do jednoho roku od data ukončení platnosti víza pro více vstupů platného po dobu tří let.

¹ Viz dokument 10170/15

Velká většina delegací nesouhlasí s návrhem, aby v případě splnění všech podmínek neměly konzuláty jinou možnost než vydat vízum pro více vstupů (tj. buď vydají vízum pro více vstupů, nebo nevydají vůbec žádné vízum) bez jakékoliv flexibility, pokud jde o dobu platnosti víz pro více vstupů, a to dokonce i v případě, že žadatel o toto vízum nepožádal. Někteří se vyslovili pro zavedení možnosti přizpůsobit dobu platnosti víza pro více vstupů konkrétním potřebám a požadavkům žadatele a vydat vízum s kratší dobou platnosti.

Komise na druhé straně zdůrazňuje, že její přístup by vedl k harmonizovaným postupům a zamezil by spekulativnímu podávání žádostí o víza („visa shopping“). Komise rovněž argumentuje tím, že by tento systém mohl zmírnit pracovní zátěž konzulátů, které by měly méně žádostí k přezkoumání.

Připomíná rovněž, že by pomohl naplnit ekonomický cíl přepracovaného návrhu, neboť tito cestující s dobrými úmysly by tak mohli do EU cestovat častěji, ať už soukromě nebo pracovně.

S ohledem na výše uvedené předsednictví navrhuje:

- *aby vydávání víz pro více vstupů nebylo pro pravidelné cestující zaregistrované v systému VIS povinné a aby při vydávání těchto víz existoval dostatečný prostor k uvážení, jehož součástí by bylo politické zvážení faktorů, jako jsou bezpečnostní riziko a spolupráce v oblasti zpětného přebírání osob, a*
- *aby tudíž konzuláty měly možnost stanovit kratší délku platnosti víz pro více vstupů než Komisi navrhaných 3 nebo 5 let.*

2) Zrušení stávajícího článku 15 vízového kodexu, který stanoví cestovní zdravotní pojištění (TMI)

Komise ve svém návrhu navrhla zrušit požadavek pro žadatele o vízum, aby prokázali, že mají dostatečné a platné cestovní zdravotní pojištění, neboť se domnívá, že skutečná přidaná hodnota požadavku na cestovní zdravotní pojištění nikdy nebyla zjištěna.

Převážná většina delegací byla důrazně proti této změně a požadovala opětovné vložení tohoto ustanovení. Vzhledem k informacím o existenci velkého množství neuhrazených dluhů v nemocnicích za zdravotní péči poskytnutou „cizincům“ vyzývají delegace k tomu, aby byl současný systém zdokonalen, a nikoli zrušen.

S ohledem na výše uvedené předsednictví navrhuje:

- *opětovně vložit článek týkající se cestovního zdravotního pojištění a*
- *pověřit přípravné orgány Rady, aby zvážily, jakým způsobem by bylo možno současný systém zlepšit.*

3) Rozsah definice „blízkých příbuzných“ občanů Unie (čl. 2 odst. 7)

Komise navrhla ustanovení s cílem usnadnit rodinné návštěvy blízkých příbuzných občanů Unie pobývajících na území členského státu, jehož jsou státními příslušníky, a blízkých příbuzných občanů Unie pobývajících ve třetí zemi, kteří chtějí společně navštívit členský stát, jehož je dotyčný občan Unie státním příslušníkem. Je třeba uvést, že některé nedávno uzavřené dohody o zjednodušení vízového režimu již tuto možnost stanoví. Blízcí příbuzní občanů Unie patří mezi nové kategorie žadatelů, kteří by měli nárok na celou řadu procesních zjednodušení. Termínem „blízcí příbuzní“ se rozumí manžel či manželka, děti, rodiče, vykonavatelé rodičovské odpovědnosti, prarodiče a vnoučata.

Mnoho delegací vyjádřilo obavy nebo nesouhlas s vytvořením této nové kategorie žadatelů, přičemž hlavním důvodem je skutečnost, že tato definice zahrnuje příliš mnoho osob a jde nad rámec toho, co stanoví směrnice 2004/38/ES¹. Směrnice stanoví na jedné straně podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu na území členských států občany Unie a jejich rodinnými příslušníky a na druhé straně práva trvalého pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků na území členských států. Směrnice vymezuje rodinné příslušníky takto: i) manžel nebo manželka, ii) partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství, iii) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky a iv) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky. Zatímco procesní zjednodušení pro rodinné příslušníky stanovené v návrhu odrážejí zjednodušení zakotvená již ve směrnici 2004/38/ES, zjednodušení navrhovaná pro „blízké příbuzné“ jsou v návrhu Komise širší.

S ohledem na výše uvedené předsednictví navrhuje, aby:

- rozsah definice „blízkých příbuzných“ občanů Unie byl omezen na „rodinné příslušníky“, jak jsou vymezeni ve směrnici 2004/38/ES.

4) Povinné zastoupení členských států (čl. 5 odst. 2)

V současné době mají členské státy povinnost spolupracovat s cílem zabránit situaci, kdy by žádost o vízum nemohla být posouzena a nemohlo by o ní být vydáno rozhodnutí, protože členský stát, který je v souladu s vízovým kodexem příslušný, nemá ve třetí zemi, v níž žadatel podává žádost, své zastoupení ani v ní není zastoupen. S cílem zamezit v tomto případě tomu, aby žadatel byl nucen cestovat do země, kde má příslušný členský stát zastoupení nebo kde je zastoupen, Komise navrhla, aby byl žadatel oprávněn podat žádost na konzulátu jednoho z členských států místa určení plánované návštěvy, nebo na konzulátu členského státu prvního vstupu, pokud nelze uplatnit první možnost, ale rovněž ve všech ostatních případech na konzulátu jakéhokoliv členského státu, který má v dané zemi zastoupení.

¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

Řada delegací vyjádřila obavy, pokud jde o koncept, podle něhož by mohla být žádost podána na jakémkoliv konzulátu, který má ve třetí zemi zastoupení, což by znamenalo nerovné rozdělení zátěže z hlediska personálního zajištění a nákladů pro ty členské státy, které mají širokou konzulární síť. Dále delegace zdůraznily, že současný postup založený na stávajících ujednáních týkajících se zastoupení je uspokojivý. Ve snaze o dosažení kompromisu delegace navrhlly, že by mohla být uzavřena dvoustranná ujednání s cílem posílit konzulární pokrytí v dotčených třetích zemích.

S ohledem na tyto skutečnosti předsednictví navrhuje zachovat stávající pravidla týkající se působnosti s tím, že členské státy budou mít navíc možnost uzavřít dvoustranná ujednání s cílem zajistit odpovídající konzulární pokrytí.

C. Oblast působnosti návrhu o cestovních vízech (T-vízum)

Součástí návrhu je, že v zásadě jakýkoliv státní příslušník třetí země může požádat o udělení cestovního víza, pokud je schopen řádným způsobem prokázat, že zamýšlí zůstat na území dvou nebo více členských států po dobu delší než 90 dní, aniž by na území některého z těchto členských států pobýval déle než 90 dní.

Značný počet delegací vyjádřil velké znepokojení, pokud jde o okruh osob, jimž může být cestovní vízum uděleno, a obtížnou kontrolu pohybu cestujících vyplývající z neexistence hraničních kontrol v schengenském prostoru. Bylo proto navrženo osobní působnost návrhu zúžit na konkrétní kategorie žadatelů, kteří mají oprávněný zájem nebo potřebu cestovat v rámci schengenského prostoru po dobu delší než 90 dní.

Dále návrh rovněž částečně ruší čl. 20 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody (ÚPSD), podle něhož platí, že pokud členský stát uzavřel s určitou třetí zemí uvedenou na seznamu v příloze II nařízení o vízech (seznam zemí s bezvízovým stykem) dvoustrannou dohodu o zrušení vízové povinnosti před vstupem ÚPSD v platnost (nebo před datem pozdějšího přistoupení členského státu k Schengenské dohodě), mohou ustanovení uvedené dvoustranné dohody tomuto členskému státu sloužit jako základ pro „prodloužení“ bezvízového pobytu státních příslušníků dotčené třetí země na jeho území na dobu delší než tři měsíce. Občané těchto třetích zemí (bezvízový režim) mohou navíc k obecnému 90dennímu pobytu v schengenském prostoru pobývat v těchto členských státech po dobu stanovenou v platné dvoustranné dohodě o zrušení vízové povinnosti, která byla uzavřena mezi členskými státy a těmito třetími zeměmi. To znamená, že občané těchto zemí mohou na základě různých dohod o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty uzavřených mezi jejich zeměmi a několika členskými státy legálně pobývat v schengenském prostoru prakticky po neomezenou dobu.

Komise ve svém návrhu zastávala názor, že existence dvoustranných „prodloužení pobytu“ je neslučitelná s čl. 77 odst. 2 písm. a) a c) SFEU, jelikož společná vízová politika nemůže být založena na existenci dvoustranných dohod z minulosti. Komise rovněž uvedla, že uplatňování čl. 20 odst. 2 způsobuje v praxi problémy a u orgánů i cestujících vyvolává právní nejistotu, zejména pokud jde o to, kdy mají cestující ze schengenského prostoru vycestovat. Budoucí systém vstupu/výstupu navíc vyžaduje jednoznačná pravidla, a má-li být ověřována doba trvání povoleného pobytu, nelze z technických důvodů přihlížet k možnému dalšímu uplatňování dvoustranných dohod o zrušení vízové povinnosti. Návrh tudíž stanoví pětileté přechodné období, aby členské státy mohly „postupně odstranit“ dopad svých dvoustranných dohod na celkovou délku pobytu státních příslušníků třetích zemí v schengenském prostoru.

Delegace byly rozhodně proti myšlence vypovědět stávající dvoustranné dohody, jelikož na jedné straně státní příslušníci dotčených třetích zemí nepředstavují žádná bezpečnostní rizika ani žádná rizika nedovoleného přistěhovalectví a na druhé straně jsou ustanovení o zrušení vízové povinnosti často vkládána do globálnějších dohod, jež by bylo z diplomatického hlediska obtížné opětovně sjednat, nemluvě o případech, kdy tyto dohody stanoví rovněž recipročního zrušení vízové povinnosti pro občany EU.

Předsednictví navrhuje:

- *omezit oblast působnosti návrhu o cestovních vízech na určité kategorie žadatelů a*
- *pověřit přípravné orgány Rady, aby zvážily otázku týkající se dvoustranných dohod, na které se vztahuje čl. 21 odst. 2 Úmluvy k provedení Schengenské dohody, a to rovněž s ohledem na budoucí systém vstupu/výstupu.*

III. Závěr

Výbor stálých zástupců / Rada se vyzývají, aby:

- vyjádřily souhlas s podnětem uvedeným v bodu II.A, pokud jde o celkový přístup týkající se přepracovaného znění vízového kodexu;
- vyjádřily souhlas s podněty ke konkrétním otázkám uvedenými v bodě II.B, pokud jde o přepracované znění vízového kodexu;
- vyjádřily souhlas s podněty uvedenými v bodě II.C, pokud jde o návrh o cestovních vízech

s cílem vymezit rámec pro další jednání v přípravných orgánech Rady.
