

Bruxelles, 12. prosinca 2024.
(OR. en)

16801/24

VISA 185
ASILE 128
MIGR 460
FRONT 337
IXIM 264
COMIX 507

ISHOD POSTUPAKA

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Delegacije
Br. preth. dok.:	16195/24
Predmet:	Prema strateški usmjerenijem pristupu viznoj politici EU-a – Zaključci Vijeća (12. prosinca 2024.)

Za delegacije se u prilogu nalaze zaključci Vijeća naslovljeni „Prema strateški usmjerenijem pristupu viznoj politici EU-a”, koje je Vijeće (pravosuđe i unutarnji poslovi) odobrilo 12. prosinca 2024.

Nacrt zaključaka Vijeća

Prema strateški usmjerenijem pristupu viznoj politici EU-a

1. Viznom politikom EU-a regulira se ulazak državljana trećih zemalja u schengensko područje i olakšava zakonito putovanje, stoga ona ima temeljnu i primarnu ulogu u zaštiti cjelovitosti schengenskog područja i jačanju njegove otpornosti na migracijske i sigurnosne izazove.

Vizna politika ujedno ima važnu ulogu u međunarodnim odnosima EU-a i vrlo je vrijedna i za treće zemlje i za EU jer olakšava putovanja, potiče međuljudske kontakte te promiče turizam i gospodarski rast.

U širem geopolitičkom kontekstu njome se može poboljšati uravnoteženija suradnja s partnerskim zemljama u okviru sveobuhvatnih partnerstava kojima se podupiru interesi EU-a, uz pažljivo razmatranje mogućih učinaka, posebno na migracijske tokove i sigurnosna pitanja. Vijeće prepoznaje ulogu vizne politike u dijalozima o partnerstvu u području migracija jer se zemlje podrijetla i tranzita time potiču da provedu reforme, pojačaju napore u borbi protiv nezakonitih migracija i usklade svoje politike s pravilima EU-a o migracijama i vizama.

2. Vijeće naglašava da se pri rješavanju pitanja povezanih s vizama u Vijeću u potpunosti uzimaju u obzir aspekti migracija i unutarnje sigurnosti, posebno u području vanjske politike. Vijeće ističe važnost strateškog pristupa viznoj politici, pri čemu bi se pri donošenju odluka trebali uzeti u obzir interesi svih relevantnih područja, u bliskoj suradnji Komisije, Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) i Vijeća, kako bi se u budućnosti očuvala održiva vizna politika. Ključno je da odluke o liberalizaciji ili pojednostavnjenju viznog režima budu osmišljene i donesene tako da ne stvaraju nikakav sigurnosni ili migracijski rizik.

U tom pogledu Vijeće naglašava potrebu da EU primijeni pristup na razini cijele vlade, osiguravajući da budu uključena sva relevantna pripremna tijela Vijeća i da se razmotre sve implikacije za politike, a posebno kada je riječ o pravosuđu i unutarnjim poslovima, i da ih se u potpunosti uzme u obzir u svakom koraku postupka kada se razmatra dijalog o liberalizaciji viznog režima s trećom zemljom ili odluka o liberalizaciji viznog režima. To uključuje razvoj referentnih mjerila na transparentan način kako bi se osiguralo da se pitanja vanjske politike i unutarnje sigurnosti i migracija rješavaju na odgovarajući način.

3. Putovanje u EU bez vize povlastica je za državljane trećih zemalja jer im donosi koristi, ali i odgovornosti, a istodobno je snažan instrument Unije koji treba upotrebljavati na strateški usmjereniji način. Vijeće naglašava da je važno da treće zemlje koje su dobile izuzeće od obveze posjedovanja vize u okviru dijaloga o liberalizaciji viznog režima kontinuirano ispunjavaju utvrđena referentna mjerila kako bi i dalje snosile odgovornost. Osim toga, sve treće zemlje koje imaju pristup EU-u bez vize moraju kontinuirano ispunjavati kriterije za izuzeće od obveze posjedovanja vize u skladu s Uredbom (EU) 2018/1806.
4. Vijeće pozdravlja diplomatske napore i aktivan angažman Komisije i ESVD-a u ponovnoj uspostavi viznog reciprociteta s trećim zemljama čijim državljanima nije potrebna viza. U tom je kontekstu ključno očuvati bezvizni status država članica. Osim toga, uzimajući u obzir i opće odnose s trećim zemljama i interes EU-a, Vijeće izražava snažan interes za osiguravanje jednakog i pravednog postupanja prema svim građanima EU-a tijekom putovanja u treće zemlje.

5. Iako se države članice slažu da su sporazumi o pojednostavnjenju izdavanja viza i dalje ključni instrumenti u odnosima EU-a s trećim zemljama, Vijeće ponovno potvrđuje da se sve veći naglasak stavlja na njihovu stratešku upotrebu u vanjskim odnosima, posebno kao sredstvo za postizanje širih ciljeva Unije u drugim područjima politika, posebno u kontekstu politike ponovnog prihvata. Taj bi se cilj u budućnosti mogao postići prilagođenim sporazumima sa specifičnim uvjetima za pojedine zemlje, što bi išlo u korist interesima EU-a. Međutim, sporazumi o pojednostavnjenju izdavanja viza ne bi se trebali smatrati unaprijed određenim prvim korakom prema liberalizaciji viznog režima, već zasebnim odlukama. Nadalje, trenutačna praksa sklapanja sporazuma o ponovnom prihvatu usporedno s odobravanjem pojednostavnjenja izdavanja viza trebala bi i dalje biti ključan element postupka.
6. Kako bi se promicala usklađenost i održivost vizne politike EU-a, EU bi se prvenstveno trebao usredotočiti na učinkovitu i djelotvornu upotrebu postojećih alata te njihovo daljnje jačanje i poboljšanje. U to se, među ostalim, ubrajaju mehanizam suspenzije viza, mehanizam iz članka 25.a Zakonika o vizama, optimalna upotreba viznog informacijskog sustava (VIS) i neometana provedba informacijskih sustava Unije.

Vijeće naglašava važnost pravodobne i djelotvorne provedbe sustava ulaska/izlaska (EES), europskog sustava za informacije o putovanjima i odobravanje putovanja (ETIAS) i revidiranog VIS-a. Pouzdan rad svih tih informacijskih sustava ključan je za jačanje sigurnosti granica i suočavanje s izazovima za unutarnju sigurnost i migracije, uključujući zlouporabu putovanja bez vize i prekoračenje trajanja dopuštenog boravka. Evaluacija funkcioniranja tih sustava u okviru interoperabilnosti pomoći će u oblikovanju djelotvornijih odgovora EU-a na buduće izazove.

Vijeće usto ističe opsežno zakonodavstvo koje je doneseno u vezi s tim informacijskim sustavima i njegovu provedbu u narednim godinama, uključujući digitalizaciju postupaka izdavanja schengenskih viza. Trenutačni trendovi digitalizacije, kao i provedba okvira za interoperabilnost, uključujući automatiziranu procjenu rizika i otkrivanje višestrukih identiteta, pružit će širi raspon informacija o putnicima. Ti poboljšani podaci dodatno će doprinijeti postupcima izdavanja viza, s potencijalom za otkrivanje i smanjenje zlouporaba te potporu raspravama i praćenju u okviru mehanizma suspenzije viza.

7. Vijeće sa zanimanjem očekuje rano donošenje revidiranog mehanizma suspenzije viza kojim će se EU bolje pripremiti za rješavanje problema zlouporabe bezviznih režima, uključujući osobito zlouporabe od strane državljana trećih zemalja kojima nije potrebna viza koji podnose zahtjev za međunarodnu zaštitu. Vijeće je također izrazilo potporu intenzivnijem praćenju trećih zemalja koje imaju pristup EU-u bez vize i izvješćivanja o njima. Taj pojačani nadzor bit će važan za utvrđivanje i rješavanje potencijalnih izazova te će doprinijeti sigurnijoj i otpornijoj Europskoj uniji.
8. Vijeće naglašava da, uz brzo donošenje revizije mehanizma suspenzije viza, EU mora i dalje oprezno pratiti postojeće i nove izazove radi sprečavanja zlouporabe viznog režima EU-a. Takve izazove treba sustavno pratiti i suočavati se s njima, posebno kako bi se osiguralo da zemlje izuzete od obveze posjedovanja vize ne postanu žarišta nezakonitih migracija. U tom je pogledu hitno i ključno da treće zemlje, posebno one koje graniče s EU-om, usklade viznu politiku s viznim režimom EU-a kako bi se smanjila moguća zlouporaba i osigurala održivost bezviznog režima između EU-a i tih zemalja. Usklađivanje vizne politike jednako je važno za treće zemlje koje su sudjelovale u dijalogu o liberalizaciji viznog režima s EU-om, koji uključuje to referentno mjerilo. Iako bi EU trebao nastaviti diplomatsko djelovanje i kontakte na visokoj razini s trećim zemljama, očekuje njihovu konkretnu predanost poduzimanju potrebnih mjera kako bi se djelotvorno riješilo pitanje zlouporaba.

9. Vijeće potvrđuje da bi EU trebao poduzeti daljnje korake za ublažavanje rizika od zlouporabe viza od strane tražitelja azila. Kako bi se smanjio broj slučajeva u kojima državljani trećih zemalja podnose zahtjeve za azil nakon ulaska u schengensko područje s vizom i kako bi se dobili sveobuhvatniji statistički podaci o toj pojavi, Vijeće naglašava potrebu za sustavnim pregledom VIS-a u postupcima azila i evidentiranjem slučajeva u kojima su se uspješno identificirali tražitelji azila. Tom se praksom osigurava primjereno razmatranje povijesti viza podnositelja zahtjeva i jača sposobnost EU-a da djelotvornije upravlja zahtjevima za azil. Tješnja suradnja i razmjena podataka između tijela nadležnih za vize i azil, poticanje razmjene iskustava te integracija i analiza relevantnih podataka na razini EU-a nužni su elementi za djelotvorno upravljanje azilom.

U tom je kontekstu ključno i da revidirani Eurodac pruži odgovarajući okvir za što bržu pohranu šireg raspona podataka o tražiteljima azila. U tu svrhu Vijeće poziva na nastavak provedbe revidiranog VIS-a zajedno s Eurodacom kako bi se osigurala učinkovita razmjena informacija o podnositeljima zahtjeva za vizu među državama članicama, čime bi se pomoglo u utvrđivanju mogućih sigurnosnih i migracijskih izazova te kako bi se omogućili međusistemski statistički podaci. Dugoročno će povezani statistički podaci biti dostupni u središnjem repozitoriju podataka za izvješćivanje i statistiku (CRRS) unutar okvira interoperabilnosti. Međutim, dok se to ne postigne, Vijeće potiče Komisiju da dodatno istraži mogućnost boljeg iskorištavanja kapaciteta agencije eu-LISA za dostavljanje statističkih podataka, uključujući analizu razmijenjenih podataka, što bi moglo pomoći u utvrđivanju promjenjivih trendova i poboljšanju analize rizika.

10. Sustav vraćanja i ponovnog prihvata koji dobro funkcionira doprinosi borbi protiv nezakonitih migracija. Učinkovita primjena mehanizma iz članka 25.a Zakonika o vizama ključan je element u poboljšanju suradnje s trećim zemljama u području ponovnog prihvata. Uvažavajući diplomatske i operativne napore koje su poduzeli Komisija, ESVD i države članice te uz poticanje na održavanje povoljne dinamike uvedene mehanizmom, Vijeće naglašava da bi, uz zadržavanje fleksibilnosti, provedbu postupka trebalo dodatno optimizirati kako bi se razvio snažniji i vjerodostojniji mehanizam. U procjeni dotičnih trećih zemalja trebalo bi uzeti u obzir i potencijalne prijetnje javnom poretku i unutarnjoj sigurnosti koje predstavljaju njihovi državljani koji su obvezni vratiti se. Važno je da dotične treće zemlje poduzmu sve napore kako bi povećale svoju razinu suradnje, posebno kad je riječ o ponovnom prihvatu vlastitih državljana i ispunjavanju svih obveza iz odgovarajućih sporazuma ili dogovora o ponovnom prihvatu. Vijeće naglašava potrebu za prenošenjem jasne i jedinstvene poruke trećim zemljama da će se provesti daljnje mjere ako se suradnja ne poboljša u razumnom roku. U tom kontekstu ne bi trebalo isključiti mogućnost da se u budućnosti razmotri zakonodavna reforma mehanizma iz članka 25.a.
11. Vijeće naglašava potrebu za usklađenijom primjenom postojećeg zakonodavstva o vizama, a posebno za temeljitom provedbom Zakonika o vizama u svim državama članicama. Osposobljavanje je važan alat za postizanje tog cilja, a države članice trebale bi poticati primjenu osposobljavanja u području Zakonika o vizama. Kako bi se postigla usklađena provedba, poduzimaju se daljnje mjere kako bi se smanjile mogućnosti za biranje najpovoljnijeg viznog sustava, posebno jačom i bolje koordiniranom schengenskom suradnjom na lokalnoj razini.

12. Kako se razvijaju migracijski obrasci i povećava složenost globalne mobilnosti, EU mora pojačati zajedničke napore za zaštitu svojih vanjskih granica i cjelovitosti schengenskog područja. Vijeće prepoznaje važnost sveobuhvatnog preispitivanja vizne politike EU-a kako bi se ojačala sigurnost schengenskog područja i podupro okvir migracijske politike EU-a. Usvajanjem cjelovitog pristupa usmjerenog na budućnost EU se može bolje prilagoditi promjenjivoj dinamici migracija, spriječiti neposredne migracijske i sigurnosne izazove i odgovoriti na njih, kao i na zlouporabe viznog režima. Vijeće pozdravlja predanost Komisije razvoju strategije Unije za viznu politiku kojom se odgovara na trenutačne i buduće izazove.
-