

Bruxelles, 29. travnja 2022.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2022/0132(COD)

8568/22
ADD 2

VISA 74
FRONT 179
MIGR 131
COMIX 216
CODEC 568
IA 53

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	28. travnja 2022.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2022) 659 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredbi (EZ) br. 767/2008, (EZ) br. 810/2009 i (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća, uredbi Vijeća (EZ) br. 1683/95, (EZ) br. 333/2002, (EZ) br. 693/2003 i (EZ) br. 694/2003 te Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma u pogledu digitalizacije postupka izdavanja viza

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2022) 659 final.

Priloženo: SWD(2022) 659 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 27.4.2022.
SWD(2022) 659 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

[...]

priložen dokumentu

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća

o izmjeni uredbi (EZ) br. 767/2008, (EZ) br. 810/2009 i (EU) 2017/2226 Europskog parlamenta i Vijeća, uredbi Vijeća (EZ) br. 1683/95, (EZ) br. 333/2002, (EZ) br. 693/2003 i (EZ) br. 694/2003 te Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma u pogledu digitalizacije postupka izdavanja viza

{COM(2022) 658 final} - {SEC(2022) 202 final} - {SWD(2022) 658 final}

Sažetak
Zakonodavna inicijativa o digitalizaciji postupaka izdavanja viza (dokument radne skupine za koordinaciju iz 2021.)
A. Potreba za djelovanjem
Zašto? Koji se problem rješava?
Tijela država članica koja obrađuju zahtjeve za izdavanje viza i izdaju vize u okviru postojećeg postupka izdavanja viza opterećena su dugotrajnim postupcima i kumulativnim troškovima upravljanja, obrade, arhiviranja i naposljetku uništavanja papirnatih dokumenata. Države članice sve više ovise i o vanjskim pružateljima usluga. Postoji i sigurnosni rizik povezan s mogućnošću krivotvorenja i falsificiranja naljepnice vize te povećani rizik od trgovanja vizama zbog fragmentiranih postupaka izdavanja viza u državama članicama. Naposljetku, pandemija bolesti COVID-19 pokazala je da trenutačna praksa nije prikladna za odgovor i reagiranje na krize. Trenutačni postupak ujedno je složen i opterećuje podnositelje zahtjeva za izdavanje vize. Svaki put kad podnose zahtjev podnositelji zahtjeva za izdavanje vize moraju doći u najbliži konzulat ili centar za podnošenje zahtjeva za izdavanje vize i tamo ostaviti putnu ispravu te zbog toga tijekom postupka podnošenja zahtjeva ne mogu putovati. Osobe koje često putuju moraju ponavljati isti dugotrajni postupak za svaki zahtjev, koji se može razlikovati ovisno o odredištu. Podnositelji zahtjeva plaćaju i dodatne pristojbe kad podnose zahtjev putem vanjskog pružatelja usluga. Glavni su uzroci tih problema pravni zahtjevi da države članice izdaju naljepnicu vize u papirnatom obliku, oslanjanje država članica na prakse koje se odvijaju uz osobni dolazak i u papirnatom obliku te različiti stupanj digitalizacije i fragmentirani postupci izdavanja viza među državama članicama.
Što se nastoji postići ovom inicijativom?
Opći je cilj inicijative pojednostavniti, uskladiti i smanjiti administrativno opterećenje za podnošenje zahtjeva za izdavanje schengenske vize kako bi EU postao privlačnije odredište za putnike kojima je potrebna viza te kako bi se poboljšala sigurnost i zaštita schengenskog područja. Kako bi se to postiglo, inicijativom se postupak podnošenja zahtjeva za izdavanje vize nastoji pojednostavniti i učiniti učinkovitijim za podnositelje zahtjeva i države članice digitalnim sredstvima te povećati sigurnost schengenskog područja digitalizacijom naljepnice vize i digitaliziranim postupcima podnošenja zahtjeva. Postupak izdavanja viza koji se većim dijelom odvija bez korištenja papira i beskontaktno bit će isplativiji i ušedit će vrijeme putnicima i konzulatima te će se njime istodobno zajamčiti najviša razina sigurnosti na granicama EU-a i zaštita osobnih podataka podnositelja zahtjeva.
Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?
Države članice ne mogu same ostvariti cilj da postupci izdavanja viza budu sigurniji i primjereniji digitalnom dobu. Daljnje poboljšanje tih zajedničkih postupaka zahtjeva djelovanje na razini EU-a. Prethodno utvrđeni problemi vjerojatno neće nestati u bliskoj budućnosti i izravno su povezani s postojećim pravnim odredbama. Izmjene povezanog zakonodavstva (uglavnom Zakonika o vizama i Uredbe o VIS-u) moguće su samo na razini EU-a jer se ciljevi ove Uredbe temelje na drugim inicijativama usmjerenima na pojednostavnjenje i usklađivanje postupaka u kontekstu zajedničke vizne politike te zbog toga što su vize za kratkotrajni boravak dio schengenske pravne stečevine. Iz razloga razmjera, učinaka i utjecaja predloženih mjera ciljevi se mogu učinkovito i sustavno ostvariti samo na razini EU-a.
B. Rješenja
Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije razmatrale? Postoji li najpoželjnija opcija? Zašto?
U procjeni učinka ocjenjuje se pet opcija politike, s različitim razinama intervencije EU-a u odnosu na trenutačni postupak izdavanja viza: • prvom opcijom, koja se smatra osnovnim scenarijem, predviđa se da se na razini EU-a neće poduzimati zakonodavne mjere. Države članice nastavile bi (ili ne bi nastavile) razvijati svoje nacionalne alate. Komisija bi državama članicama izdala neobvezujuće preporuke i podupirala bi ih pravno neobvezujućim mjerama. Naljepnica vize i dalje bi se upotrebljavala za izdavanje viza; • druga opcija uključuje minimalne zakonodavne izmjene na razini EU-a radi uklanjanja pravnih prepreka kojima se ograničava mogućnost država članica da dodatno digitaliziraju postupak podnošenja zahtjeva za izdavanje vize. Naljepnicu vize u papirnatom obliku zamijenila bi digitalna viza (obvezna) i uvela bi se

zajednička internetska usluga za nositelje viza u okviru koje bi se provjeravala njezina valjanost;

- **trećom opcijom** predviđa se (obvezna) zamjena naljepnice vize u papirnatom obliku digitalnom vizom i razvoj neobvezne platforme EU-a za podnošenje zahtjeva za izdavanje vize. U okviru te opcije države članice mogle bi odlučiti sudjelovati u platformi EU-a za podnošenje zahtjeva za izdavanje vize, razvijati/nastaviti koristiti svoje nacionalne portale ili ne razvijati digitalna rješenja;
- **četvrtom opcijom** predviđa se obvezna digitalna viza i obvezna platforma za podnošenje zahtjeva za izdavanje vize u EU-u, u kojoj bi nakon prijelaznog razdoblja morale sudjelovati sve države članice;
- **petom opcijom** predviđa se obvezna platforma EU-a za podnošenje zahtjeva za izdavanje vize za sve države članice bez prijelaznog razdoblja, potpuno digitalni postupak (uključujući unos biometrijskih podataka od strane podnositelja zahtjeva digitalnim sredstvima) i digitalna viza (obvezna).

Prednost se daje četvrtoj opciji jer bi se njome pridonijelo otklanjanju temeljnih uzroka trenutačnih problema te bi se riješilo pitanje fragmentiranog postupka podnošenja zahtjeva za izdavanje vize u papirnatom obliku i uskladile trenutačne različite razine digitalizacije, uz istodobno jamčenje visokog stupnja sigurnosti.

Tko podržava koju opciju?

Države članice uglavnom smatraju da su treća i četvrta opcija najbolje rješenje. Konkretno:

- 14 država članica daje prednost dobrovoljnoj upotrebi platforme EU-a za podnošenje zahtjeva za izdavanje vize (treća opcija), dok ih
- se 10 opredijelilo za obveznu upotrebu platforme s prijelaznim razdobljem (četvrta opcija).
- Sve države članice podupiru opciju kojom se predviđa uvođenje digitalne vize.

Nacionalna tijela za zaštitu podataka isto su tako dala prednost trećoj i četvrtoj opciji.

Sektor putovanja i turizma jednoglasno podupire četvrtu opciju, naglašavajući pozitivan učinak na putovanja u EU i povećanu privlačnost EU-a kao turističkog odredišta.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije?

Platforma EU-a za podnošenje zahtjeva za izdavanje vize koristila bi državama članicama jer bi konzulatima trebalo manje vremena za obradu zahtjeva za izdavanje vize i arhiviranje zahtjeva u papirnatom obliku. To bi izravno utjecalo na smanjenje broja slučajeva trgovanja vizama, a provjere u viznom informacijskom sustavu provodile bi se u ranijoj fazi.

Uvođenjem **digitalne vize** poboljšala bi se unutarnja sigurnost schengenskog područja jer se naljepnica vize više ne bi mogla falsificirati te bi se znatno smanjilo administrativno opterećenje središnjih tijela i konzulata država članica koji više ne bi morali trošiti vrijeme i novac na proizvodnju, naručivanje i siguran prijevoz naljepnica viza do konzulata. Općenito, u okviru četvrte opcije države članice bi u razdoblju od 2025. do 2029. smanjile administrativne troškove za 510,9 milijuna EUR.

Od četvrte opcije koristi bi imali i **podnositelji zahtjeva za izdavanje vize**. Podnositelji zahtjeva koji više puta podnose zahtjev više ne bi imali troškove putovanja za potrebe podnošenja zahtjeva za izdavanje vize te bi tijekom cijelog postupka podnošenja zahtjeva raspolagali svojim putnim ispravama. U okviru četvrte opcije podnositelji zahtjeva u prosjeku bi uštedjeli 31 EUR po zahtjevu od ukupno 74 EUR potrošenih u osnovnom scenariju za svaki zahtjev.

Očekuje se i da će četvrta opcija imati blagi pozitivan učinak na doprinos državljana trećih zemalja za koje se zahtjeva viza BDP-u EU-a jer bi se broj takvih osoba koje putuju u EU mogao povećati. Međutim, učinak povećanja broja putnika na BDP EU-a mora se pažljivo razmotriti jer se temelji na očekivanom dodatnom broju putnika u razdoblju od 2025. do 2029. koji se teško može predvidjeti.

U okviru četvrte opcije općenito bi se u velikoj mjeri uskladilo trenutačno fragmentirano okruženje za postupke podnošenja zahtjeva u državama članicama i poboljšala slika EU-a kao jedinstvenog subjekta u skladu sa zajedničkom viznom politikom.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije?
Uspostava platforme EU-a za podnošenje zahtjeva za izdavanje vize predstavljat će znatan trošak u usporedbi s osnovnim scenarijem. Procijenjeni trošak iznosi 41,2 milijuna EUR za njezinu uspostavu i 12,8 milijuna EUR godišnje za upravljanje i održavanje. Svaka država članica morat će povezati i ažurirati svoje nacionalne sustave kako bi mogla koristiti usluge nove centralizirane platforme EU-a za digitalno podnošenje zahtjeva. Procijenjeni troškovi iznose 270 000–330 000 EUR po državi članici. Ulaganja u uvođenje digitalne vize na razini država članica zanemariva su. Troškova okoliša povezanih s postupkom podnošenja zahtjeva za podnositelje zahtjeva koji ponovno podnose zahtjev gotovo da i neće biti jer više ne moraju putovati radi podnošenja zahtjeva ili podizanja putne isprave. Smanjit će se i potrošnja papira, što će pozitivno utjecati na okoliš. Moguće povećanje turizma u EU-u zahvaljujući digitalizaciji postupaka izdavanja viza moglo bi dovesti do dodatnih emisija CO₂; međutim, to očekivano povećanje ovisi o dodatnom broju putnika koji je teško predvidjeti i koji nije siguran, za razliku od koristi za okoliš povezanih sa smanjenjem putovanja za podnositelje zahtjeva i potrošnje papira za zahtjeve i naljepnicu vize.
Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?
Poduzeća koja bi imala najveće koristi od inicijative bila bi poduzeća u sektoru putovanja i turizma. Predstavnici europskog turističkog sektora izrazili su snažnu potporu digitalizaciji postupka izdavanja viza i naglasili potrebu da EU ponudi neometano iskustvo putovanja kako bi se mogao natjecati s drugim svjetskim odredištima.
Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?
U okviru najpoželjnije opcije predviđa se učinak na nacionalnu upravu, posebno u odnosu na troškove povezivanja i ažuriranja njihovih nacionalnih sustava i pohranjivanja podataka iz zahtjeva za izdavanje vize. Očekivane uštede administrativnih troškova (510,9 milijuna EUR u razdoblju 2025.–2029. za sve države članice) uvelike bi kompenzirale te troškove (140 milijuna EUR u razdoblju 2025.–2029. za sve države članice).
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Kad je riječ o zaštiti podataka, u okviru četvrte opcije platforma EU-a uvela bi ujednačene prakse obrade podataka koje bi se primjenjivale na sve države članice. Time bi se smanjila izloženost osobnih podataka vanjskim pružateljima usluga jer bi se putnici koji ponovno putuju mogli prijaviti izravno putem portala EU-a za podnošenje zahtjeva za izdavanje vize. Međutim, prema mišljenju Europskog nadzornika za zaštitu podataka digitalizacija podrazumijeva određene rizike za zaštitu podataka. Zbog toga će se morati strogo poštovati načela „ograničenja svrhe” i „smanjenja količine podataka”. Ne bi došlo do povrede prava na nediskriminaciju državljana trećih zemalja koji nemaju velike mogućnosti pristupa IT-ju i onih sa slabom pismenošću jer bi vanjski pružatelji usluga i organizatori putovanja pružali pomoć. Kad je riječ o pravima osoba s invaliditetom, osobe koje ne čuju i/ili ne vide dobile bi manje fizičke pomoći, ali bi im se moglo pomoći poboljšanjem dostupnosti internetskih alata za podnošenje zahtjeva, u skladu s priznatim smjernicama o pristupačnosti interneta. Vanjski pružatelji usluga mogli bi ujedno pružiti pomoć i upute osobama s invaliditetom ili slabom informatičkom pismenošću. Pozitivno bi se utjecalo na osobe sa smanjenom pokretljivošću jer u određenim okolnostima te osobe više ne bi morale fizički dolaziti u centar za podnošenje zahtjeva za izdavanje vize ili konzulat.
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati?
Člankom 57. Zakonika o vizama i člankom 50. revidirane Uredbe o VIS-u o nadzoru i ocjenjivanju već su određene obveze u pogledu nadzora i ocjenjivanja, npr. da se dvije godine nakon što se sve odredbe Zakonika o vizama počnu primjenjivati provede ocjenjivanje primjene VIS-a. To opće načelo iz tih članaka primjenjivat će se i na izmjene koje proizlaze iz donošenja prijedloga o digitalizaciji postupaka izdavanja viza.