



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 22.12.2006
KOM(2006) 840 v konečném znění

ZPRÁVA KOMISE

o fungování usnadněného průjezdu osob mezi Kaliningradskou oblastí a zbytkem Ruské federace

I Úvod

Kaliningrad je jedinečnou částí Ruska, která je zeměpisně oddělená od zbytku země a obklopená EU. V rámci rozšíření byla této oblasti věnována zvýšená pozornost. Zavedení *acquis* novými členskými státy mělo vliv na třetí země mimo jiné v oblasti víz a hraničních kontrol. Zatímco důsledky *acquis* pro Kaliningrad se neliší od žádné jiné části Ruska nebo jiných sousedních třetích zemí, ukázalo se, že kvůli zeměpisné poloze Kaliningradu může být dopad na obyvatelstvo větší, než je tomu ve zbytku Ruska.

Bez odvolání se na přístupová jednání s Polskem nebo Litvou sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu ze dne 17.1.2001¹ navrhuje, aby „se pokračovalo v rámci praktických opatření v řádné a účinné ochraně hranic, která by usnadňovala pohyb osob a zboží přes budoucí vnější hranici“.

Bylo doporučeno, aby byla prozkoumána možnost využít zvláštní opatření, která umožňuje *acquis*, a zároveň využít příkladů nabízených stávajícími opatřeními, a to i v kandidátských zemích. „Náklady na pasy (což spadá do pravomoci Ruska) by měly též být prošetřeny stejně tak jako náklady na víza (spadající do pravomoci současných a budoucích členských států EU) v širších souvislostech politik Společenství. Nové i stávající členské státy by mohly zvážit možnost otevřít v Kaliningradu konzuláty (nebo řešit vzniklou situaci sdílením společných zařízení a tím snížit náklady), čímž by se zjednodušilo vydávání víz a migrační toky by byly účinně řízeny“.

Společné prohlášení učiněné u příležitosti summitu EU – Rusko dne 3. října 2001 vyzývá k prozkoumání osobité situace Kaliningradu v souvislosti s rozšířením.

Následně po diskusi o Kaliningradu na summitu EU-Rusko vyzvalo zasedání Evropské rady v Seville ve dnech 21. a 22. června 2002 Komisi, aby „předložila včas před bruselským zasedáním doplňující studii možností účinného a pružného řešení průjezdu osob a zboží do a z Kaliningradské oblasti v souladu s *acquis* a po dohodě s dotčenými kandidátskými zeměmi“. Několik možností usnadnění průjezdu bylo navrženo ve sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o Kaliningradském průjezdu ze dne 18.9.2002². Avšak jako jeden z předpokladů řešení se ukázala potřeba neohrozit plnou účast Litvy ve schengenském *acquis*. Konečně byl vytvořen systém založený na zjednodušeném tranzitním dokladu (FTD) a zjednodušeném dokladu pro tranzit po železnici (FRTD).

Ve společném prohlášení učiněném na summitu v Bruselu dne 11. listopadu 2002 o průjezdu mezi EU a Ruskem „Ruská federace vzala na vědomí záměr Evropské unie přezkoumat režim FTD nejpozději do roku 2005“. Odkaz na zprávu Evropskému parlamentu a Radě o fungování tohoto systému byl též učiněn v článku 13 nařízení Rady (ES) č. 693/2003: „Komise podá zprávu Evropskému parlamentu a Radě o fungování režimu usnadněného průjezdu nejpozději tři roky po vstupu prvního rozhodnutí podle čl. 12 odst. 1 v platnost“. Litva sdělila Radě a Komisi své rozhodnutí zavést režim FTD/FRTD od 1. července 2003. Komise tudíž musí svou zprávu předložit do 1. července 2006.

Tato zpráva je založena na odpovědích Ruské federace a Litvy na dotazník útvarů Komise, které rovněž v době od 22. do 24. března 2006 režim FTD/FRTD na místě přezkoumaly.

¹ SDĚLENÍ KOMISE RADĚ „EU a Kaliningrad“ KOM (2001) 26 v konečném znění

² SDĚLENÍ KOMISE RADĚ „Kaliningrad: průjezd“ KOM(2002) 510 v konečném znění

II SYSTÉM FTD/FRTD, JAK BYL ZAVEDEN NAŘÍZENÍM A DVOUSTRANNOU DOHODOU MEZI LITVOU A RUSKOU FEDERACÍ.

Následně po diskusi o Kaliningradu na moskevském summitu EU-Rusko³ v listopadu 2002, na základě sdělení Komise o Kaliningradském průjezdu (KOM (2002) 510 v konečném znění) Rada přijala dne 14. dubna 2003 následující dvě nařízení:

- Nařízení Rady (ES) č. 693/2003 o zavedení dokladu k usnadnění průjezdu (FTD) a dokladu k usnadnění průjezdu po železnici (FRTD) a o změně Společné konzulární instrukce a Společné příručky a
- Nařízení Rady (ES) č. 694/2003 o jednotném vzoru dokladu FTD a FRTD.

Obě nařízení nejsou vypracována pouze pro „Kaliningrad“ a Litvu, ale pro všechny možné případy „zvláštního průjezdu“ týkajícího se členských států. Členské státy se v takových případech mohou rozhodnout pro použití nařízení (ES) 693/2003.

Základní údaje:

a) Jak funguje režim FTD/FRTD?

Nařízení (ES) č. 693/2003 stanoví základní zásady pro fungování režimu FTD/FRTD. Praktické podrobnosti byly určeny dvoustrannou dohodou o postupu při vydávání FRTD mezi Ruskou federací a Litvou ze dne 20. června 2003 a nařízením N361 přijatým Ruskou federací o opatřeních zaměřených na plnění závazků přijatých Ruskou federací v rámci společného prohlášení Ruské federace a EU o průjezdu mezi Kaliningradskou oblastí a zbytkem území Ruské federace.

FTD se vydává ruským občanům cestujícím často po zemi z Kaliningradské oblasti na pevninu a naopak. Tento dokument umožňuje mnohočetný průjezd a může platit i několik let. Postup pro podání přihlášky/žádosti na konzulárních úřadech je podobný (téměř totožný) s postupem vydávání víz. FTD by bylo vyznačeno v pasu ruského občana. Cena FTD je stanovena ve výši 5 EUR.

FRTD bylo vytvořeno pro cestující po železnici a platí výhradně pro přímý průjezd mezi Kaliningradem a ruskou pevninou pro jediný průjezd s návratem. Postup při vydávání je zjednodušený a vydání je bezplatné.

Občané Ruska, kteří mají v úmyslu vykonat jednu zpáteční cestu vlakem přes území Litevské republiky mohou obdržet doklad k usnadnění průjezdu po železnici (FRTD) na základě poskytnutí osobních údajů při koupi jízdenky. Tyto informace se předávají v elektronické formě litevským úřadům, které odpovědí do 24 hodin. Rusko nevydá jízdenky těm ruským občanům, u kterých Litevská republika má námitky vůči jejich průjezdu přes litevské území. FRTD je pak cestujícímu doručeno litevskými konzulárními orgány na nebo před litevskými hranicemi, jakmile Litevská republika ověří, že cestovní doklady cestujícího jsou v pořádku.

Ve shodě s nařízením (ES) 693/2002 ruský občan, který si přeje cestovat vlakem s mezinárodním pasem, by měl obdržet do svého pasu FRTD. Nositel ruských mezinárodních

³ Společné prohlášení Evropské unie a Ruské federace o průjezdu mezi Kaliningradskou oblastí a zbytkem Ruské federace ze dne 11. listopadu 2002.

pasů by však obdržel FRTD vyznačený na samostatném listu, jak to stanoví nařízení (ES) 333/2002. Ode dne 1.1.2005 musí ruští občané mít mezinárodní pas, do kterého je možno vlepít štítek FRTD. Nositelé FRTD nevystoupí v Litvě a doba pro každý průjezd bude omezena na 6 hodin na každý průjezd.

b) Finanční podpora pro režim FTD/FRTD⁴

V souvislosti s politickými prioritami souvisejícími s přistoupením Litevské republiky k Evropské unii v roce 2004 Evropská rada schválila, že je nutné podporovat Litvu při řešení otázek průjezdu tak, aby byl umožněn režim zjednodušených víz mezi ruskou pevninou a Kaliningradskou oblastí. Bylo proto ve smlouvě o přistoupení v protokolu 5 „Kaliningrad“ stanoveno, že Litva obdrží finanční podporu na krytí dodatečných nákladů spojených se systémem FTD/FRTD.

EU vytvořila dva programy na podporu Kaliningradu, které jsou určené k poskytování pomoci Litvě při zavádění režimu FTD/FRTD.

- První program byl zaveden v rámci programu PHARE a poskytl 12 milionů EUR během období od prosince 2003 do dubna 2006.
- Druhý program poskytuje 40 milionů EUR na období od května 2004 do prosince 2006 na pokrytí ušlých poplatků za víza a dodatečných nákladů na investice, školení a provozní náklady (např. platy).
- Pokud jde o nový finanční výhled na roky 2007-2013 Komise navrhla samostatný mechanismus („kaliningradský režim průjezdu“) v článku 6 (předlohy) rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o zřízení Fondu pro vnější hranice pro období 2007–2013 jako součásti obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“. V článku 15 odst. 9 je navržena maximální částka ve výši 108 EUR na období 2007-2013 na podporu ušlých poplatků za průjezdní víza a dodatečných nákladů vynaložených při provádění režimu FTD/FRTD. Avšak rozhodnutí o konečné částce má být nyní přijato Radou a Parlamentem.

III PROVÁDĚNÍ SYSTÉMU FTD/FRTD

Provádění systému FTD/FRTD začalo (na vnitrostátní úrovni) dne 1. července 2003 a na úrovni Společenství dne 1. května 2004.

a) Statistika

Nejčastěji používaným dopravním prostředkem z Kaliningradu do pevninského Ruska a zpátky je vlak (70%), po něm následuje auto (20%) a letadlo (10%). V průměru 1,5 milionu osob cestuje ročně do/z Kaliningradu a využívá přitom všech forem dopravy. To je velký počet, pokud uvažíme, že v této oblasti žije kolem jednoho milionu lidí. Počet cestujících vzrůstá během letního období a klesá v období od února do března. V následující tabulce jsou uvedeny počty cestujících podle odpovědí uvedených litevskými úřady.

	2003 (1.7.-31.12.)	2004	2005
--	--------------------	------	------

⁴ Tento bod je pouze pro informační účely, neboť není předmětem vyhodnocení.

Počet cestujících; z toho 1 078 459 osob používalo FRTD	293.719	613.101	412.711
Počet vydaných FTD	1.836	3.095	3.149

FTD jsou převážně využívány ruskými občany z pevninského Ruska. Většina kaliningradských ruských občanů cestuje s FRTD. Je pro ně však vhodnější získat litevské vízum, které zaručuje nejen možnost průjezdu, ale i možnost navštívit Litvu. Postupy získání těchto víz a získání FTD jsou velmi podobné, ale FTD je spojeno s poplatkem ve výši 5 EUR, zatímco litevská víza pro obyvatele Kaliningradu jsou zdarma. To je důvodem toho, proč počet litevských víz vydaných obyvatelům Kaliningradu je dva až třikrát vyšší než počet vydaných FTD. Na druhé straně požadavek mít povinné zdravotní pojištění jako nutnou podmínku pro získání litevského víza zavedený v dubnu 2005 (tento požadavek se nevztahuje na získání FTD) přispěje rovněž k rostoucí poptávce po FTD.

b) Systém FTD/FRTD v praxi

Jak bylo uvedeno výše, provádění systému FTD/FRTD začalo (na vnitrostátní úrovni) dne 1. července 2003 a na úrovni Společenství dne 1. května 2004.

Již během první návštěvy v rámci Kaliningradského nástroje v červnu 2004 stejně tak jako během druhé návštěvy v březnu 2006 bylo zjištěno, že systém funguje plynule a že k žádnému závažnému problému nedošlo. Ukázalo se, že doklady FRTD nejsou vyznačovány do ruských pasů, ale vždy na samostatném listu. Postupuje-li se takto, je možno FRTD vyhodit a několikrát si o něj znovu zažádat, aniž by se plnily stránky v pasu. Nevýhodou však je, že časté cestování, při kterém by FTD bylo vhodnější, se zjišťuje obtížněji. K tomu může dojít často, neboť FRTD je možno snadněji obdržet (na nádraží) a je vydáváno zdarma, zatímco FTD je určeno pro několikanásobné cesty a mělo by se o něj žádat na konzulárním úřadě za poplatek 5 EUR. To vysvětluje, proč je počet vydaných FTD tak nízký.

Litevské úřady argumentovaly tím, že je obtížné v jedoucím vlaku vyznačit FRTD do pasu. Připravují proto předem tiskopisy, které potom předají cestujícím ve vlaku, když kontrolují seznam cestujících a pasy.

Druhá, podrobnější mise se konala od 22. do 24. března 2006. Jejím účelem byla hodnotící návštěva na místě ve spolupráci s litevskými a ruskými orgány.

V rámci přípravy Komise zaslala dopisy litevským a ruským orgánům s dotazníkem o různých aspektech provádění režimu průjezdu. Obdržené odpovědi ohledně systému FTD/FRTD byly velmi pozitivní. Odráží se v nich to, co bylo předtím vysloveno, a sice, že systém průjezdu funguje hladce a není třeba zavádět žádné zásadní změny. Byly též poskytnuty příslušné statistické údaje.

IV OBECNÉ POZNÁMKY

Již v červnu 2004 znalci Komise navštívili Litvu a byli informováni o postupech, které se uplatňují ve vlacích. Podle všeho systém funguje plynule a v souvislosti s ním došlo ve vlaku pouze k jedné mimořádné události, která se však přímo k režimu FRTD nevztahovala.

Během obou návštěv litevská i ruská strana uznaly, že usnadněný režim průjezdu dobře funguje a ocenily úsilí vynaložené příslušnými orgány při jeho zavádění. Nebyly zaznamenány žádné zásadní problémy ani prodlení při vydávání FRTD a FTD. Rusko zdůraznilo, že i) zjednodušený režim průjezdu stejně tak jako ii) vízový režim určený litevsko-ruskou dohodou ze dne 30. prosince 2002 ohledně vzájemného cestování, by měl pokračovat po tom, co se Litva připojí k schengenské oblasti volného pohybu bez vnitřních hranic. Zdá se, že spolupráce a závazky mezi příslušnými útvary Litvy a Ruska při provádění režimu průjezdu jsou na dobré úrovni.

Rusko však prohlásilo, že od té doby, co vstoupil v platnost zjednodušený režim průjezdu, zaznamenalo pokles v počtu cestujících přibližně o 30 %, což pro vnitrostátní železniční společnost znamená ztrátu 122 milionů rublů. Ani litevské ani ruské orgány neuvedly zřejmé důvody pro tento pokles počtu vlakových cestujících. Mohl by souviset se vzrůstem počtu leteckých cestujících (letecká doprava je dotována). Kromě toho požadavek zavést od 1. ledna 2005 mezinárodní pas by mohl způsobit podstatný pokles počtu cestujících, neboť vojenský personál přebývající v Kaliningradu nemá možnost tyto pasy získat a tak musí cestovat letadlem. Tuto situaci může změnit pouze Rusko, neboť je to jeho vnitrostátní záležitost.

V HODNOCENÍ

Režim průjezdu tvoří nedílnou součást schengenského *acquis* a je s ním tudíž plně ve shodě. V zásadě neexistují žádné podstatné důvody, kvůli kterým by se režim FTD/FRTD měl měnit.

Některé otázky musely být objasněny:

- Zdá se, že došlo k nedorozuměním ohledně poplatků, které budou vybírány za schengenská víza, ne však za FRTD/FTD vzhledem k tomu, že FTD/FRTD se nepovažují za víza.
- Bylo objasněno, že nařízení nepožaduje osobní přítomnost na vlakovém nádraží, takže např. skupina dětí nemusí přijít na vlakové nádraží, pokud jsou jejich pasy při nákupu jízdenek předloženy.

Oběma stranami byly zaznamenány a prodiskutovány i další otázky:

- Možnost zavedení fotografií do FRTD/FTD za účelem sjednocení těchto dokumentů s ostatními harmonizovanými formáty (víza, povolení k pobytu) z bezpečnostních důvodů: na ruské straně není možno zavést fotografie do FRTD, neboť by to znamenalo změnu celého počítačového systému „Express“, což by bylo zcela neúměrné bezpečnosti tím získané. Až doposud nebyly zaznamenány žádné falšované FRTD. Během tříletého období, kterým se zabývá tato zpráva, se pokusil vystoupit z vlaku v Litvě pouze jeden cestující. Komise tudíž nebude trvat na zavedení fotografií v FRTD, neboť by to nebylo přiměřené. U FTD by to však možné bylo, neboť je vydáváno na konzulárním úřadě, který je již k tomu účelu vybaven.

- Vyplňování formuláře s osobními údaji k FRTD ve vlaku pouze těch cestujících, kteří z technických důvodů nejsou na seznamu cestujících. V okamžiku koupě jízdenky je v systému „Express“ pro přenos osobních údajů litevským orgánům místo pouze pro 64 znaků. Z tohoto důvodu byl zaveden formulář, který umožní předat Litvě více údajů pro účely podrobnějšího prošetření v konkrétních případech. Nebylo by rozumné tento formulář zrušit, neboť též podpisem cestující potvrzuje, že vzal na vědomí všechny podmínky průjezdu.
- Možnost zkrátit délku postupu vydání FRTD: snížit dobu odpovědi v případě Litvy z 24 hod. na 10 až 15 hod.; litevské orgány zdůraznily, že to obecně možné není. Odpovědi jsou však zasílány co nejdříve, takže 24 hodin není běžnou dobou odpovědi, ale – jak stanoví nařízení – maximální dobou odpovědi.
- Jak mohlo být opakovaně vidět na litevském konzulárním úřadě i ve vlaku, FRTD jsou nyní vystavovány na samostatném tiskopisu (ve shodě s nařízením (ES) č. 333/2002). FRTD se tiskne na konzulárním úřadě podle údajů přenesených ruským systémem „Express“ a pak je připojeno na samostatném listu vzhledem k tomu, že Litva se domnívá, že je příliš složité vyznačit FRTD do pasu ruských občanů v jedoucím vlaku. FRTD by pasy též rychle zaplnily, protože cestující je využívají nejen k jednorázovým cestám tam a zpět, ale též je využívají ruští občané, kteří cestují často vlakem mezi Kaliningradem a pevninským Ruskem. Podle názoru Komise na časté cestování by se mělo využívat FTD a neměla by být zneužívána skutečnost, že FRTD je bezplatné. Vyznačování FRTD do pasů by – ve shodě s nařízením (ES) 693/2003 – zvýraznilo skutečnost, že daná osoba cestuje častěji.

Některé záležitosti vyžadující zlepšení leží mimo rámec nařízení (ES) 693/2003:

- Zkrátit čas potřebný na pohraniční kontrolní formality a tedy zkrátit dobu stání vlaku na rusko-litevských a litevsko-ruských hranicích nebo alespoň na jedné z těchto hranic: (V současné době jsou čtyři hraniční kontroly, dvě na každé straně hranic, které zaberou 50 minut na ruské straně a 40 minut na straně litevské, celkem přibližně 2 hod. 45 min. při jízdě vlakem trávající 22 hod. z Kaliningradu do Moskvy). Tato doba by mohla být do značné míry zkrácena, pokud by se hraniční kontroly prováděly během jízdy a před tím, než vlak zastaví na hraničních přechodech. Jinou možností by bylo, že by pohraniční stráž obou zemí prováděla své příslušné hraniční kontroly během jedné zastávky na obou hranicích. To je však otázka, kterou je třeba řešit litevskými, ruskými a běloruskými orgány na dvoustranné úrovni.

VI ZÁVĚRY

Komise je potěšena, že systém zjednodušeného průjezdu 3 roky po svém vstoupení v platnost funguje plynule a oba partneři jsou spokojeni s jeho prováděním. Jak bylo zjištěno během návštěv, mohly by být zlepšeny některé drobné záležitosti, které se převážně týkají dvoustranných dohod mezi Litvou a Ruskem. Zdá se, že systém FTD/FRTD splňuje všechny požadavky schengenského *acquis* vzhledem k tomu, že v rámci tohoto režimu nedošlo k žádnému ilegálnímu přistěhovalectví.

Komise tudíž nevidí žádnou potřebu tento systém měnit. V dlouhodobém výhledu by zjednodušený režim průjezdu závisel na budoucím vývoji vízové politiky mezi EU a Ruskem.

Komise bude i nadále finančně podporovat režim průjezdu z Fondu pro vnější hranice.

Zůstávají dva body, které je třeba dále prošetřit. Ty však nemají vliv na účinnost systému FTD/FRTD jako nástroje pro řízení průjezdu z Kaliningradu a do něj.

- (1) FRTD se vyznačuje na samostatném tiskopisu a tedy ne tak, jak to vyžaduje nařízení (ES) 693/2003 v pasu cestující osoby. V důsledku toho není možno určit, zda je konkrétní FRTD použito jen na jednotlivou zpáteční cestu anebo k většímu počtu cest. Správné použití by též podpořilo žádosti o FTD, neboť mohou být získány pro několikanásobné cesty za cenu 5 EUR (častý cestující).
- (2) Otázka zkrácení pohraničních kontrolních formalit by mohla být dále prodiskutována na dvoustranné úrovni, pokud o to orgány Litvy, Ruska a Běloruska budou mít zájem. To by bylo možné, aniž by přitom byla znovu otevřena debata o režimu průjezdu nebo o změně nařízení. Jeví se dvě možná řešení: i) místo dvou zastávek (jedna na každé straně hranic) mít pouze jednu zastávku na každé hranici. Hraniční orgány obou zemí by prováděly své kontroly zároveň nebo ii) zajistit, aby bylo oběma stranám umožněno provádět kontroly v době, kdy vlak jede.