



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 4.5.2016
COM(2016) 290 final

2016/0142 (COD)

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Uredbe (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve

(sprememba mehanizma zadržanja)

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. OZADJE PREDLOGA

• Razlogi za predlog in njegovi cilji

Komisija je po sklepih o liberalizaciji vizumskega režima za države Zahodnega Balkana leta 2011 predlagala uvedbo „vizumske zaščitne klavzule“ v Uredbi Sveta (ES) št. 539/2001¹, ki bi omogočila začasno zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti za državljane tretjih držav za kratko obdobje kot nujni ukrep in na podlagi natančno opredeljenih meril, da bi se rešile morebitne težave, s katerimi se soočajo ena ali več držav članic v primeru nenadnega in znatnega povečanja nedovoljene migracije, neutemeljenih prošenj za azil ali zavrženih prošenj za ponovni sprejem, ki so jih države članice predložile zadevni tretji državi².

Evropski parlament in Svet sta 11. decembra 2013 sprejela Uredbo (EU) št. 1289/2013³, ki je spremenila Uredbo (ES) št. 539/2001 z uvedbo tako imenovanega „mehanizma zadržanja“ in spremembo obstoječega mehanizma vzajemnosti.

Ta mehanizem zadržanja iz člena 1a Uredbe (ES) št. 539/2001 kot zadnjo možnost omogoča začasno zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti za državljane tretje države v določenih izrednih razmerah. Mehanizem se lahko sproži z uradnim obvestilom države članice Komisiji, da se v obdobju šestih mesecev, v primerjavi z enakim obdobjem prejšnjega leta ali z zadnjimi šestimi meseci pred liberalizacijo vizumskega režima za to tretjo državo, sooča z okoliščinami, katerih posledica so izredne razmere, s katerimi se ne more spoprijeti sama.

Te okoliščine so znatno in nenadno povečanje števila:

- državljanov te tretje države, za katere se ugotovi, da nedovoljeno prebivajo v zadevni državi članici;
- neutemeljenih prošenj za azil državljanov te tretje države, če je zaradi tega povečanja azilni sistem države članice še posebno obremenjen;
- zavrženih prošenj za ponovni sprejem, ki jih država članica predloži tej tretji državi za njene državljane.

Ko država članica uradno obvesti Komisijo, mora navesti razloge za sprožitev mehanizma, zagotoviti ustrezne informacije in statistične podatke ter opisati predhodne ukrepe, ki jih je sprejela za izboljšanje stanja. Komisija nato obvesti Svet in Evropski parlament ter preuči stanje in obseg problema (število držav članic, na katere vplivajo razmere, vpliv na splošno stanje migracij v Uniji).

Komisija lahko ob upoštevanju posledic zadržanja izvzetja iz vizumske obveznosti za zunanje odnose Unije in njenih držav članic z zadevno tretjo državo, v tesnem sodelovanju s to tretjo državo, da bi našli alternativne dolgoročne rešitve, odloči, da je treba ukrepati. V tem primeru mora Komisija v treh mesecih od prejema uradnega obvestila sprejeti izvedbeni akt o začasnem zadržanju izvzetja iz vizumske obveznosti za državljane zadevne tretje države za obdobje šestih mesecev.

¹ Uredba Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (UL L 81, 21.3.2001, str. 1).

² COM(2011) 290 final.

³ Uredba (EU) št. 1289/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (UL L 347, 20.12.2013, str. 74).

Komisija mora pred iztekom tega šestmesečnega obdobja predložiti poročilo Evropskemu parlamentu in Svetu. Poročilu je lahko priložen zakonodajni predlog za spremembo Uredbe (ES) št. 539/2001 z namenom premestitve zadevne tretje države na seznam držav, katerih državljani morajo imeti vizum, s čimer za državljane te tretje države velja stalna vizumska obveznost. V takem primeru se lahko začasno zadržanje izvzeta iz vizumske obveznosti podaljša za obdobje največ 12 mesecev.

V kontekstu trenutnih migracijskih razmer v Evropski uniji in uspešnega zaključka več dialogov o liberalizaciji vizumskega režima s sosednjimi državami (Gruzijo, Ukrajino, Kosovom, Turčijo) je več držav članic podvomilo, ali obstoječi mehanizem za zadržanje izvzeta iz vizumske obveznosti zagotavlja potrebno prožnost za ukrepanje v določenih izrednih razmerah. Zlasti so trdile, da:

- so možni razlogi za zadržanje preveč omejeni in na primer ne vključujejo možnosti nesodelovanja tretje države pri ponovnem sprejemu državljanov tretjih držav, ki so potovali čez to tretjo državo, če sporazum o ponovnem sprejemu, sklenjen med Unijo ali državo članico in zadevno tretjo državo določa takšno obveznost ponovnega sprejema;
- bi bilo treba pobudo za sprožitev mehanizma z uradnim obvestilom, ki je v skladu z uredbo v izključni pristojnosti držav članic, razširiti na Komisijo;
- so referenčna obdobja in roki predolgi, kar ne omogoča hitrega odzivanja v izrednih razmerah.

Komisija se je ob upoštevanju nedavnih predlogov Evropske komisije za liberalizacijo vizumskega režima za Gruzijo⁴, Ukrajino⁵, Turčijo⁶ in Kosovo⁷ in nedavnih razprav z državami članicami, odločila, da predstavi predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 539/2001 v zvezi s prenovitvijo obstoječega mehanizma zadržanja.

Glavni cilj je okrepiti mehanizem zadržanja s tem, da se državam članicam olajša uradno obveščanje o okoliščinah, ki privedejo do možnega zadržanja, in s tem, da se Komisiji omogoči sprožitev mehanizma na lastno pobudo. Uporabo mehanizma bi bilo treba zlasti olajšati s skrajšanjem referenčnih obdobj in rokov, da se omogoči hitrejši postopek, in z razširitvijo morebitnih razlogov za zadržanje, ki bi morali vključevati znatno povečanje zavrnjenih prošenj za ponovni sprejem državljanov tretjih držav, ki so potovali čez ozemlje te tretje države, če sporazum o ponovnem sprejemu, sklenjen med Unijo ali državo članico in zadevno tretjo državo, določa takšno obveznost ponovnega sprejema. Komisija bi tudi morala imeti možnost, da sproži mehanizem v primeru, če tretja država ne sodeluje pri ponovnem sprejemu, zlasti če je bil med to tretjo državo in Unijo sklenjen sporazum o ponovnem sprejemu.

• **Skladnost z veljavnimi predpisi s področja zadevne politike**

Uredba Sveta (ES) št. 539/2001 navaja tretje države, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume, in države, katerih državljani so oproščeni te zahteve. Uredbo (ES) št. 539/2001 uporabljajo vse države članice, razen Irske in Združenega kraljestva, ter Islandija, Lihtenštajn, Norveška in Švica. Navedena uredba je del skupne vizumske politike EU v zvezi s kratkoročnim bivanjem, ki traja do 90 dni v katerem koli 180-dnevem obdobju.

⁴ COM(2016) 142 final.

⁵ COM(2016) 236 final.

⁶ COM(2016) 279 final.

⁷ COM(2016) 277 final.

2. PRAVNA PODLAGA, SUBSIDIARNOST IN SORAZMERNOST

- **Pravna podlaga**

Ker bo s predlogom spremenjena skupna vizumska politika EU, je pravna podlaga predloga točka (a) člena 77(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU). Predlagana uredba pomeni razvoj schengenskega pravnega reda.

- **Subsidiarnost, sorazmernost in izbira instrumenta**

Mehanizem zadržanja iz Uredbe (ES) št. 539/2001 je sestavni del skupne vizumske politike EU. Cilj okrepitve tega mehanizma za povečanje njegove učinkovitosti s povečanjem njegovega področja uporabe in s tem, da se Komisiji omogoči sprožitev mehanizma na lastno pobudo, je mogoče doseči samo z ukrepanjem na ravni Unije, in sicer s spremembo uredbe. Države članice ne morejo same doseči cilja politike. Na voljo ni nobenih drugih (nezakonodajnih) možnosti za doseg cilja politike.

3. REZULTATI NAKNADNIH OCEN, POSVETOVANJ Z ZAJINTERESIRANIMI STRANMI IN OCEN UČINKA

- **Naknadne ocene/preverjanja ustreznosti obstoječe zakonodaje**

Obstoječi mehanizem zadržanja, uveden decembra 2013, ni bil doslej nikoli uporabljen, zato niso na voljo nobene praktične izkušnje z njegovim izvajanjem. Vendar je več držav članic trdilo, da ni bil nikoli uporabljen, ker so ovire za njegovo sprožitev prevelike, roki pa predolgi.

- **Posvetovanja z zainteresiranimi stranmi**

Razprave o potrebi po dodatnih zaščitnih ukrepih po liberalizaciji vizumskih režimov za države v sosedstvu Unije so potekale z državami članicami v Coreperju in Delovni skupini za vizume. Pri pripravi tega predloga so bili upoštevani neformalni predlogi držav članic za pregled mehanizma zadržanja.

- **Ocena učinka**

Pregled mehanizma zadržanja kot tak nima neposrednih gospodarskih ali drugih učinkov. Politični in gospodarski učinek morebitnega zadržanja izvzeta iz vizumske obveznosti za državljane določene tretje države bo morala Komisija podrobno oceniti v vsakem posameznem primeru, ko preuči uradno obvestilo države članice in preden odloči, ali je potrebno ukrepanje. Zato za ta predlog ni potrebna ocena učinka.

- **Temeljne pravice**

Predlog nima negativnih posledic za varstvo temeljnih pravic v Evropski uniji.

4. PRORAČUNSKE POSLEDICE

N. r.

5. DRUGI ELEMENTI

- **Načrti za izvedbo ter ureditev spremljanja, ocenjevanja in poročanja**

Komisija bo okrepila svoje spremljanje migracijskih in varnostnih razmer, ki so posledica nedavnih odločitev o liberalizaciji vizumskih režimov, kar ji bo omogočilo v celoti izkoristiti možnosti, ki jih zagotavlja spremenjeni mehanizem zadržanja, kadar bo potrebno.

- **Natančnejša pojasnitev posameznih določb predloga**

Ta predlog za spremembo mehanizma zadržanja iz člena 1a Uredbe (ES) št. 539/2001 vključuje naslednje elemente:

- Opredelitev okoliščin, v katerih lahko države članice uradno obvestijo Komisijo, je bila spremenjena, da se pojasni, da se mehanizem zadržanja ne uporablja samo v „izrednih razmerah [...] kot zadnje sredstvo“, ampak tudi bolj splošno v primeru, ko liberalizacija vizumskega režima povzroči veliko povečanje nedovoljenih migracij, neutemeljenih prošenj za azil ali zavrnjenih prošenj za ponovni sprejem.
- Referenčno obdobje za primerjavo tega stanja s stanjem v preteklem letu ali pred liberalizacijo vizumskega režima je skrajšano s šestih mesecev na dva.
- Za povečanje nedovoljenih migracij, neutemeljenih prošenj za azil ali zavrnjenih prošenj za ponovni sprejem zadošča, da je „znatno“, medtem ko mora trenutno biti „nenadno in znatno“.
- Razlogi za morebitno zadržanje, na katerih lahko temelji uradno obvestilo, bi morali vključevati znatno povečanje zavrnjenih prošenj za ponovni sprejem državljanov druge tretje države, ki so potovali čez ozemlje te tretje države, če sporazum o ponovnem sprejemu, sklenjen med Unijo ali državo članico in zadevno tretjo državo določa takšno obveznost ponovnega sprejema.
- Časovna omejitev (na sedem let) možnosti za primerjavo trenutnega stanja s stanjem pred liberalizacijo vizumskega režima je odpravljena.
- Komisija ima možnost sprožitve mehanizma zadržanja na lastno pobudo, če ima konkretne in zanesljive informacije o kakršnih koli okoliščinah, o katerih jo lahko obvestijo države članice, ali o tem, da tretja država – bolj na splošno – ne sodeluje pri ponovnem sprejemu, zlasti če je bil s to tretjo državo sklenjen sporazum o ponovnem sprejemu na ravni EU. To nesodelovanje lahko na primer vključuje:
 - zavračanje ali neodgovarjanje na prošnje za ponovni sprejem,
 - neizdajanje potnih listin za namene vrnitve v rokih, določenih v sporazumu, ali nesprejemanje evropskih potnih listin, izdanih po izteku rokov, določenih v Sporazumu,
 - prenehanje ali prekinitev sporazuma.
- Če Komisija po preučitvi okoliščin, o katerih je bila uradno obveščena (ali o katerih je prejela konkretne in zanesljive informacije), odloči, da je treba ukrepati, je rok za sprejetje izvedbenega akta o začasnem zadržanju izvzetja iz vizumske obveznosti za zadevno tretjo državo skrajšan s treh mesecev na enega.

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o spremembi Uredbe (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve

(sprememba mehanizma zadržanja)

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti točke (a) člena 77(2) Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Uredba Sveta (ES) št. 539/2001⁸ navaja tretje države, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume, in države, katerih državljani so oproščeni te zahteve.
- (2) Mehanizem za začasno zadržanje izvzeta iz vizumske obveznosti za državljane tretje države s seznama iz Priloge II navedene uredbe (v nadaljnjem besedilu: „mehanizem zadržanja“) je treba okrepiti tako, da bodo države članice lažje obveščale o okoliščinah, ki vodijo do morebitnega zadržanja in da bo lahko Komisija sprožila mehanizem na lastno pobudo.
- (3) Uporabo mehanizma bi bilo treba zlasti olajšati s skrajšanjem referenčnih obdobij in rokov, da se omogoči hitrejši postopek, in z razširitvijo morebitnih razlogov za zadržanje, ki bi morali vključevati znatno povečanje zavrnjenih prošenj za ponovni sprejem državljanov tretjih držav, ki so potovali čez ozemlje tretje države, če sporazum o ponovnem sprejemu, sklenjen med Unijo ali državo članico in to tretjo državo določa takšno obveznost ponovnega sprejema. Komisija bi tudi morala imeti možnost, da sproži mehanizem v primeru, če tretja država ne sodeluje pri ponovnem sprejemu, zlasti če je bil med zadevno tretjo državo in Unijo sklenjen sporazum o ponovnem sprejemu.
- (4) Ta uredba predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri katerih Združeno kraljestvo v skladu s Sklepom Sveta 2000/365/ES⁹ ne sodeluje. Združeno

⁸ Uredba Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (UL L 81, 21.3.2001, str. 1).

⁹ Sklep Sveta 2000/365/ES z dne 29. maja 2000 o prošnji Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske za sodelovanje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda (UL L 131, 1.6.2000, str. 43).

kraljestvo zato ne sodeluje pri sprejetju te uredbe, ki zanj ni zavezujoča in se v njem ne uporablja.

- (5) Ta uredba predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda, pri katerih Irska v skladu s Sklepom Sveta 2002/192/ES¹⁰ ne sodeluje. Irska zato ne sodeluje pri sprejetju te uredbe, ki zanj ni zavezujoča in se v njej ne uporablja.
- (6) Za Islandijo in Norveško ta uredba predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma, sklenjenega med Svetom Evropske unije in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško, v zvezi s pridružitvijo teh dveh držav k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki spadajo na področje iz točke B člena 1 Sklepa Sveta 1999/437/ES¹¹.
- (7) Za Švico ta uredba predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki spadajo na področje iz točke B člena 1 Sklepa 1999/437/ES v povezavi s členom 3 Sklepa Sveta 2008/146/ES¹².
- (8) Za Lihtenštajn ta uredba predstavlja razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Protokola, podpisanega med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo, Švicarsko konfederacijo in Kneževino Lihtenštajn o pristopu Kneževine Lihtenštajn k Sporazumu med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki spadajo na področje iz točke B člena 1 Sklepa 1999/437/ES v povezavi s členom 3 Sklepa Sveta 2011/350/EU¹³ –

SPREJELA NASLEDNJO UREDBO:

Člen 1

Člen 1a Uredbe (ES) št. 539/2001 se spremeni:

- (1) v odstavku 1 se črta:

„v primeru izrednih razmer [...] kot zadnje sredstvo in“;

- (2) odstavek 2 se nadomesti z naslednjim:

„2. Država članica lahko uradno obvesti Komisijo, če se v obdobju dveh mesecev, v primerjavi z enakim obdobjem prejšnjega leta ali z zadnjima dvema mesecema pred začetkom

¹⁰ Sklep Sveta 2002/192/ES z dne 28. februarja 2002 o prošnji Irske, da sodeluje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda (UL L 64, 7.3.2002, str. 20).

¹¹ Sklep Sveta 1999/437/ES z dne 17. maja 1999 o nekaterih izvedbenih predpisih za uporabo Sporazuma, sklenjenega med Svetom Evropske unije in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško, v zvezi s pridružitvijo teh dveh držav k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda (UL L 176, 10.7.1999, str. 31).

¹² Sklep Sveta 2008/146/ES z dne 28. januarja 2008 o sklenitvi Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda v imenu Evropske skupnosti (UL L 53, 27.2.2008, str. 1).

¹³ Sklep Sveta 2011/350/EU z dne 7. marca 2011 o sklenitvi Protokola med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo, Švicarsko konfederacijo in Kneževino Lihtenštajn o pristopu Kneževine Lihtenštajn k Sporazumu med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, v zvezi z odpravo kontrol na notranjih mejah in prostim gibanjem oseb, v imenu Evropske unije (UL L 160, 18.6.2011, str. 19).

izvajanja izvzetja iz vizumske obveznosti za državljane tretje države s seznama iz Priloge II, sooča z eno ali več od naslednjih okoliščin, s katerimi se ne more spoprijeti sama, in sicer:

- (a) z znatnim povečanjem števila državljanov te tretje države, za katere se ugotovi, da neupravičeno prebivajo na ozemlju države članice;
- (b) z znatnim povečanjem števila prošenj za azil državljanov te tretje države, za katere je stopnja ugodno rešenih prošenj nizka;
- (c) z znatnim povečanjem števila zavrženih prošenj za ponovni sprejem, ki jih država članica predloži tej tretji državi za njene državljane ali za državljane tretjih držav, ki so potovali čez ozemlje te tretje države, če sporazum o ponovnem sprejemu, sklenjen med Unijo ali to državo članico in to tretjo državo določa takšno obveznost ponovnega sprejema.

Uradno obvestilo iz prvega pododstavka se utemelji in vključuje ustrezne informacije in statistične podatke ter natančno obrazložitev predhodnih ukrepov, ki jih je zadevna država članica sprejela, da bi stanje izboljšala. Komisija obvesti Evropski parlament in Svet, takoj ko prejme takšno uradno obvestilo.“;

(3) vstavi se naslednji odstavek:

„2a. Če ima Komisija konkretne in zanesljive informacije o okoliščinah iz točk (a), (b) ali (c) odstavka 2, ali o tem, da tretja država ne sodeluje pri ponovnem sprejemu, zlasti v primerih, ko je sklenjen sporazumu o ponovnem sprejemu med to tretjo državo in Unijo, na primer:

- z zavračanjem ali neodgovarjanjem na prošnje za ponovni sprejem,
- z neizdajanjem potnih listin za namene vrnitve v rokih, določenih v sporazumu, ali nesprejemanjem evropskih potnih listin, izdanih po izteku rokov, določenih v Sporazumu,
- ali s prenehanjem ali prekinitvijo sporazuma,

lahko Komisija na lastno pobudo o tem obvesti Evropski parlament in Svet. Te informacije so enakovredne uradnemu obvestilu iz odstavka 2.“;

(4) odstavek 3 se nadomesti z naslednjim:

„3. Komisija preuči vsako obvestilo v skladu z odstavkom 2, ob upoštevanju:

- (a) ali obstajajo katere koli razmere, opisane v odstavkih 2 in 2a;
- (b) števila držav članic, na katere vplivajo katere koli razmere iz odstavkov 2 in 2a;
- (c) splošnega vpliva povečanj iz odstavka 2 na stanje migracij v Uniji, kot je mogoče o tem sklepati iz podatkov, ki so jih predložile države članice ali so na voljo Komisiji;
- (d) poročil Evropske agencije za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah držav članic Evropske unije, Evropskega azilnega podpornega urada ali Evropskega policijskega urada (Europol), če to zahtevajo okoliščine posameznega primera;
- (e) splošnega vprašanja javnega reda in notranje varnosti ob posvetovanju z zadevno državo članico.

Komisija o rezultatih svoje preučitve obvesti Evropski parlament in Svet.“;

(5) v odstavku 4 se besedna zveza „v treh mesecih“ nadomesti z besedno zvezo „v enem mesecu“.

Člen 2

Ta uredba začne veljati dvajseti dan po objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

Ta uredba je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v državah članicah v skladu s Pogodbama.

V Bruslju,

Za Evropski parlament
Predsednik

Za Svet
Predsednik