



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 18.10.2023.
COM(2023) 642 final

2023/0371 (COD)

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1806 u pogledu revizije mehanizma suspenzije

OBRAZLOŽENJE

1. KONTEKST PRIJEDLOGA

• Razlozi i ciljevi prijedloga

Putovanje bez vize donosi znatne koristi EU-u i partnerima diljem svijeta. Putovanje čini praktičnijim i važan je alat za promicanje međuljudskih kontakata, turizma, gospodarskog razvoja i kulturne razmjene. EU trenutačno ima bezvizni režim sa 60 trećih zemalja¹. U okviru tog režima državljani tih zemalja mogu bez vize ući u schengenski prostor radi kratkotrajnog boravka u trajanju do 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana. Bezvizna politika EU-a temelji se na načelu viznog reciprociteta.

Putovanje bez vize donosi bitne koristi građanima obiju strana, čime se dodatno jačaju odnosi EU-a s partnerima. Njime se potiče sektor putovanja i turizma, koji je, prema procjenama OECD-a, 2019. činio oko 7 % svjetskog izvoza² i činio je oko 4,4 % BDP-a zemalja OECD-a³. Putovanjem bez vize promiču se i kulturne i akademske razmjene. Njime se također potiču diplomatski odnosi i međunarodna suradnja, što dovodi do povećane političke interakcije u različitim područjima, od trgovinske i gospodarske suradnje, sigurnosti, inovacija i tehnologije.

Broj putnika između EU-a i trećih zemalja izuzetih od obveze posjedovanja vize 2019. iznosio je 364,8 milijuna. To je povećanje od 7 % u odnosu na 2018.⁴

Istodobno, Komisijino praćenje bezviznog režima EU-a, uključujući izvješća u okviru mehanizma suspenzije viza⁵, pokazalo je da putovanje bez vize može dovesti i do znatnih migracijskih i sigurnosnih izazova.

Putovanje bez vize može dovesti do povećanja nezakonitih migracija zbog toga što putnici kojima nije potrebna viza prekoračuju dopušteno trajanje boravka ili zbog velikog broja zahtjeva za azil iz trećih zemalja čijim državljanima nije potrebna viza s niskim stopama priznavanja (neobrazloženi zahtjevi za azil). Nadalje, zbog nedovoljnog usklađivanja viznog

¹ S popisa Priloga II. Uredbi (EU) 2018/1806 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL L 303, 28.11.2018., str. 39.). Usto, od obveze posjedovanja vize izuzeti su državljani dvaju posebnih upravnih područja Kine (Hong Kong i Makao) i jednog teritorijalnog tijela koje najmanje jedna država članica EU-a ne priznaje kao državu (Tajvan) te, najkasnije do 1. siječnja 2024., Kosova*.

² Godina 2019. posljednja je reprezentativna referentna godina prije ograničenja putovanja zbog pandemije bolesti COVID-19.

³ Safe-and-seamless-travel-and-improved-traveller-experience-OECDReport-for-the-G20-TWG_merged.pdf

⁴ Pet najvećih odredišta u EU-u za putnike iz zemalja izvan EU-a izuzetih od obveze posjedovanja vize 2019. bilo je: Španjolska (61,1 milijun), Francuska (54,7 milijuna), Italija (51,1 milijun), Njemačka (49,2 milijuna), Grčka (25,8 milijuna).

⁵ Člankom 8. stavkom 4. Uredbe (EU) 2018/1806 od Komisije se zahtijeva da prati kontinuirano ispunjavanje posebnih zahtjeva koji se temelje na članku 1. i koji su se primjenjivali pri procjeni primjerenosti odobravanja liberalizacije viznog režima u trećim zemljama čiji su državljani izuzeti od obveze posjedovanja vize kad putuju na državno područje država članica nakon uspješno zaključenog dijaloga o liberalizaciji viznog režima između Unije i te treće zemlje. Komisija je u tu svrhu od 2017. donijela pet izvješća u okviru mehanizma suspenzije viza, koja obuhvaćaju partnerske zemlje oslobođene obveze posjedovanja vize na zapadnom Balkanu (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija) i u Istočnom partnerstvu (Gruzija, Moldova i Ukrajina). Nadalje, Komisija redovito prati bezvizne režime s ostalim trećim zemljama s obzirom na mogućnost pokretanja mehanizma suspenzije na njezinu inicijativu, u skladu s člankom 8. stavkom 3. Uredbe (EU) 2018/1806.

režima s viznom politikom EU-a zemlje čijim državljanima nije potrebna viza mogu postati tranzitno čvorište za nezakonite ulaske u EU.

Osim toga, programi za dodjelu državljanstva ulagačima koje provode treće zemlje s bezviznim pristupom EU-u mogu dovesti do rizika ili prijetnji javnom poretku ili unutarnjoj sigurnosti država članica, uključujući one povezane s infiltracijom u organizirani kriminal, pranjem novca, utajom poreza i korupcijom. Programi za dodjelu državljanstva ulagačima usmjereni su na privlačenje ulaganja dodjeljivanjem prava na državljanstvo dotične zemlje ulagačima iz trećih zemalja pod manje strogim uvjetima nego u okviru uobičajenih režima naturalizacije⁶. Ako državljani trećih zemalja kojima bi inače bila potrebna viza za EU steknu državljanstvo zemlje oslobođene obveze posjedovanja vize zahvaljujući navedenim programima, mogu ih upotrijebiti za zaobilazanje redovnog postupka izdavanja viza za kratkotrajni boravak i procjene migracijskih i sigurnosnih rizika u sklopu tog postupka.

Nedavna geopolitička događanja snažno su utjecala na sigurnost i vanjske granice država članica, što ukazuje na to da vanjsko uplitanje može predstavljati ozbiljnu prijetnju sigurnosti država članica. U listopadu 2021. Europsko vijeće donijelo je zaključke⁷ u kojima Komisiju poziva da predloži promjene pravnog okvira EU-a kako bi se osigurao odgovarajući odgovor na hibridne napade. Mehanizam suspenzije viza bio bi dio instrumenta EU-a za odgovor na hibridne prijetnje, posebice na instrumentalizaciju migranata pod pokroviteljstvom države.

Mehanizam suspenzije uspostavljen Uredbom (EU) 2018/1806⁸ predstavlja zaštitnu mjeru protiv zlorabe putovanja bez vize. Njegova je svrha omogućiti privremenu suspenziju izuzeća od obveze posjedovanja vize u slučaju iznenadnog i znatnog povećanja nezakonitih migracija ili sigurnosnih rizika. Međutim, s obzirom na sve veće izazove koji proizlaze iz nezakonitih migracija i prijetnji sigurnosti EU-a, postalo je jasno da taj mehanizam treba dodatno ojačati i poboljšati.

Stoga je u dopisu Europskom vijeću od 20. ožujka 2023. predsjednica von der Leyen predložila da će „Komisija rigoroznije pratiti usklađivanje vizne politike i iznijeti sveobuhvatno izvješće koje će postaviti temelje za zakonodavni prijedlog o izmjeni mehanizma suspenzije viza”. Zato je Komisija 30. svibnja 2023. donijela Komunikaciju o praćenju EU-ovih režima putovanja bez vize⁹ te uvela postupak savjetovanja. U Komunikaciji se razmatra funkcioniranje bezviznih režima EU-a i utvrđuju glavni problemi u području nezakonitih migracija i sigurnosti.

Kako bi se djelotvorno riješilo mnoštvo izazova koji proizlaze iz putovanja bez vize u geopolitičkom kontekstu koji se stalno mijenja i uzimajući u obzir savjetovanje s Europskim parlamentom, državama članicama i drugim dionicima, ovim se prijedlogom mehanizam suspenzije nastoji prilagoditi navedenim izazovima, i to izmjenom relevantnih odredbi utvrđenih u članku 8. Uredbe (EU) 2018/1806.

⁶ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Programima za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima u Europskoj uniji, COM(2019) 12 final.

⁷ Sastanak Europskog vijeća (21. i 22. listopada 2021.) – zaključci.

⁸ Uredba (EU) 2018/1806 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva, SL L 303, 28.11.2018., str. 39.

⁹ COM(2023) 297 final.

Mehanizam suspenzije putovanja bez vize

Uredbom (EU) 2018/1806 predviđa se potpuno usklađivanje u pogledu trećih zemalja čiji državljani podliježu zahtjevu posjedovanja vize za prelazak vanjskih granica država članica (dalje u tekstu i „obveza posjedovanja vize”) i onih čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva. Uredbom se predviđa i mogućnost privremene suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize (dalje u tekstu „mehanizam suspenzije”).

Navedeni „mehanizam suspenzije” prvi je put uveden 2013.¹⁰, a glavna mu je svrha omogućiti privremenu suspenziju izuzeća od obveze posjedovanja vize u slučaju iznenadnog i znatnog povećanja nezakonitih migracija. Mehanizam je zatim revidiran 2017.¹¹ tako da se državama članicama olakša obavješćivanje o okolnostima zbog kojih bi se izuzeće moglo suspendirati i da se Komisiji omogući pokretanje mehanizma suspenzije na vlastitu inicijativu.

Trenutačno se na temelju članka 8. stavaka 2., 3. i 4. Uredbe (EU) 2018/1806 mehanizam suspenzije viza može pokrenuti u slučaju:

- znatnog povećanja (tj. povećanja iznad praga od 50 %) broja državljana dotične treće zemlje kojima je odbijen ulazak ili za koje je ustanovljeno da neovlašteno borave na državnom području države članice,
- znatnog povećanja (tj. povećanja iznad praga od 50 %) broja zahtjeva za azil državljana dotične treće zemlje za koje je stopa priznavanja niska,
- smanjene suradnje s dotičnom trećom zemljom na ponovnom prihvatu,
- povećanog rizika ili neposredne prijetnje za javni poredak ili unutarnju sigurnost država članica, posebno znatnog povećanja broja teških kaznenih djela povezanih s državljanima dotične treće zemlje,
- kad je riječ o trećim zemljama koje su dobile izuzeće od obveze posjedovanja vize nakon dijaloga o liberalizaciji viznog režima, neusklađenosti s posebnim zahtjevima koji su se primjenjivali pri procjeni primjerenosti odobravanja liberalizacije viznog režima.

Kako bi pokrenula postupak suspenzije, Komisija nakon ispitivanja obavijesti država članica ili provedene analize mora o tome obavijestiti Europski parlament i Vijeće te potom može odlučiti da je potrebno i djelovanje te pokrenuti mehanizam. Do pokretanja postupka suspenzije dolazi automatski ako obična većina država članica Komisiju obavijesti o postojanju jedne od prethodno navedenih okolnosti ili više njih.

Postupak suspenzije sastoji se od triju faza:

- (1) suspenzija izuzeća od obveze posjedovanja vize ima početno trajanje od devet mjeseci, a o njoj se odlučuje provedbenim aktom Komisije. Tijekom razdoblja suspenzije Komisija treba uspostaviti pojačani dijalog s dotičnom trećom zemljom radi ispravljanja predmetnih okolnosti;

¹⁰ 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.

¹¹ Uredba (EU) 2017/371 Europskog parlamenta i Vijeća od 1. ožujka 2017. 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 (revizija mehanizma suspenzije), SL L 61, 8.3.2017., str. 1.–6.

- (2) ako se okolnosti koje su dovele do suspenzije nastave, suspenziju je delegiranim aktom potrebno produljiti za dodatnih 18 mjeseci;
- (3) ako se rješenje ne pronade prije kraja druge faze, Komisija može predložiti trajno ukidanje izuzeća od obveze posjedovanja vize i premještanje treće zemlje iz Priloga II. u Prilog I. Uredbi (EU) 2018/1806 u redovnom zakonodavnom postupku.

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

U Uredbi (EU) 2018/1806 navedene su treće zemlje čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica država članica i zemlje čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva. Uredbu (EU) 2018/1806 primjenjuju sve države članice (uz iznimku Irske). Primjenjuju je i Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska. Ta je uredba dio zajedničke vizne politike EU-a za kratke boravke u trajanju do 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana.

Izmjena je u skladu s najnovijim velikim promjenama u području vizne i granične politike, čiji je cilj jačanje sigurnosti schengenskog područja, i to:

- nedavno revidiranom Uredbom o viznom informacijskom sustavu (VIS)¹², koja će omogućiti temeljitije provjere podobnosti podnositelja zahtjeva za vizu i riješiti pitanje nedostatka sigurnosnih informacija boljom razmjenom informacija između država članica te omogućiti bolje suzbijanje otmica i trgovine djecom snižavanjem dobne granice za uzimanje otisaka prstiju za maloljetnike. Ujedno će se proširiti vizni informacijski sustav kako bi uključio vize za dugotrajni boravak i boravišne dozvole,
- europskim sustavom za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS)¹³, koji je dio okvira za pametne granice i interoperabilnost te kojim se uvodi internetsko odobrenje putovanja za državljane trećih zemalja koji ne moraju imati vizu,
- sustavom ulaska/izlaska (EES)¹⁴, u okviru kojeg će se zahtijevati da svaki putnik koji posjećuje schengensko područje radi kratkotrajnog boravka zabilježi svoj ulazak i izlazak na vanjskim graničnim prijelazima kako bi se omogućilo otkrivanje osoba koje su prekoračile trajanje dopuštenog boravka,
- drugom generacijom Schengenskog informacijskog sustava (SIS II), koji omogućuje razmjenu informacija između nacionalnog nadzora državne granice, carinskih i policijskih tijela te osigurava da se slobodno kretanje ljudi u EU-u može odvijati u sigurnim uvjetima¹⁵.

¹² Uredba (EZ) br. 767/2008 o viznom informacijskom sustavu i razmjeni podataka među državama članicama o vizama za kratkotrajni boravak (Uredba o VIS-u).

¹³ Uredba (EU) 2018/1240 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. rujna 2018. o uspostavi europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i izmjeni uredaba (EU) br. 1077/2011, (EU) br. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 i (EU) 2017/2226.

¹⁴ Uredba (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2017. o uspostavi sustava ulaska/izlaska (EES) za registraciju podataka o ulasku i izlasku te podataka o odbijanju ulaska za državljane trećih zemalja koji prelaze vanjske granice država članica i određivanju uvjeta za pristup EES-u za potrebe izvršavanja zakonodavstva te o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma i uredbi (EZ) br. 767/2008 i (EU) br. 1077/2011.

¹⁵ Uredba (EU) 2018/1860 o upotrebi Schengenskog informacijskog sustava za vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, Uredba (EU) 2018/1861 o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog informacijskog sustava (SIS) u području granične kontrole i o izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma, Uredba (EU) 2018/1862 o uspostavi, radu i upotrebi Schengenskog

- **Dosljednost u odnosu na druge politike Unije**

Ova je inicijativa u skladu s politikama EU-a o migracijama, upravljanju granicama i sigurnosti jer je njezin glavni cilj rješavanje sigurnosnih rizika i rizika od nezakonitih migracija za schengensko područje.

Konkretno, predložena revizija mehanizma suspenzije pridonijet će promicanju ciljeva EU-a u području migracija i sigurnosti suzbijanjem mogućih zlouporaba koje su povezane s putovanjem bez vize, a koji predstavljaju niz rizika za države članice u pogledu nezakonitih migracija, javnog poretka i sigurnosti.

Navedena je inicijativa u skladu s vanjskim odnosima EU-a (uključujući pitanja ljudskih prava i temeljnih sloboda), a posebno s njegovom politikom proširenja u pogledu trećih zemalja čijim državljanima nije potrebna viza koje imaju izgleda za pristupanje.

2. PRAVNA OSNOVA, SUPSIDIJARNOST I PROPORCIONALNOST

- **Pravna osnova**

Pravna je osnova prijedloga članak 77. stavak 2. točka (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), kojim se Unija ovlašćuje za razvoj mjera koje se odnose na zajedničku viznu politiku i druge dozvole za kratkotrajni boravak. Predložena će izmjena Uredbe predstavljati razvoj schengenske pravne stečevine.

- **Supsidijarnost (za neisključivu nadležnost)**

Mehanizam suspenzije iz Uredbe (EU) 2018/1806 sastavni je dio zajedničke vizne politike EU-a. Cilj jačanja tog mehanizma može se postići samo djelovanjem na razini Unije, to jest izmjenom Uredbe. Države članice ne mogu pojedinačno raditi na postizanju cilja politike.

- **Proporcionalnost**

U skladu s načelom proporcionalnosti utvrđenim u članku 5. stavku 4. UFEU-a prirodu i intenzitet određene mjere treba prilagoditi utvrđenom problemu. Sva pitanja koja se obrađuju u ovoj zakonodavnoj inicijativi zahtijevaju zakonodavno djelovanje na razini EU-a koje bi državama članicama omogućilo djelotvorno rješavanje navedenih problema.

Glavna je svrha ovog prijedloga da mehanizam suspenzije postane bolje opremljen za pružanje brzog i odlučnog odgovora na nove izazove u području nezakonitih migracija i sigurnosti koje predstavljaju treće zemlje čijim državljanima nije potrebna viza, kao i za suzbijanje bilo kakve zlouporabe putovanja bez vize.

Isto tako bi mehanizam suspenzije trebao ostati krajnja mjera, bez ikakva automatizma, a u svakoj odluci trebalo bi i dalje uzimati u obzir sveukupne odnose između EU-a i dotičnih trećih zemalja, kao i opći politički kontekst.

Predložene izmjene ne bi prelazile okvire potrebne za postizanje ciljeva koji su objašnjeni u prethodnim odjeljcima.

- **Odabir instrumenta**

Ciljevi ovog prijedloga mogu se postići samo zakonodavnim aktom kojim se izmjenjuje postojeći mehanizam suspenzije. Stoga je potrebna uredba o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1806.

informacijskog sustava (SIS) u području policijske suradnje i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima.

3. REZULTATI EX POST EVALUACIJA, SAVJETOVANJA S DIONICIMA I PROCJENA UČINKA

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

Mehanizam suspenzije uspostavljen Uredbom (EU) 2018/1806 pokrenut je dvaput, i to: prvi put u svibnju 2019. nakon primitka obavijesti države članice u kojoj je prijavljeno povećanje broja neosnovanih zahtjeva za azil i teških kaznenih djela koja su počinili državljani treće zemlje oslobođene obveze posjedovanja vize; drugi put 2022. nakon analize Komisije koja je dovela do privremene suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize za treću zemlju zbog provedbe programa za dodjelu državljanstva ulagačima, što je predstavljalo povećan rizik za unutarnju sigurnost i javnu politiku država članica.

Obavijest Komisiji koju je država članica dostavila u svibnju 2019. pokazala je da se pragovi za pokretanje mehanizma suspenzije ne mogu dosegnuti unatoč prijavljenom povećanju broja neutemeljenih zahtjeva za azil i teških kaznenih djela državljana zemlje oslobođene obveze posjedovanja vize registriranih u toj državi članici. Iako je Komisija u svojoj procjeni zaključila da u tom slučaju nisu ispunjeni uvjeti za pokretanje mehanizma, nekoliko država članica u raspravama Vijeća smatralo je da bi ti pragovi trebali biti niži.

Kako je predviđeno člankom 9. stavkom 2. i člankom 10. stavkom 3. Uredbe (EU) 2018/1806, Komisija je 2021. predstavila izvješće o djelotvornosti mehanizma suspenzije i o delegiranju ovlasti u okviru tog mehanizma¹⁶. U izvješću je zaključeno da je, iako mehanizam nije doveo do suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize, njegovo postojanje potaknulo važne reforme u trećim zemljama čijim državljanima nije potrebna viza u području upravljanja migracijama, sigurnosti, vladavine prava i ljudskih prava.

Pokretanje mehanizma 2022. prvi je put dovelo do suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize za treću zemlju¹⁷. Navedeno je iskustvo u praksi istaknulo poteškoće pri pokretanju mehanizma zbog složenosti povezanog postupka te je ponovno ukazalo na to da se ispunjavanje pragova u skladu s trenutačnim pravilima može pokazati teškim i djelovati na štetu cilja pružanja hitnih odgovora radi sprječavanja nezakonitih migracija i sigurnosnih rizika koji proizlaze iz putovanja bez vize.

- **Savjetovanja s dionicima**

U prvim mjesecima 2023. na inicijativu švedskog predsjedništva Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove raspravljalo je o mogućoj reviziji Uredbe (EU) 2018/1806, a posebno mehanizmu suspenzije, što su države članice podržale. Razlog tomu povećanje je broja otkrivenih nezakonitih prelazaka granice u EU zapadnobalkanskom rutom, što je djelomično povezano s nedostatkom usklađenosti vizne politike partnera sa zapadnog Balkana, što je potaknulo promišljanje o potrebi za revizijom mehanizma suspenzije.

Nakon donošenja Komunikacije Komisije o praćenju bezviznih režima EU-a 30. svibnja 2023. o reviziji mehanizma suspenzije raspravljalo u okviru COREPER-a 31. svibnja 2023., na sastanku savjetnika za pravosuđe i unutarnje poslove 1. lipnja 2023. i na Schengenskom vijeću od 8. i 9. lipnja 2023. Države članice snažno su podržale prilagodbu pragova mehanizma suspenzije, kao i proširenje razloga za suspenziju, i to osobito uključivanjem usklađivanja vizne politike – posebno ako bi to moglo dovesti do migracijskih

¹⁶ Izvješće Komisije Europskom Parlamentu i Vijeću o učinkovitosti mehanizma suspenzije viza i o delegiranju ovlasti u okviru tog mehanizma, COM(2021) 603 final.

¹⁷ Provedbena uredba Komisije (EU) 2022/693 od 27. travnja 2022. o privremenoj suspenziji izuzeća od obveze posjedovanja vize za državljane Vanuatua, C(2022) 2309, SL L 129, 3.5.2022., str. 18.–21.

ili sigurnosnih rizika – i programa za dodjelu državljanstva ulagačima kao dodatnih razloga. Države članice usto su pozdravile revidirani pristup praćenju i izvješćivanju o trećim zemljama čijim državljanima nije potrebna viza iz Komunikacije.

Komunikacija je predstavljena i Europskom parlamentu (Odbor LIBE) 28. lipnja 2023. Tijekom rasprave članovi Odbora LIBE pozdravili su inicijativu Komisije da revidira mehanizam suspenzije, posebno u pogledu predloženog uključivanja izričitog razloga za suspenziju koji se odnosi na programe za dodjelu državljanstva ulagačima koje provode treće zemlje čijim državljanima nije potrebna viza, i to kao odgovor na poziv Europskog parlamenta iz Rezolucije od 9. ožujka 2022. s prijedlozima za Komisiju o programima za dodjelu državljanstva i prava boravka na temelju ulaganja¹⁸. Komisija je u Rezoluciji među ostalim pozvana na to da izvrši što veći pritisak kako bi osigurala da treće zemlje koje imaju uspostavljene programe za dodjelu državljanstva ulagačima i koje iskorištavaju mogućnost putovanja bez vize na temelju Priloga II. Uredbi (EU) 2018/1806 ukinu te programe, kao i da podnese prijedlog za izmjenu članka 8. Uredbe (EU) 2018/1806 kako bi se provedba programa za dodjelu državljanstva ulagačima uključila kao razlog za suspenziju izuzeća od obveze posjedovanja vize.

U izradi ovog prijedloga Komisija je nastojala uzeti u obzir glavne prijedloge država članica i članova Odbora LIBE u vezi s načinom revidiranja mehanizma suspenzije i jačanjem obveza praćenja i izvješćivanja.

Naposljetku, u kolovozu 2023. Komisija je objavila poziv za očitovanje¹⁹ radi savjetovanja sa širom javnosti i drugim zainteresiranim dionicima o mogućim načinima poboljšanja mehanizma suspenzije, kao temelj za pripremu prijedloga Komisije. Primljeno je 15 povratnih informacija povezanih s pozivom od putničkih udruženja i udruženja prijevoznika, nevladinih organizacija i građana. U većini tih povratnih informacija naglašena je potreba za tim da mehanizam suspenzije ostane krajnja mjera bez ikakva automatizma te da putnici i industrija budu dovoljno unaprijed i jasno obaviješteni u slučaju aktiviranja suspenzije.

- **Procjena učinka**

Revizija mehanizma suspenzije nema nikakve izravne gospodarske, socijalne ili okolišne 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 učinke moguće suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize 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

Prijedlog nema utjecaj na proračun.

¹⁸ Rezolucija Europskog parlamenta od 9. ožujka 2022. s preporukama Komisiji o programima stjecanja državljanstva i boravišta ulaganjem (2021/2026(INL)).

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13910-EU-visa-policy-revision-of-the-visa-suspension-mechanism_hr

5. DRUGI ELEMENTI

• Planovi provedbe i mehanizmi praćenja, evaluacije i izvješćivanja

Kako je već predviđeno sadašnjim člankom 8. stavkom 4. Uredbe (EU) 2018/1806, za treće zemlje koje su navedene u Prilogu II. nakon uspješnog završetka dijaloga o liberalizaciji viznog režima Komisija će i dalje u potpunosti ocjenjivati usklađenost sa zahtjevima za liberalizaciju viznog režima i izvješćivati o njoj, i to u trajanju od sedam godina od stupanja na snagu liberalizacije viznog režima za predmetnu treću zemlju.

Nakon navedenog sedmogodišnjeg razdoblja izvješćivanje o tim zemljama nastaviti će se, no bit će usmjereno na specifične izazove i prioritete. Komisija može odlučiti izvijestiti i o zemljama čijim državljanima nije potrebna viza u drugim zemljopisnim područjima izvan susjedstva EU-a, s naglaskom na zemlje u kojima se pojave problemi i s kojima bi mogla biti potrebna daljnja suradnja kako bi se reagiralo na određene migracijske i/ili sigurnosne probleme koji bi se mogli procijeniti u okviru mehanizma suspenzije.

• Detaljno obrazloženje posebnih odredaba prijedloga

Ovim se prijedlogom jača i poboljšava nekoliko elemenata mehanizma suspenzije koji je trenutačno uređen člankom 8. Uredbe (EU) 2018/1806. Predloženom izmjenom članak 8. zamjenjuje se nizom novih članaka (od 8. do 8.f). Revizija uključuje nekoliko materijalnih izmjena:

prvo, novim se **člankom 8. stavkom 1. definira privremeni mehanizam suspenzije**. Mehanizam suspenzije može se pokrenuti ako država članica obavijesti Komisiju ili ga Komisija može pokrenuti na temelju vlastite analize. Postupak obavješćivanja država članica utvrđen je u članku 8.b (kojim se zamjenjuju odredbe iz sadašnjeg članka 8. stavka 2.), a postupak kojim Komisija pokreće mehanizam suspenzije utvrđen je u članku 8.c (kojim se zamjenjuju odredbe iz sadašnjeg članka 8. stavka 3. i članka 8. stavka 4.).

U novom članku 8. stavku 2. pojašnjeno je da bi, ako sporazum o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak koji je sklopljen između Unije i treće zemlje navedene u Prilogu II. uključuje odredbe o različitim razlozima za suspenziju ili različitim postupcima, te bi se odredbe trebale primjenjivati umjesto relevantnih odredaba Uredbe.

Drugo, prijedlogom se utvrđuju **uvjeti i postupak suspenzije u člancima od 8.a do 8.f**. U članku 8.a utvrđuju se i mijenjaju svi razlozi i pragovi za suspenziju izuzeća od obveze posjedovanja vize. Razlozi za suspenziju izuzeća od obveze posjedovanja vize uključuju one koji se odnose na povećanje nezakonitih migracija, povećanje broja neutemeljenih zahtjeva za azil, smanjenu suradnju na ponovnom prihvatu i druge slučajeve nesuradnje u pogledu ponovnog prihvata, a koji su trenutačno navedeni zasebno u članku 8. stavcima 2. i 3., kao i neispunjavanje mjerila za liberalizaciju viznog režima, koje je trenutačno navedeno u članku 8. stavku 4.

Uz postojeće razloge, ovim se prijedlogom razlog za suspenziju koji se odnosi na javni poredak i sigurnost iz članka 8.a stavka 1. točke (d) proširuje kako bi se izričito obuhvatile **prijetnje za javni poredak i sigurnost država članica koje proizlaze iz hibridnih prijetnji**

kao što su slučajevi instrumentalizacije migranata pod pokroviteljstvom države radi destabilizacije ili ugrožavanja društva i ključnih institucija²⁰.

U članku 8.a stavku 1. točki (e) uvodi se novi razlog za suspenziju koji se posebno odnosi na **programe za dodjelu državljanstva ulagačima**, koje trenutačno provodi niz trećih zemalja navedenih u Prilogu II. Dotične treće zemlje te programe često reklamiraju kao „zlatne putovnice” s izričitom svrhom omogućivanja putovanja u Uniju bez vize državljanima trećih zemalja kojima bi inače bila potrebna viza. Ti programi svojim korisnicima mogu omogućiti zaobilazanje redovnog postupka izdavanja schengenskih viza, kao i dubinske procjene individualnih migracijskih i sigurnosnih rizika koja se provodi u okviru njega, uključujući moguće izbjegavanje mjera za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma²¹. Iako Unija poštuje pravo suverenih zemalja da odlučuju o vlastitim postupcima naturalizacije, pristup Uniji bez viza ne bi se trebao upotrebljavati kao alat za poticanje pojedinačnih ulaganja u zamjenu za državljanstvo. Kako bi se to pitanje riješilo, EU bi trebao imati mogućnost, na temelju analize Komisije, suspendirati izuzeće od obveze posjedovanja vize za treću zemlju koja odluči provoditi program za dodjelu državljanstva ulagačima, pri čemu se državljanstvo dodjeljuje bez ikakve stvarne veze s dotičnom trećom zemljom, u zamjenu za unaprijed utvrđena plaćanja ili ulaganja.

U članku 8.a stavku 1. točki (f) dodaje se novi razlog za suspenziju kako bi se obuhvatili slučajevi **u kojima bi nedostatak usklađivanja vizne politike treće zemlje** navedene u Prilogu II. s viznom politikom Unije mogao dovesti do toga da državljani trećih zemalja koji nisu državljani predmetne treće zemlje zakonito stignu na državno područje te treće zemlje, a zatim nezakonito uđu na državno područje država članica. Mehanizam suspenzije trebalo bi biti moguće pokrenuti kako bi se spriječili navedeni rizici od nezakonitih migracija, posebno ako je dotična treća zemlja u neposrednoj zemljopisnoj blizini EU-a.

U članku 8.a stavku 2. ovog prijedloga uvodi se mogućnost da **Komisija razmotri različite pragove** kad odlučuje hoće li suspendirati izuzeće od obveze posjedovanja vize u slučajevima znatnog povećanja nezakonitih migracija, broja neutemeljenih zahtjeva za azil ili broja teških kaznenih djela povezanih s državljanima određene treće zemlje nakon pojedinačne ocjene. Komisija posebno treba ocijeniti postoje li u slučajevima o kojima su je obavijestile države članice ili onima koji su obuhvaćeni njezinom analizom posebne okolnosti koje bi opravdale primjenu pragova koji su niži ili viši od onih navedenih u Uredbi. Komisija u svojoj procjeni treba uzeti u obzir stvarni broj nezakonitih prelazaka vanjskih granica države članice, neutemeljenih zahtjeva za azil ili kaznenih djela, broj i veličinu pogođenih država članica i učinak na njihovu cjelokupnu migracijsku situaciju, funkcioniranje njihovih sustava azila ili unutarnju sigurnost, kao i mjere koje je predmetna treća zemlja poduzela kako bi ispravila situaciju.

U članku 8.b utvrđuju se **postupak obavješćivanja Komisije i uvjeti koji trebaju biti ispunjeni** kad u državi članici nastanu okolnosti koje predstavljaju razlog za suspenziju, kao i

²⁰ Kako je definirano u Zajedničkoj komunikaciji Europskom parlamentu i Vijeću: Zajednički okvir za suzbijanje hibridnih prijetnji – odgovor Europske unije, JOIN(2016) 18 final, i Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija: Odgovor na instrumentalizaciju migranata na vanjskim granicama EU-a pod pokroviteljstvom države, JOIN(2021) 32 final.

²¹ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Programima za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima u Europskoj uniji, COM(2019) 12 final, stranica 23.

postupak za Komisijino ispitivanje navedene obavijesti. To je trenutačno uređeno člankom 8. stavkom 2. odnosno člankom 8. stavkom 5. Uredbe (EU) 2018/1806. Opseg obavijesti država članica nije izmijenjen jer i dalje obuhvaća postojeće razloge za suspenziju u pogledu povećanja nezakonitih migracija, broja neosnovanih zahtjeva za azil, smanjene suradnje na ponovnom prihvatu i povećanja broja teških kaznenih djela. S obzirom na to da su novi predloženi razlozi za suspenziju rezervirani za analizu Komisije uređenu člankom 8.c, države članice moći će dostaviti relevantne informacije Komisiji i o tim dodatnim razlozima, no to će moći učiniti izvan okvira formalnog postupka obavješćivanja utvrđenog u članku 8.b.

Člankom 8.b **mijenja se i referentno razdoblje za utvrđivanje postojanja okolnosti** koje mogu dovesti do suspenzije (koje je trenutačno uključeno u članak 8. stavak 2.). Referentno razdoblje mijenja se kako bi obuhvatilo razdoblje od *najmanje* dva mjeseca. To bi omogućilo da se uzmu u obzir i dulja referentna razdoblja (npr. godišnja kretanja), a ne samo iznenadne promjene relevantnih okolnosti.

U članku 8.c utvrđuje se **obveza Komisije da redovito prati postojanje razloga za suspenziju** u pogledu svih trećih zemalja navedenih u Prilogu II., kao i postupak za pokretanje mehanizma suspenzije na temelju Komisijine analize postojanja tih razloga.

U članku 8.d navode se **Komisijine obveze izvješćivanja** o zemljama koje su zaključile dijalog o liberalizaciji viznog režima (koje su trenutačno uređene člankom 8. stavkom 4.) te se uvodi mogućnost da Komisija izvješćuje o bilo kojoj zemlji oslobođenoj obveze posjedovanja vize navedenoj u Prilogu II., na vlastitu inicijativu ili na zahtjev Europskog parlamenta ili Vijeća.

Članci 8.e i 8.f odnose se na postupak suspenzije putem provedbenih odnosno delegiranih akata, što je trenutačno utvrđeno u članku 8. stavku 6. Navedeni postupak izmijenjen je na način da je **trajanje privremene suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize povećano s devet na 12 mjeseci** (za prvu fazu) i **s 18 mjeseci na 24 mjeseca** (za drugu fazu). Time se želi povećati učinkovitost postupka suspenzije i omogućiti dovoljno vremena za dijalog s dotičnom trećom zemljom, kao i za poduzimanje koraka usmjerenih na ispravljanje okolnosti koje su dovele do suspenzije.

Osim toga, u članku 8.e uvodi se **hitni postupak** koji bi Komisiji omogućio suspenziju izuzeća od obveze posjedovanja vize putem provedbenog akta koji se odmah primjenjuje ako Komisija smatra da postoje krajnje hitni razlozi koji zahtijevaju ubrzano djelovanje koje nije moguće osigurati u okviru redovnog postupka, a posebno radi sprečavanja masovnog priljeva državljana trećih zemalja koji nezakonito stižu u državu članicu s državnog područja treće zemlje oslobođene obveze posjedovanja vize za EU ili ozbiljne štete za javni poredak ili unutarnju sigurnost država članica.

U bilo kojoj fazi postupka **suspenzija se može ukinuti čim se isprave okolnosti koje su dovele do suspenzije.** Postupak za ukidanje suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize ako okolnosti koje su dovele do suspenzije prestanu postojati prije završetka predmetne faze privremene suspenzije utvrđen je u članku 8.e stavku 4. i članku 8.f stavku 5.

S obzirom na to da je člankom 8.e predviđen hitni postupak, izmijenjen je i članak 11. kako bi upućivao na odgovarajući postupak iz članka 8. Uredbe (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije.

Prijedlog

UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA**o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1806 u pogledu revizije 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 nacrtu zakonodavnog akta nacionalnim parlamentima,

u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom,

budući da:

- (1) U Uredbi (EU) 2018/1806 Europskog parlamenta i Vijeća²² navode se treće zemlje čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica država članica i zemlje čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva za boravke od najviše 90 dana unutar bilo kojeg razdoblja od 180 dana.
- (2) Mehanizam privremene suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize za državljane treće zemlje navedene u Prilogu II. Uredbi (EU) 2018/1806 („mehanizam suspenzije”) potrebno je ojačati kako bi Unija na raspolaganju imala učinkovitiju zaštitnu mjeru usmjerenu na sprečavanje raznih nezakonitih migracija i rizika za javni poredak i sigurnost koji proizlaze iz trećih zemalja navedenih u Prilogu II., kao i sprečavanje zlouporabe izuzeća od obveze posjedovanja vize putem programa za dodjelu državljanstva ulagačima koje provode te treće zemlje.
- (3) Konkretno, primjenu mehanizma suspenzije potrebno je olakšati proširenjem mogućih razloga za suspenziju, prilagodbom relevantnih pragova i postupaka te jačanjem obveza Komisije u pogledu praćenja i izvješćivanja.
- (4) Unija je sa zemljama navedenima u Prilogu II. Uredbi (EU) 2018/1806 sklopila niz sporazuma o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak koji mogu uključivati razloge za suspenziju ili postupke različite od navedenih u mehanizmu suspenzije i u budućnosti može sklopiti još takvih sporazuma. Budući da Unija poštuje međunarodne sporazume i stoga je obvezana tim sporazumima, umjesto relevantnih odredaba mehanizma suspenzije trebale bi se primjenjivati relevantne različite odredbe utvrđene u tim sporazumima.
- (5) U svojim zaključcima od 22. listopada 2021. Europsko vijeće pozvalo je Komisiju na to da predloži eventualne potrebne izmjene pravnog okvira Unije i konkretne mjere kako bi se osigurao hitan i prikladan odgovor na hibridne prijetnje u skladu s pravom

²² Uredba (EU) 2018/1806 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL L 303, 28.11.2018., str. 39.).

Unije i međunarodnim obvezama. Stoga treba biti moguće pokrenuti mehanizam suspenzije u slučaju rizika ili prijetnji za javni poredak ili unutarnju sigurnost država članica koje proizlaze iz hibridnih prijetnji kao što su slučajevi instrumentalizacije migranata pod pokroviteljstvom države radi destabilizacije ili ugrožavanja društva i ključnih institucija.

- (6) Programi za dodjelu državljanstva ulagačima koje provode treće zemlje navedene u Prilogu II. Uredbi (EU) 2018/1806 omogućuju putovanje u Uniju bez vize državljanima trećih zemalja kojima bi inače bila potrebna viza. U sklopu programa za dodjelu državljanstva ulagačima državljanstvo se dodjeljuje u zamjenu za prethodno utvrđena plaćanja ili ulaganja bez postojanja ikakve stvarne veze s dotičnom trećom zemljom. Iako Unija poštuje pravo suverenih zemalja da odlučuju o vlastitim postupcima naturalizacije, treće zemlje čijim državljanima nije potrebna viza trebalo bi odvratiti od korištenja bezviznog pristupa Uniji kao alata za poticanje pojedinačnih u zamjenu za njihovo državljanstvo. Kako bi se spriječila upotreba pristupa Uniji bez viza u tu svrhu, treba biti moguće suspendirati izuzeće od obveze posjedovanja viza za treću zemlju koja odluči provoditi takve programe za dodjelu državljanstva ulagačima, pri čemu se državljanstvo dodjeljuje bez stvarne veze s dotičnom trećom zemljom.
- (7) Ako vizna politika treće zemlje navedene u Prilogu II. Uredbi (EU) 2018/1806 nije usklađena s viznom politikom Unije u pogledu popisa trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica država članica, može doći do nezakonitih migracija u Uniju, posebno ako je dotična treća zemlja u neposrednoj zemljopisnoj blizini Unije. Stoga treba biti moguće pokrenuti mehanizam suspenzije kad nakon procjene Komisija zaključi da postoji rizik od znatnog povećanja broja državljana trećih zemalja koji nisu državljani određene treće zemlje i koji zakonito stižu na državno područje te treće zemlje te zatim nezakonito ulaze na državno područje država članica.
- (8) Na pragove za pokretanje mehanizma suspenzije u slučaju znatnog povećanja broja državljana treće zemlje kojima je odbijen ulazak ili za koje je ustanovljeno da neovlašteno borave na državnom području države članice ili povećanja broja zahtjeva za azil državljana navedene treće zemlje za koje je stopa priznavanja niska ili broja teških kaznenih djela povezanih s državljanima te treće zemlje treba se primjenjivati pojedinačna ocjena Komisije. Komisija bi posebno trebala imati mogućnost ocijeniti postoje li u slučajevima o kojima su je obavijestile države članice ili onima koji su obuhvaćeni njezinom analizom posebne okolnosti koje bi opravdale primjenu pragova koji su niži ili viši od onih navedenih u relevantnim odredbama Uredbe (EU) 2018/1806. Komisija bi u svojoj procjeni trebala primjerice uzeti u obzir broj neovlaštenih prelazaka vanjskih granica država članica, neutemeljenih zahtjeva za azil ili kaznenih djela u odnosu na broj i veličinu pogođenih država članica te učinak tih brojki na cjelokupnu migracijsku situaciju, funkcioniranje sustava azila ili unutarnju sigurnost pogođenih država članica, kao i mjere koje je dotična treća zemlja poduzela kako bi ispravila situaciju.
- (9) U svrhu obavješćivanja Komisije o okolnostima koje mogu predstavljati razlog za suspenziju države članice trebale bi moći uzeti u obzir referentna razdoblja dulja od dva mjeseca kako bi utvrdile ne samo iznenadne promjene relevantne situacije, nego i dugoročnije trendove kojima se može opravdati primjena mehanizma suspenzije viza.
- (10) Komisija treba izvijestiti o ishodu svojeg sustavnog praćenja bezviznih režima u pogledu svih trećih zemalja navedenih u Prilogu II. Uredbi (EU) 2018/1806 kad god to smatra potrebnim ili na zahtjev Europskog parlamenta ili Vijeća. U izvješću se

naglasak stavlja na treće zemlje koje u skladu s analizom Komisije predstavljaju specifične probleme koji, ako se ne riješe, mogu dovesti do pokretanja mehanizma suspenzije. Komisija posebno treba razmotriti izvješćivanje o zemljama koje su nedavno navedene u Prilogu II. bez provođenja dijaloga o liberalizaciji viznog režima, i to ako to smatra potrebnim, a posebno u prvim godinama nakon stupanja na snagu izuzeća od obveze posjedovanja viza za te zemlje.

- (11) Ako je donesena odluka o privremenoj suspenziji izuzeća od obveze posjedovanja viza za treću zemlju, treba postojati odgovarajući vremenski okvir za pojačani dijalog između Komisije i dotične treće zemlje radi ispravljanja okolnosti koje su dovele do suspenzije. U tu svrhu trajanje privremene suspenzije o kojoj je odlučeno provedbenim aktom Komisije treba iznositi 12 mjeseci u prvoj fazi, i to uz mogućnost produljenja za dodatna 24 mjeseca delegiranim aktom u drugoj fazi. Ako se rješenje ne pronađe prije kraja razdoblja valjanosti delegiranog akta, a Komisija predstavi zakonodavni prijedlog za premještanje dotične treće zemlje iz Priloga II. u Prilog I. Uredbi (EU) 2018/1806, treba donijeti delegirani akt kojim se privremena suspenzija produljuje do stupanja na snagu donesenog prijedloga.
- (12) Komisija treba donijeti provedbene akte koji se odmah primjenjuju ako, u opravdanim slučajevima povezanim s pokretanjem mehanizma suspenzije, krajnje hitni razlozi zahtijevaju ubrzano djelovanje, posebno kako bi se spriječila eventualna zlouporaba putovanja bez vize koja dovodi do masovnog priljeva državljana trećih zemalja koji nezakonito stižu na državno područje država članica ili ozbiljna šteta za javni poredak ili unutarnju sigurnost država članica.
- (13) Privremenu suspenziju treba biti moguće ukinuti u svakom trenutku ako se okolnosti koje su dovele do suspenzije isprave prije isteka razdoblja suspenzije. U tu bi svrhu Komisija trebala donijeti provedbeni akt prije isteka razdoblja suspenzije utvrđenog u relevantnom provedbenom aktu i delegirani akt prije isteka razdoblja suspenzije utvrđenog u relevantnom delegiranom aktu.
- (14) U pogledu Islanda i Norveške ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma između Vijeća Europske unije i Republike Islanda i Kraljevine Norveške o pridruživanju tih država provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine, koje pripadaju području iz članka 1. točke B Odluke Vijeća 1999/437/EZ²³.
- (15) U pogledu Švicarske ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Sporazuma potpisanog između Europske unije, Europske zajednice i Švicarske Konfederacije o pridruživanju Švicarske Konfederacije provedbi, primjeni i razvoju schengenske pravne stečevine²⁴, koje pripadaju području iz članka 1. točaka B i C Odluke 1999/437/EZ u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2008/146/EZ²⁵.
- (16) U pogledu Lihtenštajna ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u smislu Protokola između Europske unije, Europske zajednice, Švicarske

²³ 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.).

²⁴ SL L 53, 27.2.2008., str. 52.

²⁵ 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.).

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 stečevine²⁶, koje pripadaju području iz članka 1. točaka B i C Odluke 1999/437/EZ u vezi s člankom 3. Odluke Vijeća 2011/350/EU²⁷.

- (17) Ova Uredba predstavlja razvoj odredaba schengenske pravne stečevine u kojima Irska ne sudjeluje, u skladu s Odlukom Vijeća 2002/192/EZ²⁸; Irska stoga ne sudjeluje u donošenju ove Uredbe te ona za nju nije obvezujuća niti se na nju primjenjuje.
- (18) Ova Uredba predstavlja akt koji se temelji na schengenskoj pravnoj stečevini ili je na drugi način s njom povezan, u smislu članka 3. stavka 1. Akta o pristupanju iz 2003. odnosno u smislu članka 4. stavka 1. Akta o pristupanju iz 2005.,

DONIJELI SU OVU UREDBU:

Članak 1.

Uredba (EU) 2018/1806 mijenja se kako slijedi:

- (1) Članak 8. zamjenjuje se sljedećim:

„Članak 8.

Mehanizam suspenzije

1. Odstupajući od članka 4., izuzeće od obveze posjedovanja vize za državljane treće zemlje navedene u Prilogu II. privremeno se suspendira, na temelju relevantnih i objektivnih podataka, a u skladu s uvjetima i postupkom iz članaka od 8.a do 8.f.

Mehanizam suspenzije može se pokrenuti s pomoću obavijesti koju država članica šalje Komisiji u skladu s člankom 8.b ili na temelju analize koju je provela Komisija u skladu s člankom 8.c.

2. Ako sporazum o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak koji je sklopljen između Unije i treće zemlje navedene u Prilogu II. uključuje odredbe o različitim razlozima ili postupcima za suspenziju, te odredbe primjenjuju se umjesto članaka 8.a, 8.e i 8.f ove Uredbe.”

- (2) umeću se sljedeći članci:

„Članak 8.a

Razlozi za suspenziju

- 1. Mehanizam suspenzije može se pokrenuti na temelju:

²⁶ SL L 160, 18.6.2011., str. 21.

²⁷ 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.).

²⁸ 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.).

(a) znatnog povećanja broja državljana treće zemlje navedene u Prilogu II. kojima je odbijen ulazak ili za koje je ustanovljeno da neovlašteno borave na državnom području države članice;

(b) znatnog povećanja broja zahtjeva za azil državljana treće zemlje navedene u Prilogu II. za koje je stopa priznavanja niska;

(c) smanjenja suradnje s trećom zemljom navedenom u Prilogu II. na ponovnom prihvatu ili drugih slučajeva nesuradnje u pogledu ponovnog prihvata;

(d) povećanog rizika ili neposredne prijetnje za javni poredak ili unutarnju sigurnost država članica u pogledu treće zemlje navedene u Prilogu II. koji proizlazi iz bilo kojeg od sljedećih razloga:

i. znatnog povećanja broja teških kaznenih djela povezanih s državljanima te treće zemlje, što je potkrijepljeno objektivnim, konkretnim i relevantnim informacijama i podacima koje su dostavila nadležna tijela;

ii. hibridnih prijetnji;

(e) programa za dodjelu državljanstva ulagačima koji provode treće zemlje navedene u Prilogu II., pri čemu se državljanstvo dodjeljuje bez ikakve stvarne veze s dotičnom trećom zemljom, u zamjenu za unaprijed utvrđena plaćanja ili ulaganja;

(f) neusklađenosti vizne politike treće zemlje navedene u Prilogu II. ako, posebno zbog geografske blizine te treće zemlje Uniji, postoji rizik od znatnog povećanja broja državljana trećih zemalja, osim državljana te treće zemlje, koji nezakonito ulaze na državno područje država članica nakon što su boravili na državnom području te treće zemlje ili prošli kroz njega;

(g) neusklađenosti s posebnim zahtjevima koji se temelje na članku 1. i koji su se primjenjivali pri procjeni primjerenosti odobravanja liberalizacije viznog režima u pogledu trećih zemalja čiji su državljani izuzeti od obveze posjedovanja vize kad putuju na državno područje država članica nakon uspješno zaključenog dijaloga o liberalizaciji viznog režima između Unije i te treće zemlje.

2. Za potrebe stavka 1. točaka (a) i (b) te točke (d) podtočke i. ovog članka znatno povećanje znači povećanje koje prelazi prag od 50 %, osim ako Komisija u skladu s člankom 8.b stavkom 4. ili člankom 8.c stavkom 2. zaključi da je u konkretnom slučaju primjenjivo niže ili više povećanje.

3. Za potrebe stavka 1. točke (b) ovog članka niska stopa priznavanja znači stopa priznavanja zahtjeva za azil koja je manja od 4 %, osim ako Komisija u skladu s člankom 8.b stavkom 4. ili člankom 8.c stavkom 2. zaključi da je u konkretnom slučaju primjenjiva viša stopa priznavanja.

4. Za potrebe stavka 1. točke (c) smanjenje suradnje s trećom zemljom navedenom u Prilogu II. na ponovnom prihvatu znači znatno povećanje (potkrijepljeno odgovarajućim podacima) stope odbijenih zahtjeva za ponovni prihvata koje je država članica podnijela toj trećoj zemlji za njezine državljane ili, ako je sporazumom o ponovnom prihvatu sklopljenim između Unije ili te države članice i te treće zemlje tako predviđeno, za državljane trećih zemalja koji su prošli kroz tu treću zemlju.

5. Za potrebe stavka 1. točke (c) sljedeći se slučajevi mogu smatrati drugim slučajevima nesuradnje u pogledu ponovnog prihvata:

(a) odbijanje obrade zahtjeva za ponovni prihvata ili njihova nepravodobna obrada;

- (b) nepravodobno izdavanje putnih isprava za potrebe vraćanja u rokovima koji su utvrđeni u sporazumu o ponovnom prihvatu ili odbijanje prihvatanja europskih putnih isprava izdanih nakon isteka rokova utvrđenih sporazumom o ponovnom prihvatu;
- (c) okončavanje ili suspenzija sporazuma o ponovnom prihvatu koji je sklopljen između treće zemlje navedene u Prilogu II. i Unije.

Članak 8.b

Obavijest koju dostavljaju države članice i ispitivanje obavijesti

1. Država članica može obavijestiti Komisiju ako je tijekom razdoblja od najmanje dva mjeseca u usporedbi s istim razdobljem prethodne godine ili s posljednja dva mjeseca prije početka provedbe izuzeća od obveze posjedovanja vize za državljane treće zemlje navedene u Prilogu II. suočena s jednom ili više okolnosti koje predstavljaju razlog za suspenziju iz članka 8.a stavka 1. točaka (a), (b), (c) i (d)(i).
2. U obavijesti iz stavka 1. ovog članka navode se razlozi na kojima se temelji te ona uključuje relevantne podatke i statistiku te detaljno objašnjenje preliminarnih mjera koje je dotična država članica poduzela radi ispravljanja situacije. Dotična država članica može u svojoj obavijesti odrediti kategorije državljana dotične treće zemlje koje trebaju biti obuhvaćene provedbenim aktom u skladu s člankom 8.e stavkom 1., navodeći detaljne razloge za to.
3. Komisija o takvoj obavijesti odmah obavještuje Europski parlament i Vijeće.
4. Komisija ispituje svaku obavijest poslanu na temelju stavka 1. ovog članka, uzimajući u obzir:
 - (a) postoje li neke od okolnosti koje predstavljaju razloge iz članka 8.a stavka 1. točaka (a), (b), (c) ili (d)(i);
 - (b) broj država članica pogođenih bilo kojom od tih okolnosti;
 - (c) cjelokupan učinak tih okolnosti na migracijsku situaciju u Uniji prema podacima koje su dostavile države članice ili koji su dostupni Komisiji;
 - (d) izvješća koja su pripremili europska granična i obalna straža²⁹, Agencija Europske unije za azil³⁰ ili Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol)³¹ ili bilo koja druga relevantna institucija, tijelo, ured ili agencija Unije ili međunarodna organizacija, ako je to potrebno zbog okolnosti pojedinog slučaja;
 - (e) informacije koje je dotična država članica možda dala u svojoj obavijesti u odnosu na moguće mjere u skladu s člankom 8.e stavkom 1.;
 - (f) opće pitanje javnog poretka i unutarnje sigurnosti, uz savjetovanje s dotičnom državom članicom.
5. Komisija obavještuje Europski parlament i Vijeće o rezultatima svojeg ispitivanja.

²⁹ Uredba (EU) 2019/1896 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2019. o europskoj graničnoj i obalnoj straži i stavljanju izvan snage uredaba (EU) br. 1052/2013 i (EU) 2016/1624 (SL L 295, 14.11.2019., str. 1.).

³⁰ Uredba (EU) 2021/2303 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 2021. o Agenciji Europske unije za azil i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 439/2010 (SL L 468, 30.12.2021., str. 1.).

³¹ Uredba (EU) 2016/794 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2016. o Agenciji Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva (Europol) te zamjeni i stavljanju izvan snage odluka Vijeća 2009/371/PUP, 2009/934/PUP, 2009/935/PUP, 2009/936/PUP i 2009/968/PUP (SL L 135, 24.5.2016., str. 53.).

Članak 8.c

Praćenje i analiza koje provodi Komisija

1. Komisija redovito prati postojanje razloga za suspenziju iz članka 8.a stavka 1.

Komisija prati kontinuirano ispunjavanje posebnih zahtjeva koji se temelje na članku 1. i koji su se primjenjivali pri procjeni primjerenosti odobravanja liberalizacije viznog režima, posebno u pogledu trećih zemalja koje su navedene u Prilogu II. nakon uspješno zaključenog dijaloga o liberalizaciji viznog režima između Unije i te treće zemlje.

2. Ako Komisija, uzimajući u obzir relevantne podatke, izvješća i statistike, ima konkretne i pouzdane informacije o postojanju bilo kojeg od razloga iz članka 8.a stavka 1., dužna je o svojoj analizi obavijestiti Europski parlament i Vijeće te se primjenjuju članci 8.e i 8.f.

Članak 8.d

Izvješćivanje

1. Komisija izvješćuje Europski parlament i Vijeće o praćenju koje provodi u skladu s člankom 8.c stavkom 1. u pogledu trećih zemalja koje su navedene u Prilogu II. nakon uspješno zaključenog dijaloga o liberalizaciji viznog režima između Unije i te treće zemlje, i to najmanje jednom godišnje i u trajanju od sedam godina od datuma stupanja na snagu liberalizacije viznog režima za te treće zemlje, a nakon toga kad god smatra da je to potrebno ili na zahtjev Europskog parlamenta ili Vijeća. U izvješću se naglasak stavlja na treće zemlje za koje Komisija, na temelju konkretnih i pouzdanih informacija, smatra da više ne ispunjavaju određene konkretne zahtjeve koji se temelje na članku 1. i koji su se primjenjivali pri procjeni primjerenosti odobravanja liberalizacije viznog režima.

2. Kad god smatra da je to potrebno ili na zahtjev Europskog parlamenta ili Vijeća, Komisija ujedno izvješćuje o trećim zemljama navedenima u Prilogu II., osim onih iz stavka 1. ovog članka.

Članak 8.e

Provedbeni akti

1. Ako Komisija, na temelju ispitivanja iz članka 8.b stavka 4. ili analize iz članka 8.c stavka 2. te uzimajući u obzir posljedice suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize za opće vanjske odnose Unije i njezinih država članica s dotičnom trećom zemljom, pritom blisko surađujući s tom trećom zemljom kako bi se pronašla alternativna dugoročna rješenja, odluči da je potrebno djelovanje, ili ako obična većina država članica obavijesti Komisiju o postojanju okolnosti iz članka 8.a stavka 1. točaka (a), (b), (c) ili (d)(i), Komisija donosi provedbeni akt kojim se privremeno suspendira izuzeće od obveze posjedovanja vize za državljane dotične treće zemlje za razdoblje od 12 mjeseci.

Suspenzija se primjenjuje na određene kategorije državljana dotične treće zemlje upućivanjem na relevantne vrste putnih isprava i, prema potrebi, dodatne kriterije. Pri odlučivanju o tome na koje će se kategorije suspenzija primjenjivati Komisija na temelju dostupnih informacija uključuje kategorije koje su dovoljno široke kako bi učinkovito pridonijele ispravljanju okolnosti koje su dovele do suspenzije, uz poštovanje načela proporcionalnosti i nediskriminacije u skladu s člankom 21. Povelje o temeljnim pravima Europske unije. U tom provedbenom aktu određuje se datum početka primjene suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize.

Komisija donosi provedbeni akt iz prvog podstavka u roku od mjesec dana od:

- (a) primanja obavijesti iz članka 8.b.;
- (b) obavješćivanja Europskog parlamenta i Vijeća o svojoj analizi iz članka 8.c stavka 2.;
- (c) primanja obavijesti koju je poslala obična većina država članica o postojanju razloga iz članka 8.a stavka 1. točaka (a), (b), (c) ili (d)(i).

Provedbeni akti iz prvog podstavka donose se u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 11. stavka 2.

2. Zbog opravdanih krajnje hitnih razloga Komisija u skladu s postupkom iz članka 11. stavka 4. donosi provedbene akte koji se odmah primjenjuju te privremeno suspendira izuzeće od obveze posjedovanja vize za državljane dotične treće zemlje na razdoblje od 12 mjeseci.

3. Tijekom razdoblja suspenzije Komisija uspostavlja pojačani dijalog s dotičnom trećom zemljom radi ispravljanja predmetnih okolnosti.

4. Ako se okolnosti koje su dovele do privremene suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize isprave prije isteka razdoblja valjanosti provedbenih akata donesenih u skladu sa stavcima 1. i 2., Komisija donosi provedbeni akt za ukidanje privremene suspenzije u skladu s postupkom ispitivanja iz članka 11. stavka 2.

Članak 8.f

Delegirani akti

1. Ako su razlozi iz članka 8.a i dalje prisutni, Komisija najkasnije dva mjeseca prije isteka razdoblja od 12 mjeseci iz članka 8.e stavka 1. donosi delegirani akt u skladu s člankom 10. kojim se izmjenjuje Prilog II. kako bi se privremeno suspendirala njegova primjena na razdoblje od 24 mjeseca za sve državljane dotične treće zemlje. Ta se izmjena provodi umetanjem pored naziva predmetne treće zemlje bilješke u kojoj se navodi da je izuzeće od obveze posjedovanja vize suspendirano u odnosu na tu treću zemlju i određuje razdoblje te

suspenzije. Taj delegirani akt proizvodi učinke od datuma prestanka važenja provedbenog akta iz članka 8.e stavka 1.

2. Ne dovodeći u pitanje primjenu članka 6., tijekom razdoblja suspenzije državljani dotične treće zemlje moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica država članica.

3. Država članica koja u skladu s člankom 6. predviđa nova izuzeća od obveze posjedovanja vize za kategoriju državljana treće zemlje koja je obuhvaćena aktom kojim se suspendira izuzeće od obveze posjedovanja vize o tim mjerama obavješćuje u skladu s člankom 12.

4. Prije kraja razdoblja važenja delegiranog akta donesenog na temelju stavka 1. ovog članka Komisija podnosi izvješće Europskom parlamentu i Vijeću.

Izvješću se može priložiti zakonodavni prijedlog za izmjenu ove Uredbe kako bi se upućivanje na dotičnu treću zemlju premjestilo iz Priloga II. u Prilog I. U tom slučaju Komisija u skladu s člankom 10. donosi daljnji delegirani akt kojim se mijenja Prilog II. kako bi se razdoblje suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize produljilo od kraja razdoblja valjanosti delegiranog akta donesenog u skladu sa stavkom 1. ovog članka do stupanja na snagu izmjene kojom se dotična treća zemlja premješta u Prilog I. Bilješka se mijenja na odgovarajući način.

5. Ako se okolnosti koje su dovele do privremene suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize isprave prije isteka razdoblja valjanosti delegiranih akata donesenih u skladu sa stavcima 1. i 4. ovog članka, Komisija u skladu s člankom 10. donosi delegirani akt kojim se mijenja Prilog II. radi ukidanja privremene suspenzije.”;

(4) Članak 10. mijenja se kako slijedi:

- (a) u stavku 3. „članak 8. stavak 6. točka (b)” zamjenjuje se s „članak 8.f”;
- (b) u stavku 4. „članak 8. stavak 6. točka (b)” zamjenjuje se s „članak 8.f”;
- (c) u stavku 8. „članak 8. stavak 6. točka (b)” zamjenjuje se s „članak 8.f”;

(5) u članku 11. dodaje se sljedeći stavak 4.:

„4. Pri upućivanju na ovaj stavak primjenjuje se članak 8. Uredbe (EU) br. 182/2011 u vezi s njezinim člankom 5.”

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
Predsjednica

Za Vijeće
Predsjednik