

Bruxelles, 13.7.2016.
COM(2016) 481 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

**Trenutačno stanje i mogući načini njegova poboljšanja u pogledu nedostatka
reciprociteta s određenim trećim zemljama u području vizne politike
(Nastavak mjera na temelju Komunikacije od 12. travnja)**

I. UVOD

Komisija je 12. travnja 2016. predstavila Komunikaciju o trenutačnom stanju i mogućem načinu njegova poboljšanja u pogledu nedostatka reciprociteta s određenim trećim zemljama u području vizne politike („Komunikacija iz travnja”). U Komunikaciji se opisuje trenutačno stanje u pogledu dotičnih trećih zemalja i podsjeća da se mehanizmom viznog reciprociteta predviđa da, ako dotična treća zemlja nije ukinula zahtjev za vizu do 12. travnja 2016., na temelju Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 od 15. ožujka 2001. („Uredba”), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 1289/2013 od 11. prosinca 2013.¹, Komisija mora donijeti delegirani akt kojim se tijekom 12 mjeseci suspendira ukidanje viza za državljane te treće zemlje. Uredbom se zahtijeva i da Komisija vodi računa o posljedicama suspenzije ukidanja viza za vanjske odnose EU-a i država članica.

U Komunikaciji je iznesen zaključak da s tri treće zemlje, Brunejem, Kanadom i Sjedinjenim Američkim Državama, nije do 12. travnja 2016. postignut potpuni vizni reciprocitet i da treba nastaviti s djelovanjem kako bi se ostvario.

U skladu sa smjernicama za bolju regulativu Komisija je procijenila posljedice i učinke suspenzije ukidanja viza i zaključila da, osim učinka na državljane EU-a i poteškoće u provedbi, u obzir treba uzeti i znatne učinke u mnogim područjima politika i sektorima, posebice učinak na vanjske odnose Europske unije s Kanadom i SAD-om u godini u kojoj su važni trgovinski sporazumi u ključnoj fazi ili pred dovršenjem. Zaključila je i da je razumno očekivati smanjenje broja putnika iz Kanade i SAD-a, što bi uzrokovalo znatni gospodarski gubitak za EU bez postizanja potpunog viznog reciprociteta za sve državljane EU-a.

Komisija je pozvala Europski parlament i Vijeće da hitno pokrenu rasprave te da zauzmu stajalište najkasnije do 12. srpnja 2016. o najprikladnijim sljedećim koracima u kontekstu procjene posljedica suspenzije ukidanja viza navedene u Komunikaciji iz travnja.

Ovom se Komunikacijom razmatra napredak koji je postignut nakon donošenja Komunikacije iz travnja u raspravama s Kanadom i SAD-om, izvješćuje o stajalištima kao odgovor na Komunikaciju te utvrđuju idući koraci.

II. RAZVOJ DOGAĐAJA NAKON DONOŠENJA KOMUNIKACIJE IZ TRAVNJA RADI POSTIZANJA POTPUNOG VIZNOG RECIPROCITETA

Brunej (obavijest poslala Hrvatska)

U Komunikaciji se navodi da potpuni vizni reciprocitet nije postignut s Brunejem, no na temelju nedavnih kontakata prepoznati su pozitivni pomaci. Istodobno s donošenjem Komunikacije iz travnja Brunej je 12. travnja 2016. formalno ukinuo zahtjev za vizu za državljane Hrvatske, a državljanima Lihtenštajna omogućio boravak od 90 dana bez vize. Ta je obavijest službeno poslana 13. travnja. Komisija pozdravlja rješavanje slučaja viznog reciprociteta s Brunejem².

Kanada (obavijest poslale Bugarska i Rumunjska)

¹ 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. 74-80).

² Vidjeti Dnevne novosti od 14. travnja 2016.

U Komunikaciji iz travnja Komisija je naglasila potrebu za ostvarivanjem potpunog viznog reciprociteta te pozvala Kanadu da iskaže svoju predanost uvođenjem konkretnih mjera za postizanje potpunog viznog reciprociteta za svih 28 država članica Europske unije. Kako bi se taj cilj ostvario, održan je niz sastanaka na visokoj razini s Kanadom u posljednjih nekoliko mjeseci. Predsjednici Jean-Claude Juncker i Donald Tusk raspravljali su o tom pitanju s kanadskim premijerom Justinom Trudeauom na marginama sastanka skupine G7 u Japanu 27. svibnja. Predsjednik Europskog parlamenta Martin Schulz i rumunjski premijer Dacian Cioloș također su se sastali s premijerom Trudeauom 18. svibnja i 15. lipnja. Na ministarskoj razini povjerenik Dimitrios Avramopoulos sastao se s kanadskim ministrom za imigraciju Johnom McCallumom 23. svibnja, a visoka predstavnica/potpredsjednica Komisije Federica Mogherini sastala se 8. lipnja s kanadskim ministrom vanjskih poslova Stéphanom Dionom, ministrom za imigraciju Johnom McCallumom i ministricom trgovine Chrystiom Freeland.

Bugarska i Rumunjska istaknule su na najvišoj političkoj razini značaj viznog reciprociteta u okviru Sporazuma o strateškom partnerstvu EU-a i Kanade te osobito pripremu za potpisivanje i ratifikaciju Sveobuhvatnog gospodarskog i trgovinskog sporazuma EU-a i Kanade (CETA). Obje države članice tvrde i bi se gospodarske koristi nakon stupanja na snagu CETA-e umanjile zbog toga što bugarskim i rumunjskim državljanima, uključujući poslovne ljude i potrošače, ne bi bila dopuštena putovanja u Kanadu bez vize.

Istodobno je na tehničkoj razini kanadska misija stručnjaka upućena u Rumunjsku između 9. i 15. lipnja u cilju izgradnje povjerenja te kako bi se kanadskim stručnjacima omogućilo da utvrde moguće rizike i navedu opcije za ublažavanje takvih rizika ili problema povezanih s ukidanjem zahtjeva za vizu. Obje su se strane pozitivno izjasnile o misiji. Kanadske vlasti planirale su sličnu misiju stručnjaka u Bugarskoj između 21. i 27. srpnja.

Vizni reciprocitet bio je i predmet rasprave na Zajedničkom savjetovanju o migracijama i azilu 28. lipnja na kojem su sudjelovali predstavnici kanadskog ministarstva za imigraciju, građanstvo i izbjeglice te predstavnici Europske komisije. Na tom su sastanku kanadski predstavnici objasnili da će, nakon misije stručnjaka, kanadsko ministarstvo za imigraciju, građanstvo i izbjeglice procijeniti mogućnosti ukidanja zahtjeva za vizu za bugarske i rumunjske državljane.

Kako je navedeno u Komunikaciji iz travnja, ovisno o napretku u ostvarivanju potpunog viznog reciprociteta, tijekom pregovora s Kanadom raspravljalo se i o mogućnosti uspostave prijelaznog tehničkog rješenja– postupnog proširenja elektroničkog odobrenja putovanja (eTA) na bugarske i rumunjske državljane³. Cilj EU-a je i dalje potpuni vizni reciprocitet za sve bugarske i rumunjske državljane. Komisija stoga istražuje sva rješenja i mogućnosti s dotičnim državama članicama. U tom će se kontekstu o najavi kanadskih vlasti od 28. lipnja 2016. o ukidanju zahtjeva za vizu za državljane Meksika pod određenim uvjetima i zahtjevima od 1. prosinca 2016. i dalje raspravljati s kanadskom stranom.

Intenzivne pripreme i konstruktivne rasprave prethodile su sastanku na ministarskoj razini s Kanadom, Bugarskom, Rumunjskom i Komisijom, koji se održao 11. srpnja u Bruxellesu, radi preispitivanja ostvarenog napretka te rasprave o budućim koracima prema ostvarivanju potpunog viznog reciprociteta. Na tom se sastanku Kanada obvezala izvijestiti početkom jeseni o rezultatima procjene i rasporedu za ukidanje zahtjeva za vize, uključujući potrebne elemente suradnje s Bugarskom i Rumunjskom.

³ Za detalje: Izvješće Komisije o procjeni stanja izostanka reciprociteta u području vizne politike (C(2015) 7455 final od 5.11.2015., str. 4. i COM(2016) 221 final.

Unatoč činjenici da se konstruktivne rasprave s Kanadom pojačano vode posljednjih mjeseci na najvišoj političkoj razini, bugarski i rumunjski državljani još uvijek moraju posjedovati vize kako bi putovali u Kanadu. Komisija napominje predanost kanadske vlade nastavku suradnje s EU-om prema ostvarivanju potpunog viznog reciprociteta za sve državljane EU-a. Stoga će se Komisija i dalje zalagati za potpuni vizni reciprocitet u koordinaciji s Bugarskom i Rumunjskom kako bi se ubrzalo postizanje rezultata. Komisija sa zadovoljstvom iščekuje sastanak na vrhu Europske unije i Kanade, koji će se održati 27. listopada 2016. i na kojem će se moći potvrditi konkretan napredak u ukidanju zahtjeva za vizu za bugarske i rumunjske državljane.

Sjedinjene Američke Države (obavijest poslali Bugarska, Cipar, Hrvatska, Poljska i Rumunjska)

U Komunikaciji iz travnja Komisija je istaknula potrebu za ostvarivanjem potpunog viznog reciprociteta te pozvala SAD da iskaže svoju predanost uvođenjem konkretnih mjera za postizanje potpunog viznog reciprociteta za svih 28 država članica Europske unije. Stoga se intenziviraju kontakti sa SAD-om, na tehničkoj i političkoj razini.

Povjerenik Avramopoulos je 15. travnja, ubrzo nakon donošenja Komunikacije iz travnja, o tom pitanju razgovarao s ministrom domovinske sigurnosti Jehom Johnsonom. Istodobno, delegacija EU-a u Washingtonu redovito je isticala potrebu za ostvarivanjem potpunog reciprociteta prilikom obraćanja Kongresu.

Na ministarskom sastanku za pravosuđe i unutarnje poslove EU-a i SAD-a, koji se održao 2. lipnja, raspravljalo se pojedinostima viznog reciprociteta. Predstavnici upravnih tijela SAD-a potvrdili su svoju predanost suradnji s EU-om i pet dotičnih država članica radi postizanja potpunog viznog reciprociteta, no napomenuli su da Kongres Sjedinjenih Američkih Država nije promijenio svoje stajalište i da je daljnji napredak prije predstojećih predsjedničkih izbora i izbora za Kongres malo vjerojatan. Naveli su i sigurnosne probleme kao razlog zbog kojeg SAD ne širi program ukidanja viza na pet dotičnih država članica EU-a.

SAD je u više navrata izrazio negodovanje protiv svih mjera EU-a koje bi mogle imati štetne učinke i koje nadilaze pitanje viznog reciprociteta. Naglasio je da bi nametanje viza građanima SAD-a građana zasigurno imalo za posljedicu ponovno uvođenje zahtjeva za vizu za sve građane EU-a na razini Kongresa. Osvrćući se na ideje koje je Komisija iznijela u Komunikaciji iz travnja (tj. proširenje elektroničkog sustava za odobrenje putovanja na neke kategorije putnika), SAD je odgovorio da postojeće zakonodavstvo ne omogućuje takvu fleksibilnost te je isključio mogućnost uvođenja zakonodavnih prijedloga u tu svrhu u bliskoj budućnosti. Istodobno, SAD je istaknuo neke dostupne olakšice u pogledu zahtjeva za vizu i postupka izdavanja, prepoznajući koliko je to pitanje osjetljivo. To se odnosi na produljenje viza te uključuje pružanje određenih olakšica podnositeljima zahtjeva za vizu (tj. izuzeće od uzimanja otisaka prstiju i razgovora). Međutim, ti su elementi na snazi već neko vrijeme i to se ne može smatrati napretkom u pogledu postizanja potpunog viznog reciprociteta.

U Kongresu SAD-a od travnja nije zabilježen konkretan napredak za državljane EU-a na temelju aktualnih zakonodavnih inicijativa SAD-a, osobito programa „Radna mjesta otvorena na temelju Zakona o putovanju iz 2015.”⁴(*Jobs Originating through Launching Travel Act of 2015*) i „Zakon o jednakoj zaštiti na putovanjima iz 2016.”⁵(*Equal Protection in Travel Act of 2016*).

⁴ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1401>

⁵ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4380/text>

Vizni reciprocitet bio je jedna od tema tijekom posjeta delegacije Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE) Europskog parlamenta u Washingtonu od 16. do 18. svibnja.

Treba napomenuti da je Ured za reviziju vlade SAD-a izdao izvješće 7. lipnja o razmjeni informacija između partnerskih zemalja programa ukidanja viza i SAD-a o identitetu i kaznenoj evidenciji terorista te izgubljenim i ukradenim putovnicama. U izvješću se navodi da je SAD prikupio informacije od partnerskih zemalja programa ukidanja viza za više od 12 000 osumnjičenih terorista, uključujući gotovo 5 000 osoba koje nadležna tijela SAD-a nisu prethodno identificirala. Komisija smatra da je ta razmjena informacija iznimno bitna. Time se ukazuje na to da program ukidanja viza olakšava život milijunima osoba koje zakonito putuju transatlantskom rutom, ali i da SAD od njega ima znatnu sigurnosnu korist. U izvješću se navodi i da se razmjena informacija eksponencijalno povećavala tijekom prošle godine.

Komisija napominje da je tu činjenicu naglasio i zamjenik ministra domovinske sigurnosti Alejandro Mayorkas i koordinator za borbu protiv terorizma Justin Siberell (Ministarstvo vanjskih poslova) na saslušanju Odbora za domovinsku sigurnost Senata SAD-a 26. svibnja⁶ na kojem su priznata i nedavna postignuća EU-a u području sigurnosti, npr. Direktiva EU-a o evidenciji podataka o putnicima ili osnivanje Europskog centra za borbu protiv terorizma u okviru Europol.

Unatoč intenziviranju političkih i tehničkih kontakata, nema naznaka napretka u odnosima sa SAD-om kao što je bio slučaj s Kanadom. Tijekom posljednja tri mjeseca SAD nije ostvario napredak u ukidanju viza za bugarske, hrvatske, ciparske, poljske i rumunjske državljane kako bi mogli putovati u SAD. Stoga će se Komisija i dalje zalagati za potpuni vizni reciprocitet u koordinaciji s pet dotičnih država članica kako bi se ubrzalo postizanje rezultata. U tom će pogledu Komisija iskoristiti sve prilike, uključujući zajednički doručak Vijeća EU-a za vanjske poslove i državnog tajnika Johna Kerrya 18. srpnja i sljedeći sastanak ministara i viših dužnosnika za pravosuđe i unutarnje poslove EU-a i SAD-a, koji je predviđen prije kraja 2016., kako bi se istražili daljnji koraci i sve opcije ili potrebne mjere za postizanje tog cilja.

III. STAJALIŠTA KAO ODGOVOR NA KOMUNIKACIJU IZ TRAVNJA

U Komunikaciji iz travnja Komisija je pozvala Europski parlament i Vijeće da hitno pokrenu rasprave o trenutnom mehanizmu reciprociteta i zauzmu stajalište o najprikladnijim sljedećim koracima u kontekstu iznesenih procjena. Pozvala je dvije institucije da obavijeste Komisiju o svojim stajalištima najkasnije do 12. srpnja 2016.

U **Europskom parlamentu** nije se održala rasprava na plenarnoj sjednici radi zauzimanja stajališta. Predsjednik Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (LIBE) uputio je pismo Komisiji 7. lipnja u kojem od Komisije zahtijeva donošenje delegiranih akata predviđenih Uredbom što je prije moguće. U pismu predsjednika Odbora LIBE navodi se da Komisija ima obvezu donijeti delegirani akt u skladu s člankom 1. stavkom 4. točkom (f) Uredbe kojim se privremeno suspendira izuzeće od zahtjeva za vizu za državljane dotične treće zemlje, s obzirom na to da Sjedinjene Američke Države i Kanada nisu ukinule zahtjev za vizu u roku od 24 mjeseca od obavijesti o izostanku reciprociteta koju je dostavila dotična država članica EU-a. U pismu se od Komisije traži da poštuje tu pravnu obvezu i donese potrebne delegirane akte što je prije moguće, podsjećajući da u skladu s člankom 265. UFEU-

⁶ <http://www.hsgac.senate.gov/hearings/protecting-america-from-the-threat-of-isis>

a institucija EU-a može pokrenuti postupak pred Sudom Europske unije ako Komisija ne bude djelovala.

Vijeće nije to pitanje stavilo na dnevni red Vijeća ministara i Predsjedništva niti je izrazilo stajalište o trenutnom mehanizmu reciprociteta u kontekstu procjene iznesene u Komunikaciji.

Među državama članicama **Bugarska i Rumunjska** jasno su iznosile svoja stajališta Komisiji i dvjema dotičnim trećim zemljama, posebno Kanadi, i to na najvišoj političkoj razini.

Ostali dionici

I neki su **dionici** izrazili svoja mišljenja o tom pitanju. **Međunarodna udruga zračnih prijevoznika** (IATA) koja broji oko 260 zračnih prijevoznika, što predstavlja 83 % globalnog zračnog prometa, navela je gospodarske posljedice uvođenja novih zahtjeva za putnike iz Kanade i SAD-a u EU⁷. Udruga je navela i podatke iz Europske putničke komisije, prema kojima više od 30 milijuna kanadskih i američkih turista posjećuje Europu svake godine, a njihova ukupna potrošnja iznosila je 2014. više od 54 milijarde USD. Nadalje, 31 predstavnik **industrije turizma** uputio je zajedničko pismo Odboru LIBE Europskog parlamenta u kojem navodi da bi suspenzija ukidanja viza za kanadske i američke državljane utjecala na pad turističkih dolazaka iz SAD-a i Kanade, uzrokovala pad prihoda u europskom sektoru turizma i putovanja te ugrozila tisuće radnih mjesta u Europi⁸.

IV. ZAKLJUČCI

Komisija pozdravlja ostvarenje potpunog viznog reciprociteta s Brunejem.

Kad je riječ o Kanadi, Komisija napominje da unatoč pojačanom i konstruktivnom dijalogu te suradnji s kanadskim vlastima u posljednja tri mjeseca radi postizanja potpunog viznog reciprociteta, bugarski i rumunjski državljani još uvijek moraju posjedovati vizu kako bi putovali u Kanadu. Stoga će se Komisija i dalje zalagati za potpuni vizni reciprocitet u koordinaciji s Bugarskom i Rumunjskom kako bi se ubrzalo postizanje rezultata. U tom pogledu, na sastanku ministara 11. srpnja u Bruxellesu Kanada se obvezala izvijestiti početkom jeseni o rezultatima procjene i rasporedu za ukidanje zahtjeva za vize, uključujući potrebne elemente suradnje s Bugarskom i Rumunjskom. Komisija sa zadovoljstvom iščekuje sastanak na vrhu Europske unije i Kanade, koji će se održati 27. i 28. listopada 2016., na kojem će se moći potvrditi konkretan napredak u ukidanju zahtjeva za vizu za bugarske i rumunjske državljane.

Kad je riječ o Sjedinjenim Američkim Državama, Komisija navodi da tijekom posljednja tri mjeseca SAD nije ostvario napredak u ukidanju viza za bugarske, hrvatske, ciparske, poljske i rumunjske državljane kako bi mogli putovati u SAD. Stoga će Komisija, kako je ranije navedeno, iskoristiti sve mogućnosti te će se i dalje zalagati za potpuni vizni reciprocitet u koordinaciji s pet dotičnih država članica kako bi se ubrzalo postizanje rezultata.

Komisija će blisko surađivati s Europskim parlamentom i Vijećem kako bi postigla jedinstven stav Europske unije o tom važnom pitanju te će izvijestiti o daljnjem napretku prije kraja godine.

⁷ <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2016-06-02-07.aspx>

⁸ <http://www.tourismmanifesto.eu/#!blank/c20x9>