Svet
Evropske unije

Bruselj, 28. september 2015
(OR. en)

12382/15

LIMITE

VISA 314
CODEC 1248
COMIX 435

PUBLIC

Medinstitucionalne zadeve:
2014/0094 (COD)
2014/0095 (COD)

DOPIS

Pošiljatelj:	predsedstvo
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet/Mešani odbor
Št. 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
Zadeva:	Vizumski sveženj – osnutek uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vizumskem zakoniku Unije (vizumski zakonik) (prenovitev) – osnutek uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o popotniškem vizumu

I. Trenutno stanje

Komisija je 2. aprila 2014 predložila „vizumski sveženj“, ki vsebuje predlog za prenovitev uredbe o vizumskem zakoniku Unije[1] (v nadaljnjem besedilu: vizumski zakonik) in predlog uredbe o popotniškem vizumu[2].

[1] Osnutek uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 810/2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) (glej dok. 8401/14).

[2] Osnutek uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o popotniškem vizumu ter spremembi Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma in uredb (ES) št. 562/2006 in (ES) št. 767/2008 (glej dok. 8406/14).

V osnutku uredbe o prenovitvi **Vizumskega zakonika** je upoštevan vedno večji politični poudarek na pozitivnem učinku, ki ga ima vizumska politika na širše gospodarstvo Evropske unije, še zlasti turizem. Z njim naj bi zagotovili večjo skladnost s cilji rasti iz strategije Evropa 2020 in prispevali k ustvarjanju gospodarske rasti ter hkrati ohranili skladnost z drugimi politikami Unije, na primer za zunanje odnose, trgovino, izobraževanje, kulturo in turizem.

Da bi to dosegli, predlog vsebuje vrsto sprememb za lažje potovanje zakonitih popotnikov in poenostavitev pravnega okvira v interesu držav članic. Uvedene so tudi nove kategorije prosilcev za vizume, za katere se bodo uporabljali ti poenostavljeni postopki. Nekatere poenostavitve postopkov veljajo za vse prosilce, nekatere pa samo za določene kategorije upravičencev: „prosilce, registrirane v VIS“, „redne potnike, registrirane v VIS“ in „bližnje sorodnike“ državljanov Unije.

V osnutku uredbe o **popotniškem vizumu** je uvedena nova vrsta vizuma, t. i. „popotniški vizum“. Z njo naj bi zapolnili pravno praznino, saj bi bilo uvedeno novo dovoljenje za osebe z zakonitim interesom ali potrebo, da ostanejo na schengenskem območju več kot 90 dni, ki pa v nobeni državi članici niso dovolj dolgo, da bi tam imele prebivališče. To bi bila torej rešitev za določene kategorije ljudi, ki imajo tak zakonit interes ali potrebo, na primer umetnike, ki nastopajo v živo, športnike in njihove ekipe, ki potujejo iz ene države članice v drugo. Dovoljeno prebivanje na schengenskem območju bi trajalo do enega leta z možnostjo enoletnega podaljšanja, vendar bi bilo v vsaki državi članici v vsakem 180-dnevnem obdobju mogoče prebivati le 90 dni. Za ta predlog bi lahko bil pomemben prihodnji vstopno-izstopni sistem, ki bo veljal za vso EU, saj bo omogočal izračun dovoljene dolžine prebivanja za vse državljane tretjih držav.

V postopkih v Evropskem parlamentu je Juan Fernando López Aguilar (LIBE, S&D) poročevalec za predlog o prenovitvi Vizumskega zakonika, Brice HORTEFEUX (LIBE, EPP) pa je bil imenovan za poročevalca za predlog, s katerim naj bi uvedli popotniški vizum. Osnutka poročil sta bila odboru LIBE predložena 14. septembra. Glasovanje o spremembah vsakega predloga bo verjetno 13. oktobra 2015.

V okviru postopkov v Svetu je Delovna skupina za vizume prvo obravnavo osnutka uredbe o prenovitvi vizumskega zakonika začela junija 2014, prvo obravnavno osnutka uredbe o popotniškem vizumu pa oktobra 2014. V razpravah se je posvetila predvsem nizu poenostavitev, ki naj bi bile še posebej problematične in za katere je treba najti ustrezne rešitve. Svet si zlasti prizadeva, da bi našel pravo ravnotežje med tem, kako bi v Evropski uniji s turizmom spodbudili gospodarsko rast, ter istočasnim preprečevanjem nezakonitega priseljevanja in varnostnih tveganj.

Odbor je ti vprašanji obravnaval 24. septembra 2015 na podlagi dok. 11858/15. Na tej podlagi je predsedstvo pripravilo ta revidirani dokument, da bi lahko Odbor stalnih predstavnikov in Svet o njem nadalje razpravljala.

II. Odprta vprašanja

Splošni pristop k prenovitvi vizumskega zakonika

Pred analiziranjem več odprtih vprašanj, ki so obravnavana kot občutljiva in pri katerih bi bilo za nadaljnjo razpravo zelo koristno, če bi ministri dali politične smernice, bi bilo treba razmisliti o splošnem pristopu k prenovitvi vizumskega zakonika.

Glavni namen predloga za prenovitev vizumskega zakonika je zagotoviti pozitivne učinke za širše gospodarstvo Evropske unije, še zlasti za turizem, saj naj bi bilo uvedenih več poenostavitev za zakonite potnike, ki potrebujejo vizum. Take poenostavitve, med katerimi so nižje pristojbine za nekatere kategorije in enostavnejši postopki, so bile do sedaj v več primerih že odobrene na podlagi sklenjenih sporazumov o poenostavitvi vizumskih postopkov med EU in specifičnimi tretjimi državami ter sporazumov o ponovnem sprejemu, sklenjenih s temi državami. EU je z uvedbo poenostavljenih vizumskih postopkov zadevne tretje države večinoma poskušala prepričati, naj istočasno z njo sklenejo tudi sporazume o ponovnem sprejemu. Na podlagi teh sporazumov drugi pogodbenici ni treba nazaj sprejeti samo lastnih državljanov, temveč mora sprejeti tudi državljane drugih tretjih držav, ki so v EU vstopili iz te pogodbenice.

Komisija je v Evropski agendi o migracijah glede vračanja nakazala, da bo pregledala tudi svoj pristop k sporazumom o ponovnem sprejemu ter prednost dala glavnim državam izvora migrantov z neurejenim statusom.

Evropski svet se je v sklepih z dne 25. in 26. junija 2015 posvetil trem bistvenim razsežnostim, glede katerih je treba ukrepati istočasno, in sicer premestitvam/preselitvam, vrnitvam/ponovnemu sprejemu/reintegraciji ter sodelovanju z državami izvora in tranzita. Sklenil je, da bodo uporabljena vsa orodja za spodbujanje ponovnega sprejema migrantov z neurejenim statusom v državah izvora in tranzita, izhajajoč iz predlogov, ki jih je Komisija 16. junija predstavila Svetu[1], da bo Komisija zagotovila, da se bodo zaveze o ponovnem sprejemu, zlasti tiste iz Sporazuma iz Cotonouja, začele učinkovito izvajati, kakor hitro bo to mogoče, ter da se bodo pospešila in čim hitreje sklenila tekoča pogajanja o sporazumih o ponovnem sprejemu, obenem pa se bodo začela nova pogajanja z drugimi tretjimi državami.

Morda bi bilo ustrezno preučiti, ali bi bila trenutno v tem kontekstu res najboljša pot naprej, da bi v vizumski zakonik zajeli poenostavitve vizumskih postopkov, ki se tradicionalno zagotavljajo na podlagi sporazumov.

Predsedstvo predlaga, da Svet sprejme skladen vsestranski pristop k tej tematiki ter pri tem v celoti upošteva trenutna prizadevanja na področju ponovnega sprejema, varnosti in mej, hkrati pa še naprej skuša zagotoviti pozitivne učinke za širše gospodarstvo Evropske unije, še zlasti za turizem.

B. Posebna vprašanja glede prenovitve vizumskega zakonika

Predsedstvo predstavlja naslednja vprašanja:

1) Obvezna izdaja vizumov za večkratni vstop s tri- oziroma petletno veljavnostjo rednim popotnikom, registriranim v VIS (člen 21(3) in (4))

V skladu s predlogom Komisije konzulati izdajo vizum za večkratni vstop s triletno veljavnostjo rednim potnikom, registriranim v VIS, ki so zakonito uporabili dva predhodno pridobljena vizuma. Rednim potnikom, registriranim v VIS, ki so zakonito uporabili vizum za večkratni vstop s triletno veljavnostjo, se izda vizum za večkratni vstop s petletno veljavnostjo, če je bila vloga vložena najpozneje eno leto po datumu izteka veljavnosti vizuma za večkratni vstop s triletno veljavnostjo.

[1] Glej dok. 10170/15.

Velika večina delegacij se ne strinja s predlogom, da bi bila edina možnost, ki bi jo imeli konzulati, kadar so izpolnjeni vsi pogoji, izdaja vizuma za večkratni vstop (tj. izdaja vizuma za večkratni vstop ali pa se vizum sploh ne izda), pri čemer ne bi bilo nobene prožnosti glede veljavnosti vizuma za večkratni vstop, tega pa naj bi izdali celo, če prosilec zanj sploh ne bi zaprosil. Nekateri so se zavzemali za uvedbo možnosti, da bi veljavnost vizuma za večkratni vstop prilagodili posebnim potrebam in zahtevam prosilca oziroma izdali vizum s krajšo veljavnostjo.

Komisija pa po drugi strani poudarja, da bi njen pristop zagotovil usklajene postopke in preprečil trgovanje z vizumi. Prav tako meni, da bi olajšal delovno obremenitev konzulatov, saj bi bilo treba pregledati manj prošenj.

Nadalje opozarja, da bi pristop izpolnil gospodarski cilj predloga za prenovitev, saj bi dobronamerni popotniki lahko v EU potovali pogosteje za preživljanje prostega časa ali v poslovne namene.

Glede na navedeno predsedstvo predlaga naslednje:

– *izdaja vizumov za večkratni vstop naj ne bo obvezna za redne potnike, registrirane v VIS, pri izdajanju teh vizumov pa bi moralo biti dovolj diskrecijske pravice, da bi bilo mogoče upoštevati politična vprašanja, kot so varnostna tveganja in sodelovanje pri ponovnem sprejemu, in*

– *zato bi morali imeti konzulati možnost, da določijo, da imajo vizumi za večkratni vstop krajšo veljavnost kot 3 oziroma 5 let, kot je predlagala Komisija.*

2) Črtanje sedanjega člena 15 Vizumskega zakonika, v katerem je predvideno potovalno zdravstveno zavarovanje

Komisija v predlogu predlaga črtanje zahteve, po kateri morajo prosilci za vizum dokazati, da imajo ustrezno in veljavno potovalno zdravstveno zavarovanje, saj meni, da nikoli ni bilo ugotovljeno, kakšno dejansko dodano vrednost ima ukrep potovalnega zdravstvenega zavarovanja.

Velika večina delegacij ostro nasprotuje tej spremembi in zahteva, da se določba ponovno vstavi. Delegacije zahtevajo, da bi bilo treba zaradi poročil o velikih neporavnanih dolgovih bolnišnicam zaradi zdravstvene oskrbe „tujcev“ sedanji sistem izboljšati in ne odpraviti.

Glede na navedeno predsedstvo predlaga, da bi:

– *ponovno uvedli člen o potovalnem zdravstvenem za varovanju in*

– *pripravljalnim telesom Sveta naročili, naj preverijo, kako bi lahko izboljšali sedanjo ureditev.*

3) Obseg opredelitve izraza „bližnji sorodniki“ državljanov Unije (člen 2(7))

Komisija je predlagala določbe, s katerim bi olajšali družinske obiske bližnjih sorodnikov državljanov Unije s prebivališčem na ozemlju države članice, katere državljani so, ter bližnjih sorodnikov državljanov Unije s prebivališčem v tretji državi, ki želijo skupaj z bližnjimi sorodniki obiskati državo članico, katere državljan je državljan Unije. Treba je opozoriti, da je ta možnost že določena v nekaterih nedavno sklenjenih sporazumih o poenostavitvi vizumskih postopkov. Bližnji sorodniki državljanov Unije so ena od novih kategorij prosilcev, ki bi bili upravičeni do precejšnjih postopkovnih poenostavitev. Izraz „bližnji sorodniki“ zajema zakonca, otroke, starše, osebe, ki uresničujejo starševske pravice, stare starše in vnuke.

Veliko delegacij je izrazilo pomisleke ali nestrinjanje zaradi uvajanja te nove kategorije prosilcev, predvsem zato, ker je v opredelitev zajetih preveč ljudi ter presega določbe Direktive 2004/38/ES[1]. V tej direktivi so pogoji, ki po eni strani urejajo uresničevanje pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, po drugi strani pa pravico državljanov Unije in njihovih družinskih članov do stalnega prebivanja na ozemlju držav članic. V Direktivi so družinski člani opredeljeni kot: (i) zakonec, (ii) partner, s katerim je državljan Unije sklenil registrirano partnerstvo, (iii) potomci v ravni črti, ki so mlajši od 21 let ali so vzdrževane osebe, in tisti zakonca ali partnerja ter nazadnje (iv) vzdrževani predniki v ravni črti in vzdrževani predniki v ravni črti zakonca ali partnerja. Poenostavitve postopka za družinske člane, določene v tem predlogu, so enake kot poenostavitve iz Direktive 2004/38/ES, poenostavitve, predvidene za „bližnje sorodnike“, pa so v predlogu Komisije širše.

Glede na navedeno, predsedstvo predlaga, da bi:

– *obseg opredelitve „bližnjih sorodnikov“ državljanov Unije omejili, da bi bil enak kot pri opredelitvi „družinskih članov“v Direktivi 2004/38/ES.*

4) Obvezno zastopanje držav članic (člen 5(2))

Trenutno si morajo države članice skupaj prizadevati, da bi preprečile, da vloga ne bi bila obravnavana oziroma o njej ne bi bila sprejeta odločitev, ker država članica, pristojna v skladu z vizumskim zakonikom, ni niti prisotna niti zastopana v tretji državi, v kateri prosilec vloži vlogo. Da v takem primeru prosilcu ne bi bilo treba potovati v državo, kjer je pristojna država članica prisotna ali zastopana, je Komisija predlagala, da bi lahko prosilec vložil vlogo na konzulatu ene od namembnih držav članic načrtovanega obiska ali na konzulatu države članice prvega vstopa, če ni mogoče uporabiti prve možnosti, v vseh drugih primerih pa tudi na konzulatu katere koli od držav članic, ki so prisotne v zadevni državi.

[1] Direktiva 2004/38/ES Evropskega parlamenta in Sveta o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic.

Veliko delegacij je izrazilo pomisleke zaradi možnosti, da bi lahko bila vloga vložena na katerem koli konzulatu v zadevni tretji državi, saj bi to povzročilo neenakost pri obremenitvi osebja in stroških držav članic, ki imajo razvejano konzularno mrežo. Delegacije so poleg tega poudarile, da je sedanja praksa na podlagi veljavne ureditve zastopanja zadovoljiva in kot kompromis predlagale, da bi lahko sklenili dvostranske dogovore za večjo konzularno zastopanost v zadevnih tretjih državah.

Glede na navedeno predsedstvo predlaga, da bi ohranili sedanja pravila o pristojnosti, države članice pa bi imele še dodatno možnost, da bi sklenile dvostranski dogovor in tako zagotovile zadostno konzularno zastopanost.

C. **Področje uporabe predloga o popotniškem vizumu**

Iz predloga izhaja, da lahko načeloma vsak državljan tretje države zaprosi za popotniški vizum, če lahko ustrezno dokaže, da namerava na ozemlju dveh ali več držav članic ostati več kot 90 dni, pri čemer ne bo na ozemlju nobene od teh držav ostal dlje kot 90 dni.

Precejšnje število delegacij je izrazilo močne pomisleke zaradi razpona upravičencev do popotniškega vizuma in težav pri nadzorovanju gibanja popotnikov, saj na schengenskem ozemlju ni mejnih kontrol. Zato je bilo predlagano, da bi krog oseb iz predloga omejili na točno določene kategorije prosilcev, ki imajo zakonit interes ali potrebo, da več kot 90 dni potujejo po schengenskem območju.

Predlog poleg tega delno razveljavlja člen 20(2) Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma (Schengenska konvencija), v skladu s katerim lahko država članica določbe dvostranskega sporazuma o odpravi vizumov, ki ga je s tretjo državo na seznamu v Prilogi II uredbe o vizumih („pozitivni seznam“) sklenila pred začetkom veljavnosti Schengenske konvencije (ali datumom pristopa k Schengenskemu sporazumu), uporablja kot podlago za to, da državljanom zadevne tretje države „podaljša“ brezvizumsko bivanje na svojem ozemlju na obdobje, daljše od treh mesecev. Državljani teh tretjih držav (brez vizumske obveznosti) lahko poleg 90 dni splošno odobrenega bivanja na schengenskem območju v takih državah članicah ostanejo za obdobje iz veljavnega dvostranskega sporazuma o odpravi vizumov med državami članicami in temi tretjimi državami. To pomeni, da lahko njihovi državljani na schengenskem območju zakonito bivajo za praktično neomejeno obdobje na podlagi drugih sporazumov o odpravi vizumov, ki jih je njihova država sklenila z več državami članicami.

Komisija je v predlogu zavzela stališče, da je obstoj dvostranskih „podaljšanj bivanja“ nezdružljiv s členom 77(2)(a) in (c) PDEU, saj skupna vizumska politika ne more temeljiti na obstoju dvostranskih sporazumov iz preteklosti. Komisija meni tudi, da izvajanje člena 20(2) poraja praktične težave in ustvarja pravno negotovost za organe in popotnike, zlasti ko slednji zapuščajo schengensko območje. Poleg tega prihodnji sistem vstopa/izstopa zahteva jasna pravila in iz tehničnih razlogov pri preverjanju obdobja dovoljenega bivanja ni mogoče upoštevati možne nadaljnje uporabe dvostranskih sporazumov o odpravi vizumov. Predlog zato predvideva petletno prehodno obdobje, v katerem naj bi države članice „postopoma prenehale uporabljati“ določbe dvostranskih sporazumov, ki učinkujejo na celotno dolžino bivanja državljanov tretjih držav na schengenskem območju.

Delegacije so odločno nasprotovale zamisli, da bi se odpovedale veljavnim dvostranskim sporazumom, saj po eni strani državljani zadevnih tretjih držav ne predstavljajo varnostnega tveganja ali tveganja nezakonitega priseljevanja, po drugi strani pa so določbe o odpravi vizumov pogosto vstavljene v bolj splošne sporazume, o katerih bi se bilo z diplomatskega vidika težko ponovno pogajati, še zlasti kadar je v teh sporazumih določena tudi vzajemna odprava vizumov za državljane EU.

Predsedstvo predlaga, da se:

– *uporaba osnutka o popotniškem vizumu omeji na nekatere kategorije prosilcev in*

– *se pripravljalnim telesom Sveta naroči, da preučijo vprašanje dvostranskih sporazumov iz člena 21(2) Schengenske konvencije ter pri tem upoštevajo prihodnji vstopno/izstopni sistem*.

III. <u>Zaključek</u>

Odbor stalnih predstavnikov/Svet naj:

– sprejme predlog iz točke II.A o splošnem pristopu glede prenovitve vizumskega zakonika;

– sprejme predloge o posebnih vprašanjih glede prenovitve vizumskega zakonika iz točke II.B;

– sprejme predloge glede popotniškega vizuma iz točke II.C,

da bi lahko zasnovali nadaljnje postopke v pripravljalnih telesih Sveta.