KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 7.7.2004
COM(2004) 437 končno besedilo

2004/141 (CNS)

Predlog

UREDBA SVETA

ki se nanaša na spremembo Uredbe (ES) št. 539/2001 glede mehanizma vzajemnosti

(predložena s strani Komisije)

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

Uredba (ES) št. 539/2001 v členu 1(4) vsebuje mehanizem vzajemnosti, ki je namenjen za uporabo v primeru, ko neka tretja država, navedena na seznamu Priloge II Uredbe (pozitivni seznam), uvede vizumsko obveznost za državljane neke države članice. Mehanizem glede zadevnih tretjih držav predvideva skupno repliko na zahtevo države članice "žrtve", ki se izraža v seriji zaporednih stopenj (obvestilo države članice, katere državljani morajo imeti vizume, začasna uvedba vizumske obveznosti s strani držav članic za državljane zadevne tretje države, razen v primeru nasprotne odločitve Sveta, objava v Uradnem listu o začasnem sprejemu vizumske obveznosti, proučitev s strani Komisije vsake zahteve Sveta ali države članice za premestitev tretjih držav s pozitivnega seznama na negativni seznam Uredbe).

Ta mehanizem se ne pojavi v začetnem predlogu Komisije z dne 26.1.2000, ampak izhaja iz razvoja del na Svetu. Da bi Komisija lahko upoštevala željo držav članic, da vzajemnost dobi operativno dimenzijo, je svojemu predlogu, spremenjenemu 21.9.2000, dodala odstavek 1(4). Predlagani mehanizem vzajemnosti, ki je odražal in oblikoval predloge, ki so jih države članice izrazile Svetu, je bil na koncu skoraj v celoti vključen v Uredbo (ES) št. 539/2001, sprejeto s strani Sveta.

Skoraj tri leta po začetku veljavnosti Uredbe (ES) št. 539/2001 se mehanizem vzajemnosti ni nikoli izvedel. Treba je proučiti razloge in se v tem pogledu opirati na ugotovitve delovnega dokumenta služb Komisije o vzajemnosti na področju vizumov[1] ter predlagati zakonske prilagoditve.

Ugotovimo lahko naslednje. Čeprav za državljane nekaterih držav članic ali pridruženih držav velja vizumska obveznost, ki so jo uvedle določene tretje države s pozitivnega seznama Uredbe (ES) št. 539/2001 (Združene države/Grčija; Brunej/Avstrija, Finska, Grčija, Portugalska, Islandija; Venezuela/Finska; Gvatemala/Islandija), so se zadevne države vzdržale in niso sprožile mehanizma vzajemnosti. So pa samo te države pooblaščene za uporabo mehanizma in se lahko popolnoma svobodno odločijo, da to storijo, ali pa ne.

Razlog za stališče teh držav članic je brez dvoma v dejstvu, da je mehanizem preveč tog. Njegova druga stopnja (začasno sprejetje vizumske obveznosti za zadevne tretje države v državah članicah) s svojim skoraj avtomatičnim karakterjem odvrača države članice od zatekanja k mehanizmu zaradi bojazni, da bodo prispevale k spodbujanju krize večje razsežnosti, ali v zunanjih odnosih z udeleženo tretjo državo, ali pa na notranjem planu. Pravzaprav druga stopnja mehanizma ne more biti neuspešna, razen z odločitvijo Sveta s kvalificirano večino. V shemi mehanizma vzajemnosti se sprejem take odločitve obvezno analizira kot prikaz zavrnitve s strani države članice, da bi delovala solidarno z zadevno državo članico.

Ta prvi zaključek o neustreznosti mehanizma solidarnosti je še močnejši, če upoštevamo širitev Unije. Na situacijo, opisano v členu 1(4) Uredbe (ES) št. 539/2001, se bodo 1.5.2004 lahko sklicevale nove države članice glede tretjih držav, ki bodo za njihove državljane še naprej uvajale vizumsko obveznost. Vse nove države članice se v pravnem smislu glede tretjih držav lahko zatekajo k mehanizmu vzajemnosti. Nepopolnosti in tveganja mehanizma vzajemnosti, ugotovljene od 2001, na tak način dobijo posebno ostrino v kontekstu širitve ter še bolj poudarjajo nujnost ponovnega pregleda tega mehanizma.

---

[1] Dokument JAI-B-1(2004)1372, 18.2.2004.

Tak ponoven pregled nima za cilj manjše solidarnosti, ki je značilna za skupno politiko na področju vizumov z izogibanjem vzajemnosti Uredbe (ES) št. 539/2001. Vzajemnost ostaja osnovno načelo politike vizumov ter eden od referenčnih kriterijev (naštetih v uvodni izjavi (5) Uredbe), ki jih je potrebno upoštevati pri določanju in spreminjanju seznamov tretjih držav, priloženih k Uredbi (ES) št. 539/2001. Sedanji predlog v glavnem želi uvesti bolj prožen in bolj realističen operativni mehanizem za učinkovito uporabo. Z nepoznavanjem političnih dimenzij vzajemnosti se je sedanji mehanizem pravzaprav pokazal kot preveč maksimalističen s preštevilnimi političnimi tveganji, da bi še lahko igral koristno vlogo. Slepo privilegira povračilne ukrepe in v celoti pušča ob strani diplomatski pristop k vprašanju, in to tudi takrat, ko nobeden od kriterijev, ki urejajo določanje pozitivnih in negativnih seznamov, nima absolutne vrednosti; to določanje v bistvu poteka "po odločilni oceni od primera do primera po različnih kriterijih, vezanih zlasti na nedovoljeno priseljevanje, javni red in varnost, kot tudi na zunanje odnose Unije s tretjimi državami, ob upoštevanju zapletenosti regionalne povezanosti in vzajemnosti".

Predlagani mehanizem namerava prav tako odpraviti osnovno napako predhodnega sistema, v katerem je sprožitev postopka izhajala iz edine zadevne države članice, ko je tretja država sprejela vizumsko obveznost. Komisija ocenjuje, da taka situacija nevzajemnosti prevzema poglavitno pomembnost v skupni politiki vizumov, ter da diskusija o tej situaciji na področju Skupnosti na način, ko se skuša najti ustrezno rešitev, ne sme biti odvisna le od dobre volje ene same države članice. Načelo, ki mora voditi skupno politiko vizumov, je vzajemnost, oprta na solidarnost med vsemi državami članicami glede ukrepov, ki so uporabljeni za eno od njih. Za zagotovitev solidarnosti in zaščite interesov Skupnosti je pomembno, da se predvidi mehanizem, ki Komisiji omogoča, da razpolaga z instrumentom realnega in učinkovitega pogajanja, ki se mora skladati z globalno politiko zunanjih odnosov Unije.

Na osnovi gornjih ugotovitev Komisija predlaga mehanizem, ki bi na učinkovitejši način zagotavljal spoštovanje načela vzajemnosti, bistvenega pri skupni vizumski politiki.

Pojasnilo členov:

Člen 1:

Opombe na predlagano redakcijo člena 1(4) Uredbe (ES) št. 539/2001:

Uporaba izraza "uvedba" jasno označuje, da gre za novo situacijo, ki jo je povzročila odločitev tretjih držav iz Priloge II, da za državljane ene ali več držav članic, ki so bile pred tem oproščene pridobivanja vizumov, uvede vizumsko obveznost. Za jasno določilo, da se mora mehanizem prav tako uporabljati pri situacijah, ki so obstajale že pred Uredbo ter so še obstajale na datum vstopa Uredbe v veljavo, je v členu 2 predviden poseben instrument.

- Točka a):

Gre za avtomatično in transparentno podajanje informacije o situaciji nevzajemnosti. Zadevna država članica mora od sedaj naprej tako situacijo obvezno naznaniti.

- Točka b):

Potrebno je ukiniti sedanji instrument, ki pretirano ščiti dimenzijo povračilnega ukrepa tako, da iz njega ustvarja "normalen" odgovor, od katerega Svet lahko odstopi.

Za iskanje najprimernejše rešitve 0situacijo ugotovljene nevzajemnosti je pomembno, da Komisija začne s postopki s tretjo državo s ciljem, da le-ta ponovno uvede oprostitev vizumov za državljane zadevne države članice. Ta vloga Komisije je skladna z dejstvom, da je izključno v pristojnosti Skupnosti, da deluje na zunanjem planu v zadevi obveze/oprostitve vizumov. Ugotovitve Komisije morajo biti predložene Svetu v poročilu. Poročilo bi moralo biti posredovano v kratkih rokih z upoštevanjem nujnosti situacije in hkrati z zagotovitvijo realnega roka za oceno okoliščin in začetek ustreznih diplomatskih postopkov s ciljem, da se ponovno uvede oprostitev vizumov.

- Točka c):

Predlagano redakcijo spodbuja želja, da mehanizem vzajemnosti ostane bliže običajnim odločitvenim shemam na tem področju. Na tak način lahko Komisija sestavi svoje poročilo Svetu s predlogom ponovne začasne uvedbe vizumske obveznosti za udeleženo tretjo državo. Ta začasna uvedba, ki se mora v vsakem primeru ukiniti istočasno, kot tretja država ukine svoj ukrep, omogoča Svetu sprejetje odločitve s kvalificirano večino. Določitev kratkega roka, v katerem mora Svet odločiti, skuša zagotoviti učinkovitost ukrepa, zasnovanega tako, da mora , če do tega pride, omogočiti hitro reakcijo glede zadevne tretje države, razume pa se, da gre za zaščitni ukrep, ki se bo uporabljal začasno.

- Točka d):

Možnost, da Komisija predlaga začasen ukrep, ne sme biti pogojena s predhodno predložitvijo poročila Svetu. Možno je, da je zaradi določenih okoliščin potrebna nujna predstavitev tega predloga začasnega ukrepa. Očitno je, da bo Komisija v obrazložitvenem memorandumu svojega predloga obrazložila okoliščine, ki so privedle do vrnitve k temu postopku brez predhodnega poročila. Nujnost, ki opravičuje postopek Komisije, postavlja potrebo, da se Svet izreče v kratkem roku.

- Točka e):

Ponovna uvedba vizumske obveznosti pod pogoji, predvidenimi v točki c) in d), je poseben in začasen ukrep glede na premestitev zadevne tretje države iz pozitivnega seznama na negativni seznam Uredbe št. 539/2001. Da se zagotovi učinkovitost reakcije glede tretje države v začetku situacije nevzajemnosti, je potrebno precizirati, da začasen ukrep ne vpliva na možnost za predlog take premestitve. Med drugim je potrebno tudi predvideti, da odsotnost reakcije tretje države na začasen ukrep v krajšem roku, ovzroči, da Komisija predloži predlog za premestitev tretje države v Prilogo 1.

- Točka f):

Gre za postopke, ki se uporabijo, ko se tretja država odloči za ukinitev vizumske obveznosti. Shema se ponovi v točkah e) in f) sedanjega mehanizma. Vendar pa ukinitev začasne ponovne uvedbe vizumske obveznosti točno sovpada z datumom, ko stopi v veljavo ukinitev vizumske obveznosti s strani tretje države.

Člen 2:

Člen 2 skuša jasno določiti, da se mora mehanizem prav tako uporabljati v situaciji, kot je ugotovljena ob začetku veljavnosti Uredbe, ki obvezuje države članice, da naznanijo vsako uvedbo vizumov v tretji državi, torej v primerih, da v tem trenutku ena/več tretjih držav iz

Priloge II še ohranja vizumsko obveznost za državljane države članice. V modelu, ki je predviden za uvedbo vizumske obveznosti, je pomembno določiti natančen rok za naznanilo zadevne države članice. Različni načini mehanizma se uporabljajo tako za ohranjanje kot za uvedbo vizumske obveznosti.

Situacija ohranitve vizumske obveznosti ni bila obravnavana v členu 1, ker gre za specifično situacijo, ki se pojavlja ob vstopu te uredbe v veljavo. Gre za določen prehoden ukrep, ki se uporablja le ob prehodu sedanjega režima, ki pušča udeleženi državi članici izbiro, da sproži mehanizem vzajemnosti, v novi sistem, ki obvezuje vsako državo članico, da naznani uvedbo vizumske obveznosti s strani tretje države. Torej ni prostora za vključitev ohranitve vizumske obveznosti, v instrument Uredbe št. 539/2001, ki se omejuje na pokrivanje bodočih situacij uvajanja vizumske obveznosti s strani tretje države.

2004/141 (CNS)

Predlog

UREDBA SVETA

ki se nanaša na spremembo Uredbe (ES) št. 539/2001 glede mehanizma vzajemnosti

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in zlasti točke 2 b) i) člena 62,

ob upoštevanju predloga Komisije[2],

ob upoštevanju mnenja Evropskega parlamenta[3],

ob upoštevanju naslednjega:

(1) Mehanizem, predviden v členu 1(4) Uredbe Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o tretjih državah, kateri državljani morajo imeti ob prehodu zunanjih meja vizumov, in tretjih državah, katerih državljani so izvzeti iz vizumske obveznosti[4], se je izkazal kot neprilagojen za odgovor na situacije nevzajemnosti, v katerih tretja država, ki je na seznamu Priloge II te uredbe, se pravi, tretja država, katere državljani so oproščeni vizumov, še ohranja ali uvede vizumsko obveznost za državljane ene ali več držav članic. Solidarnost do držav članic, ki prestajajo te situacije nevzajemnosti, zahteva popravo obstoječega mehanizma za zagotovitev učinkovitosti.

(2) Zaradi resnosti situacij nevzajemnosti je potrebno, da jih zadevna ali zadevne zadevne države članice obvezno naznanijo. Da dosežemo, da zadevna tretja država ponovno opusti vizumsko obveznost za državljane zadevne države članice, je treba predvideti mehanizem kombinacije dejanj na različnih stopnjah in različno intenzivno, ki se lahko zelo hitro uporabijo. Tako je potrebno, da Komisija brez odloga začne s postopki pri tretji državi, poda poročilo Svetu, ter ima v vsakem trenutku možnost, da Svetu predlaga sprejem začasne odločitve za ponovno uvedbo vizumske obveznosti za državljane zadevne tretje države. Zatekanje k taki začasni odločitvi ne sme predstavljati ovire za možnost premestitve zadevne tretje države v Prilogo I Uredbe (ES) št. 539/2001. Med drugim je treba predvideti časovno zvezo med začetkom veljavnosti začasnega ukrepa in morebitnim predlogom premestitve te države v Prilogo I.

---

2 UL C […], str. […].
3 UL C […], […], str. […].
4 UL L 81, 21.3.2001, str. 1.

(3) Treba je, da odločitev tretje države za (ponovno) uvedbo oprostitve vizumov za državljane ene ali več držav članic avtomatično onemogoči začasno ponovno uvedbo vizumske obveznosti, o čemer bi odločal Svet.

(4) Zato je treba spremeniti Uredbo (ES) št. 539/2001.

(5) Treba je določiti prehoden režim za primer, ko za države članice ob vstopu te uredbe v veljavo velja vizumska obveznost za tretje države iz Priloge II Uredbe (ES) št. 539/2001. Kar zadeva Islandijo in Norveško, ta uredba tvori razvoj določil schengenskega pravnega reda v smislu sporazuma, sklenjenega med Svetom Evropske unije ter Republiko Islandijo in Kraljevino Norveško v zvezi s pridružitvijo teh dveh držav k povezovanju teh držav pri izvajanju, uporabi in razvoju schengenskega pravnega reda, ki izhaja s področja iz člena 1, točke A Sklepa 1999/437/CE z dne 17. maja 1999 o nekaterih izvedbenih predpisih za uporabo tega sporazuma.

(6) Združeno Kraljestvo in Irska nista vezani z Uredbo (ES) št. 539/2001. Torej nista udeleženi pri sprejemanju te uredbe in nista vezani na njeno uporabo niti ji nista podrejeni.

(7) Ta uredba sestavlja akt, osnovan na schengenskem pravnem redu ali kar se nanj nanaša, v smislu člena 3(1) Akta o pristopu –

SPREJEL NASLEDNJO UREDBO:

Člen 1

V členu 1 Uredbe (ES) št. 539/2001 se odstavek 4 zamenja z naslednjim besedilom:

“4. Uvedba vizumske obveznosti za državljane države članice s strani tretje države, navedene na seznamu Priloge II, privede do uporabe naslednjih določb:

a) v desetih dneh, ko tretja država uvede ali uporabi vizumsko obveznost, zadevna država članica o tem pisno obvesti Komisijo; to obvestilo je objavljeno v *Uradnem listu Evropske unije,* serija C*;*

b) Komisija takoj začne postopke z organi oblasti zadevne tretje države za ponovno uvedbo oprostitve vizumov ter, najkasneje v šestih mesecih od datuma objave obvestila, o tem poda poročilo Svetu;

c) Za zaključek svojega poročila lahko Komisija predloži Svetu predlog začasnega ukrepa za ponovno začasno uvedbo vizumske obveznosti za državljane zadevne tretje države. Svet o tem predlogu odloči v treh mesecih s kvalificirano večino.

d) Komisija lahko brez predhodnega poročila predloži predlog iz točke c), če oceni, da je to opravičljivo. Za ta predlog se uporabi postopek, predviden v točki c).

e) Postopek iz točk c) in d) ne vpliva na polnomočnost Komisije, da predstavi predlog spremembe te uredbe, da bi premestila zadevno tretjo državo v Prilogo I. V vsaki državi v primeru, ko je bila sprejeta odločitev o začasnem ukrepu iz točk c) in d), Komisija predloži predlog spremembe te uredbe najkasneje šest mesecev po začetku veljavnosti začasnega ukrepa.

f) Če tretja država ukine vizumsko obveznost, država članica o tej ukinitvi obvesti Komisijo. To obvestilo je objavljeno v *Uradnem listu Evropske unije,* serija C. Morebitna ponovna začasna uvedba vizumske obveznosti, uvedena v skladu s točko c), se avtomatično razveljavi na dan ukinitve vizumske obveznosti s strani zadevne tretje države;

Člen 2

Države članice, katerih državljani so na datum začetka veljavnosti te uredbe obvezani pridobiti vizum s strani tretje države iz Priloge II Uredbe (ES) št. 539/2001, o tem pisno obvestijo Komisijo v desetih dneh od začetka veljavnosti. Obvestilo je objavljeno v *Uradnem listu Evropske unije,* serija C.

Uporabljajo se določbe točk b) do f) člena 1(4) Uredbe (ES) št. 539/2001, kot je spremenjena s to Uredbo.

Člen 3

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 Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti.

V Bruslju, […]

Za Svet
Predsednik
[…]