Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 28. rujna 2015.
(OR. en)

12382/15

LIMITE

VISA 314
CODEC 1248
COMIX 435

PUBLIC

Međuinstitucijski predmeti:
2014/0094 (COD)
2014/0095 (COD)

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće / mješoviti odbor
Br. dok. Kom.:	8401/14 VISA 90 CODEC 971 COMIX 201 (COM(2014) 164 final) 8406/14 VISA 91 CULT 56 CODEC 974 COMIX 202 (COM(2014) 163 final
Predmet:	Vizni paket – Nacrt uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Zakoniku Unije o vizama (Zakonik o vizama) (preinaka) – Nacrt uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi vize za privremeni boravak

I. Trenutačno stanje

Komisija je 2. travnja 2014. podnijela „vizni paket" koji sadržava Prijedlog za preinaku Uredbe o Zakoniku Unije o vizama [1] (dalje u tekstu Zakonik o vizama) i prijedlog uredbe čiji je cilj uspostava vize za privremeni boravak.[2]

[1] Nacrt uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 810/2009 o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama) (vidjeti 8401/14).

[2] Nacrt uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi vize za privremeni boravak i izmjeni Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma te uredbi (EZ) br. 562/2006 i (EZ) br. 767/2008 (vidjeti 8406/14).

Nacrtom uredbe o preinakama **Zakonika o vizama** uzima se u obzir činjenica da se veća politička važnost pridaje pozitivnom učinku koji vizna politika može imati na šire gospodarstvo Europske unije te osobito na turizam. Cilj je Nacrta osigurati veću usklađenost s ciljevima u pogledu rasta iz strategije Europa 2020. te doprinijeti stvaranju gospodarskog rasta uz istodobno očuvanje usklađenosti s ostalim politikama Unije, primjerice s vanjskim odnosima, trgovinom, obrazovanjem, kulturom i turizmom.

Kako bi se to postiglo, u Prijedlogu se iznosi niz izmjena kojima se zakonitim putnicima olakšava putovanje te kojima se pojednostavljuje pravni okvir u interesu država članica. Njime se također uspostavljaju nove kategorije podnositelja zahtjeva za vizu koje bi imale koristi od tih pojednostavljenih postupaka. Neki pojednostavljeni postupci primjenjuju se na sve podnositelje, a neki samo na određene kategorije korisnika: „podnositelji registrirani u VIS-u", „putnici koji putuju redovito i registrirani su u VIS-u " te „bliža rodbina" građana Unije.

Što se tiče Nacrta uredbe o **vizi za privremeni boravak**, njime se uspostavlja nova vrsta vize pod nazivom „viza za privremeni boravak". Time se nastoji popuniti pravna praznina uvođenjem nove dozvole za osobe koje imaju opravdane razloge ili potrebu u schengenskom području boraviti više od 90 dana, ali ne dovoljno dugo u bilo kojoj državi članici da bi se ondje nastanili. Njime bi se stoga pružilo rješenje za određene kategorije osoba koje imaju takve opravdane razloge ili potrebu, kao što su izvođači koji nastupaju uživo, sportaši i njihovi timovi koji obilaze države članice. Trajanje odobrenog boravka unutar schengenskog područja iznosilo bi jednu godinu, s mogućnošću produljenja za još jednu godinu, ali bi bilo ograničeno na 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana u svakoj državi članici. Budući sustav ulaska/izlaska (EES) u EU-u mogao bi biti važan za ovaj Prijedlog s obzirom na to da će se njime omogućiti izračun odobrenog trajanja boravka svih državljana trećih zemalja.

Što se tiče rada Europskog parlamenta, g. López Aguilar (LIBE, S&D) izvjestitelj je za Prijedlog za preinaku Zakonika o vizama, dok je g. Brice HORTEFEUX (LIBE, EPP) imenovan izvjestiteljem za Prijedlog čiji je cilj uspostava vize za privremeni boravak. Nacrti izvješća predstavljeni su u Odboru LIBE 14. rujna. Glasovanje o amandmanima za prijedloge najvjerojatnije će se održati 13. listopada 2015.

Što se tiče postupka u Vijeću, Radna skupina za vize započela je s prvim čitanjem Nacrta uredbe o preinakama Zakonika o vizama u lipnju 2014., a s čitanjem Nacrta uredbe o vizi za privremeni boravak u listopadu 2014. Rasprave su bile usmjerene na skup pojednostavljenja koja se smatraju posebno problematičnima i za koje treba pronaći prikladna rješenja. Glavni je cilj Vijeća pronalazak ravnoteže između poticanja gospodarskog rasta putem turizma unutar Europske unije te istodobnog sprječavanja nezakonite imigracije i sigurnosnih rizika.

Odbor je 24. rujna 2015. razmatrao ta pitanja na temelju dok.11858/15. Predsjedništvo je na temelju toga pripremilo ovaj revidirani dokument s ciljem daljnje rasprave u Odboru stalnih predstavnika i u Vijeću.

II. Otvorena pitanja

A. Sveobuhvatan pristup u pogledu preinake Zakonika o vizama

Prije analize nekoliko otvorenih pitanja koja se smatraju osjetljivima i u pogledu kojih bi raspravu znatno unaprijedile političke smjernice ministara, trebalo bi razmotriti sveobuhvatan pristup preinaci Zakonika o vizama.

Glavni cilj Prijedloga za preinaku Zakonika o vizama jest pozitivan učinak na šire gospodarstvo Europske unije te osobito na turizam uvođenjem u široku uporabu izvjesnog broja pojednostavljenih postupaka za zakonite putnike kojima je potrebna viza. Ti su pojednostavljeni postupci, među ostalima niže pristojbe za određene kategorije i jednostavniji postupci, dosad u nekim slučajevima odobreni sklapanjem sporazuma o pojednostavljenju viznog režima između EU-a i određenih trećih zemalja zajedno sa sklapanjem sporazuma o ponovnom prihvatu s tim zemljama. EU se odobravanjem pojednostavljenja viznih postupaka često koristi kao sredstvom da treće zemlje privoli na istodobno sklapanje sporazuma o ponovnom prihvatu. Prema tim sporazumima druga stranka ne mora natrag prihvatiti samo svoje državljane, već i državljane iz ostalih trećih zemalja koji su u EU ušli s područja te stranke.

Komisija je u Europskom migracijskom programu, u kontekstu vraćanja, istaknula da će revidirati i svoj pristup sporazumima o ponovnom prihvatu te odrediti kojim će zemljama podrijetla nezakonitih migranata pritom dati prednost.

U zaključcima od 25. i 26. lipnja 2015. Europsko vijeće usredotočilo se na tri ključne dimenzije na kojima se mora usporedno raditi: premještanje / ponovno naseljavanje, vraćanje / ponovni prihvat /reintegracija i suradnja sa zemljama podrijetla i tranzitnim zemljama. Zaključeno je da bi se trebalo služiti svim sredstvima u cilju promicanja ponovnog prihvata nezakonitih migranata u zemlje podrijetla i tranzitne zemlje, oslanjajući se na ideje koje je Komisija predstavila u Vijeću 16. lipnja:[1] da će Komisija osigurati da obveze ponovnog prihvata – osobito one u okviru Sporazuma iz Cotonoua – budu djelotvorno provedene što prije te da se ubrzaju i što prije završe sadašnji pregovori o sporazumima o ponovnom prihvatu, a pokrenut će se i novi pregovori s ostalim trećim zemljama.

Možda bi bilo primjereno razmotriti je li pojednostavljenje viznog režima u Zakoniku o vizama, koje se tradicionalno odobravalo sporazumima, najbolji način za daljnje postupanje u ovom trenutku.

Predsjedništvo Vijeću predlaže da zauzme dosljedan i sveobuhvatan politički pristup uzimajući u cijelosti u obzir aktualne napore na ponovnom prihvatu, sigurnost i granice te nastavljajući s radom na pozitivnom učinku vizne politike na šire gospodarstvo Europske unije, osobito na turizam.

B. Posebna pitanja u pogledu preinake Zakonika o vizama

Predsjedništvo podnosi sljedeća pitanja:

1) Obvezno izdavanje viza za višekratni ulazak važećih za razdoblje od tri do pet godina za putnike koji putuju redovito i registrirani su u VIS-u (članak 21. stavak 3. i stavak 4.)

U skladu s Komisijinim prijedlogom konzulati izdaju vize za višekratni ulazak važeće tri godine putnicima koji putuju redovito i registrirani su u VIS-u, a koji su zakonito koristili dvije prethodno dobivene vize. Putnicima koji putuju redovito i registrirani su u VIS-u, a zakonito su se koristili vizom za višekratni ulazak važećom tri godine, izdaje se viza za višekratni ulazak važeća pet godina, pod uvjetom da je zahtjev podnesen najkasnije jednu godinu od datuma isteka vize za višekratni ulazak važeće tri godine.

[1] Vidjeti dok.10170/15.

Velika većina delegacija ne slaže se s prijedlogom da konzulati, ako su ispunjeni svi uvjeti, budu primorani izdati vizu za višekratni ulazak (odnosno odabrati između izdavanja takve vize ili neizdavanja vize), a da pritom nemaju nimalo fleksibilnosti u pogledu trajanja valjanosti viza za višekratni ulazak, pa čak ni onda kad podnositelj nije zatražio takvu vizu. Neki su se zalagali za uvođenje mogućnosti prilagodbe trajanja viza za višekratni ulazak specifičnim potrebama i zahtjevima podnositelja te za izdavanje vize s kraćim razdobljem valjanosti.

Komisija, s druge strane, ističe da bi njezin pristup rezultirao usklađenim praksama i sprječavanjem trgovanja vizama. Komisija također tvrdi da bi mogla smanjiti radno opterećenje konzulata s obzirom na to da bi imali manje zahtjeva za obradu.

Također podsjeća da bi se time postigao gospodarski cilj Prijedloga za preinaku zato što bi ti dobronamjerni putnici mogli češće putovati u EU-u zbog osobnih ili poslovnih razloga.

S obzirom na ta razmatranja predsjedništvo predlaže:

– *izdavanje viza za višekratni ulazak ne bi trebalo biti obvezno u pogledu putnika registriranih u VIS-u koji udovoljavaju traženim uvjetima i pri njihovu bi se izdavanju trebala primjenjivati dovoljna diskrecijska tolerancija radi obuhvaćanja političkih pitanja kao što su sigurnosni rizik i suradnja na ponovnom prihvatu, a*

– *konzulatima bi zato trebalo omogućiti da trajanje valjanosti viza za višekratni ulazak skrate na razdoblje kraće od tri ili pet godina, koje predlaže Komisija.*

2) Brisanje trenutačnog članka 15. Zakonika o vizama kojim se predviđa putno zdravstveno osiguranje

Komisija je u Prijedlogu predložila brisanje zahtjeva za podnositelje zahtjeva za vizu prema kojem su dužni dokazati da posjeduju primjereno i važeće putno zdravstveno osiguranje jer smatra da stvarna dodana vrijednost mjere o TMI-ju nikada nije utvrđena.

Velika većina delegacija odlučno se usprotivila toj izmjeni te je zatražila ponovno umetanje te odredbe. Zbog zabilježenih znatnih nepodmirenih bolničkih dugova za zdravstvenu skrb pruženu „strancima” delegacije pozivaju na poboljšanje trenutačnog sustava umjesto njegova ukidanja.

S obzirom na navedeno predsjedništvo predlaže:

– da se ponovno uvede članak koji se odnosi na putno zdravstveno osiguranje te

– da se pripremna tijela Vijeća upute da ispitaju mogućnost poboljšanja sadašnjeg sustava.

3) Opseg definicije „bliže rodbine” građana Unije (članak 2. stavak 7.)

Komisija je predložila odredbe s ciljem olakšanja obiteljskih posjeta bliže rodbine građana Unije koji žive na državnom području države članice čiji su državljani te bliže rodbine građana Unije koji žive u trećoj zemlji te zajedno žele posjetiti državu članicu čiji je državljanin dotični građanin Unije. Treba napomenuti da neki nedavno sklopljeni sporazumi o pojednostavljenju viznog režima to već omogućuju. Bliža rodbina građana Unije među novim je kategorijama podnositelja zahtjeva koji bi imali pravo na čitav niz pojednostavljenih postupaka. Termin „bliža rodbina” znači supružnik, djeca, roditelji, nositelji roditeljskog prava, djedovi, bake i unuci.

Mnoge delegacije izrazile su zabrinutost zbog uspostave te nove kategorije podnositelja zahtjeva ili neslaganje s tom uspostavom čemu je glavni razlog definicija koja obuhvaća previše ljudi i prelazi ono što je predviđeno Direktivom 2004/38/EZ[1]. Tom Direktivom se, s jedne strane, utvrđuju uvjeti kojima se uređuje ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravište na državnom području država članica koje imaju građani Unije i članovi njihove obitelji te, s druge strane, prava na prebivalište na državnom području država članica koje imaju građani Unije i članovi njihove obitelji. Direktivom su članovi obitelji definirani kao: i. bračni drug, ii. partner s kojim građanin Unije ima registriranu zajednicu, iii.| izravni potomci koji nisu navršili 21. godinu ili su uzdržavanici, kao i oni bračnog druga ili partnera i konačno iv. izravni srodnici u uzlaznoj liniji koji su uzdržavanici, kao i oni bračnoga druga ili partnera. Dok pojednostavljeni postupci za članove obitelji predviđeni u prijedlogu odražavaju one već sadržane u Direktivi 2004/38/EZ, pojednostavljenja predviđena za „bližu rodbinu" opsežnija su nego ona iz Komisijina prijedloga.

S obzirom na navedeno, predsjedništvo predlaže

– *da bi raspon definicije „bliže rodbine" građana Unije trebalo ograničiti na „članove obitelji" kako su definirani u Direktivi 2004/38/EZ.*

4) Obavezno predstavništvo država članica (čl. 5 (2))

Države članice trenutačno moraju surađivati na sprječavanju situacija u kojima se zahtjev za vizu ne može razmotriti i o njemu se ne može odlučivati zato što država članica koja je nadležna u skladu sa Zakonikom o vizama nije prisutna i nema predstavništvo u trećoj zemlji u kojoj podnositelj predaje zahtjev. Kako bi se izbjeglo da podnositelj u takvom slučaju mora putovati u zemlju u kojoj je nadležna država članica prisutna ili ima predstavništvo, Komisija je predložila da podnositelj zahtjeva ima pravo podnijeti zahtjev u konzulatu jedne od država članica koje su odredište planiranog posjeta ili u konzulatu države članice prvog ulaska ako prvo rješenje nije primjenljivo te u svim ostalim slučajevima u konzulatu bilo koje države članice prisutne u dotičnoj zemlji.

[1] Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice.

Mnoge delegacije izrazile su zabrinutost u pogledu takve koncepcije da se zahtjev može podnijeti u svakom konzulatu u trećoj zemlji, koja bi državama članicama sa širokom konzularnom mrežom prouzročila opterećenje i troškove. Nadalje, delegacije su istaknule da je sadašnja praksa utemeljena na postojećim ugovorima o zastupanju zadovoljavajuća. Predložile su da se, kompromisa radi, sklapaju bilateralni sporazumi s ciljem poboljšanja konzularne pokrivenosti u dotičnim trećim zemljama.

S obzirom na ta razmatranja predsjedništvo predlaže da se zadrže sadašnja pravila o nadležnosti uz dodatnu mogućnost da države članice sklapaju bilateralne sporazume s ciljem osiguravanja odgovarajuće konzularne pokrivenosti.

C. **Područje primjene prijedloga o vizi za privremeni boravak**

Prijedlog podrazumijeva da u načelu svaki državljanin treće zemlje može podnijeti zahtjev za vizu za privremeni boravak ako može pružiti primjerene dokaze da namjerava boraviti na državnom području dviju ili više država članica u razdoblju duljem od 90 dana, a da pritom ne boravi više od 90 dana na državnom području ijedne od tih država članica.

Znatan broj delegacija izrazio je veliku zabrinutost zbog raspona korisnika viza za privremeni boravak i poteškoća u kontroliranju kretanja putnika koje proizlaze iz odsutnosti graničnih kontrola u schengenskom području. Stoga je predloženo da se osobno područje primjene prijedloga suzi na specifične kategorije podnositelja zahtjeva koji imaju opravdane razloge ili potrebu unutar schengenskog područja putovati dulje od 90 dana.

Osim toga, prijedlogom se djelomično ukida članak 20. stavak 2. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma (CISA) prema kojemu, ako država članica sklopi bilateralni sporazum o oslobođenju obveze posjedovanja vize s trećom zemljom koja se nalazi na popisu u Prilogu II. Uredbi o vizama („popis oslobođenja od vize") prije stupanja na snagu Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma (ili kasnijeg datuma pristupanja države članice Schengenskom sporazumu), odredbe tog bilateralnog sporazuma mogu toj državi članici poslužiti kao osnova da državljanima dotične treće zemlje „produlji" boravak bez vize na svojem području na razdoblje duže od tri mjeseca. Građani tih trećih zemalja (oslobođenih od vize) mogu u takvim državama članicama, osim uobičajenih 90 dana boravka na schengenskom prostoru, boraviti još onoliko koliko je utvrđeno važećim bilateralnim sporazumom o oslobođenju obveze posjedovanja vize između država članica i tih trećih zemalja. To podrazumijeva da njihovi građani u schengenskome području mogu zakonito boraviti na praktički neograničeno vrijeme na temelju raznih sporazuma o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak između njihove zemlje i nekoliko država članica.

Komisija je u svojem prijedlogu zauzela stajalište da postojanje bilateralnih „produljenja boravka" nije u skladu s člankom 77. stavkom 2. točkama (a) i (c) UUFEU-a jer se zajednička vizna politika ne može temeljiti na postojanju prošlih bilateralnih sporazuma. Komisija je ustvrdila i da provedba članka 20. stavka 2. uzrokuje praktične probleme i pravnu nesigurnost za nadležna tijela i putnike, posebice kada putnici napuštaju schengenski prostor. Nadalje, za budući sustav ulaska/izlaska potrebna su jasno određena pravila, a iz tehničkih razloga ne može se uzeti u obzir moguća daljnja primjena bilateralnih sporazuma o oslobođenju obveze posjedovanja vize prilikom potvrđivanja trajanja odobrenog boravka. Prijedlogom se stoga predviđa prijelazno razdoblje od pet godina za postupno ukidanje učinaka bilateralnih sporazuma kada je riječ o cjelokupnom trajanju boravka državljana trećih zemalja na schengenskom prostoru.

Delegacije su se snažno usprotivile ideji otkazivanja postojećih bilateralnih sporazuma jer, s jedne strane, državljani dotičnih trećih zemalja ne predstavljaju sigurnosni rizik ni rizik od nezakonitog useljavanja, a s druge strane, odredbe o oslobođenju obveze posjedovanja vize često su uvrštene u sporazume šireg opsega o kojima bi s diplomatskog stajališta bilo teško nanovo pregovarati, osobito u slučajevima u kojima je takvim sporazumima predviđeno uzajamno izuzeće od obveze posjedovanja vize u korist građana EU-a.

Predsjedništvo predlaže:

– *ograničiti područje primjene nacrta vize za privremeni boravak na određene kategorije podnositelja zahtjeva te*

– *pripremna tijela Vijeća uputiti da razmotre pitanje bilateralnih sporazuma obuhvaćenih člankom 21. stavkom 2. CISA-e uzimajući u obzir i budućnost sustava ulaska/izlaska.*

III. Zaključak

Odbor stalnih predstavnika / Vijeće poziva se:

– da prihvati prijedlog iz točke II.A u pogledu sveobuhvatnog pristupa Zakoniku o vizama;

– da prihvati prijedloge o posebnim pitanjima u pogledu Zakonika o vizama iz točke II.B;

– da prihvati prijedloge u pogledu prijedloga o vizi za privremeni boravak iz točke II.C

s ciljem određivanja daljnjeg postupanja u pripremnim tijelima Vijeća.