



Βρυξέλλες, 23 Μαΐου 2018
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

**Διοργανικός φάκελος:
2018/0061 (COD)**

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Προεδρία
Αποδέκτης:	Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων/Συμβούλιο/Μικτή Επιτροπή (ΕΕ-Ισλανδίας/Νορβηγίας και Ελβετίας/Λιχτενστάιν)
Θέμα:	Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 810/2009 για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων)

Εισαγωγή

- Στις 14 Μαρτίου 2018 η Επιτροπή υπέβαλε νομοθετική πρόταση για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 810/2009 για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων) (7173/18).
- Λίγο αργότερα, η βουλγαρική Προεδρία ξεκίνησε την εξέταση του κειμένου στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου. Πέντε συνεδριάσεις της ομάδας «Θεωρήσεις» αφιερώθηκαν σχεδόν αποκλειστικά στη συζήτηση της πρότασης, καθώς και ορισμένων συμβιβαστικών προτάσεων που κατέθεσε η Προεδρία¹, όπου αποτυπώνονται τα προφορικά και γραπτά σχόλια των αντιπροσωπιών.
- Διενεργήθηκαν συζητήσεις προσανατολισμού σε πολιτικό επίπεδο, τόσο στην ΕΜΑ (28 Μαρτίου 2018) όσο και στη SCIFA (16 Μαΐου 2018), για την παροχή καθοδήγησης προς την προαναφερθείσα ομάδα σχετικά με ορισμένα πολιτικά ευαίσθητα ζητήματα.

¹ 7981/18, 8475/18 και 8800/18.

4. Στο πλαίσιο της τρέχουσας Προεδρίας έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος σχετικά με πολλές τεχνικές πτυχές της πρότασης, όπως το επίπεδο των τελών θεώρησης, ορισμένες πτυχές των συμφωνιών εκπροσώπησης, τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις χορήγησης θεωρήσεων, τον καθορισμό των αρμόδιων κρατών μελών για την εξέταση αίτησης και τη λήψη σχετικής απόφασης, την έκδοση θεωρήσεων πολλαπλών εισόδων και τη συνεργασία με εξωτερικούς παρόχους υπηρεσιών.
5. Ένα από τα βασικά στοιχεία της πρότασης της Επιτροπής, δηλ. η σύνδεση μεταξύ πολιτικής θεώρησης και επανεισδοχής, εκκρεμεί επί του παρόντος· απαιτείται περαιτέρω πολιτική καθοδήγηση για να βρεθεί λύση επί της οποίας θα μπορεί να επιτευχθεί συμφωνία.
6. Η Επιτροπή προτείνει τη δημιουργία ενός νέου μηχανισμού που θα ενεργοποιεί αυστηρότερους όρους για την διεκπεραίωση θεωρήσεων όταν μια τρίτη χώρα δεν συνεργάζεται επαρκώς για την επανεισδοχή παράτυπων μεταναστών. Η πρόταση κωδικοποίησης μιας τέτοιας συσχέτισης στον κώδικα θεώρησης αποτυπώνει σχετική συζήτηση που χρονολογείται ήδη από το 2015 (στο πλαίσιο της αναδιατύπωσης του κώδικα θεώρησης) και αναφέρθηκε ειδικά από το Συμβούλιο ΔΕΥ στα συμπεράσματά του της 8ης Ιουνίου 2017.
7. Επί του παρόντος, η δυνατότητα θέσπισης συγκεκριμένων μέτρων στο πλαίσιο της πολιτικής θεώρησης, σε πλήρη συμμόρφωση με τις διατάξεις του κώδικα θεώρησης, σε περίπτωση άρνησης συνεργασίας στον τομέα της επιστροφής, υφίσταται βάσει της αποκαλούμενης «εργαλειοθήκης» που εγκρίθηκε τον Μάιο του 2017 από τους αντιπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών και από τους αντιπροσώπους των κυβερνήσεων των συνδεδεμένων κρατών (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Η πρώτη δοκιμαστική εφαρμογή για τη δρομολόγηση της εν λόγω διαδικασίας, το Μπαγκλαντές (όπου τελικά η εφαρμογή μέτρων για τις θεωρήσεις θεωρήθηκε περιττή), απέδειξε ότι ο μηχανισμός είχε θετικό αποτρεπτικό αποτέλεσμα.
8. Στην EMA, στις 28 Μαρτίου 2018, οι αντιπροσωπίες στήριξαν σε μεγάλο βαθμό την αρχή της κωδικοποίησης της σύνδεσης σε νομική πράξη (δηλ. στον κώδικα θεώρησης) για να εξασφαλιστεί ασφάλεια δικαίου και διαφάνεια. Ταυτόχρονα, πολλές αντιπροσωπίες εξέφρασαν προβληματισμό αναφορικά με δύο ζητήματα που περιλαμβάνονται στην πρόταση της Επιτροπής: 1) οι δείκτες που θα χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση του επιπέδου συνεργασίας για την επανεισδοχή με τρίτες χώρες δεν ήταν επαρκώς επεξεργασμένοι και 2) η διαδικασία λήψης αποφάσεων δεν αποτύπωνε καταλλήλως τον πολιτικό χαρακτήρα της απόφασης ενεργοποίησης της πολιτικής θεώρησης ως μοχλού άσκησης πίεσης.

9. Κατά την εξέταση της πρότασης σε τεχνικό επίπεδο, η γαλλική και η γερμανική αντιπροσωπία υπέβαλαν κείμενο (8526/1/18 REV 1) με το οποίο πρότειναν μια εναλλακτική προσέγγιση (δηλ. προσθήκη θετικών κινήτρων), όσον αφορά τόσο τρόπους χρήσης των θεωρήσεων ως μοχλού για επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων στον τομέα της επιστροφής παράτυπων μεταναστών, όσο και τη λειτουργία του νέου μηχανισμού που θα εισαχθεί στον κώδικα θεωρήσεων.
10. Αν και η αρχή της κωδικοποίησης δεν αμφισβητείται, τέσσερα στοιχεία παραμένουν προς περαιτέρω συζήτηση προκειμένου να επιτευχθεί ένας αποδεκτός συμβιβασμός επί αυτής της βασικής πρόβλεψης της πρότασης: (1) η προσέγγιση που θα πρέπει να ακολουθηθεί (δηλαδή εάν θα πρέπει να εξεταστούν μόνο αρνητικά κίνητρα ή ένα μίγμα θετικών και αρνητικών κινήτρων), (2) οι δείκτες για την αξιολόγηση του βαθμού συνεργασίας τρίτης χώρας, (3) ο μηχανισμός ενεργοποίησης και (4) η διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Η προσέγγιση

11. Αν και η πρόταση της Επιτροπής συνίσταται σε «αρνητική» μόχλευση, καθώς για τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίες δεν συνεργάζονται ικανοποιητικά για την επανεισδοχή θα ισχύουν αυστηρότεροι όροι επεξεργασίας θεωρήσεων, η Γαλλία και η Γερμανία προτιμούν ένα μίγμα θετικής και αρνητικής προσέγγισης, σύμφωνα με το οποίο περαιτέρω κίνητρα σχετικά με τις θεωρήσεις θα παρέχονται σε υπηκόους τρίτων χωρών από συνεργάσιμες χώρες, ενώ οι υπήκοοι μη συνεργάσιμων χωρών δεν θα μπορούν να επωφελούνται από ορισμένες από τις διευκολύνσεις που περιλαμβάνονται στον κώδικα θεωρήσεων και θα υπόκεινται σε αυστηρότερους όρους κατά τη διεκπεραίωση των θεωρήσεων. Η βασική αρχή που διέπει τη γαλλογερμανική πρόταση είναι ότι η πολιτική για τις θεωρήσεις θα πρέπει να χρησιμοποιείται και ως θετικό εργαλείο για την άσκηση πίεσης σε τρίτες χώρες ώστε να συνεργάζονται καλύτερα στον τομέα της επιστροφής και όχι μόνον ως μέσο τιμωρίας όταν δεν συνεργάζονται.

12. Στο πλαίσιο της συζήτησης που πραγματοποιήθηκε στην ομάδα «Θεωρήσεις» (8 Μαΐου 2018) και στη SCIFA (16 Μαΐου 2018), ορισμένες αντιπροσωπίες αναγνώρισαν ότι η μικτή προσέγγιση έχει προστιθέμενη αξία και ότι, εφόσον επιτευχθεί η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ θετικών και αρνητικών κινήτρων, θα μπορούσε πράγματι να εμπλουτίσει την εργαλειοθήκη που παρέχει η πολιτική για τις θεωρήσεις. Ωστόσο, ορισμένες αντιπροσωπίες εξέφρασαν επιφυλάξεις, υπογραμμίζοντας ότι οι διευκολύνσεις που περιλαμβάνονται στον κώδικα θεωρήσεων ήδη προβλέπουν θετικά κίνητρα και επισημαίνοντας τον κίνδυνο υπονόμευσης της προστιθέμενης αξίας των συμφωνιών διευκόλυνσης της έκδοσης θεωρήσεων (που υπογράφονται συχνά «ως αντάλλαγμα» για συμφωνίες επανεισδοχής)· τη δυσμενή διάκριση έναντι τρίτων χωρών για τις οποίες τα προβλήματα επιστροφής είναι άνευ αντικειμένου ή που πάντοτε προσέφεραν ένα καλό επίπεδο συνεργασίας και οι οποίες δεν θα χαίρουν καμίας διευκόλυνσης, καθώς δεν μπορεί να καταγραφεί βελτίωση στον βαθμό συνεργασίας· τη δυσκολία απόσυρσης «ανταμοιβών» που χορηγήθηκαν κάποτε, την πολυπλοκότητα της λειτουργικής διαχείρισης διαφορετικών καταλόγων και τον κίνδυνο αυξημένου διοικητικού φόρτου για τα κράτη μέλη και τα προξενεία τους, καθώς και τον αντίκτυπο επί των δημοσιονομικών των κρατών μελών σε περίπτωση που η μείωση των τελών θεωρήσεων χορηγηθεί σε μεγάλο αριθμό τρίτων χωρών.
- Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, καλούνται η EMA/το Συμβούλιο να υποδείξουν ποια προσέγγιση θα ήταν προτιμότερη:*
- η προσέγγιση των αρνητικών κινήτρων, που πρότεινε η Επιτροπή ή
 - το μίγμα θετικών και αρνητικών κινήτρων, όπως προτάθηκε από τη Γαλλία και τη Γερμανία.

Οι δείκτες (άρθρο 25α παράγραφος 2)

13. Η πρόταση της Επιτροπής περιλαμβάνει τρεις δείκτες βάσει των οποίων θα πρέπει να αξιολογείται ο βαθμός συνεργασίας τρίτης χώρας:
- α) τον αριθμό αποφάσεων επιστροφής,
 - β) τον αριθμό των πραγματικών επιστροφών ως ποσοστό του αριθμού των αποφάσεων επιστροφής που εκδίδονται για τους πολίτες της συγκεκριμένης τρίτης χώρας,
 - γ) τον αριθμό των αιτήσεων επανεισδοχής που έχει αποδεχθεί η τρίτη χώρα ως ποσοστό του αριθμού των αιτήσεων που υποβλήθηκαν σε αυτήν.

Η Επιτροπή θεώρησε ότι οι δείκτες θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο αντικειμενικοί και να αφορούν τομείς για τους οποίους διατίθενται επαρκή στοιχεία.

14. Κατά τη συνεδρίασή της στις 26 Απριλίου 2018, η Ομάδα «Ένταξη, Μετανάστευση και Απομάκρυνση» (Απομάκρυνση) (στην οποία κλήθηκαν εμπειρογνώμονες σε θέματα θεωρήσεων) εξέτασε το ζήτημα. Πολλές αντιπροσωπίες θεώρησαν ότι θα πρέπει να περιληφθούν πρόσθετοι δείκτες, ειδικότερα όσον αφορά την πρακτική συνεργασία που προσφέρουν τρίτες χώρες για την επιστροφή και επανεισδοχή. Βάσει των ανωτέρω, η Προεδρία παρουσίασε κείμενο πιθανής συμβιβαστικής λύσης στην ομάδα «Θεωρήσεις» της 7ης και 8ης Μαΐου 2018 (WK 5343/2018). Η εν λόγω συμβιβαστική λύση προσθέτει έναν τέταρτο δείκτη, για τον οποίον αναφέρεται (μη εξαντλητική) σειρά στοιχείων:
- δ) το επίπεδο πρακτικής συνεργασίας στον τομέα της συνεργασίας για την επιστροφή στα διάφορα στάδια της διαδικασίας επιστροφής, όπως:
 - i. τη συνδρομή που παρέχεται για την ταυτοποίηση προσώπων που διαμένουν παράνομα στην επικράτεια του κράτους μέλους και για την έγκαιρη έκδοση ταξιδιωτικών εγγράφων,
 - ii. την αποδοχή του ταξιδιωτικού εγγράφου της ΕΕ,
 - iii. την αποδοχή ναυλωμένων πτήσεων,
 - iv. την αποδοχή κοινών επιχειρήσεων επιστροφής.
15. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι δείκτες αυτοί αφορούν αναγκαστικές επιστροφές, καθώς τα διαθέσιμα στοιχεία που υπάρχουν σε επίπεδο ΕΕ καλύπτουν μόνο αυτήν την κατηγορία. Είναι δύσκολο να προσδιοριστεί το είδος της συνεργασίας που αναμένεται να παρέχει μια τρίτη χώρα σε περίπτωση εθελούσιας επιστροφής.
16. Η συμβιβαστική πρόταση της Προεδρίας υποστηρίχθηκε ικανοποιητικά κατά την προαναφερθείσα συνεδρίαση της ομάδας «Θεωρήσεις», λαμβάνοντας επίσης υπόψη ότι αντλεί έμπνευση σε μεγάλο βαθμό από τον κατάλογο δεικτών που ήδη περιλαμβάνεται στην αποκαλούμενη «εργαλειοθήκη της EMA».

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, καλούνται η EMA/το Συμβούλιο να επιβεβαιώσουν εάν γίνεται αποδεκτή η συμβιβαστική πρόταση της Προεδρίας (WK 5343/2018).

Ο μηχανισμός ενεργοποίησης (άρθρο 25α παράγραφοι 2, 3, 4)

17. Η ενεργοποίηση του μηχανισμού που οδηγεί στη χρήση μόχλευσης θεωρήσεων είναι σημαντικό στοιχείο της πρότασης. Κατά την άποψη της Προεδρίας, θα πρέπει, ταυτόχρονα, (1) να προβλέπεται ταχεία αντίδραση σε περίπτωση ξαφνικής επιδείνωσης (ή βελτίωσης, ανάλογα με την απάντηση που δίνεται στην πρώτη ερώτηση του παρόντος σημειώματος) του επιπέδου συνεργασίας, (2) να είναι λειτουργική, που σημαίνει ότι θα πρέπει να προβλέπει την πραγματική χρήση του μηχανισμού, αποφεύγοντας τυχόν ανεπιθύμητο αποκλεισμό και, ταυτόχρονα, (3) να αποτυπώνει τον πολιτικό χαρακτήρα της (ευαίσθητης) απόφασης που θα πρέπει να ληφθεί, αποφεύγοντας κάθε αυτοματισμό.
18. Στην πρόταση της Επιτροπής, μια πιθανή απόφαση -της Επιτροπής- για την απουσία συνεργασίας από δεδομένη τρίτη χώρα και την έγκριση μέτρων για τις θεωρήσεις (παράγραφος 5) δύναται να ενεργοποιηθεί από δύο παράγοντες: την (τακτική) αξιολόγηση από πλευράς Επιτροπής του επιπέδου συνεργασίας της εν λόγω χώρας (παράγραφος 2) ή την κοινοποίηση από κράτος μέλος (παράγραφος 3), που η Επιτροπή υποχρεούται να εξετάσει εντός προθεσμίας ενός μηνός (παράγραφος 4). Είναι σαφές ότι, εντός της συγκεκριμένης δομής, η Επιτροπή διατηρεί τη δυνατότητα να προτείνει ή όχι μια εκτελεστική πράξη στο πλαίσιο της διαδικασίας επιτροπολογίας, ανάλογα με τη δική της αξιολόγηση της κοινοποίησης από το κράτος μέλος ή τα κράτη μέλη και την τακτική αξιολόγησή της όσον αφορά τη συνεργασία τρίτων χωρών για την επανεισδοχή βάσει των σχετικών δεικτών.
19. Η γαλλογερμανική συμβολή προτείνει έναν διεξοδικότερο μηχανισμό ενεργοποίησης -εν πολλοίς εμπνευσμένο από τον αποκαλούμενο «μηχανισμό αναστολής»² - στο πλαίσιο του οποίου ο ρόλος των κρατών μελών ενισχύεται κατά τρόπον ώστε τα κράτη μέλη να είναι αυτά που παρέχουν πολιτική καθοδήγηση στην Επιτροπή αναφορικά με την καταλληλότητα της έγκρισης των μέτρων για τις θεωρήσεις και με τον σχεδιασμό τους. Στο πλαίσιο αυτής της δομής, επιπλέον των δύο επιλογών ενεργοποίησης (την αξιολόγηση της ίδιας της Επιτροπής ή την κοινοποίηση από κράτος μέλος), προτείνεται μια τρίτη: εάν απλή πλειοψηφία κρατών μελών γνωστοποιήσει ένα διαρκές πρόβλημα (ή μια σημαντική βελτίωση) προς την Επιτροπή σε περίοδο ενός έτους, τότε η Επιτροπή θα υποχρεούται να εκδώσει εκτελεστική πράξη εντός τριών μηνών, λαμβάνοντας υπόψη τη συζήτηση υψηλού επιπέδου στο Συμβούλιο.

² Κανονισμός (ΕΕ) 2017/371 της 1ης Μαρτίου 2017 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 539/2001 του Συμβουλίου περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή (αναθεώρηση του μηχανισμού αναστολής), ΕΕ L 061 της 8ης Μαρτίου 2017, σ. 1.

20. Το κατώφλι απλής πλειοψηφίας κρατών μελών για την ενεργοποίηση του μηχανισμού -ίδιο με αυτό του μηχανισμού αναστολής δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) 539/2001- αποτελεί επαρκή «κρίσιμη μάζα» ώστε να υποχρεωθεί η Επιτροπή να εκκινήσει τη διαδικασία, λαμβάνοντας υπόψη ότι ο κλασικός κανόνας ψηφοφορίας θα εφαρμοστεί κατόπιν για την έγκριση τυχόν μέτρων που μπορεί να αποφασιστούν στο επόμενο στάδιο.

Λαμβάνοντας υπόψη τις ως άνω δύο επιλογές, καλούνται η ΕΜΑ/το Συμβούλιο να υποδείξουν εάν συμφωνούν να προστεθεί στον μηχανισμό ενεργοποίησης που προτείνει η Επιτροπή η γαλλογερμανική πρόταση, σύμφωνα με την οποία απλή πλειοψηφία κρατών μελών μπορεί να υποχρεώσει την Επιτροπή να εκδώσει την εκτελεστική πράξη.

Διαδικασία λήψης απόφασης (άρθρο 25α παράγραφος 5)

21. Τόσο η πρόταση της Επιτροπής όσο και το γαλλογερμανικό έγγραφο ορίζουν ότι τυχόν μέτρα που αφορούν υπηκόους (ή κατηγορίες υπηκόων) τρίτης χώρας θα εγκρίνονται μέσω εκτελεστικής πράξης της Επιτροπής (αλλά με ενισχυμένο ρόλο των κρατών μελών σύμφωνα με το γαλλογερμανικό έγγραφο όταν απλή πλειοψηφία κρατών μελών προβαίνει σε γνωστοποίηση, μέσω προκαταρκτικής συζήτησης σε επίπεδο Συμβουλίου, που η Επιτροπή θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη κατά την κατάθεση της εκτελεστικής πράξης). Στο πλαίσιο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι στο αναθεωρημένο κείμενο της Προεδρίας που υπεβλήθη στην ομάδα «Θεωρήσεις» (8800/18) προστέθηκε ρήτρα μη διατύπωσης γνώμης στο άρθρο 52 παράγραφος 2 του κώδικα θεωρήσεων, ώστε, ελλείψει ειδικής πλειοψηφίας στην επιτροπή θεωρήσεων, η Επιτροπή να μην είναι σε θέση να εκδώσει την εκτελεστική πράξη.
22. Ωστόσο, η επιλογή για εκτελεστική πράξη του Συμβουλίου, όπως περιγράφεται στο άρθρο 291 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, αποτυπώθηκε τόσο στο γαλλογερμανικό έγγραφο όσο και κατά τη συζήτηση στην ομάδα «Θεωρήσεις» στις 18 Μαΐου 2018, ενώ περαιτέρω διευκρινίσεις παρασχέθηκαν σε έγγραφο της Προεδρίας (9139/18).

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω και λαμβάνοντας υπόψη την ευαίσθητη φύση του ζητήματος για τις προσεχείς διοργανικές διαπραγματεύσεις επί του φακέλου, καθώς και λύσεις που παρέχονται σε παρόμοιους μηχανισμούς που περιλαμβάνονται σε άλλα νομικά μέσα, καλούνται η ΕΜΑ/το Συμβούλιο να επιβεβαιώσουν εάν προτιμούν:

- την επιλογή για εκτελεστική πράξη του Συμβουλίου ή
- την επιλογή για εκτελεστική πράξη της Επιτροπής.

Συμπέρασμα

23. Καλούνται η EMA/το Συμβούλιο να απαντήσουν στις παραπάνω ερωτήσεις και να παράσχουν πολιτική καθοδήγηση για τη συνέχιση των εργασιών, εν όψει της έγκρισης διαπραγματευτικής εντολής επί της πρότασης για τον κώδικα θεωρήσεων.
-