



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 24.5.2011
COM(2011) 290 konč.

2011/0138 (COD)

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

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

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. SPLOŠNO OZADJE IN RAZLOGI ZA PREDLOG

Svet je v skladu s členom 62(2)(b)(i) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti sprejel Uredbo Sveta (ES) št. 539/2001¹ o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume (t. i. negativni seznam), in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (t. i. pozitivni seznam). Člen 61 Pogodbe ES je uvrščal ta seznama med spremljajoče ukrepe, ki so neposredno povezani s prostim gibanjem oseb na območju svobode, varnosti in pravice.

Uredba je bila od sprejetja spremenjena že osemkrat². Pri vseh nedavnih spremembah Uredbe so bile v ospredju spremembe pozitivnega in negativnega seznama za vizume, ki je priložen Uredbi, nazadnje pri prenosu Tajvana na pozitivni seznam in v zvezi z rezultati dialogov o liberalizaciji vizumskega režima s prenosom preostalih dveh držav Zahodnega Balkana, tj. Albanije in Bosne in Hercegovine, na pozitivni seznam.

V preteklih letih se je pokazalo, da je treba uvesti nekatere nadaljnje tehnične spremembe tudi v glavno besedilo Uredbe, tj. povečati pravno varnost, s tem da se določijo pravila za določene situacije, ki jih Uredba do zdaj ni pokrivala, in prilagoditi nekatere opredelitve zaradi nedavnih sprememb, uvedenih s sekundarno zakonodajo, na primer s sprejetjem vizumskega zakonika (Uredba Sveta (ES) št. 810/2009)³.

Poleg tega je deset let po vključitvi schengenskega pravnega reda v okvir EU in vzpostavitvi skupne vizumske politike v skladu s členom 77(2)(a) PDEU potreben naslednji korak k nadaljnjemu usklajevanju skupne vizumske politike EU v zvezi z določenimi kategorijami, ki so navedene v členu 4 Uredbe in o katerih so do sedaj posamezne države članice sprejemale enostranske odločitve.

Zaradi začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe pa so potrebne tudi nadaljnje spremembe, kot na primer uvedba zaščitne klavzule in sprememba mehanizma vzajemnosti.

1.1. Povzetek predlaganih ukrepov

Cilj te spremembe Uredbe je:

- uvedba zaščitne klavzule za vizume, ki bo omogočila hitro in začasno prekinitev odprave vizumske obveznosti za tretjo državo na pozitivnem seznamu v primeru nujnih razmer, ko je potreben hiter odziv za rešitev težav, s katerimi se soočajo države članice,
- sprememba nekaterih določb, npr. o mehanizmu vzajemnosti, da bodo popolnoma usklajene z odgovarjajočimi določbami PDEU,

¹ UL L 81, 21.3.2001, str. 1.

² Uredbe Sveta (ES) št. 2414/2001 z dne 7. decembra 2001 (UL L 327, 12.12.2001, str. 1), št. 453/2003 z dne 6. marca 2003 (UL L 69, 13.3.2003, str. 10), št. 851/2005 z dne 2. junija 2005 (UL L 141, 4.6.2005, str. 3), št. 1791/2006 z dne 20. novembra 2006 (UL L 363, 20.12.2006, str. 1), št. 1932/2006 z dne 21. decembra 2006 (UL L 405, 30.12.2006, str. 23), št. 1244/2009 z dne 30. novembra 2009 (UL L 336, 18.12.2009, str. 1) ter uredbi Sveta (EU) št. 1091/2010 z dne 24. novembra 2010 (UL L 329, 14.12.2010, str. 1) in št. 1211/2010 z dne 15. decembra 2010 (UL L 339, 22.12.2010, str. 9).

³ UL L 243, 15.9.2009, str. 1.

- zagotovitev usklajenosti z Uredbo Sveta (ES) št. 810/2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (vizumski zakonik)⁴, ki se uporablja od 5. aprila 2010, z določitvijo npr. ustreznih opredelitev v zvezi s kratkoročnim bivanjem in vizumom,
- zagotovitev, da Uredba v skladu s členom 77(2)(a) PDEU natančno določa, ali mora državljan tretje države imeti vizum ali je te zahteve oproščen, in s tem zagotovitev pravne varnosti z dopolnitvijo pravil, ki veljajo za begunce in osebe brez državljanstva, da se razjasni vizumske obveznosti, ki veljajo za tiste, ki bivajo v Združenem kraljestvu in na Irskem,
- napredek pri doseganju popolne usklajenosti skupne vizumske politike z zagotavljanjem novih in skladnejših pravil glede vizumske obveznosti ali oprostitve te obveznosti, veljavnih za različne kategorije državljanov tretjih držav,
- določitev jasnih pravil glede vizumske obveznosti ali oprostitve te obveznosti za imetnike prepustnic in različnih potnih listov, ki so jih izdali določeni subjekti, za katere velja mednarodno pravo, a se ne štejejo za mednarodne medvladne organizacije,
- sprejetje novih določb glede obveznosti določenih držav članic, ki izhajajo iz prejšnjih sporazumov EU ali mednarodnih sporazumov in zaradi katerih so potrebna odstopanja od skupne ureditve glede vizumov.

2. ELEMENTI PREDLOGA

2.1. Uvedba zaščitne klavzule za vizume za začasno prekinitev liberalizacije vizumskega režima

Svet PNZ je 8. novembra 2010 sprejel odpravo vizumske obveznosti za Albanijo ter Bosno in Hercegovino kljub nasprotovanju določenih držav, ker se je število prošenj za azil v nekaterih državah članicah po liberalizaciji vizumskega režima za nekatere države Zahodnega Balkana hitro povečalo. Da bi odpravila te pomisleke, je Komisija izdala izjavo o nujni poostritvi nadzora po liberalizaciji vizumskega režima v vseh državah Zahodnega Balkana, za katere ta liberalizacija velja, ter zlasti poudarila, da *v primeru nenadnega prihoda državljanov iz ene ali več tretjih držav, vključno z državljani držav Zahodnega Balkana, v eno ali več držav članic Komisija lahko Svetu predlaga, da sprejme začasne ukrepe v korist zadevnih(-e) držav(-e) članic(-e), v skladu s členom 78 Pogodbe, in hitro začasno prekinitev liberalizacije vizumskega režima.*

Po izjavi Komisije sta konec decembra 2010 dve državi članici predložili dokument (doc. 18212/10 VISA 311 COMIX 842), v katerem sta predlagali, da bi se v Uredbo št. 539/2001 vključila zaščitna klavzula, ki bi Komisijo pooblastila, da lahko odloča o začasni prekinitvi odprave vizumske obveznosti v skladu s postopkom komitologije in če so izpolnjeni določeni pogoji.

Zaščitna klavzula bi lahko pripomogla tudi k ohranjanju celovitosti procesa liberalizacije vizumskega režima v prihodnosti in zagotavljanju večje verodostojnosti v očeh javnosti.

⁴ UL L 243, 15.9.2009, str. 1.

Države članice so ta predlog v splošnem podprle tudi v Strateškem odboru za priseljevanje, meje in azil (SCIFA). Strinjale so se, da bi takšna zaščitna klavzula lahko zagotovila splošni okvir za prihodnost, ne da bi bila vezana na posamezne tretje države.

Klavzula bi dopolnjevala zaščitno klavzulo za azil iz člena 78(3) PDEU, vendar bi bili klavzuli ločeni. Uporabljati bi se morala le kot začasen ukrep v jasno določenih izrednih razmerah.

Zaščitna klavzula bi morala jasno navajati, da gre za prekinitve odprave vizumske obveznosti le za kratko obdobje, zaradi nujnosti ter na podlagi natančno določenih in omejenih meril. Klavzula bi se lahko uporabila le v izrednih razmerah, tj. pri nenadni spremembi razmer, na primer pri nenadnem porastu zadevnih števil v relativno kratkem časovnem obdobju, pri nujnem odzivu na področju „vizumov“, ki je potreben za rešitev težav prizadete države članice, in če odziv v skladu z ukrepi po členu 78(3) PDEU ne bi bil primeren ali zadosten.

Za hiter odziv na navedene razmere, bi se po postopku komitologije sprejel sklep o začasni prekinitvi odprave vizumske obveznosti v skladu z Uredbo (EU) št. 182/2011⁵, ki Komisiji podeljuje izvedbena pooblastila na podlagi člena 291 PDEU.

Čeprav bi bili pogoji za uporabo zaščitne klavzule jasno določeni, bi morala Komisija položaj oceniti in ne bi smelo biti nobenega avtomatizma, ki bi izhajal iz uradnih obvestil držav članic. Pri ocenjevanju ustreznosti prekinitve odprave vizumske obveznosti za tretjo državo, bi morala Komisija upoštevati število držav članic, na katere vpliva nepričakovani pojav katerih koli v tem predlogu navedenih razmer, in splošni vpliv teh okoliščin na stanje migracij v EU.

V skladu s predpisi o komitologiji iz Uredbe (EU) št. 182/2011 bosta Evropski parlament in Svet v okviru postopka pregleda prejela predlog sklepa Komisije o prekinitvi odprave vizumske obveznosti za eno ali več tretjih držav skupaj z drugimi povezanimi dokumenti, vključno z morebitnima poročiloma agencije Frontex in Evropskega azilnega podpornega urada (EASO) ter prvotnimi uradnimi obvestili držav članic, kar bodo hkrati prejeli tudi člani odbora.

Za prekinitve odprave vizumske obveznosti se zdi primerno uporabiti *postopek pregleda*. Odbor svoje mnenje potrdi s kvalificirano večino. Glasovi članov so ponderirani na način, določen v zadevnih določbah Pogodbe (člen 238(3) PDEU). Če je mnenje odbora pozitivno, Komisija sprejme izvedbeni akt. Če je mnenje odbora negativno, Komisija akta ne sprejme.

Evropski parlament in Svet imata pravico do nadzora, da se zagotovi, da Komisija ne preseže svojih izvedbenih pooblastil v skladu s členom 11 Uredbe (EU) št. 182/2011.

Poleg tega bi po predlogu o začasni prekinitvi odprave vizumske obveznosti za eno ali več držav zaradi preglednosti Komisija lahko izmenjala stališče z Evropskim parlamentom, če slednji to zahteva.

Pred koncem obdobja začasne prekinitve bi Komisija po rednem zakonodajnem postopku in z namenom, da se tretjo državo prestavi na negativni seznam, Evropskemu parlamentu in Svetu poslala poročilo, ki bi mu bil po potrebi priložen predlog za spremembo Uredbe št. 539/2001. V tem primeru bi se ukrep o začasni prekinitvi lahko podaljšal z novim izvedbenim sklepom,

⁵ UL L 55, 28.2.2011, str. 13.

sprejetim po postopku komitologije, za največ devet mesecev, s čimer bi imela Evropski parlament in Sveta dovolj časa, da zavrneta ali sprejmeta predlog o spremembi seznamov iz Uredbe (ES) št. 539/2001.

2.2. Sprememba mehanizma vzajemnosti

Med izvajanjem kodifikacije Uredbe (ES) št. 539/2001 je posvetovalna delovna skupina pravnih strokovnjakov Komisije, Sveta in Evropskega parlamenta pregledala sekundarno pravno podlago, ki jo določa Uredba (ES) št. 851/2005⁶. Spremenjeni člen 1(4)(c) Uredbe (ES) št. 539/2001 se glasi: „V 90 dneh po objavi Komisija ob posvetovanju z državo članico poroča Svetu. Poročilo je lahko priložen tudi predlog začasne ponovne uvedbe vizumske obveznosti za državljane zadevne tretje države. Komisija lahko ta predlog predstavi tudi po razpravah Sveta o njenem poročilu. *Svet o takih predlogih odloči s kvalificirano večino v treh mesecih.*“

Posvetovalna delovna skupina pravnih služb je bila mnenja, da je navedena določba ustvarila sekundarno pravno podlago, ki ni očitno zastarela, in jo je zato treba ob upoštevanju sodbe Sodišča z dne 6. maja 2008 v zadevi C-133/06 ponovno pregledati, da se jo razveljavi ali spremeni.

Na področju, na katerem se uporablja soodločanje, v sekundarni zakonodaji pravno ni mogoče uporabiti poenostavljenega postopka, ki bi Svetu omogočal, da o predlogu Komisije odloči brez sodelovanja Evropskega parlamenta.

Zato je treba navedeno določbo ohraniti in spremeniti, tako da bo poročilo naslovljeno tudi na Evropski parlament in tako, da se vanjo vključi vlogo soodločevalca Evropskega parlamenta.

Kodifikacija se bo nadaljevala in bo končana, ko bo ta sprememba sprejeta.

V tem okviru je treba opozoriti, da je ena od držav članic predlagala, da bi *spremenili sedanji mehanizem vzajemnosti*, da bi bil bolj učinkovit. Glede na pobudo bi morala Komisija v zelo kratkem času predložiti predlog za začasno ponovno uvedbo vizumske obveznosti za državljane tretjih držav, ki vizumske obveznosti za državo članico ne odpravi v 12 mesecih od njene uvedbe.

Pomembno je poudariti, da bi takšna sprememba mehanizma vzajemnosti pomenila poseganje v izključno pravico Komisije do zakonodajne pobude, ne bi pa nujno vodila k sprejetju predlaganega povračilnega ukrepa.

Prvotni mehanizem vzajemnosti iz Uredbe (ES) št. 539/2001 je že vseboval določen avtomatizem: obvestilo o nevzajemnosti ni bilo obvezno, zadevna država članica se je lahko odločila, ali o tem poroča ali ne. V primeru obvestila, so morale države članice v 30 dneh po obvestilu za državljane zadevne tretje države avtomatsko uvesti začasno vizumsko obveznost, razen če je Svet odločil drugače.

Ta avtomatizem se je štel za šibkost prvotnega mehanizma vzajemnosti in je bil zato leta 2005 opuščen zaradi kontraproduktivnosti. Nobenega razloga ni, da bi bil zdaj bolj učinkovit.

⁶ UL L 141, 4.6.2005, str. 3.

Sedanji mehanizem vzajemnosti, kot je bil spremenjen leta 2005, velja za splošno učinkovitega, primerov nevzajemnosti pa je bistveno manj. Pri preostalih stanjih nevzajemnosti gre večinoma za primere, ko tretje države menijo, da določene države članice ne izpolnjujejo meril za odpravo vizumske obveznosti, ki so jih te tretje države določile v svoji nacionalni zakonodaji.

Medtem ko se pri uporabi zaščitne klavzule v izrednih razmerah z jasno opredeljenimi pogoji (glej točko 2.3) razmišlja o uporabi postopka komitologije, bi bilo treba v primeru uvedbe povračilnih ukrepov ponovne uvedbe vizumske obveznosti za tretjo državo zaradi nevzajemnosti upoštevati celotne zunanje-politične odnose Evropske unije z zadevno tretjo državo, brez kakršnega koli avtomatizma, in načelo solidarnosti med državami članicami EU. Ustreznost takšnega ukrepa bi bilo treba oceniti s političnega vidika.

Večina držav članic je opozorila na previdnost pri avtomatski uporabi (ponovne) uvedbe vizumske obveznosti za državljane tretjih držav zaradi političnih posledic in se bolj zavzela za prilagojen pristop ter uporabo začasnih ukrepov na drugih področjih.

2.3. Opredelitev vizuma in kratkoročnega bivanja brez vizuma

Ta predlog opredelitev „vizuma“ usklajuje z opredelitvijo iz vizumskega zakonika. V skladu s tem je vizum dovoljenje tranzita prek ozemlja ali načrtovanega bivanja na ozemlju držav članic, ki ne presega treh mesecev v katerem koli šestmesečnem obdobju od datuma prvega vstopa na ozemlje držav članic.

V tej uredbi je iz opredelitve izvzet „letališki tranzitni vizum“, saj vizumski režim, ki ga države članice uporabljajo za državljane tretjih držav v tranzitu na mednarodnih letališčih držav članic, ureja in zajema vizumski zakonik.

Za državljane tretjih držav na seznamu v Prilogi II obveznost iz odstavka 1 ne velja za bivanje na ozemlju držav članic, ki ne presega treh mesecev v katerem koli šestmesečnem obdobju.

Ta opredelitev upošteva tudi posledice razlage pravila trimesečnega bivanja Sodišča v zadevi 241/05⁷.

2.4. Begunci in osebe brez državljanstva, ki prebivajo v Združenem kraljestvu ali na Irskem

Že s prejšnjo spremembo Uredbe (ES) št. 539/2001 iz leta 2006 (Uredba (ES) št. 1932/2006) je bila predvidena razjasnitev položaja beguncev in oseb brez državljanstva, in sicer s prilagoditvijo veljavnih pravil glede vizumov tako, da se razlikuje med osebami, ki prebivajo v državi članici, in tistimi, ki prebivajo v tretji državi.

⁷ V zadevi 241/05 je Sodišče razsodilo, da je treba člen 20(1) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma razlagati tako, da se izraz „prvi vstop“ iz te določbe nanaša, poleg povsem prvega vstopa na območja držav pogodbenic te Konvencije, na prvi vstop na ta območja, ki se opravi po izteku obdobja šestih mesecev, štetega od tega povsem prvega vstopa, kot tudi na katerikoli drug prvi vstop, ki se opravi po izteku kateregakoli novega obdobja šestih mesecev, štetega od prejšnjega datuma prvega vstopa. To po analogiji velja tudi za bivanja na podlagi vizuma.

Vizum za kratkotrajno bivanje je potovalni vizum za enkratni ali večkratni vstop, če niti enkratno neprekinjeno bivanje niti skupno trajanje zaporednih bivanj, šteto od datuma prvega prihoda, ni daljše od treh mesecev na pol leta. Tujci, za katere vizumska obveznost ne velja, se lahko svobodno gibajo na ozemlju schengenskih držav najdlje tri mesece v obdobju šestih mesecev od datuma prvega vstopa.

Na podlagi Protokola o stališču Združenega kraljestva in Irske, ki je priložen k Pogodbi o Evropski uniji in Pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti, Irska in Združeno kraljestvo ne sodelujeta pri sprejetju Uredbe (ES) št. 539/2001 in njenih sprememb. Zato se pri Uredbi (ES) št. 539/2001 Združeno kraljestvo in Irska ne štejeta kot državi članici. Tako določbe Uredbe (ES) št. 1932/2006 o pravilih glede vizumov, ki se uporabljajo za begunce in osebe brez državljanstva, ne veljajo za takšne osebe, ki bivajo v Združenem kraljestvu ali na Irskem.

Cilj tega predloga je spremeniti to nezadovoljivo stanje z vključitvijo določbe o beguncih in osebah brez državljanstva, ki prebivajo v Združenem kraljestvu ali na Irskem, v Uredbo.

Ker ni vzajemnega priznavanja vizumov in ker dovoljenje za bivanje in vizum nista zamenljiva v odnosu med Združenim kraljestvom in Irsko na eni strani ter schengenskimi državami članicami na drugi strani, Uredba državam članicam omogoča, da se vsaka zase svobodno odloči glede vizumske obveznosti ali njene oprostitev za to kategorijo oseb. O teh nacionalnih odločitvah je treba uradno obvestiti Komisijo v skladu s členom 5 Uredbe.

2.5. Uskladitev vizumske obveznosti ali njene oprostitev za določene kategorije oseb, navedene v členu 4(1)

V skladu s členom 4 Uredbe (ES) št. 539/2001 imajo države članice možnost, da različne kategorije državljanov tretjih držav na negativnem seznamu oprostitjo vizumske obveznosti ali da za takšne državljane tretjih držav s pozitivnega seznama uvedejo vizumsko obveznost.

Komisija meni, da je deset let po vključitvi schengenskega pravnega reda v EU čas za naslednji korak k skladnejši skupni vizumski politiki. Treba se je potruditi, da se v celoti upošteva Pogodbo z oblikovanjem resnične skupne vizumske politike. Zato je namen tega predloga omejiti svobodo držav članic pri odpravljanju ali nalaganju vizumske obveznosti za različne kategorije oseb iz člena 4(1) Uredbe (ES) št. 539/2001 z vzpostavitvijo nadaljnjih skupnih pravil glede vizumske obveznosti za nekatere od teh kategorij. Vendar predlog upošteva tudi sedanje precejšnje razlike med praksami držav članic glede določenih kategorij (kot so imetniki diplomatskih in službenih potnih listov), s tem da ohranja možnost, da države članice zaenkrat lahko še naprej odločajo vsaka posebej o vizumski obveznosti ali njeni oprostitvi razen v primerih, v katerih je EU sklenila sporazume o odpravi vizumske obveznosti za te kategorije s tretjimi državami članicami.

2.5.1. Nadaljnje usklajevanje

Komisija si prizadeva za nadaljnji napredek v smeri popolne usklajenosti glede kategorij iz člena 4(1), ki so že dejansko ali približno usklajene.

V skladu z uradnimi obvestili, ki so jih do zdaj poslale države članice, je v vseh državah članicah vizumske obveznosti oproščeno *civilno letalsko osebje*. Glede na to ohranitev možnosti, da države članice lahko svobodno odločijo o oprostitvi vizumske obveznosti za to kategorijo, ni več utemeljena.

Člani civilnega ladijskega osebja so v vseh državah članicah razen dveh oproščeni vizumske obveznosti v primeru *dopusta na kopnem*, vse države članice razen dveh pa zanje ohranjajo vizumsko obveznost pri *tranzitu*. S to spremembo bo tako določena splošna in usklajena oprostitev vizumske obveznosti za prvo kategorijo in vizumska obveznost za drugo.

Ker le ena država članica *letalsko in spremno osebje na poletih, ki so namenjeni pomoči ali reševanju, ter druge reševalce ob nesrečah ali nezgodah* oprošča vizumske obveznosti, bi Uredba to kategorijo odpravila.

2.5.2. *Ohranitev pravil*

Sedanje določbe za kategorijo *civilno osebje ladij, ki plujejo po mednarodnih celinskih plovnih poteh*, se ne bi spremenile, saj je iz uradnih obvestil držav članic razvidno, da imajo države članice, po katerih ozemlju tečeta Ren ali Donava, glede vizumske obveznosti ali njene oprostitve za to kategorijo različne prakse. Poleg tega se glede tega vprašanja v okviru Centralne komisije za plovbo po Renu pripravlja zakonodaja, ki jo bo prav tako treba upoštevati.

Prav tako ta sprememba ne bo vplivala na sedanjo možnost držav članic, da se odločijo o oprostitvi vizumske obveznosti za *imetnike prepustnic, ki jih izda medvladna organizacija*.

2.5.3. *Nova določba glede obveznosti, ki izhajajo iz prejšnjih sporazumov EU*

Pred vzpostavitvijo skupne vizumske politike EU so Evropska unija in njene države članice s tretjimi državami sklepale mednarodne sporazume, kot so pridružitveni sporazumi, med drugim v zvezi s pretokom oseb in storitev, ki bi lahko vplivali na vizumsko obveznost za državljane tretjih držav. Ti mednarodni sporazumi, ki jih sklene Unija, imajo prednost pred določbami sekundarne zakonodaje EU, vključno z Uredbo (ES) št. 539/2001. Če ti mednarodni sporazumi vključujejo tako imenovano „klavzulo o mirovanju“, bi to za določene države članice lahko pomenilo, da morajo v skladu svojo zakonodajo in prakso, ki se uporablja/velja od dne, ko je zanje začela veljati klavzula o mirovanju, odstopati od pravil skupne vizumske politike.

Zato Komisija predlaga, da se v člen 4 vključi določba, ki državam članicam dovoljuje, da ponudnike storitev oprostitjo vizumske obveznosti, kolikor je potrebno, da se spoštujejo mednarodne obveznosti, ki jih je Skupnost sklenila pred začetkom veljavnosti Uredbe (ES) št. 539/2001.

Ta predlog se ujema s sodbo Sodišča Evropske unije z dne 19. februarja 2009 v zadevi C-228/06, *Mehmet Soysal in Ibrahim Savatli*, v kateri je Sodišče razsodilo, da je treba „člen 41(1) Dodatnega protokola, ki je bil podpisan 23. novembra 1970 v Bruslju, razlagati tako, da od začetka veljavnosti tega protokola nasprotuje uvedbi obveznosti vizuma, da bi se turškim državljanom, kot sta tožeči stranki v postopku v glavni stvari, dovolil vstop na ozemlje države članice zaradi opravljanja storitev na tem ozemlju za podjetje s sedežem v Turčiji, ker se takšen vizum na ta dan ni zahteval“.

Člen 41 Dodatnega protokola opredeljuje „klavzulo o mirovanju“, ki določa, da „pogodbenice med seboj ne uvajajo nobenih novih omejitev na področju svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev“. Komisiji ni znano, da bi poleg Turčije še za katero državo veljala podobna „klavzula o mirovanju“, ki bi izhajala iz mednarodnega sporazuma, ki ga je sklenila Unija.

Države članice, ki jih to odstopanje zadeva, morajo o tem uradno obvestiti Komisijo in druge države članice.

2.5.4. *Postopek za oprostitev imetnikov diplomatskih in službenih potnih listov vizumske obveznosti po razveljavitvi Uredbe Sveta (ES) št. 789/2001*⁸

Sedanje besedilo člena 4(1) Uredbe (ES) št. 539/2001 se nanaša na postopek iz Uredbe (ES) št. 789/2001, ki ga je treba upoštevati, ko država članica sklene imetnike diplomatskih ali službenih potnih listov iz tretje države oprostiti vizumske obveznosti.

Države članice, ki so hotele imetnike diplomatskih in službenih potnih listov iz tretjih držav, za katerih državljanje je potrebno predhodno posvetovanje, oprostiti vizumske obveznosti, so morale v skladu z Uredbo (ES) št. 789/2001 vložiti zakonodajno pobudo, o kateri je Svet odločal s kvalificirano večino (od leta 2006).

Kar zadeva imetnike takšnih potnih listov iz tretjih držav, za katere predhodno posvetovanje ni potrebno, je Uredba (ES) št. 789/2001 države članice zavezovala, da Svet obvestijo o kakršnih koli spremembah svojih vizumskih pravil (vizumska obveznost ali njena oprostitev).

Uredba (ES) št. 789/2001 je bila razveljavljena z Uredbo Sveta (ES) št. 810/2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (vizumski zakonik)⁹. Zdelo se je primerno, da bi se po razveljavitvi navedene Uredbe ti postopkovni vidiki nacionalnih odločitev o vizumski obveznosti ali njeni oprostitvi za imetnike takšnih potnih listov obravnavali v Uredbi (ES) št. 539/2001, če bi bilo to potrebno.

V okviru te spremembe je zato treba proučiti, ali je za primere, ko država članica želi odpraviti vizumsko obveznost za imetnike diplomatskih in službenih potnih listov iz tretjih držav, za katere je potrebno predhodno posvetovanje, potreben poseben postopek odločanja.

Komisija meni, da iz institucionalnih in vsebinskih razlogov uvedba posebnega „mehanizma skupnega odločanja“ za to vprašanje ni potrebna.

Kar zadeva institucionalne vidike:

po petletnem prehodnem obdobju, ki ga za Naslov IV Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti določa Amsterdamska pogodba, in začetku veljavnosti Pogodbe o delovanju Evropske unije pravno ni več možno vzpostaviti postopka odločanja, v katerem bi imela država članica pravico pobude. Z institucionalnega vidika je celo nesprejemljivo, da bi bila pravica do pobude Komisije vezana na predlog ali namen države članice (da bi odpravila vizumsko obveznost za imetnike diplomatskih potnih listov iz države, za katero je potrebno predhodno posvetovanje). Komisija ne more biti obvezana, da predloži predlog.

Poleg tega bi bilo treba, če bi se uvedel postopek za „skupno odločitev“, upoštevati načela in postopke iz PDEU (glej točko 2.2 o mehanizmu vzajemnosti). Svet ne more odločati sam. Tak ukrep mora sprejeti po postopku soodločanja skupaj z Evropskim parlamentom.

Kar zadeva vsebinske vidike:

odločitev, da se za vlogo za vizume državljanov določene tretje države (ali določene kategorije državljanov) prosi za predhodno posvetovanje, je popolnoma nacionalna odločitev. V skladu s schengensko solidarnostjo morajo druge države članice res sistematično pošiljati

⁸ UL L 116, 24.4.2001, str. 2.

⁹ UL L 243, 15.9.2009, str. 1.

vloge za vizume, za katere je potrebno predhodno posvetovanje, državi članici, ki za to zaprosi.

Načeloma je tudi odločitev za odpravo vizumske obveznosti za imetnike diplomatskih in službenih potnih listov iz držav na negativnem seznamu enostranska odločitev države članice. Načeloma drugim državam članicam ni treba sprejeti takšnih ukrepov: na podlagi takšne odločitve lahko zadevni diplomati brez vizuma potujejo v zadevno državo članico, a morajo še vedno imeti vizum za potovanje v druge države članice. Seveda se tako diplomati nahajajo v schengenskem območju brez notranjih meja, kar bi lahko pomenilo določeno tveganje.

Treba pa je opozoriti na naslednje:

- če je ena od držav članic odpravila vizumsko obveznost za imetnike diplomatskih in službenih potnih listov iz določene tretje države ali je to storilo več držav članic, preden je druga država članica to državo uvrstila na seznam držav, za katere je potrebno predhodno posvetovanje, to ne vpliva na predhodno odpravo vizumske obveznosti, ki velja še naprej;
- čeprav v postopku predhodnega posvetovanja država članica zavrne izdajo vizuma vlagatelju, državi članici, ki obravnava vlogo za vizum, ni treba zavrniti izdaje vizuma; lahko se odloči za izdajo vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo, ki tako dovoljuje le vstop na njeno ozemlje. Seveda je tako oseba v schengenskem območju brez notranjih meja, kar bi lahko – spet – pomenilo določeno tveganje.

2.6. Razjasnitev položaja in vzpostavitev pravne podlage za vizumsko obveznost ali njeno oprostitvev za druge subjekte, za katere velja mednarodno pravo, ki izdajajo diplomatske ali službene potne liste ali prepustnice svojim članom, niso pa medvladne organizacije

Nekateri subjekti, za katere velja mednarodno pravo, izdajajo diplomatske ali službene potne liste ali prepustnice. Ti subjekti niso medvladne organizacije in zato trenutno člen 4 Uredbe (ES) št. 539/2001 zanje ne velja. Po drugi strani pa so vključeni v razpredelnico potnih listin in države članice izjavijo, ali njihove potne listine priznavajo ali ne (npr. Suvereni malteški viteški red).

Uredba (ES) št. 539/2001 bi morala veljati tudi za te subjekte, države članice pa bi se morale odločiti in v skladu s členom 5 Komisijo obvestiti, ali imetnike potnih listin, ki jih izdajo ti subjekti, oprostitjo vizumske obveznosti.

3. GLAVNE ORGANIZACIJE/STROKOVNJAKI, KI SO SODELOVALI PRI POSVETOVANJU

Opravljena so bila posvetovanja z državami članicami.

4. OCENA UČINKA

Ni potrebna.

5. PRAVNA PODLAGA

Ta predlog pomeni razvoj skupne vizumske politike v skladu s členom 77(2)(a) Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

6. NAČELI SORAZMERNOSTI IN SUBSIDIARNOSTI:

V Uredbi (ES) št. 539/2001 je seznam tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume (negativni seznam), in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (pozitivni seznam).

V skladu s členom 77(2)(a) PDEU spada odločitev o spremembi seznamov, da se države prenesejo z negativnega na pozitivni seznam ali obratno, in drugih spremembah Uredbe v izključno pristojnost Unije. Gre za vprašanje, pri katerem se je iz očitnih razlogov učinkovitosti dlje časa prizadevalo za popolno uskladitev.

7. IZBIRA INSTRUMENTOV

Uredbo (ES) št. 539/2001 je treba spremeniti z uredbo.

8. PRORAČUNSKE POSLEDICE

Predlog spremembe ne vpliva na proračun EU.

Predlog

UREDBA EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

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

EVROPSKI PARLAMENT IN SVET EVROPSKE UNIJE STA –

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

ob upoštevanju predloga Evropske Komisije¹⁰,

po posredovanju osnutka zakonodajnega akta nacionalnim parlamentom,

v skladu z rednim zakonodajnim postopkom,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Ta uredba vzpostavlja zaščitno klavzulo za vizume, ki bo omogočila hitro in začasno prekinitvev odprave vizumske obveznosti za tretjo državo na pozitivnem seznamu v primeru izrednih razmer, ko je potreben hiter odziv za rešitev težav, s katerimi se sooči ena ali več držav članic, in pri čemer se upošteva celoten vpliv izrednih razmer na Evropsko unijo kot celoto.
- (2) Da se zagotovijo enotni pogoji za izvajanje te zaščitne klavzule za vizume, bi bilo treba izvedbena pooblastila prenesti na Komisijo. Ta pooblastila bi se morala izvajati v skladu z Uredbo (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije¹¹.
- (3) Mehanizem vzajemnosti, ki se uporablja, če ena od tretjih držav iz Priloge II k Uredbi (ES) št. 539/2001 odloči, da bo za državljane ene ali več držav članic uvedla vizumsko obveznost, je treba prilagoditi zaradi začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe in v kombinaciji s sodno prakso Sodišča v zvezi s sekundarno pravno podlago.
- (4) Za zagotovitev doslednosti z Uredbo (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik)¹², ta Uredba opredelitev vizuma usklajuje z Vizumskim zakonikom.
- (5) Treba bi bilo doseči nadaljnji napredek v smeri popolne uskladitve skupne vizumske politike v zvezi s kategorijami izjem, ki jih države članice lahko predvidijo v skladu s členom 4 Uredbe (ES) št. 539/2001. Zato ta uredba spreminja člen 4 Uredbe (ES)

¹⁰ UL C [...], [...], str. [...].

¹¹ UL L 55, 28.2.2011, str. 13.

¹² UL L 243, 15.9.2009, str. 1.

št. 539/2001 v zvezi z zadevami, pri katerih že obstaja dejanska ali približna usklajenost na podlagi usklajenih praks držav članic.

- (6) Ker Uredba (ES) št. 1932/2006 o pravilih glede vizumov, ki se uporabljajo za begunce in osebe brez državljanstva, ne velja za takšne osebe, ki prebivajo v Združenem kraljestvu ali na Irskem, je treba razjasniti vizumsko obveznost za določene begunce in osebe brez državljanstva, ki prebivajo v Združenem kraljestvu ali na Irskem. Ta uredba državam članicam prepušča, da se same odločijo, ali bodo za to kategorijo oseb uvedle vizumsko obveznost ali ne. O tovrstnih nacionalnih odločitvah je treba obvestiti Komisijo.
- (7) Ob upoštevanju določenih obveznosti držav članic na podlagi mednarodnih sporazumov, ki jih je Skupnost sklenila, preden je začela veljati Uredba (ES) št. 539/2001, in zaradi katerih so potrebna odstopanja od skupne vizumske ureditve, ta uredba uvaja določbo, ki državam članicam dovoljuje, da osebe, ki opravljajo storitve, med njihovim bivanjem oprostijo vizumske obveznosti, kolikor je potrebno, da se spoštujejo te obveznosti.
- (8) Ta uredba zagotavlja pravno podlago za vizumsko obveznost ali njeno oprostitev imetnikom prepustnic, diplomatskih ali službenih potnih listov, ki jih izdajo določeni subjekti, za katere velja mednarodno pravo, ki niso mednarodne medvladne organizacije.
- (9) Ta uredba pomeni razvoj schengenskega pravnega reda v skladu s Protokolom o vključitvi schengenskega pravnega reda v okvir Evropske unije, kakor je določen v Prilogi A k Sklepu Sveta 1999/435/ES¹³ z dne 20. maja 1999 o opredelitvi schengenskega pravnega reda za namen določanja pravne podlage za vsako določbo ali sklep, ki sestavlja schengenski pravni red, skladno z ustreznimi določbami iz Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodbe o Evropski uniji.
- (10) Kar zadeva Islandijo in Norveško, pomeni ta uredba razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma med Svetom Evropske unije in Republiko Islandijo ter Kraljevino Norveško o pridružitvi obeh k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda¹⁴, ki spadajo na področje iz člena 1(B) Sklepa Sveta 1999/437/ES z dne 17. maja 1999 o nekaterih izvedbenih predpisih za uporabo navedenega sporazuma¹⁵.
- (11) Kar zadeva Švico, pomeni ta uredba razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Sporazuma med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda¹⁶, ki spadajo na področje iz člena 1(B) Sklepa Sveta 1999/437/ES v povezavi s členom 3 Sklepa Sveta 2008/146/ES¹⁷.
- (12) Kar zadeva Lihtenštajn, ta uredba pomeni razvoj določb schengenskega pravnega reda v smislu Protokola, sklenjenega med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo, Švicarsko

¹³ UL L 176, 10.7.1999, str. 1.

¹⁴ UL L 176, 10.7.1999, str. 36.

¹⁵ UL L 176, 10.7.1999, str. 31.

¹⁶ UL L 53, 27.2.2008, str. 52.

¹⁷ UL L 53, 27.2.2008, str. 1.

konfederacijo in Kneževino Lihtenštajn o pristopu Kneževine Lihtenštajn k Sporazumu med Evropsko unijo, Evropsko skupnostjo in Švicarsko konfederacijo o pridružitvi Švicarske konfederacije k izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki spadajo na področje iz člena 1 (B) Sklepa Sveta 1999/437/ES v povezavi s členom 3 Sklepa Sveta [xx/2011/EU]. FN [sklic na UL, sprejeto dne 7.3.2011; še neobjavljeno]¹⁸.

- (13) Ta uredba pomeni razvoj določb schengenskega pravnega reda, v katerem Združeno kraljestvo v skladu s Sklepom Sveta 2000/365/ES z dne 29. maja 2000 o prošnji Združenega kraljestva Velike Britanije in Severne Irske za sodelovanje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda¹⁹ ne sodeluje. Združeno kraljestvo zato ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki ga zato ne zavezuje in se zanj ne uporablja.
- (14) Ta uredba pomeni razvoj določb schengenskega pravnega reda, v katerem Irska ne sodeluje v skladu s Sklepom Sveta 2002/192/ES z dne 28. februarja 2002 o prošnji Irske, da sodeluje pri izvajanju nekaterih določb schengenskega pravnega reda²⁰. Irska zato ne sodeluje pri sprejetju tega sklepa, ki zanjo ni zavezujoč niti se zanjo ne uporablja –

SPREJELA NASLEDNJO UREDBO:

Člen 1

Uredba (ES) št. 539/2001 se spremeni:

1. člen 1 se spremeni:

(a) odstavek 2 se spremeni:

(i) prvi pododstavek se nadomesti z naslednjim:

„Državljeni tretjih držav na seznamu v Prilogi II so oproščeni obveznosti iz odstavka 1 za bivanje, ki ni daljše od treh mesecev, v katerem koli šestmesečnem obdobju od datuma prvega vstopa na ozemlje držav članic.“;

(ii) v drugem pododstavku se dodata naslednji alineji:

– „člani civilnega letalskega osebja,

– člani civilnega ladijskega osebja, ko gredo na kopno in imajo pomorski osebni dokument, izdan v skladu s konvencijama mednarodne organizacije dela (št. 108 iz leta 1958 in št. 185 iz leta 2003) ali Londonsko konvencijo IMO iz leta 1965 (Konvencija FAL) o olajšanju mednarodnega pomorskega prometa.“;

(b) v odstavku 4 se točka (c) nadomesti z naslednjim:

(c) „v 90 dneh po objavi obvestila Komisija ob posvetovanju z zadevno državo članico poroča Evropskemu parlamentu in Svetu. Poročilu je lahko priložen tudi predlog

¹⁸ UL L

¹⁹ UL L 131, 1.6.2000, str. 43.

²⁰ UL L 64, 7.3.2002, str. 20.

začasne ponovne uvedbe vizumske obveznosti za državljane zadevne tretje države. Komisija lahko ta predlog predstavi tudi po razpravah Evropskega parlamenta in Sveta o njenem poročilu. Evropski parlament in Svet o takem predlogu odločita po rednem zakonodajnem postopku.“;

2. vstavi se člen 1a:

„Člen 1a – Zaščitna klavzula

1. Odstavki 2 do 5 tega člena se uporabijo, če se ena ali več držav članic sooči z izrednimi razmerami, za katere je značilen katerikoli od naslednjih pojavov:

- (a) če se v šestih mesecih nenadno vsaj za 50 % v primerjavi s stanjem v prejšnjih šestih mesecih poveča število državljanov tretje države s seznama v Prilogi II, za katere se ugotovi, da nezakonito prebivajo na ozemlju države članice;
- (b) če se v šestih mesecih nenadno vsaj za 50 % v primerjavi s stanjem v prejšnjih šestih mesecih poveča število prošenj za azil državljanov tretjih držav s seznama v Prilogi II, za katere je bila stopnja ugodno rešenih prošenj za azil v teh prejšnjih šestih mesecih nižja od 3 %;
- (c) če se v šestih mesecih nenadno vsaj za 50 % v primerjavi s stanjem v prejšnjih šestih mesecih poveča število zavrženih prošenj za ponovni sprejem, ki jih država članica predloži tretji državi s seznama v Prilogi II, za njene državljane.

2. Država članica, ki se sooči s katerimi koli izrednimi razmerami, opisanimi v odstavku 1, lahko obvesti Komisijo. To obvestilo mora biti ustrezno utemeljeno in mora vključevati ustrezne informacije in statistične podatke ter natančno obrazložitev predhodnih ukrepov, ki jih je zadevna država članica sprejela, da bi položaj izboljšala.

3. Komisija obvestilo prouči in pri tem upošteva število držav članic, na katere vplivajo katere koli od razmer, opisanih v odstavku 1, in splošni vpliv zaostritve stanja migracij v Uniji, kot je možno o tem sklepati iz podatkov, ki jih je predložila država članica, ter iz poročil agencije Frontex in Evropskega azilnega podpornega urada, in lahko v treh mesecih od prejema obvestila sprejme izvedbeni sklep o prekinitvi oprostitev vizumske obveznosti za državljane zadevne tretje države za šest mesecev. Izvedbeni sklep se sprejme v skladu s postopkom iz člena 4a(2). V izvedbenem sklepu se določi datum, s katerim začne veljati prekinitve oprostitev vizumske obveznosti.

4. Pred koncem veljavnosti izvedbenega sklepa, ki je bil sprejet v skladu z odstavkom 3, Komisija v sodelovanju z zadevno državo članico Evropskemu parlamentu in Svetu predloži poročilo. Poročilu je lahko priložen predlog o spremembi te uredbe, da se zadevna tretja država prestavi v Prilogo I.

5. Če je Komisija predlagala spremembo te uredbe, da bi tretjo državo prestavila v Prilogo I v skladu z odstavkom 4, lahko veljavnost izvedbenega sklepa, sprejetega v skladu z odstavkom 3, podaljša za največ devet mesecev. Sklep o podaljšanju veljavnosti izvedbenega sklepa se sprejme v skladu s postopki iz člena 4a(2).“;

3. člen 2 se nadomesti z naslednjim besedilom:

„V tej uredbi „vizum“ pomeni dovoljenje, ki ga izda država članica za tranzit prek ozemlja držav članic ali načrtovano bivanje na ozemlju teh držav članic, ki ne presega treh mesecev v katerem koli šestmesečnem obdobju od datuma prvega vstopa na ozemlje držav članic.“;

4. člen 4 se spremeni:

(a) odstavek 1 se nadomesti z naslednjim:

„1. Država članica lahko predvidi izjeme, za katere ne velja vizumska obveznost, kot je določena s členom 1(1), ali izjeme, za katere ne velja oprostitev te obveznosti, kot je določeno s členom 1(2), za naslednje skupine oseb:

- (a) imetnike diplomatskih, službenih/uradnih ali posebnih potnih listov;
- (b) civilno osebje ladij, ki plujejo v mednarodnih vodah;
- (c) imetnike prepustnic, diplomatskih ali službenih potnih listov, ki jih svojim uradnikom izdajo določene medvladne mednarodne organizacije ali subjekti, za katere velja mednarodno pravo.“;

(b) v odstavku 2 se doda naslednja točka (d):

„(d) begunce s priznanim statusom in osebe brez državljanstva ter druge osebe, ki nimajo državljanstva nobene države in ki prebivajo v Združenem kraljestvu ali na Irskem ter so imetniki potnih listin, ki sta jih izdali ti državi članici.“;

(c) doda se nov odstavek 4:

„Država članica lahko za turške državljane, ki med svojim bivanjem opravljajo storitve, predvidi izjeme glede vizumske obveznosti iz člena 1(1), kolikor jo k temu obvezuje izvajanje člena 41(1) Dodatnega protokola k Pridružitvenemu sporazumu med Turčijo in ES.“;

5. vstavi se člen 4a:

„Člen 4a

Postopek v odboru

1. Komisiji pomaga odbor. Ta odbor je odbor v smislu Uredbe (EU) št. 182/2011.
2. Pri sklicevanju na ta odstavek se uporablja člen 5 Uredbe (EU) št. 182/2011.“

Člen 2

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

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

V Bruslju, [...]

Za Evropski parlament

Predsednik

Za Svet

Predsednik