



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 4.5.2016.
COM(2016) 290 final

2016/0142 (COD)

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

**o izmjeni Uredbe (EZ) br. 539/2001 o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati
vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva**

(revizija mehanizma suspenzije)

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Nakon odluka o liberalizaciji viznog režima za zemlje zapadnog Balkana, Komisija je 2011. predložila uspostavu „zaštitne klauzule u pogledu viza” u Uredbi Vijeća (EZ) br. 539/2001¹, čime bi se omogućila privremena suspenzija izuzeća od zahtjeva za vizu za državljane treće zemlje u kratkom razdoblju, hitno i na temelju jasno definiranih kriterija, radi rješavanja mogućih poteškoća jedne države članice ili više njih u slučaju naglog i znatnog porasta nezakonite migracije, neutemeljenih zahtjeva za azil ili odbijenih zahtjeva za ponovni prihvata koje je država članica dostavila dotičnoj trećoj zemlji².

Dana 11. prosinca 2013. Europski parlament i Vijeće donijeli su Uredbu (EU) br. 1289/2013³, kojom je izmijenjena Uredba (EZ) br. 539/2001 uvođenjem takozvanog „mehanizma suspenzije” i izmjenom postojećeg mehanizma reciprociteta.

Mehanizmom suspenzije iz članka 1.a Uredbe (EZ) br. 539/2001 dopušta se privremena suspenzija izuzeća od zahtjeva za vizu za državljane treće zemlje u određenim izvanrednim situacijama, kao zadnje moguće rješenje. Može ga aktivirati svaka država članica tako da obavijesti Komisiju da se tijekom šestomjesečnog razdoblja, u usporedbi s istim razdobljem prethodne godine ili sa zadnjih šest mjeseci prije liberalizacije viznog režima s tom zemljom, suočava s okolnostima koje su dovele do izvanredne situacije koju država članica ne može sama ispraviti.

Te su okolnosti znatno i iznenadno povećanje broja:

- državljana te treće zemlje za koje je ustanovljeno da su neovlašteno prekoračili dopušteno trajanje boravka u državi članici,
- neutemeljenih zahtjeva za azil državljana te treće zemlje ako to povećanje dovodi do posebnih pritisaka na sustav azila države članice,
- odbijenih zahtjeva za ponovni prihvata koje je država članica podnijela toj trećoj zemlji za njezine državljane.

Pri obavješćivanju Komisije država članica mora navesti razloge za aktiviranje mehanizma, relevantne i statističke podatke te opis preliminarnih mjera koje je poduzela za ispravljanje situacije. Komisija zatim obavješćuje Vijeće i Europski parlament te ispituje situaciju i opseg problema (broj država članica pogođenih problemom, učinak na ukupnu migracijsku situaciju u Uniji).

Komisija može odlučiti da je potrebno djelovati, uzimajući u obzir posljedice suspenzije izuzeća od zahtjeva za vizu za vanjske odnose između Unije i njezinih država članica i dotične treće zemlje te ujedno nastojeći pronaći alternativna dugoročna rješenja u suradnji s tom trećom zemljom. U tom slučaju Komisija ima tri mjeseca od primitka obavijesti da

¹ Uredba Vijeća (EZ) br. 539/2001 od 15. ožujka 2001. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva, SL L 81, 21.3.2001., str. 1.

² COM(2011) 290 final.

³ Uredba (EU) br. 1289/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva, SL L 347, 20.12.2013., str. 74.

donese provedbeni akt kojim se privremeno suspendira izuzeće od zahtjeva za vizu za državljane dotične treće zemlje na razdoblje od šest mjeseci.

Prije isteka tog šestomjesečnog razdoblja Komisija mora podnijeti izvješće Europskom parlamentu i Vijeću. Tom izvješću može se priložiti zakonodavni prijedlog za izmjenu Uredbe (EZ) br. 539/2001 kako bi se dotična treća zemlja premjestila na popis zemalja čijim su državljanima potrebne vize (Prilog I.) i državljanima te zemlje trajno nametnula obveza posjedovanja vize. U tom se slučaju privremena suspenzija izuzeća od obveze posjedovanja vize može produžiti na najviše 12 mjeseci.

U kontekstu trenutačne migracijske situacije u Europskoj uniji i uspješnog zaključenja nekoliko dijaloga o liberalizaciji viznog režima sa susjednim zemljama (Gruzijom, Ukrajinom, Kosovom, Turskom) nekoliko država članica pita se omogućuje li se postojećim mehanizmom suspenzije potrebna fleksibilnost za djelovanje u određenim hitnim situacijama. Pritom navode sljedeće:

- mogući razlozi za suspenziju previše su ograničeni, primjerice ne uključuju nekooperativnost treće zemlje pri ponovnom prihvatu državljana trećih zemalja koji su prošli kroz tu treću zemlju, ako se sporazumom o ponovnom prihvatu sklopljenim između Unije ili države članice i dotične treće zemlje predviđa takva obveza ponovnog prihvata,
- inicijativu za aktiviranje mehanizma suspenzije putem obavijesti, za koju su u Uredbi odgovorne isključivo države članice, trebalo bi proširiti na Komisiju,
- referentna razdoblja i rokovi su predugi i njima se ne omogućuje brza reakcija u izvanrednim situacijama.

Uzimajući u obzir nedavne prijedloge Komisije za liberalizaciju viznog režima s Gruzijom⁴, Ukrajinom⁵, Turskom⁶ i Kosovom⁷ te nedavne rasprave s državama članicama, Komisija je odlučila predstaviti prijedlog izmjene Uredbe (EZ) br. 539/2001 kako bi se preispitao trenutačni mehanizam suspenzije.

Glavni je cilj jačanje mehanizma suspenzije tako da se državama članicama olakša obavješćivanje o okolnostima zbog kojih bi se izuzeće moglo suspendirati i da se Komisiji omogući aktiviranje tog mehanizma na vlastitu inicijativu. Upotreba mehanizma trebala bi se posebno olakšati skraćivanjem referentnih razdoblja i rokova, čime bi se postupak ubrzao, te proširenjem mogućih razloga za suspenziju, među koje bi trebalo uključiti znatno povećanje broja odbijenih zahtjeva za ponovni prihvata državljana trećih zemalja koji su prošli kroz tu treću zemlju ako se sporazumom o ponovnom prihvatu koji su sklopile Unija ili država članica i dotična treća zemlja propisuje takva obveza ponovnog prihvata. Mehanizam bi trebala moći aktivirati i Komisija ako treća zemlja ne surađuje u pogledu ponovnog prihvata, posebno ako su Unija i dotična treća zemlja sklopile sporazum o ponovnom prihvatu.

• **Usklađenost s postojećim odredbama politike u tom području**

U Uredbi Vijeća (EZ) br. 539/2001 navedene su treće zemlje čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica država članica i zemlje čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva. Uredba (EZ) br. 539/2001 primjenjuje se u svim državama članicama osim Irske i Ujedinjene Kraljevine, te u Islandu, Lihtenštajnu, Norveškoj i Švicarskoj. Ta je Uredba dio zajedničke

⁴ COM(2016) 142 final.

⁵ COM(2016) 236 final.

⁶ COM(2016) 279 final.

⁷ COM(2016) 277 final.

vizne politike EU-a za kratke boravke u trajanju do 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Budući da će se ovim prijedlogom izmijeniti zajednička vizna politika EU-a, pravna je osnova prijedloga članak 77. stavak 2. točka (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Predložena će Uredba predstavljati razvoj schengenske pravne stečevine.

- **Supsidijarnost, proporcionalnost i odabir instrumenta**

Mehanizam suspenzije iz Uredbe (EZ) br. 539/2001 sastavni je dio zajedničke vizne politike EU-a. Cilj jačanja tog mehanizma kako bi bio učinkovitiji, proširenjem njegova područja primjene i omogućivanjem Komisiji da ga aktivira na vlastitu inicijativu, može se postići samo djelovanjem na razini Unije, posebno izmjenom Uredbe. Države članice ne mogu djelovati samostalno kako bi postigle cilj politike. Druge (nezakonodavne) mogućnosti za postizanje cilja politike nisu dostupne.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENE UČINAKA

- **Ex post evaluacije / provjere primjerenosti postojećeg zakonodavstva**

Postojeći mehanizam suspenzije koji je uveden u prosincu 2013. do sada nije korišten te stoga ne postoji praktično iskustvo s trenutačnim mehanizmom. Međutim, nekoliko država članica tvrdi da mehanizam nije nikada korišten zbog prevelikih prepreka njegovu aktiviranju te predugih rokova.

- **Savjetovanja s dionicima**

O potrebi za dodatnim zaštitnim mjerama u svjetlu liberalizacije viznog režima za zemlje u susjedstvu Unije raspravljalo se s državama članicama u Coreperu i Radnoj skupini za vize. Neformalni prijedlozi država članica da se mehanizam suspenzije revidira uzeti su u obzir pri izradi ovog prijedloga.

- **Procjena učinka**

Revizija mehanizma suspenzije nema izravne gospodarske ili druge učinke. Komisija će pri ispitivanju obavijesti koju je dostavila država članica ili prije donošenja odluke o tome je li djelovanje potrebno morati u svakom pojedinačnom slučaju detaljno procijeniti politički i gospodarski učinak moguće suspenzije izuzeća od zahtjeva za vizu za državljane određene treće zemlje. Stoga za ovaj prijedlog nije potrebna procjena učinka.

- **Temeljna prava**

Ovaj prijedlog ne utječe negativno na zaštitu temeljnih prava u Europskoj uniji.

4. UTJECAJ NA PRORAČUN

nije primjenjivo

5. OSTALI DIJELOVI

• Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja

Komisija će pomnije pratiti sigurnosno stanje i stanje povezano s migracijom koji proizlaze iz nedavnih odluka o liberalizaciji viznog režima što će joj omogućiti da, prema potrebi, u potpunosti iskoristi mogućnosti koje pruža revidirani mehanizam suspenzije.

• Detaljno obrazloženje posebnih odredbi prijedloga

Ovim su prijedlogom za reviziju mehanizma suspenzije iz članka 1.a Uredbe (EZ) br. 539/2001 obuhvaćeni sljedeći elementi:

- Definicija okolnosti o kojima države članice mogu obavijestiti Komisiju izmijenjena je kako bi se pojasnilo da se mehanizam suspenzije ne može koristiti samo u „izvanrednim situacijama, kao zadnje moguće rješenje”, već se može koristiti općenito kada liberalizacija viznog režima dovodi do znatnog porasta nezakonite migracije, neutemeljenih zahtjeva za azil ili odbijenih zahtjeva za ponovni prihvrat.
- Referentno razdoblje za usporedbu stanja sa stanjem u godini ranije ili prije liberalizacije viznog režima skraćeno je sa šest mjeseci na dva mjeseca.
- Ono je dovoljno kako bi porast nezakonite migracije, neutemeljenih zahtjeva za azil ili odbijenih zahtjeva za ponovni prihvrat bio „znatan” jer povećanje mora trenutačno biti „iznenadno i znatno”.
- Razlozi za moguću suspenziju koji se mogu navesti trebali bi uključivati odbijene zahtjeve za ponovni prihvrat za državljane trećih zemalja koji su prošli kroz tu treću zemlju, ako se sporazumom o ponovnom prihvatu koji su sklopile Unija ili država članica i dotična treća zemlja propisuje takva obveza ponovnog prihvata.
- Vremensko ograničenje (do sedam godina) mogućnosti usporedbe trenutačnog stanja sa stanjem prije liberalizacije viznog režima ukida se.
- Komisija ima mogućnost aktiviranja mehanizma suspenzije na vlastitu inicijativu ako ima konkretne i pouzdane informacije o okolnostima o kojima države članice mogu obavijestiti ili o tome da treća zemlja, općenito uzevši, ne surađuje kad je riječ o ponovnom prihvatu, posebno ako su Unija i ta treća zemlja sklopile sporazum o ponovnom prihvatu. Takav izostanak suradnje može, primjerice, obuhvaćati:
 - odbijanje zahtjeva za ponovni prihvrat ili izostanak odgovora na njih,
 - neizdavanje putnih isprava za povratak u rokovima koji su određeni u sporazumu ili neprihvatanje europskih putnih isprava izdanih nakon isteka rokova iz sporazuma,
 - otkazivanje ili suspenziju sporazuma.
- Ako Komisija nakon proučavanja okolnosti o kojima je obaviještena (ili o kojima je dobila konkretne i pouzdane informacije) odluči da je djelovanje potrebno, rok za donošenje provedbenog akta kojim se privremeno suspendira izuzeće od zahtjeva za vizu za dotičnu treću zemlju skraćuje se s tri mjeseca na jedan mjesec.

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Uredbe (EZ) br. 539/2001 o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva

(revizija mehanizma suspenzije)

EUROPSKI PARLAMENT I VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 77. stavak 2. točku (a),

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

nakon prosljeđivanja nacрта zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

djelujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) U Uredbi Vijeća (EZ) br. 539/2001⁸ navode se treće zemlje čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica država članica i zemlje čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva.
- (2) Mehanizam za privremenu suspenziju izuzeća od zahtjeva za vizu za državljane treće zemlje navedene u Prilogu II. toj Uredbi („mehanizam suspenzije”) treba ojačati tako da se državama članicama olakša obavješćivanje o okolnostima zbog kojih bi se izuzeće moglo suspendirati i da se Komisiji omogući aktiviranje tog mehanizma na vlastitu inicijativu.
- (3) Upotreba mehanizma trebala bi se posebno olakšati skraćivanjem referentnih razdoblja i rokova čime bi se postupak ubrzao te proširenjem mogućih razloga za suspenziju, među koje bi trebalo uključiti znatno povećanje broja odbijenih zahtjeva za ponovni prihvrat državljana treći zemalja koji su prošli kroz dotičnu treću zemlju ako se sporazumom o ponovnom prihvatu koji su sklopile Unija ili država članica i ta treća zemlja propisuje takva obveza ponovnog prihvata. Mehanizam bi trebala moći aktivirati i Komisija ako treća zemlja ne surađuje u pogledu ponovnog prihvata, posebno ako su Unija i dotična treća zemlja sklopile sporazum o ponovnom prihvatu.
- (4) Ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojoj Ujedinjena Kraljevina ne sudjeluje u skladu s Odlukom Vijeća 2000/365/EZ⁹.

⁸ Uredba Vijeća (EZ) br. 539/2001 od 15. ožujka 2001. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva, SL L 81, 21.3.2001., str. 1.

⁹ Odluka Vijeća 2000/365/EZ od 29. svibnja 2000. o zahtjevu Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine (SL L 131, 1.6.2000., str. 43.).

Ujedinjena Kraljevina stoga ne sudjeluje u donošenju ove Uredbe te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.

- (5) Ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojoj Irska ne sudjeluje u skladu s Odlukom Vijeća 2002/192/EZ¹⁰. Irska stoga ne sudjeluje u donošenju ove Uredbe te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.
- (6) U pogledu Islanda i Norveške, ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma sklopljenog između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih dviju država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, koje se odnose na područje iz članka 1. točke B Odluke Vijeća 1999/437/EZ¹¹.
- (7) U pogledu Švicarske, ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, koje se odnose na područje iz članka 1. točke B Odluke 1999/437/EZ u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2008/146/EZ¹².
- (8) U pogledu Lihtenštajna, ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Protokola potpisanog između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, koje se odnose na područje iz članka 1. točke B Odluke Vijeća 1999/437/EZ u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2011/350/EU¹³,

DONIJELI SU OVU UREDBU:

Članak 1.

Članak 1.a Uredbe (EZ) br. 539/2001 mijenja se kako slijedi:

- (1) u stavku 1. briše se sljedeće:

„u izvanrednim situacijama, kao zadnje moguće rješenje,”;

- (2) stavak 2. zamjenjuje se sljedećim:

„2. Država članica može obavijestiti Komisiju ako je tijekom dvomjesečnog razdoblja, u usporedbi s istim razdobljem prethodne godine ili sa zadnja dva mjeseca prije početka

¹⁰ Odluka Vijeća 2002/192/EZ od 28. veljače 2002. o zahtjevu Irske za sudjelovanje u pojedinim odredbama schengenske pravne stečevine (SL L 64, 7.3.2002., str. 20.).

¹¹ Odluka Vijeća 1999/437/EZ od 17. svibnja 1999. o određenim aranžmanima za primjenu Sporazuma sklopljenog između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih dviju država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL L 176, 10.7.1999., str. 31.).

¹² Odluka Vijeća 2008/146/EZ od 28. siječnja 2008. o sklapanju, u ime Europske zajednice, Sporazuma između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine (SL L 53, 27.2.2008., str. 1.).

¹³ Odluka Vijeća 2011/350/EU od 7. ožujka 2011. o sklapanju Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske Konfederacije i Kneževine Lihtenštajna o pristupanju Kneževine Lihtenštajna Sporazumu Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pristupanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, u vezi s ukidanjem kontrola na unutarnjim granicama i kretanju osoba, u ime Europske unije (SL L 160, 18.6.2011., str. 19.).

provedbe izuzeća od zahtjeva za vizu za državljane treće zemlje navedene u Prilogu II., suočena s jednom ili više okolnosti navedenih u nastavku koje ne može sama ispraviti, to jest sa:

- a) znatnim povećanjem broja državljana te treće zemlje za koje je ustanovljeno da neovlašteno borave na državnom području države članice;
- b) znatnim povećanjem broja zahtjeva za azil državljana te treće zemlje za koje je stopa priznavanja niska;
- c) znatnim povećanjem broja odbijenih zahtjeva za ponovni prihvrat koje je država članica podnijela toj trećoj zemlji za njezine državljane ili, ako je sporazumom sklopljenim između Unije, države članice i dotične treće zemlje o ponovnom prihvatu predviđena ta obveza, za državljane trećih zemalja koji su prošli kroz dotičnu treću zemlju.

U obavijesti iz prvog podstavka navode se razlozi na kojima se ona temelji, statistički i drugi relevantni podatci te detaljno objašnjenje preliminarnih mjera koje je dotična država članica poduzela u cilju ispravljanja situacije. Komisija o takvoj obavijesti odmah obavješćuje Europski parlament i Vijeće.”;

(3) umeće se sljedeći stavak:

„2.a Ako Komisija ima konkretne i pouzdane informacije o okolnostima iz stavka 2. točaka a), b) ili c) ili o tome da treća zemlja ne surađuje kad je riječ o ponovnom prihvatu, posebno ako je sporazum o ponovnom prihvatu sklopljen između te treće zemlje i Unije, primjerice:

- odbija ili ne odgovara na zahtjeve za ponovni prihvrat,
- ne izdaje putne isprave za povrat u rokovima koji su određeni u sporazumu ili ne prihvaća europske putne isprave izdane nakon isteka rokova iz sporazuma,
- ili otkazuje ili suspendira sporazum,

Komisija može na vlastitu inicijativu obavijestiti Europski parlament i Vijeće. Te su informacije jednakovrijedne obavijesti podnesenoj u skladu sa stavkom 2.”;

(4) stavak 3. zamjenjuje se sljedećim:

„3. Komisija ispituje svaku obavijest poslanu u skladu sa stavkom 2., uzimajući u obzir:

- a) postojanje bilo koje od situacija opisanih u stavcima 2. i 2.a;
- b) broj država članica suočenih s bilo kojom od situacija opisanih u stavcima 2. i 2.a;
- c) cjelokupni utjecaj povećanja iz stavka 2. na migracijsku situaciju u Uniji prema podacima koje su dostavile države članice ili koji su dostupni Komisiji;
- d) izvješća koja su pripremili [Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije], Europski ured za potporu azilu ili Europski policijski ured (Europol) ako je to potrebno zbog okolnosti određenog slučaja;
- e) opće pitanje javne politike i unutarnje sigurnosti, uz savjetovanje s dotičnom državom članicom.

Komisija obavješćuje Europski parlament i Vijeće o rezultatima svojeg ispitivanja.”;

(5) u stavku 4. izraz "tri mjeseca" zamjenjuje se izrazom "jednog mjeseca".

Članak 2.

Ova Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objave u *Službenom listu Europske unije*.

Ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u državama članicama u skladu s Ugovorima.

Sastavljeno u Bruxellesu

*Za Europski parlament
Predsjednik*

*Za Vijeće
Predsjednik*