

Bruxelles, 23. svibnja 2018.
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

Međuinstitucijski predmet:
2018/0061 (COD)

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće / Mješoviti odbor (EU – Island/Norveška i Švicarska/Lihtenštajn)
Predmet:	Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 810/2009 o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama)

Uvod

1. Komisija je 14. ožujka 2018. podnijela zakonodavni prijedlog o izmjeni Uredbe (EZ) br. 810/2009 o uspostavi Zakonika Zajednice o vizama (Zakonik o vizama) (7173/18).
2. Bugarsko je predsjedništvo ubrzo nakon toga započelo razmatrati tekst u pripremnim tijelima Vijeća. Radna skupina za vize pet je svojih sastanaka gotovo u potpunosti posvetila raspravi o tom prijedlogu, kao i o nizu kompromisnih prijedloga predsjedništva¹, razmatrajući usmene i pisane komentare koje su uputile delegacije.
3. Vođene su rasprave o politikama na političkoj razini, i na sastanku Corepera (28. ožujka 2018.) i na sastanku SCIFA-e (16. svibnja 2018.) kako bi se navedenoj Radnoj skupini pružile smjernice u vezi određenih politički osjetljivih pitanja.

¹ 7981/18, 8475/18 i 8800/18.

4. Za aktualnog predsjedanja postignut je znatan napredak u vezi mnogih tehničkih aspekata prijedloga, poput visina pristojbi za izdavanje viza, nekih aspekata ugovora o zastupanju, postupaka i uvjeta za izdavanje viza, određivanja država članica nadležnih za razmatranje i odlučivanje o zahtjevu, izdavanja viza s više ulazaka i suradnje s vanjskim pružateljima usluga.
5. Jedan od glavnih elemenata prijedloga Komisije, tj. veza između vizne politike i ponovnog prihvata, u ovoj fazi ostaje neriješen i bit će potrebne daljnje političke smjernice radi pronalaženja rješenja o kojem se može postići dogovor.
6. Komisija predlaže ustanovljavanje novog mehanizma za aktiviranje strožih uvjeta za obradu viza ako treća zemlja ne surađuje dovoljno u pogledu ponovnog prihvata nezakonitih migranata. Prijedlog o kodificiranju takve veze u Zakoniku o vizama oslanja se na raspravu koja je o tom pitanju vođena 2015. (u vezi s preinakom Zakonika o vizama), a izričito ga navodi Vijeće za PUP u svojim zaključcima od 8. lipnja 2017.
7. Mogućnost donošenja posebnih mjera u okviru vizne politike, uz potpuno poštovanje odredaba Zakonika o vizama, u slučaju odsustva suradnje u području vraćanja, trenutačno postoji na temelju takozvanog „paketa instrumenata” koji su u svibnju 2017. odobrili predstavnici vlada država članica i predstavnici vlada pridruženih država (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Prvi probni primjer za pokretanje tog procesa, Bangladeš (u kojem je u konačnici zaključeno da je primjena viznih mjera nepotrebna) pokazao je da taj mehanizam ima pozitivan preventivni učinak.
8. Na sastanku Corepera 28. ožujka 2018. delegacije su općenito poduprle načelo kodificiranja veze u pravnom instrumentu (tj. Zakoniku o vizama) kao način jamstva pravne sigurnosti i transparentnosti. Istodobno mnoge su delegacije izrazile određenu zabrinutost u vezi dvaju pitanja iz prijedloga Komisije: 1) pokazatelji koje treba upotrebljavati za procjenu razine suradnje s trećim zemljama u pogledu ponovnog prihvata nisu dovoljno obrazloženi i 2) u procesu donošenja odluka ne razmatra se na odgovarajući način politička priroda odluke o aktiviranju vizne politike kao sredstva utjecaja.

9. Tijekom razmatranja prijedloga na tehničkoj razini delegacije Francuske i Njemačke u neslužbenom dokumentu (8526/1/18 REV 1) predložile su alternativni pristup (tj. dodavanje pozitivnih poticaja), u smislu načina upotrebe viznih mjera kao sredstva utjecaja za postizanje boljih rezultata u području vraćanja nezakonitih migranata, kao i funkcioniranja novog mehanizma koji će se uključiti u Zakonik o vizama.
10. Iako načelo kodificiranja nije sporno, o četiri elementa treba još raspraviti radi postizanja prihvatljivog kompromisa o toj ključnoj odredbi prijedloga: (1) pristupu koji treba slijediti (konkretno treba li predvidjeti samo negativne poticaje ili mješavinu pozitivnih i negativnih poticaja), (2) pokazateljima za procjenu stupnja suradnje treće zemlje, (3) mehanizmu aktiviranja i (4) procesu donošenja odluka.

Pristup

11. Iako prijedlog Komisije sadrži „negativno” sredstvo utjecaja, pri čemu bi se primjenjivali stroži uvjeti za obradu viza na državljane trećih zemalja koje u pogledu ponovnog prihvata ne surađuju na zadovoljavajući način, Francuska i Njemačka daju prednost mješavini pozitivnog i negativnog pristupa pri kojem bi se državljanima trećih zemalja koje surađuju davali daljnji vizni poticaji, dok državljani zemalja koje ne surađuju ne bi imali mogućnost uživati pogodnosti nekih olakšica uključenih u Zakonik o vizama te bi se na njih pri obradi viza primjenjivali stroži uvjeti. Glavno načelo na kojem se temelji francusko-njemački prijedlog činjenica je da bi viznu politiku trebalo upotrebljavati i kao pozitivan alat za poticanje trećih zemalja na bolju suradnju u području vraćanja, a ne samo kao sredstvo kažnjavanja kada ne surađuju.

12. Tijekom rasprave koja se vodila na sastanku Radne skupine za vize (8. svibnja 2018.) i SCIFA-e (16. svibnja 2018.) neke su delegacije priznale da kombinirani pristup ima određenu dodanu vrijednost te da bi se njime, uz uvjet da se može pronaći prava ravnoteža između pozitivnih i negativnih poticaja, uistinu moglo obogatiti paket instrumenata koji nudi vizna politika. Međutim, brojne su delegacije navele niz primjedaba, ističući da se olakšicama iz Zakonika o vizama već nude pozitivni poticaji i upućujući na rizik od dovođenja u pitanje dodane vrijednosti sporazumâ o pojednostavnjenju viznog režima (koji se često potpisuju „zauzvrat”, kao odgovor na sporazum o ponovnom prihvatu), diskriminirajući učinak na treće zemlje u odnosima s kojima su problemi vraćanja irelevantni ili koje su uvijek nudile dobru razinu suradnje te koje ne bi dobile nikakve olakšice s obzirom na to da se ne bi moglo zabilježiti nikakvo poboljšanje stupnja suradnje, teškoće s kasnijim povlačenjem jednom već dodijeljenih „nagrada”, složenost operativnog upravljanja različitim popisima i rizik od povećanog administrativnog opterećenja država članica i njihovih konzulata, kao i učinak na financije država članica ako bi se smanjenja naknada za izdavanje viza odobrila velikom broju trećih zemalja.

S obzirom na navedeno, pozivaju se Coreper/Vijeće da navedu kojem bi pristupu dali prednost:

- pristupu negativnih poticaja, koje predlaže Komisija ili
- mješavini pozitivnih i negativnih poticaja, kako ih predlažu Francuska i Njemačka.

Pokazatelji (članak 25.a stavak 2.)

13. Prijedlog Komisije uključuje tri pokazatelja na temelju kojih bi trebalo procjenjivati stupanj suradnje treće zemlje:
- a) broj odluka o vraćanju;
 - b) broj stvarnih vraćanja kao postotak broja donesenih odluka o vraćanju državljana trećih zemalja u pitanju;
 - c) broj zahtjeva za ponovni prihvrat koje je treća zemlja prihvatila kao postotak broja takvih zahtjeva koji su joj podneseni.

Komisija je smatrala da bi ti pokazatelji trebali bili objektivni u najvećoj mogućoj mjeri te da bi trebali biti u vezi s područjima za koja su dostupni dostatni podaci.

14. Na sastanku 26. travnja 2018. Radna skupina za integraciju, migracije i protjerivanje (protjerivanje), na koji su bili pozvani i stručnjaci za vize, razmotrila je to pitanje. Nekoliko delegacija smatralo je da bi trebalo uključiti dodatne pokazatelje, konkretno one u vezi s praktičnom suradnjom koju nude treće zemlje u pogledu vraćanja i ponovnog prihvata. Na temelju toga predsjedništvo je 7. i 8. svibnja 2018. Radnoj skupini za vize predstavilo mogući kompromis (WK 5343/2018). Tim se kompromisom dodaje četvrti pokazatelj za koji je naveden niz elemenata (nije konačan):
- d) razina praktične suradnje u području suradnje pri vraćanju u različitim fazama postupka vraćanja, poput:
 - i. pružene pomoći u otkrivanju osoba koje nezakonito borave na području država članica i pravovremenom izdavanju putnih isprava;
 - ii. prihvaćanja putne isprave EU-a;
 - iii. prihvaćanja čarter-letova;
 - iv. prihvaćanja zajedničkih operacija vraćanja.
15. Treba napomenuti da se ovi pokazatelji tiču prisilnih vraćanja, s obzirom na to da postojeći dostupni podaci na razini EU-a obuhvaćaju samo tu kategoriju. Teško je utvrditi kakva se vrsta suradnje očekuje od treće zemlje u slučaju dobrovoljnog vraćanja.
16. Kompromisni prijedlog predsjedništva dobio je na navedenom sastanku Radne skupine za vize veliku potporu s obzirom na to da se uvelike temelji na popisu pokazatelja koji su već uključeni u takozvani „paket instrumenata Corepera”.

S obzirom na navedeno, pozivaju se Coreper/Vijeće da potvrde je li kompromisni prijedlog predsjedništva (WK 5343/2018) prihvatljiv.

Mehanizam aktiviranja (članak 25.a stavci 2., 3. i 4.)

17. Aktiviranje mehanizma za upotrebu viznih mjera kao sredstva utjecaja važan je element tog prijedloga. Predsjedništvo smatra da bi to istodobno trebalo (1) omogućavati brzu reakciju u slučaju iznenadnog pogoršanja (ili poboljšanja, ovisno o odgovoru na prvo pitanje iz ove napomene) u pogledu razine suradnje, (2) biti operativno, odnosno da bi trebalo omogućiti konkretnu upotrebu mehanizma, izbjegavajući bilo kakvu neželjenu blokadu i istovremeno (3) odražavati političku prirodu (osjetljive) odluke koju treba donijeti, izbjegavajući svaki automatizam.
18. U prijedlogu Komisije, eventualna odluka, koju donosi Komisija, o tome da određena treća zemlja ne surađuje i o donošenju viznih mjera (stavak 5.) može se aktivirati uz pomoć dvaju faktora: Komisijine (redovite) procjene razine suradnje te zemlje (stavak 2.) ili obavijesti iz države članice (stavak 3.) koju je Komisija obvezna procijeniti u roku od mjesec dana (stavak 4.). Podrazumijeva se da u okviru te strukture Komisija po vlastitom nahođenju može i ne mora predložiti provedbeni akt u okviru postupka komitologije, ovisno o vlastitoj procjeni obavijesti iz države članice ili država članica te svojoj redovitoj procjeni suradnje treće zemlje u pogledu ponovnog prihvata, na temelju relevantnih pokazatelja.
19. U francusko-njemačkom neslužbenom dokumentu predlaže se razrađeniji mehanizam aktiviranja, koji se u velikoj mjeri temelji na takozvanom „mehanizmu suspenzije”², pri čemu je pojačana uloga država članica tako da države članice daju političke smjernice Komisiji o prikladnosti donošenja viznih mjera i njihovu konceptu. U toj strukturi, uz dvije mogućnosti aktiviranja (procjena same Komisije ili obavijest države članice) predlaže se i treća: ako većina država članica Komisiji uputi obavijest o trajnom problemu (ili znatnom poboljšanju) u razdoblju od jedne godine, Komisija će biti obvezna donijeti provedbeni akt u roku od tri mjeseca, uzimajući u obzir raspravu održanu na sastanku na visokoj razini u Vijeću.

² Uredba (EU) br. 2017/371 od 1. ožujka 2017. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (revizija mehanizma suspenzije), SL L 061, 8. ožujka 2017., str. 1.

20. Pravilo o pragu prema kojem je za aktiviranje mehanizma dovoljna obična većina država članica, a koje je isto kao i u slučaju mehanizma suspenzije iz Uredbe (EZ) 539/2001, osigurava dovoljnu „kritičnu masu” da bi se Komisiju obvezalo na pokretanje postupka, uzimajući u obzir da će se potom, za donošenje bilo kakve mjere o kojoj bi trebalo odlučiti u sljedećoj fazi, primjenjivati klasično pravilo glasovanja.

Uzimajući u obzir dvije navedene mogućnosti, pozivaju se Coreper/Vijeće da navedu slažu li se s dodavanjem francusko-njemačkog prijedloga mehanizmu aktiviranja koji je predložila Komisija, prema kojem obična većina država članica može Komisiju obvezati na donošenje provedbenog akta.

Postupak donošenja odluka (članak 25.a stavak 5.)

21. I u prijedlogu Komisije i u francusko-njemačkom dokumentu utvrđuje se da će se svaka mjera koja se odnosi na državljane (ili kategorije državljana) trećih zemalja donositi provedbenim aktom Komisije (ali uz pojačanu ulogu država članica u francusko-njemačkom dokumentu ako obavijest uputi većina država članica, u preliminarnoj raspravi na razini Vijeća, koju bi Komisija trebala uzeti obzir pri podnošenju provedbenog akta). S tim u vezi treba navesti da se u revidiranom tekstu predsjedništva podnesenoga Radnoj skupini za vize (8800/18) članku 52. stavku 2. Zakonika o vizama dodaje klauzula o neizjašnjavanju, tako da Komisija ne bi mogla donijeti provedbeni akt ako Odbor za vize pri glasovanju ne postigne kvalificiranu većinu.
22. Međutim, i u francusko-njemačkom dokumentu i u raspravi na sastanku radne skupine za vize 18. svibnja 2018. podsjeća se na mogućnost da provedbeni akt donese Vijeće, kako je predviđeno člankom 291. stavkom 2. UFEU-a, i predsjedništvo ju je pomnije razradilo u dokumentu (9139/18).

S obzirom na navedeno i imajući na umu osjetljivost tog pitanja u međuinstitucijskim pregovorima o tom predmetu koji će uslijediti, kao i rješenja za slične mehanizme uključena u druge pravne instrumente, pozivaju se Coreper/Vijeće da potvrde daju li prednost:

- *mogućnosti da provedbeni akt donese Vijeće ili*
- *mogućnosti da provedbeni akt donese Komisija.*

Zaključak

23. Pozivaju se Coreper/Vijeće da odgovore na navedena pitanja i pruže političke smjernice za daljnji rad s ciljem donošenja pregovaračkog mandata za prijedlog o Zakoniku o vizama.
-