



Brüssel, 23. mai 2018
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

Institutsioonidevaheline
dokument:
2018/0061 (COD)

MÄRKUS

Saatja:	Eesistujariik
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu / segakomitee (EL ning Island, Liechtenstein, Norra ja Šveits)
Teema:	Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri)

Sissejuhatus

1. Komisjon esitas 14. märtsil 2018 seadusandliku ettepaneku, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (7173/18).
2. Peagi pärast seda alustas eesistujariik Bulgaaria selle teksti läbivaatamisega nõukogu ettevalmistavates organites. Viis koosolekut viisatöörühmas olid peaaegu täielikult pühendatud sellele, et arutada kõnealust ettepanekut ja mitut eesistujariigi kompromissettepanekut,¹ milles kajastati delegatsioonidelt saadud suulisi ja kirjalikke märkusi.
3. Poliitilised mõttevahetused toimusid nii COREPERis (28. märtsil 2018) kui ka strateegilises sisserände-, piiride ja varjupaigakomitees (SCIFA) (16. mail 2018), eesmärgiga anda eespool nimetatud töörühmale juhised teatavates poliitiliselt tundlikes küsimustes.

¹ 7981/18, 8475/18 ja 8800/18.

4. Praeguse eesistujariigi juhtimisel on tehtud märkimisväärsed edusamme ettepaneku paljudes tehnilistes küsimustes, nagu viisatasude suurus, esindamist käsitlevate kokkulepete mõned aspektid, viisade andmise menetlused ja tingimused, taotluse läbivaatamiseks ja selle kohta otsuse tegemiseks pädeva liikmesriigi kindlaksmääramine, mitmekordsete viisade andmine ning koostöö väliste teenuseosutajatega.
5. Lahtiseks jääb praeguses etapis komisjoni ettepaneku üks põhielemente, st viisapoliitika ja tagasivõtmise vaheline seos, ning kokkulepet võimaldava lahenduse leidmiseks läheb tarvis edasisi poliitilisi suuniseid.
6. Komisjon teeb ettepaneku luua uus mehhanism, et kehtestada rangemad viisade menetlemise tingimused puhuks, kui kolmas riik ei tee ebaseaduslike rändajate tagasivõtmise küsimuses piisavalt koostööd. Ettepanek kodifitseerida niisugune seos viisaeeskirjas peegeldab vastavat arutelu, mis kestab juba 2015. aastast (seoses viisaeeskirja uuestisõnastamisega), ja leidis eraldi mainimist justitiis- ja siseasjade nõukogu 8. juuni 2017. aasta järeldustes.
7. Praeguse seisuga on olemas võimalus võtta tagasisaatmise valdkonnas tehtava koostöö puudumisel viisapoliitika raames ja täielikus kooskõlas viisaeeskirja sätetega vastu konkreetsed meetmed, rakendades niinimetatud „mitme vahendi“ lähenemisviisi, mis kiideti liikmesriikide valitsuste esindajate ja Schengeni *acquis*'ga ühinenud riikide valitsuste esindajate poolt heaks 2017. aasta mais (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Selle menetluse kasutuselevõtmise esimene katse, mis toimus Bangladeshis (kus leiti lõpuks, et viisameetmete rakendamine ei ole vajalik), tõestas, et sellel mehhanismil on positiivne ennetav mõju.
8. Alaliste esindajate komitee 28. märtsi 2018. aasta koosolekul pälvis põhimõtte kodifitseerida nimetatud seos õigusaktis (st viisaeeskirjas) delegatsioonide laialdase toetuse kui võimalus tagada õiguskindlus ja läbipaistvus. Samal ajal väljendasid paljud delegatsioonid komisjoni ettepaneku puhul teatavat muret seoses kahe küsimusega: 1) näitajad, mida plaanitakse kasutada tagasivõtmise valdkonnas kolmandate riikidega tehtava koostöö ulatuse hindamiseks, ei ole piisavalt üksikasjalikud, ning 2) otsustusprotsess ei kajasta asjakohaselt viisapoliitika võimendava mõju kasutamise otsuse poliitilist iseloomu.

9. Kui toimus ettepaneku arutamine tehnilisel tasandil, esitasid Prantsusmaa ja Saksamaa delegatsioonid omapoolse panuse (8526/1/18 REV 1), milles tehti ettepanek võtta teistsugune lähenemisviis (st positiivsete stiimulite lisamine) nii seoses sellega, kuidas kasutada viisapoliitika võimendavat mõju paremate tulemuste saavutamiseks ebaseaduslike rändajate tagasisaatmisel kui ka seoses viisaeeskirja lisatava uue mehhanismi toimimisega.
10. Kodifitseerimise põhimõtte küsimärgi all ei seisa, küll aga tuleb kõnealuse ettepaneku selle põhisätte puhul vastuvõetava kompromissi saavutamiseks edasi arutada nelja elementi:
- 1) võetav lähenemisviis (täpsemalt see, kas kasutada ainult negatiivseid stiimuleid või segu positiivsetest ja negatiivsetest stiimulitest); 2) näitajad kolmanda riigi koostöö taseme hindamiseks; 3) käivitamismehhanism ning 4) otsustusprotsess.

Lähenemisviis

11. Komisjoni ettepanek seisneb selles, et kasutataks negatiivseid stiimuleid, see tähendab, et tagasisaatmise valdkonnas mitterahuldavat koostööd tegevatest kolmandatest riikidest pärit kodanike suhtes rakendatakse rangemaid viisade menetlemise tingimusi, samas kui Prantsusmaa ja Saksamaa eelistavad positiivsete ja negatiivsete stiimulite kombineerimist, mille sisuks on võimaldada koostööd tegevate kolmandate riikide kodanikele täiendavaid viisasoodustusi, samal ajal kui koostööd mittetegevate riikide kodanikud ei saaks mõningaid viisaeeskirjas esinevaid lihtsustavaid sätteid kasutada ja nende suhtes kehtiksid rangemad viisade menetlemise tingimused. Prantsusmaa ja Saksamaa ettepaneku aluspõhimõtte seisneb selles, et viisapoliitikat ei tuleks kasutada üksnes karistusvahendina puuduliku koostöö korral, vaid ka positiivse vahendina, mis mõjutaks kolmandaid riike tegema tagasisaatmise valdkonnas paremini koostööd.

12. Viisatöörühmas (8. mail 2018) ja SCIFAs (16. mail 2018) toimunud aruteludel tunnistasid mõned delegatsioonid, et kombineeritud lähenemisviisil on teatav lisaväärtus ja et see võiks, juhul kui leitakse õige tasakaal positiivsete ja negatiivsete stiimulite vahel, tõepoolest täiendada viisapoliitika pakutavate vahendite arsenalit. Siiski väljendas hulk delegatsioone kahtlust, rõhutades, et viisaeeskirjas sisalduvad lihtsustused juba pakuvad positiivseid stiimuleid, ning juhtisid tähelepanu järgmistele asjaoludele: oht vähendada viisalihtsustuslepingute (mis allkirjastatakse tihti tagasivõtulepingute „vastutasuks“) lisaväärtust; nende kolmandate riikide diskrimineerimine, kelle puhul tagasisaatmisküsimused ei ole olulised või kes on alati teinud head koostööd ja kes ei saaks siinkohal osa mingitest lihtsustustest, sest ei ole võimalik täheldada koostöö paranemist; „preemiate“ tagasivõtmise keerukus, niipea kui need ükskord on välja antud; eri nimekirjade operatiivse haldamise keerukus ning halduskoormuse suurenemise oht liikmesriikide ja nende konsulaatide jaoks; samuti mõju liikmesriikide eelarvetele juhul, kui paljude kolmandate riikide puhul kiidetakse heaks viisalõivu vähendamine.

Eeltoodut silmas pidades palutakse alaliste esindajate komiteel / nõukogul märkida, millist lähenemisviisi nad eelistavad:

- *kas negatiivsete stiimulitega lähenemisviisi, nagu pakub välja komisjon, või*
- *positiivsete ja negatiivsete stiimulite kombinatsiooni, nagu panevad ette Prantsusmaa ja Saksamaa.*

Näitajad (artikkel 25a lõige 2)

13. Komisjoni ettepanek sisaldab kolme näitajat, mille alusel tuleks kolmanda riigi koostöö taset hinnata:
- a) tagasisaatmisotsuste arv;
 - b) tegelikult tagasi pöördunud isikute arv protsendina asjaomase kolmanda riigi kodanikele väljastatud tagasisaatmisotsuste arvust;
 - c) kolmanda riigi heaks kiidetud tagasivõtutaotluste arv protsendina talle esitatud tagasivõtutaotluste arvust.

Komisjon oli seisukohal, et näitajad peaksid olema võimalikult objektiivsed ning kajastama valdkondi, mille kohta on olemas piisavad andmed.

14. Integratsiooni, rände- ja väljasaatmise töörühm (väljasaatmine) analüüsis seda küsimust oma 26. aprilli 2018. aasta koosolekul (kuhu olid kutsutud viisaekspertid). Mitu delegatsiooni leidis, et lisada tuleks täiendavaid näitajaid, eelkõige selles osas, mis puudutab kolmandate riikide pakutavat praktilist koostööd tagasisaatmise ja tagasivõtu valdkonnas. Selle alusel esitas eesistujariik viisatöörühmale 7.–8. mai 2018. aasta koosolekul võimaliku kompromissi (WK 5343/2018). Kompromissettepanekus lisatakse neljas näitaja, mille jaoks esitatakse mõned elemendid (loetelu ei ole ammendav):
- d) tagasisaatmise valdkonnas tagasisaatmismenetluse eri etappides tehtava praktilise koostöö ulatus, mis hõlmab näiteks järgmist:
 - i. abi liikmesriigi territooriumil ebaseaduslikult viibivate isikute tuvastamisel ja reisidokumentide õigeaegne väljastamine;
 - ii. ELi reisidokumendi tunnustamine;
 - iii. tšarterlendude aktsepteerimine;
 - iv. ühiste tagasisaatmisoperatsioonide aktsepteerimine.
15. Tuleb märkida, et need näitajad puudutavad sunniviisilisi tagasisaatmisi, sest ELi tasandil on andmeid ainult selle kategooria kohta. Keeruline on kindlaks määrata, missugust koostööd oodatakse kolmandalt riigilt juhul, kui tegu on vabatahtliku tagasipöördumisega.
16. Kui võtta lisaks arvesse, et eesistujariigi kompromissi aluseks on suures osas juba COREPERi nn „mitme vahendi“ lähenemisviisis esitatud näitajate nimekiri, sai see viisatöörühma nimetatud koosolekul hea vastuvõtu osaliseks.

Eeltoodut silmas pidades palutakse alaliste esindajate komiteel / nõukogul kinnitada, kas eesistujariigi kompromissettepanek (WK 5343/2018) on nende jaoks vastuvõetav.

Käivitusmehhanism (artikli 25a lõiked 2–4)

17. Ettepaneku oluline osa on viisapoliitika võimendava mõju kasutamiseni viiva mehhanismi käivitamine. Eesistujariigi arvates peaks see ühtaegu 1) võimaldama kiiret reageerimist koostöö ulatuse äkilise halvenemise (või paranemise, olenevalt käesoleva märkuse esimesele küsimusele antud vastusest) korral; 2) olema toimiv, mis tähendab, et seda mehhanismi saab tegelikult kasutada, ilma et esineks ebasoovitavaid takistusi, ning samal ajal 3) peegeldama vastuvõetava (tundliku) otsuse poliitilist iseloomu, vältides igasugust automaatsust.
18. Komisjoni ettepaneku järgi võib komisjoni võimalik otsus teatava kolmanda riigi poolse koostöö puudumise ja viisameetmete vastuvõtmise kohta (lõige 5) sündida kahe teguri mõjul: komisjoni (korrapäraselt antav) hinnang selle riigi koostööle (lõige 2) või liikmesriigi teade (lõige 3), mille komisjon peab ühe kuu jooksul läbi vaatama (lõige 4). Loomulikult on komisjonil selle süsteemi kohaselt õigus esitada liikmesriigi (liikmesriikide) teate analüüsi ja tagasivõtmise valdkonnas kolmandate riikide koostöö korrapärase hindamise alusel asjaomastele näitajatele toetudes komiteemenetluse raames rakendusakti ettepanek või seda mitte teha.
19. Prantsusmaa ja Saksamaa soovivad üksikasjalikumalt käivitusmehhanismi, mille aluseks on suuresti niinimetatud peatamise kord² ja milles liikmesriikidel on mängida suurem roll – see tähendab, et komisjon saab viisameetmete vastuvõtmise asjakohasust ja nende meetmete väljatöötamist puudutavad poliitilised juhised liikmesriikidelt. Selles lisandub kahele nimetatud käivitamisvõimalusele (komisjoni enda hinnang või liikmesriigi teade) veel kolmas: kui liikmesriikide lihthäälteenamus on teavitanud komisjoni ühe aasta jooksul sellest, et eksisteerib püsiv probleem (või on toimunud oluline paranemine), siis oleks komisjonil kohustus võtta kolme kuu jooksul vastu rakendusakt, arvestades seejuures nõukogus kõrgel tasemel peetava aruteluga.

² 1. märtsi 2017. aasta määrus (EL) nr 2017/371, millega muudetakse nõukogu määrust (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (peatamise korra läbivaatamine) (ELT L 61, 8.3.2017, lk 1).

20. Mehhanismi käivitamiseks vajalik liikmesriikide lihthäälteenamuse künnis (sama, mis määruse (EÜ) 539/2001 kohase peatamise korra puhul) esindab seda „kriitilist massi“, mis kohustab komisjoni seda protsessi algatama, võttes arvesse, et võimalike meetmete vastuvõtmiseks järgmises etapis kohaldatakse klassikalisi hääletusreegleid.

Võttes arvesse kaht eespool esitatud võimalust, palutakse alaliste esindajate komiteel / nõukogul teatada, kas nad toetavad komisjoni esitatud käivitusmehhanismi ettepaneku täiendamist sellega, mille pakkusid välja Prantsusmaa ja Saksamaa ning mille kohaselt saab liikmesriikide lihthäälteenamus kohustada komisjoni võtma vastu rakendusakti.

Otsustusprotsess (artikli 25a lõige 5)

21. Nii komisjoni ettepanekus kui ka Prantsusmaa-Saksamaa dokumendis on määratud kindlaks, et igasugused sätted asjaomase kolmanda riigi kõikide kodanike (või kodanike kategooriate) suhtes võetakse vastu komisjoni rakendusaktiga (kuid Prantsusmaa-Saksamaa ettepaneku järgi oleks liikmesriikidel siin suurem roll, kui pidada silmas lihthäälteenamusega teavitust, mis järgneb nõukogu tasemel toimuvale esialgsele arutelule, mida komisjonil tuleks rakendusakti koostamisel arvesse võtta). Sellega seoses tuleb märkida, et viisatöörühmale esitatud eesistujariigi läbivaadatud tekstis (8800/18) on viisaeeskirja artikli 52 lõikesse 2 lisatud arvamuse esitamata jätmise klausel, nii et kvalifitseeritud häälteenamuse puudumise korral viisakomitees ei saaks komisjon rakendusakti vastu võtta.
22. Samas mainiti nii Prantsusmaa-Saksamaa dokumendis kui ka viisatöörühma 18. mai 2018. aasta arutelu võimalust võtta vastu nõukogu rakendusakt, nagu on sätestatud ELi toimimise lepingu artikli 291 lõikes 2, ning seda selgitati veel eesistujariigi dokumendis (9139/18).

Võttes arvesse eeltoodut ja pidades silmas selle küsimuse tundlikkust eelseisvatel seda ettepanekut puudutavatel institutsioonidevahelistel läbirääkimistel ning arvestades ka teistes õigusaktides esitatud sarnaste mehhanismide pakutavaid lahendusi, palutakse alaliste esindajate komiteel / nõukogul kinnitada, kumba nad eelistavad, kas:

- võimalust võtta vastu nõukogu rakendusakt või
- võimalust võtta vastu komisjoni rakendusakt.

Kokkuvõte

23. Alaliste esindajate komiteel / nõukogul palutakse vastata eespool esitatud küsimustele ja anda suunised edasiseks tööks, pidades silmas eesmärki võtta viisaeeskirja käsitleva ettepaneku kohta vastu läbirääkimisvolitused.
-