

Bruxelles, 29. svibnja 2018.
(OR. en)

9484/18

**Međuinstitucijski predmet:
2018/0061 (COD)**

VISA 126
MIGR 71
COMIX 283
CODEC 887

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Vijeće / mješoviti odbor na ministarskoj razini
Br. preth. dok.:	9043/18
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 predsjedništvo ubrzo nakon toga započelo je 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 s određenim politički osjetljivim pitanjima.

¹ 7981/18, 8475/18 i 8800/18.

4. Za aktualnog predsjedanja postignut je znatan napredak u vezi s mnogim tehničkim aspektima 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 te bi trebalo pružiti 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 izostanka 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. 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 s dvama pitanjima 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 postupku 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 te su na sastanku Corepera 29. svibnja 2018. ponuđeni jasni odgovori u vezi s pokazateljima za procjenu stupnja suradnje treće zemlje te mehanizmom aktiviranja, o dvama elementima 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 kombinaciju pozitivnih i negativnih poticaja) i (2) postupku 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 kombinaciji 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, Vijeće se poziva da navede kojem bi pristupu dalo prednost:

- *pristupu negativnih poticaja, koji predlaže Komisija ili*
- *pristupu kombinacije pozitivnih i negativnih poticaja.*

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

13. 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. Na sastanku Corepera 29. svibnja 2018. postalo je jasno da postoji široka potpora francusko-njemačkoj ideji dodavanja novog čimbenika aktiviranja onome koji je Komisija predložila, odnosno dostavljanju obavijesti o trajnom problemu Komisiji u razdoblju od jedne godine običnom većinom država članica, pri čemu bi Komisija bila obvezna donijeti provedbeni akt u roku od tri mjeseca. S tim u vezi također treba navesti da je revidiranom tekstu predsjedništva podnesenoga Radnoj skupini za vize (8800/18) članku 52. stavku 2. Zakonika o vizama dodana klauzula o neizjašnjavanju, tako da Komisija ne bi mogla donijeti provedbeni akt ako Odbor za vize pri glasovanju ne postigne kvalificiranu većinu.

14. Međutim, i u francusko-njemačkom dokumentu i u raspravi na sastanku Radne skupine za vize 18. svibnja 2018. spomenuta je mogućnost da provedbeni akt donese Vijeće, kako je predviđeno člankom 291. stavkom 2. UFEU-a, te koja je dodatno razjašnjena u dokumentu predsjedništva (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, Vijeće se poziva da potvrdi daje li prednost:

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

Zaključak

15. Vijeće se poziva da odgovori na navedena pitanja i pruži političke smjernice za daljnji rad s ciljem donošenja pregovaračkog mandata za prijedlog o Zakoniku o vizama.
