

Brusel 23. května 2018
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

Interinstitucionální spis:
2018/0061 (COD)

POZNÁMKA

Odesílatel:	Předsednictví
Příjemce:	Výbor stálých zástupců / Rada / Smíšený výbor (EU - Island/Norsko a Švýcarsko/Lichtenštejnsko)
Předmět:	Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex)

Úvod

1. Dne 14. března 2018 předložila Komise legislativní návrh, kterým se mění nařízení (ES) č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) (dokument 7173/18).
2. Krátce nato zahájilo bulharské předsednictví přezkum znění návrhu v přípravných orgánech Rady. Projednávání uvedeného návrhu bylo téměř výlučně věnováno celkem pět zasedání Pracovní skupiny pro víza, která projednala i několik kompromisních návrhů předložených předsednictvím¹, v nichž byly zohledněny ústní a písemné připomínky delegací.
3. Na politické úrovni – konkrétně na úrovni Coreperu (28. března 2018) a Strategického výboru pro přistěhovalectví, hranice a azyl (16. května 2018) – byly vedeny rozpravy s cílem poskytnout výše uvedené pracovní skupině pokyny ohledně určitých politicky citlivých otázek.

¹ Dokumenty 7981/18, 8475/18 a 8800/18.

4. V průběhu stávajícího předsednictví bylo dosaženo značného pokroku ohledně řady technických aspektů návrhu, jako jsou například výše poplatků za víza, některé aspekty ujednání o zastupování, postupy a podmínky udělování víz, určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti a vydání rozhodnutí, vydávání víz pro více vstupů a spolupráce s externími poskytovateli služeb.
5. Jeden z klíčových prvků návrhu Komise, kterým je vazba mezi vízovou politikou a zpětným přebíráním osob, je však v této fázi stále nevyřešený a je zapotřebí dalších politických pokynů s cílem nalézt řešení, na jehož základě bude možné dosáhnout dohody.
6. Komise navrhuje vytvoření nového mechanismu, který by aktivoval přísnější podmínky vyřizování žádostí o víza v případě, kdy třetí země dostatečně nespolupracuje při zpětném přebírání nelegálních migrantů. Návrh na kodifikaci takového propojení ve vízovém kodexu zohledňuje rozpravu o této otázce, která byla vedena v roce 2015 (v kontextu přepracování vízového kodexu), a konkrétně jej zmínila i Rada pro SVV ve svých závěrech z 8. června 2017.
7. V současnosti je možné v případě nedostatečné spolupráce v oblasti navracení přijmout konkrétní opatření v rámci vízové politiky – v plném souladu s ustanoveními vízového kodexu – na základě souboru opatření, jenž v květnu 2017 potvrdili zástupci vlád členských států a zástupci vlád přidružených států (dokument 9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). První zkušební použití tohoto postupu, které se týkalo Bangladéše (kdy uplatnění vízových opatření nakonec nebylo považováno za nezbytné), ukázalo, že zmíněný mechanismus má pozitivní preventivní účinek.
8. Na zasedání Coreperu konaném dne 28. března 2018 vyjádřily delegace širokou podporu kodifikaci tohoto propojení v právním nástroji (tj. ve vízovém kodexu) jakožto způsobu, jak zajistit právní jistotu a transparentnost. Současně však mnoho delegací vyjádřilo určité obavy v souvislosti se dvěma aspekty návrhu Komise: 1) ukazatele, které mají být použity pro posouzení úrovně spolupráce se třetími zeměmi v oblasti zpětného přebírání, nejsou formulovány dostatečně podrobně a 2) v rozhodovacím procesu není odpovídajícím způsobem zohledněna politická povaha rozhodnutí o využití vízové politiky jakožto motivačního faktoru.

9. V průběhu posuzování návrhu na technické úrovni předložily francouzská a německá delegace příspěvek (dokument 8526/1/18 REV 1), v němž navrhly alternativní přístup (konkrétně doplnění pozitivních pobídek), a to jak ohledně způsobu využití víz jakožto motivačního faktoru k dosažení lepších výsledků v oblasti navracení nelegálních migrantů, tak ohledně fungování nového mechanismu, jenž má být začleněn do vízového kodexu.
10. Zásada kodifikace zpochybňována není, avšak má-li být ohledně tohoto zásadního ustanovení návrhu dosaženo přijatelného kompromisu, je nutné podrobněji projednat tyto čtyři prvky: 1) přístup, jenž má být uplatňován (tj. zda by měly být zvažovány výhradně negativní pobídky, nebo kombinace pozitivních a negativních pobídek), 2) ukazatele pro posouzení úrovně spolupráce třetí země, 3) aktivační mechanismus a 4) rozhodovací proces.

Přístup

11. Zatímco návrh Komise spočívá v „negativní motivaci“, kdy by se na státní příslušníky třetích zemí, které v oblasti zpětného přebírání osob nespolupracují v uspokojivé míře, vztahovaly při vyřizování žádostí o víza přísnější podmínky, Francie a Německo upřednostňují kombinaci pozitivního a negativního přístupu, kdy by státním příslušníkům spolupracujících třetích zemí byly poskytovány další vízové pobídky, a státní příslušníci nespolupracujících zemí by naopak nemohli využívat některých zjednodušení začleněných ve vízovém kodexu a při vyřizování žádostí o vízum by se na ně vztahovaly přísnější podmínky. Hlavní zásadou, na níž spočívá francouzsko–německý návrh, je, že vízová politika by měla být používána rovněž jako pozitivní nástroj, který by třetí země motivoval k lepší spolupráci v oblasti navracení, a nikoliv pouze jako represivní prostředek k jejich penalizaci v případě nedostatečné spolupráce.

12. V průběhu diskuzí v Pracovní skupině pro víza (8. května 2018) a ve Strategickém výboru pro přistěhovalectví, hranice a azyl (16. května 2018) některé delegace uznaly, že kombinovaný přístup přináší určitou přidanou hodnotu a že za podmínky dosažení vyvážené kombinace mezi pozitivními a negativními pobídkami by mohl užitečným způsobem doplnit soubor nástrojů stanovený v rámci vízové politiky. Několik delegací nicméně vyjádřilo řadu obav, přičemž zdůrazňovaly, že za pozitivní pobídky již lze považovat stávající zjednodušení stanovená ve vízovém kodexu, a poukazovaly na riziko snížení přidané hodnoty dohod o zjednodušení vízového režimu (jež jsou často podepisovány „výměnou“ za dohody o zpětném přebírání osob), diskriminační dopad na třetí země, které vykazují pouze nevýznamné problémy při navracení nebo vždy dobře spolupracovaly a které nebudou moci využívat žádného zjednodušení, neboť nelze nijak zaznamenat zlepšení úrovně spolupráce, obtíže při odebrání udělených „odměn“, složité operativní řízení jednotlivých seznamů a riziko zvýšené administrativní zátěže pro členské státy a jejich konzuláty, jakož i finanční dopad na členské státy v případě, že by měly být velkému počtu třetích zemí sníženy poplatky za víza.

S ohledem na výše uvedené se Rada/Coreper vyzývají, aby uvedly, který z přístupů by bylo vhodné upřednostnit:

- *přístup spočívající v negativních pobídkách, který navrhuje Komise, nebo*
- *kombinaci pozitivních a negativních pobídek, kterou navrhuje Francie a Německo.*

Ukazatele (článek 25a odst. 2)

13. V návrhu Komise jsou obsaženy tři ukazatele, na jejichž základě by měla být posuzována úroveň spolupráce třetí země:
- a) počet rozhodnutí o navracení;
 - b) počet skutečných navracení osob vyjádřený jako procento počtu rozhodnutí o navracení vydaných vůči občanům dotyčné třetí země;
 - c) počet žádostí o zpětné převzetí, kterým třetí země vyhověla, vyjádřený jako procento z počtu žádostí předložených této třetí zemi.

Komise měla za to, že ukazatele by měly být co možná nejobektivnější a měly by se týkat oblastí, ve kterých je k dispozici dostatek údajů.

14. Na zasedání konaném dne 26. dubna 2018 se touto otázkou zabývala Pracovní skupina pro integraci, migraci a vyhoštění (vyhoštění), za účasti odborníků z oblasti víz. Několik delegací zastávalo názor, že by měly být doplněny další ukazatele, zejména pokud jde o praktickou spolupráci poskytovanou třetími zeměmi v oblasti navracení a zpětného přebírání. Předsednictví na tomto základě předložilo na zasedáních Pracovní skupiny pro víza konaných ve dnech 7. a 8. května 2018 návrh možného kompromisního řešení (dokument WK 5343/18). V tomto kompromisním znění je doplněn čtvrtý ukazatel, který je dále rozčleněn na několik prvků (jejichž výčet nelze považovat za úplný):
- d) úroveň praktické spolupráce, pokud jde o spolupráci v oblasti navracení v jednotlivých fázích řízení o navracení, například:
 - i. pomoc poskytovaná při identifikaci osob neoprávněně pobývajících na území členských států a při včasném vydávání cestovních dokladů;
 - ii. uznávání dokladu EU pro vycestování;
 - iii. přijetí charterových letů;
 - iv. přijetí společných návratových operací.
15. Je namístě upřesnit, že tyto ukazatele se týkají nucených návratů, neboť na úrovni EU jsou v současné době k dispozici pouze údaje týkající se této kategorie. Pokud jde o dobrovolný návrat, je obtížné určit, jaký druh spolupráce se od třetí strany v této oblasti očekává.
16. Kompromisní návrh předsednictví získal na výše uvedeném zasedání Pracovní skupiny pro víza značnou podporu, mimo jiné i proto, že ve velké míře vycházel ze seznamu ukazatelů, které jsou již začleněny do tzv. souboru nástrojů Coreperu.

S ohledem na výše uvedené se Coreper/Rada vyzývají, aby potvrdily, zda je kompromisní návrh předsednictví (dokument WK 5343/18) přijatelný.

Aktivační mechanismus (článek 25a odst. 2, 3, a 4)

17. Aktivace mechanismu vedoucí k využití motivačního efektu víz je jedním z důležitých prvků návrhu. Předsednictví je toho názoru, že tento mechanismus by měl současně 1) umožnit rychlou reakci v případě náhlého zhoršení (nebo zlepšení, v závislosti na odpovědi na první otázku uvedenou v této poznámce) úrovně spolupráce, 2) být operativní, tj. měl by umožnit skutečné využívání, zamezit veškerým nežádoucím zablokováním a současně by měl 3) zohledňovat politickou povahu (citlivých) rozhodnutí, která mají být přijata, a zamezit jakýmkoliv automatickým postupům.
18. Podle návrhu Komise mohou k přijetí rozhodnutí – Komise – o nedostatečné spolupráci ze strany určité třetí země a následnému přijetí opatření v oblasti víz (odstavec 5) vést dva faktory: (pravidelné) hodnocení úrovně spolupráce této třetí země prováděné Komisí (odstavec 2) nebo oznámení učiněné členským státem (odstavec 3), které musí Komise ve lhůtě jednoho měsíce posoudit (odstavec 4). Rozumí se, že v takovém režimu může Komise dle svého uvážení předložit návrh prováděcího aktu v rámci postupu projednávání ve výborech, a to v závislosti na svém vlastním posouzení oznámení učiněného členským státem a pravidelných hodnocení spolupráce třetích zemí v oblasti zpětného přebírání osob, která jsou prováděna na základě příslušných ukazatelů.
19. Příspěvek francouzské a německé delegace navrhuje propracovanější aktivační mechanismus, ve velké míře inspirovaný takzvaným mechanismem pozastavení zrušení vízové povinnosti², v jehož rámci je posílena úloha členských států – jsou to právě ony, kdo uděluje Komisi politické pokyny ohledně vhodnosti přijetí opatření v oblasti víz a jejich formy. V rámci této struktury je kromě dvou aktivačních faktorů (vlastní hodnocení Komise nebo oznámení učiněné členským státem) navržen třetí: jestliže by prostá většina členských států oznámila Komisi v průběhu období jednoho roku přetrvávající problém (nebo podstatné zlepšení), Komise by byla povinna do tří měsíců přijmout prováděcí akt, se zohledněním diskuzí vedených na vysoké úrovni v Radě.

² Nařízení (EU) 2017/371 ze dne 1. března 2017, 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 (revize mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti), Úř. věst. L 061, 8. března 2017, s. 1.

20. Kritérium prosté většiny členských států stanovené pro aktivaci mechanismu – stejné jako v případě pozastavení zrušení vízové povinnosti podle nařízení (ES) č. 539/2001 – představuje dostatečnou „kritickou úroveň“, při jejímž dosažení musí Komise zahájit příslušný proces, přičemž se rozumí, že pro přijetí jakéhokoliv opatření, o němž může být rozhodnuto v následující fázi procesu, budou použita zavedená pravidla hlasování.

S přihlédnutím ke dvěma výše uvedeným faktorům se Coreper/Rada vyzývají, aby uvedly, zda jsou pro to, aby byl aktivační mechanismus navrhovaný Komisí doplněn o francouzsko-německý návrh, kdy by prostá většina členských států mohla zavázat Komisi k přijetí prováděcího aktu.

Rozhodovací proces (článek 25a odst. 5)

21. V návrhu Komise i v dokumentu francouzské a německé delegace je uvedeno, že veškerá opatření vztahující se na státní příslušníky (nebo kategorie státních příslušníků) třetí země budou přijata prostřednictvím prováděcího aktu Komise (avšak s posílenou úlohou členských států v případě francouzsko-německého návrhu, kdy prostá většina členských států učiní oznámení, prostřednictvím předběžné diskuze na úrovni Rady, které by Komise měla při předložení prováděcího aktu zohlednit). V této souvislosti je namístě poznamenat, že revidovaným zněním předsednictví, které bylo předloženo Pracovní skupině pro víza (dokument 8800/18), bylo do čl. 52 odst. 2 vízového kodexu doplněno ustanovení o nevydání stanoviska, tak aby v případě, že ve Výboru pro víza nebude dosaženo kvalifikované většiny, Komise nemohla prováděcí akt přijmout.
22. Nicméně jak ve francouzsko-německém návrhu, tak v rámci diskuzí v Pracovní skupině pro víza dne 18. května 2018 bylo odkazováno na možnost, stanovenou v čl. 291 odst. 2 SFEU, že prováděcí akt přijme Rada, přičemž tato možnost byla podrobněji vysvětlena v dokumentu předsednictví (dokument 9139/18).

S ohledem na výše uvedené a na citlivou povahu této otázky v rámci nadcházejících interinstitucionálních jednání o tomto návrhu, jakož i se zohledněním řešení nabízených obdobnými mechanismy začleněnými v jiných právních nástrojích se Coreper/Rada vyzývají, aby potvrdily, kterou z těchto možností upřednostňují:

- *prováděcí akt přijatý Radou, nebo*
- *prováděcí akt přijatý Komisí.*

Závěr

23. Coreper/Rada se vyzývají, aby odpověděly na výše uvedené otázky a poskytly politické pokyny pro další práci za účelem přijetí mandátu pro jednání o návrhu vízového kodexu.
-