



Bruselj, 22.12.2020
COM(2020) 851 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Opredelitev stališča Komisije po sprejetju Resolucije Evropskega parlamenta z dne 22. oktobra 2020 o obveznostih Komisije na področju vizumske vzajemnosti in poročilo o stanju

I. UVOD

To sporočilo opredeljuje stališče Komisije za namene člena 265 Pogodbe o delovanju Evropske unije po sprejetju Resolucije Evropskega parlamenta z dne 22. oktobra 2020 o „obveznostih Komisije na področju vizumske vzajemnosti v skladu s členom 7 Uredbe (EU) 2018/1806“. Prav tako poroča o razvoju na področju vizumske vzajemnosti z Združenimi državami Amerike od marca 2020, ko je bilo sprejeto zadnje sporočilo, ter kaže, da so se prizadevanja in angažiranost Komisije za obravnavanje trenutne nevzajemnosti kljub pandemiji COVID-19 nadaljevala.

Resolucija Evropskega parlamenta z dne 22. oktobra 2020 je bila sprejeta na podlagi vprašanja za ustni odgovor, o katerem je Evropski parlament razpravljal na plenarnem zasedanju 19. oktobra 2020. Komisija je v odgovor na navedeno vprašanje ponovno poudarila, da je prednostno zavezana doseganju vizumske vzajemnosti za vse države članice. Poleg tega je pojasnila, da je, kar zadeva Združene države Amerike, v usklajevanju z zadevnimi državami članicami še naprej popolnoma angažirana v procesu, ki je usmerjen v rezultate, in da doseženi rezultati kažejo, da je z nadaljevanjem že vzpostavljenega stalnega sodelovanja in skupnih diplomatskih stikov mogoč oprijemljiv napredek v smeri popolne vzajemne odprave vizumske obveznosti. Evropski parlament v omenjeni resoluciji meni, da je Komisija „pravno zavezana, da [...] sprejme delegirani akt, s katerim začasno zadrži izvzetje iz vizumske obveznosti za državljane tretjih držav“, ki niso odpravile vizumske obveznosti za državljane nekaterih držav članic EU do roka 12. aprila 2016. V praksi se to nanaša le na ZDA, ker državljani Bolgarije, Hrvaške, Cipra in Romunije še vedno potrebujejo vizum za potovanje v ZDA. Parlament na podlagi člena 265 Pogodbe o delovanju Evropske unije tudi poziva Komisijo, naj zahtevani delegirani akt sprejme v dveh mesecih od datuma sprejetja resolucije.

II. OZADJE

Komisija je 12. aprila 2016 predstavila sporočilo o stanju nevzajemnosti z nekaterimi tretjimi državami na področju vizumske politike in o možnostih nadaljnjega ukrepanja¹. V sporočilu je navedeno, da je bila z dejavno podporo Komisije rešena velika večina priglašanih primerov nevzajemnosti s tretjimi državami². Vendar je sporočilo opozorilo tudi, da bi morala Komisija, če preostale tretje države z vizumsko obveznostjo te obveznosti ne bi odpravile do 12. aprila 2016, sprejeti delegirani akt o zadržanju izvzetja iz vizumske obveznosti za državljane teh držav za obdobje 12 mesecev v skladu z Uredbo (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 1289/2013 z dne 11. decembra

¹ COM(2016) 221 final z dne 12. aprila 2016.

² Komisija je v letu 2014 prejela uradna obvestila petih držav članic o stanjih nevzajemnosti: Bolgarije, Cipra, Hrvaške, Poljske in Romunije. Ta uradna obvestila so se nanašala na Kanado, Združene države Amerike, Avstralijo, Brunej in Japonsko. Stanja nevzajemnosti s Kanado, Avstralijo, Brunejem in Japonsko so bila rešena in dosežena je bila popolna vzajemna odprava vizumske obveznosti.

2013³. Uredba tudi določa, da mora Komisija upoštevati posledice začasnega zadržanja izvzetja iz vizumske obveznosti za zunanje odnose EU in njenih držav članic⁴.

V sporočilu iz aprila 2016 so bile ocenjene posledice in učinki začasnega zadržanja izvzetja iz vizumske obveznosti za državljane in podjetja EU ter državljane zadevnih tretjih držav, hkrati pa je Komisija pozvala Evropski parlament in Svet, naj proučita, kateri so najprimernejši nadaljnji ukrepi. Komisija je zatem predstavila šest sporočil o nadaljnjem ukrepanju, in sicer julija⁵ in decembra⁶ 2016, maja⁷ in decembra⁸ 2017, decembra 2018⁹ ter marca 2020¹⁰. V zadnjem sporočilu je predstavila pregled stanja ter nadaljnje ukrepe v zvezi z nevzajemnostjo z ZDA, ki še vedno vpliva na državljane Bolgarije, Hrvaške, Cipra in Romunije ter je edini preostali primer nevzajemnosti. Poročala je tudi o napredku, ki ga je dosegla Poljska, ki se je programu ZDA za odpravo vizumov pridružila novembra 2019.

V sporočilu iz marca 2020 so opisane izredne razmere v zvezi z izvajanjem vizumske politike po vsem svetu, saj so številne države v boju proti pandemiji COVID-19 sprejele najraznovrstnejše ukrepe v zvezi z vizumi. Združene države Amerike so 13. marca 2020 uvedle začasno omejitev nenujnih potovanj tujih državljanov, ki so bili ne glede na svoje državljanstvo fizično prisotni na schengenskem območju ali so ga obiskali 14 dni pred vstopom na ozemlje ZDA¹¹. Te omejitve so 16. marca začele veljati tudi za Irsko in Združeno kraljestvo¹². Ker te omejitve vstopa temeljijo na fizični prisotnosti na nekem območju in ne na državljanstvu, jih ni mogoče šteti za povezane z vizumsko vzajemnostjo¹³. Evropska unija je sprejela podobne ukrepe za omejitev nenujnih potovanj v Unijo¹⁴.

III. NAJNOVEJŠI RAZVOJ DOGODKOV

1. Pregled stikov med EU in Združenimi državami ter nadaljnji ukrepi

³ Glej člen 1(4) navedene uredbe. Enaka obveznost je zdaj določena v členu 7 Uredbe (EU) 2018/1806 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so izvzeti iz te obveznosti (kodifikacija) (UL L 303, 28.11.2018, str. 39), s katero je bila kodificirana Uredba (ES) št. 539/2001.

⁵ COM(2016) 481 final z dne 12. julija 2016.

⁶ COM(2016) 816 final z dne 21. decembra 2016.

⁷ COM(2017) 227 final z dne 2. maja 2017.

⁸ COM(2017) 813 final z dne 20. decembra 2017.

⁹ COM(2018) 855 final z dne 19. decembra 2018.

¹⁰ COM(2020) 119 final z dne 23. marca 2020.

¹¹ <https://www.dhs.gov/news/2020/03/11/homeland-security-acting-secretary-chad-f-wolf-s-statement-presidential-proclamation>.

¹² <https://www.dhs.gov/news/2020/03/16/departments-homeland-security-outlines-new-process-americans-returning-schengen-area>.

¹³ ZDA so 19. marca razglasile 4. raven svetovnega zdravstvenega opozorila za ves svet, kar je najvišja raven in pomeni odsvetovanje potovanj, ta raven pa je veljala v obdobju poročanja. Posledično so bile rutinske vizumske storitve ZDA po vsem svetu sprva začasno prekinjene. Z julijem so ZDA začele postopno ponovno zagotavljati vizumske storitve, zlasti nujne vizumske storitve in vizumske storitve, ki so kritičnega pomena za misije.

¹⁴ COM(2020) 115 final z dne 16. marca 2020 in Priporočilo Sveta (EU) 2020/912 z dne 30. junija 2020 o začasnih omejitvi nenujnih potovanj v EU in morebitni odpravi te omejitve.

Čeprav po marcu 2020 ni bilo več mogoče organizirati fizičnih srečanj, je bilo vprašanje nevzajemnosti obravnavano na vseh relevantnih videokonferencah med EU in Združenimi državami Amerike. Bilo je zlasti na dnevnem redu srečanja ministrov za pravosodje in notranje zadeve EU in ZDA, ki je potekalo 28. maja 2020. O njem se je temeljito razpravljalo tudi na srečanju visokih uradnikov EU in ZDA s področja pravosodja in notranjih zadev 15. septembra 2020 ter na tristranskih srečanjih (med Komisijo, ZDA in zadevnimi državami članicami) 18. in 19. junija 2020 ter 10. in 11. decembra 2020.

Srečanje ministrov za pravosodje in notranje zadeve EU in ZDA v Washingtonu (maj 2020)

Hrvaško predsedstvo Sveta Evropske unije in Komisija sta na srečanju ministrov za pravosodje in notranje zadeve EU in ZDA 28. maja 2020 ponovno poudarila pomen razširitve programa ZDA za odpravo vizumov na vse države članice EU. Omenjen je bil napredek, dosežen z vstopom Poljske v program za odpravo vizumov, ki je dokaz, da so skupna pragmatična tehnična in diplomatska prizadevanja obrodila sadove, obenem pa je bilo poudarjeno, da je odprava vizumske obveznosti za štiri preostale države članice še naprej prioriteta. Strani so se strinjale, da bi bilo treba za doseg napredka nadaljevati konstruktivno sodelovanje na podlagi prilagojenih delovnih načrtov, ki so jih Združene države Amerike pripravile za vsako od štirih zadevnih držav članic in ki te države usmerjajo k doslednemu izpolnjevanju varnostnih zahtev programa ZDA za odpravo vizumov.

Tristransko srečanje junija 2020

Tristranska videokonferenca na temo vizumske vzajemnosti je potekala 18. in 19. junija 2020. Udeležili so se je predstavniki Združenih držav Amerike, Komisije in zadevnih držav članic – Bolgarije, Hrvaške, Cipra in Romunije. Nenehna prizadevanja, tudi med pandemijo, in prekinitev vseh nenujnih potovanj med EU in ZDA so pokazali, kako pomembno je vprašanje vizumske vzajemnosti. Udeleženci so iskali možnosti za nadaljevanje skupnega dela v okviru COVID-19, razpravljali pa so tudi o napredku v zvezi s še neizpolnjenimi varnostnimi zahtevami iz programa ZDA za odpravo vizumov in stopnjami zavrnitve vlog za izdajo vizuma.

Čeprav so potovanja zaradi COVID-19 trenutno omejena, ZDA pa so marca prekinile večino vizumskih storitev po vsem svetu, predstavniki ZDA niso predvideli sprememb metode izračuna za določitev stopnje zavrnitve vlog za izdajo vizuma za poslovno leto 2020. Stopnja zavrnitve vlog za izdajo vizuma je pomembna pravna zahteva za vsako državo, ki se želi pridružiti programu ZDA za odpravo vizumov¹⁵.

V zvezi z neizpolnjenimi varnostnimi zahtevami programa ZDA za odpravo vizumov je potekal drugi krog razprav o prilagojenih delovnih načrtih, ki so jih ZDA leta 2019 posredovale zadevnim štirim državam članicam. Po mnenju zadevnih držav članic je bila razprava na podlagi konkretnih delovnih načrtov za posamezne države boljša od prejšnjega

¹⁵ V skladu z zakonodajo ZDA ter kot je določeno v zakonu ZDA o priseljevanju in državljanstvu, mora biti stopnja zavrnitve vlog za izdajo neimigrantskega vizuma v državah, ki si prizadevajo postati članice programa za odpravo vizumov, na letni ravni manj kot tri odstotna, v dvoletnem povprečju pa manj kot dvo odstotna.

pristopa, ki je temeljil na splošnejši oceni varnostnih zahtev. Ker delovni načrti vsebujejo usmeritve, ki so specifične za vsako od zadevnih držav članic, slednjim omogočajo, da se osredotočijo na izpolnitev preostalih zahtev. Načrti dejansko vsebujejo predlagane ukrepe, ki jih morajo zadevne države članice sprejeti za doseganje skladnosti, kot je navedeno v sporočilu iz marca 2020. Delovni načrti so bili ponovno pregledani na tristranskem srečanju in njihovo izvajanje je bilo ocenjeno, pri čemer so vse štiri države članice pokazale napredek na vrsti delovnih področij. Ta področja vključujejo izvajanje sporazumov o izmenjavi informacij (in sicer sporazuma o preprečevanju hudih kaznivih dejanj in boju proti njim), uporabo informacij, ki jih ZDA zagotovijo za okrepljen pregled in prizadevanja za boj proti terorizmu, ter povečanje nacionalnih zmogljivosti za preglede. ZDA so priznale napredek, vendar so ponovno poudarile, da njihova ocena temelji na celostnem pristopu; menile so, da vsi potrebni sporazumi še niso bili v celoti izvedeni¹⁶.

Na srečanju so se vse štiri države članice zavezale, da bodo nadaljevale delo v zvezi z različnimi področji dela iz svojih delovnih načrtov. ZDA so se zavezale, da bodo še naprej pregledovale zadevne delovne načrte in redno pošiljale povratne informacije.

Tristransko srečanje decembra 2020

Drugo tristransko srečanje je potekalo 10. in 11. decembra 2020 prek videokonference. Na njem je bila poudarjena angažiranost, ki se je nadaljevala kljub dolgotrajni globalni pandemiji. Stopnje zavrnitve vlog za izdajo vizuma za poslovno leto 2020 še niso bile na voljo javnosti, vendar so organi ZDA poudarili, da je upad potovanj leta 2020 pomenil tudi močno zmanjšanje števila vlog za izdajo vizuma.

Srečanje se je zato osredotočilo na varnostne zahteve in potekal je tretji krog razprav o prilagojenih delovnih načrtih, ki so jih ZDA posredovale vsaki od zadevnih držav članic. Vse države članice so pokazale dodaten napredek na vrsti delovnih področij. Za vsako od zadevnih štirih držav članic je bilo v večji ali manjši meri izpostavljeno vprašanje krepitve integritete nacionalnih sistemov za izdajanje potnih listov, pri čemer so bile za zlasti zaskrbljujoče opredeljene sheme, ki ponujajo možnosti za hitro pridobitev državljanstva, ter goljufije na uradih za izdajo potnih listov.

Službe Komisije so na tem srečanju predstavile Evropski sistem za potovalne informacije in odobritve (ETIAS) ter splošno interoperabilnost informacijskih sistemov na področju migracij in varnosti, da bi povečale ozaveščenost organov ZDA za to področje, na katerem obstajajo pravila EU.

V okviru srečanja so se vse štiri države članice zavezale, da bodo še naprej obravnavale predlagane ukrepe iz delovnih načrtov. ZDA so se zavezale, da bodo posamezne delovne

¹⁶ Kot se je že poročalo, mora država, da bi bila uvrščena na seznam za članstvo v programu za odpravo vizumov, na podlagi usmerjenih izboljšav, ki jih je leta 2017 uvedlo Ministrstvo Združenih držav za domovinsko varnost, poleg podpisa sporazuma o preprečevanju hudih kaznivih dejanj in boju proti njim ta sporazum tudi obvezno v celoti izvajati.

načrte po potrebi prilagodile glede na že sprejete ukrepe. Komisija se je zavezala, da bo nato obravnavala druga horizontalna področja, na katerih obstajajo pravila EU.

2. Zahteve programa ZDA za odpravo vizumov in razvoj na tem področju

Stopnja zavrnitve vlog za izdajo vizuma

Kot je navedeno v sporočilu iz marca 2020, se je stopnja zavrnutih vlog za izdajo vizuma za vse štiri zadevne države članice v letu 2019 znižala, tako da so se nekatere med njimi približale zakonsko določenemu 3-odstotnemu pragu. Ciper ostaja pod 3 %, stopnja zavrnutih vlog državljanov Hrvaške se je znižala na 4 %, Bolgarija in Romunija pa sta prvič zabeležili stopnje pod 10 %, tj. Bolgarija 9,75 % in Romunija 9,11 %. Stopnje zavrnitve vlog za izdajo vizuma za poslovno leto 2020, ki se je končalo septembra, še niso na voljo.

Varnostne zahteve

Kot se je že poročalo, so Bolgarija, Hrvaška, Ciper in Romunija z ZDA podpisale in ratificirale sporazum o preprečevanju hudih kaznivih dejanj in boju proti njim ter so si ta sporazum prizadevale celovito izvajati, vendar organi ZDA menijo, da ga še ne izvajajo celovito.

Delo na izpolnitvi splošnih varnostnih zahtev se nadaljuje na podlagi delovnih načrtov, ki so jih organi ZDA prilagodili za vsako zadevno državo članico posebej (glej oddelek II.2). Naslednje tristransko srečanje, načrtovano za pomlad 2021, se bo osredotočilo na napredek pri izvajanju ukrepov iz delovnih načrtov.

3. Trenutni politični kontekst v Združenih državah Amerike ter dvostranski odnosi med EU in ZDA

Po predsedniških, kongresnih, državnih in lokalnih volitvah 3. novembra 2020 je ameriška administracija vstopila v prehodno obdobje, ki bo trajalo do 20. januarja 2021, ko bo opravljena uradna predaja predsedniške funkcije. To pomeni, da se od odhajajoče administracije ne pričakuje, da bo sprejemala politične odločitve, usmerjene v prihodnost, vključno z vizumsko vzajemnostjo. Politično udejstvovanje se bo nadaljevalo po zaprisegi novega predsednika in njegovega kabineta.

Komisija je 2. decembra 2020 skupaj z Evropsko službo za zunanje delovanje sprejela skupno sporočilo z naslovom „Nova agenda EU-ZDA za globalne spremembe“¹⁷. V njem je predlagala novo, v prihodnost usmerjeno čezatlantsko agendo, prihodnji ameriški administraciji je poslala pozitivno politično sporočilo glede pomena obnovitve čezatlantskega partnerstva ter ponovno poudarila, da so čezatlantske vezi za ljudi na obeh straneh Atlantika bistven del družb, identitet, gospodarstev in osebnih življenj.

Kot je bilo navedeno v skupnem sporočilu, menjava ameriške administracije prinaša enkratno priložnost za opredelitev nove čezatlantske agende za globalno sodelovanje. Eno vodilnih

¹⁷ JOIN(2020) 22 final.

načel takega partnerstva bi moralo biti sodelovanje pri iskanju rešitev za dvostranska razhajanja, ki temelji na spoštovanju naših skupnih vrednot. V tem kontekstu bo pomembno oceniti stališče prihajajoče ameriške administracije do vprašanj vizumske vzajemnosti.

IV. NASLEDNJI KORAKI IN SKLEPI

Komisija ponovno poudarja, da namerava še naprej dejavno podpirati zadevne štiri države članice, da bi jim pomagala izpolniti zahteve programa ZDA za odpravo vizumov.

Prihodnja srečanja, tako tehnična kot politična (v tristranskih in dvostranskih sestavah), bodo priložnost za ohranitev zagona. Na naslednjem rednem tristranskem srečanju, ki je načrtovano za pomlad 2021, bi se moralo nadaljevati tehnično delo na podlagi delovnih načrtov, ki so jih Združene države Amerike pripravile za vsako od preostalih štirih držav članic, kar bi slednjim omogočilo nadaljnjo operacionalizacijo varnostnih zahtev programa ZDA za odpravo vizumov.

Doseženi napredek bo mogoče oceniti na naslednjem srečanju visokih uradnikov EU in ZDA s področja pravosodja in notranjih zadev, ki naj bi bilo v začetku pomladi 2021, in na srečanju ministrov za pravosodje in notranje zadeve EU in ZDA, načrtovanem za poletje 2021 na Portugalskem.

Komisija bo tudi v prihodnje prednostno zavezana doseganju popolne vizumske vzajemnosti za vse države članice. Še naprej bo sodelovala z Združenimi državami Amerike in zadevnimi državami članicami, da bi dosegle napredek v smeri popolne vizumske vzajemnosti, pri tem pa bo izkoristila zagon, ustvarjen s sprejetjem skupnega sporočila o novi agendi EU in ZDA za globalne spremembe. Glede na pridružitve Poljske programu ZDA za odpravo vizumov, izjemne razmere zaradi pandemije COVID-19, ki so negativno vplivale na potovanja in na splošno izvajanje vizumskih politik po vsem svetu, ter nenehni napredek zadevnih držav članic Komisija vztraja pri stališču, da so – dokler se bo dosegal stalen napredek – sodelovanje in skupna diplomatska prizadevanja, v okviru katerih Komisija tesno sodeluje z zadevnimi državami članicami, najprimernejša pot naprej. Treba je omeniti, da se zadevne države članice strinjajo z nadaljevanjem dialoga z ZDA in si bodo prizadevale doseči rezultate prek konstruktivnega sodelovanja z ZDA. Nobena od njih ni povabila Komisije k sprejetju delegiranega akta o začasnem zadržanju izvzetja iz vizumske obveznosti za državljane ZDA.

Komisija upošteva tudi dejstvo, da bi imelo zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti za državljane ZDA znatne negativne učinke na celi vrsti političnih področij in sektorjev ter da bi negativno vplivalo na čezatlantsko sodelovanje in na naše zunanje odnose s to strateško partnerico. Prav tako bi lahko takšno zadržanje ogrozilo potovanje brez vizumov v ZDA za vse druge državljane EU, če bi ZDA ukrepale, kot so že večkrat naznanile, in sicer da bi v primeru, da Komisija sprejme delegirani akt o zadržanju izvzetja iz vizumske obveznosti za državljane Združenih držav Amerike, sprejele povračilne ukrepe in ponovno uvedle vizumsko obveznost za vse državljane EU.

Ob upoštevanju navedenega Komisija meni, da bi imelo sprejetje delegiranega akta o začasnem zadržanju izvzetja iz vizumske obveznosti za državljane ZDA, še zlasti v tem

trenutku, nasprotni učinek od zelenega in ne bi bilo najboljši način za doseganje cilja potovanj brez vizumov v ZDA za vse državljane EU.

Komisija bo tudi v prihodnje tesno sodelovala z Evropskim parlamentom in Svetom, da bi dosegla popolno vizumsko vzajemnost, obe instituciji pa bo obveščala o nadaljnjem razvoju dogodkov. Institucijama bo o nadaljnjem razvoju poročala do decembra 2021.