



Briuselis, 2018 m. gegužės 23 d.
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

Tarpinstitucinė byla:
2018/0061 (COD)

PRANEŠIMAS

nuo:	Pirmininkaujančios valstybės narės
kam:	Nuolatinųjų atstovų komitetui / Tarybai / Mišriam komitetui (ES ir Islandija bei Norvegija ir Šveicarija bei Lichtenšteinas)
Dalykas:	Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 810/2009, nustatantis Bendrijos vizų kodeksą (Vizų kodeksas)

Įvadas

- 2018 m. kovo 14 d. Komisija pateikė pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 810/2009, nustatantis Bendrijos vizų kodeksą (Vizų kodeksas) (dok. 7173/18).
- Netrukus po to pirmininkaujanti Bulgarija pradėjo nagrinėti tekstą Tarybos parengiamuosiuose organuose. Penki Vizų darbo grupės posėdžiai buvo skirti beveik vien tik diskusijoms dėl pasiūlymo, taip pat dėl kelių pirmininkaujančios valstybės narės pateiktų kompromisinių pasiūlymų ¹, kuriuose atspindėtos delegacijų žodžiu ir raštu pateiktos pastabos.
- Politiniu lygmeniu buvo surengti politiniai debatai, tiek Nuolatinųjų atstovų komitete (2018 m. kovo 28 d.), tiek Imigracijos, sienų ir prieglobsčio strateginiame komitete (2018 m. gegužės 16 d.), siekiant pateikti gaires pirmiau minėtai darbo grupei dėl tam tikrų politiškai opių klausimų.

¹ Dok. 7981/18, 8475/18 ir 8800/18.

4. Šiuo pirmininkavimo laikotarpiu padaryta didelė pažanga, susijusi su dideliu skaičiumi techninių pasiūlymo aspektų, tokių kaip vizos mokesčių dydis, kai kurie su atstovavimo tvarka susiję aspektai, vizų išdavimo procedūros ir sąlygos, valstybės narės, kompetentingos nagrinėti prašymą ir priimti dėl jo sprendimą, nustatymas, daugkartinių vizų išdavimas ir bendradarbiavimas su išorės paslaugų teikėjais.
5. Vienas iš pagrindinių Komisijos pasiūlymo elementų, t. y. ryšys tarp vizų politikos ir readmisijos, šiame etape lieka neišspręstas; turėtų būti pateiktos tolesnės politinės gairės, kad būtų rastas sprendimas, dėl kurio gali būti susitarta.
6. Komisija siūlo sukurti naują mechanizmą siekiant pradėti taikyti griežtesnes prašymų išduoti visas tvarkymo sąlygas, kai trečioji šalis nebendradarbiauja pakankamai neteisėtų migrantų readmisijos srityje. Pasiūlymas tokį ryšį kodifikuoti Vizų kodekse atspindi debatus šiuo klausimu, vykusius nuo 2015 m. (naujos Vizų kodekso redakcijos kontekste), ir buvo konkrečiai paminėtas 2017 m. birželio 8 d. TVR tarybos išvadose.
7. Šiuo metu galimybė priimti konkrečias priemones vizų politikos kontekste, visapusiškai laikantis Vizų kodekso nuostatų, nebendradarbiavimo grąžinimo srityje atveju egzistuoja pagal vadinamąjį „priemonių paketą“, kurį 2017 m. gegužės mėn. patvirtino valstybių narių vyriausybės atstovai ir asocijuotųjų valstybių vyriausybės atstovai (dok. 9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Pirmas bandymas pradėti taikyti šį procesą (tai buvo Bangladešo atveju, kai galiausiai buvo nuspręsta, kad vizų priemonių taikymas nereikalingas), įrodė, kad šis mechanizmas turi teigiamą prevencinį poveikį.
8. 2018 m. kovo 28 d. Nuolatinė atstovų komiteto posėdyje delegacijos apskritai pritarė principui šį ryšį kodifikuoti teisės akte (t. y. Vizų kodekse), taip siekiant užtikrinti teisinį tikrumą ir skaidrumą. Tuo pačiu metu daug delegacijų išreiškė tam tikrą susirūpinimą dėl dviejų problemų Komisijos pasiūlyme: 1) rodikliai, kurie turi būti taikomi vertinant bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis lygį readmisijos klausimais, yra nepakankamai išplėtoti ir 2) sprendimų priėmimo procese nebuvo tinkamai atspindėtas sprendimo aktyvuoti vizų politiką kaip poveikio darymo priemonę politinis pobūdis.

9. Nagrinėjant pasiūlymą techniniu lygmeniu, Prancūzijos ir Vokietijos delegacijos pateikė dokumentą (dok. 8526/1/18 REV 1), kuriame pasiūlė alternatyvų požiūrį (t. y. numatyti teigiamų paskatų) dėl to, kaip naudoti vizas kaip poveikio priemonę, kad būtų pasiekti geresni rezultatai neteisėtų migrantų grąžinimo srityje, ir dėl naujojo mechanizmo, kuris bus įtrauktas į Vizų kodeksą, veikimo.
10. Kodifikavimo principas neginčijamas, tačiau, kad būtų pasiektas priimtinas kompromisas dėl šios esminės pasiūlymo nuostatos, turi būti išsamiau aptarti keturi elementai: 1) požiūris, kurio turi būti laikomasi (t. y., ar reikėtų numatyti tik neigiamas paskatas, ar teigiamų ir neigiamų paskatų derinį), 2) rodikliai, skirti trečiosios šalies bendradarbiavimo lygiui įvertinti, 3) aktyvavimo mechanizmas ir 4) sprendimų priėmimo procesas.

Požiūris

11. Nors Komisijos pasiūlyme numatyta „neigiama“ poveikio darymo priemonė, pagal kurią griežtesnės prašymų išduoti vizas tvarkymo sąlygos būtų taikomos trečiųjų šalių, kurios patenkinamai nebendradarbiauja readmisijos klausimais, piliečiams, Prancūzija ir Vokietija norėtų, kad būtų taikomas teigiamo ir neigiamo požiūrio derinys, pagal kurį bendradarbiaujančių trečiųjų šalių piliečiams būtų suteikiamos tolesnės vizų politikos paskatos, tuo tarpu nebendradarbiaujančių šalių piliečiai negalėtų pasinaudoti kai kuriomis į Vizų kodeksą įtrauktomis lengvatomis ir tvarkant prašymus išduoti vizas jiems būtų taikomos griežtesnės sąlygos. Pagrindinis principas, kuriuo grindžiamas Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymas – tai, kad vizų politika turėtų būti naudojama ir kaip teigiama priemonė siekiant daryti spaudimą trečiosioms šalims geriau bendradarbiauti grąžinimo srityje, o ne vien tik kaip baudžiamoji priemonė siekiant jas nubausti tuo atveju, jeigu bendradarbiaujama nepakankamai.

12. Diskusijų Vizų darbo grupėje (2018 m. gegužės 8 d.) ir Imigracijos, sienų ir prieglobsčio strateginiame komitete (2018 m. gegužės 16 d.) metu kai kurios delegacijos pripažino, kad mišrus požiūris teikia papildomos naudos ir kad, jeigu būtų rasta tinkama pusiausvyra tarp teigiamų ir neigiamų paskatų, jis iš tiesų gali praturtinti vizų politikos priemonių rinkinį. Tačiau kelios delegacijos paminėjo įvairių nuogaštavimų, pabrėždamos, kad į Vizų kodeksą įtrauktos lengvatos jau numato teigiamas paskatas, ir pažymėdamos riziką, kad gali būti pakenkta vizų režimo supaprastinimo susitarimų (kurie dažnai pasirašomi „mainais“ už readmisijos susitarimus) pridėtinei vertei, diskriminacinį poveikį trečiosioms šalims, kurių atžvilgiu grąžinimo problemos nėra aktualios arba kurios visada užtikrino tinkamą bendradarbiavimo lygį ir kurios negautų jokių lengvatų, kadangi nebūtų įmanoma užregistruoti jokio bendradarbiavimo pagerėjimo, keblumus panaikinant jau suteiktą „atlygį“, su įvairiais sąrašais susijusių operacijų valdymo sudėtingumą ir riziką, kad padidės administracinė našta valstybėms narėms ir jų konsulatams, taip pat poveikį valstybių narių finansams, jeigu mažesni vizų mokesčiai būtų taikomi dideliame trečiųjų šalių skaičiui.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, Nuolatinųjų atstovų komiteto / Tarybos prašoma nurodyti, kuriam požiūriui teiktų pirmenybę:

- *neigiamų paskatų požiūriui, pasiūlytam Komisijos, ar*
- *teigiamų ir neigiamų paskatų deriniui, kaip siūlo Prancūzija ir Vokietija.*

Rodikliai (25a straipsnio 2 dalis)

13. Komisijos pasiūlyme numatomi trys rodikliai, pagal kuriuos turėtų būti vertinamas trečiosios šalies bendradarbiavimo lygis:
- a) sprendimų grąžinti asmenis skaičius;
 - b) faktinis grąžintų asmenų skaičius, išreikštas kaip atitinkamos trečiosios šalies piliečių, dėl kurių priimtas sprendimas grąžinti, procentinė dalis;
 - c) trečiosios šalies patenkintų readmisijos prašymų skaičius, išreikštas kaip tokių jai pateiktų prašymų procentinė dalis.

Komisija laikėsi nuomonės, kad šie rodikliai turėtų būti kuo objektyvesni ir turėtų būti susiję su sritimis, kurių atžvilgiu yra pakankamai duomenų.

14. Integracijos, migracijos ir išsiuntimo darbo grupė (išsiuntimas) klausimą nagrinėjo 2018 m. balandžio 26 d. posėdyje, į kurį buvo pakviesti vizų ekspertai. Kelių delegacijų nuomone, reikėtų įtraukti papildomų rodiklių, visų pirma dėl trečiųjų šalių praktinio bendradarbiavimo grąžinimo ir readmisijos srityje. Tuo remdamasi pirmininkaujanti valstybė narė 2018 m. gegužės 7 ir 8 d. Vizų darbo grupei pateikė galimą kompromisinį tekstą (dok. WK 5343/2018). Į šį kompromisinį tekstą įtrauktas ketvirtas rodiklis nurodant keletą su juo susijusių elementų (sąrašas nėra baigtinis):

d) praktinio bendradarbiavimo grąžinimo srityje lygis įvairiais grąžinimo procedūros etapais, kaip antai:

- i. pagalba, teikiama nustatant neteisėtai valstybių narių teritorijoje esančius asmenis ir laiku išduodant kelionės dokumentus;
- ii. ES kelionės dokumento priėmimas;
- iii. sutikimas, kad būtų vykdomi užsakomieji skrydžiai;
- iv. sutikimas vykdyti bendras grąžinimo operacijas.

15. Reikėtų pažymėti, kad šie rodikliai siejami su priverstiniu grąžinimu, nes šiuo metu ES lygmeniu turimi duomenys apima tik šią kategoriją. Sunku nustatyti, kaip trečioji šalis turėtų bendradarbiauti savanoriško grąžinimo atveju.

16. Atsižvelgiant ir į tai, kad pirmininkaujančios valstybės narės kompromisinis tekstas iš esmės grindžiamas rodiklių sąrašu, kuris jau yra įtrauktas į vadinamąjį „COREPER priemonių rinkinį“, pirmiau nurodytame Vizų darbo grupės posėdyje jis sulaukė pakankamo pritarimo.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, Nuolatinų atstovų komiteto / Tarybos prašoma patvirtinti, ar pirmininkaujančios valstybės narės kompromisinis tekstas (dok. WK 5343/2018) yra priimtinas.

Aktyvavimo mechanizmas (25a straipsnio 2, 3 ir 4 dalys)

17. Mechanizmo, kuris lemia vizų kaip poveikio priemonės naudojimą, aktyvavimas – svarbus pasiūlymo elementas. Pirmininkaujančios valstybės narės nuomone, aktyvuojant mechanizmą kartu turėtų: 1) būti sudaryta galimybė greitai reaguoti staiga suprastėjus (arba pagerėjus, priklausomai nuo to, kaip atsakoma į pirmąjį šio pranešimo klausimą) bendradarbiavimo lygiui, 2) tai turėtų vykti operatyviai, t. y., turėtų būti sudaromos galimybės faktiškai naudotis mechanizmu, užkertant kelią visiems nepageidaujamiems blokavimo atvejams, ir kartu 3) turėtų būti atsižvelgiama į politinį (opaus) sprendimo, kurį reikia priimti, pobūdį, kad nebūtų jokio automatiškumo.
18. Pagal Komisijos pasiūlymą galimą Komisijos sprendimą dėl nepakankamo atitinkamos trečiosios šalies bendradarbiavimo ir vizų priemonių patvirtinimo (5 dalis) gali lemti du veiksniai: tos šalies bendradarbiavimo lygio vertinimas, kurį (reguliariai) atlieka Komisija (2 dalis), arba valstybės narės pranešimas (3 dalis), kurį Komisija privalo išnagrinėti per vieną mėnesį (4 dalis). Suprantama, kad laikantis šios tvarkos Komisija ir toliau turi laisvę teikti arba neteikti pasiūlymo dėl įgyvendinimo akto pagal komiteto procedūrą priklausomai nuo to, kaip ji pati įvertina valstybės (-ių) narės (-ių) pranešimą, ir priklausomai nuo jos reguliariai atliekamo trečiųjų šalių bendradarbiavimo readmisijos srityje vertinimo remiantis atitinkamais rodikliais.
19. Prancūzijos ir Vokietijos dokumente siūlomas sudėtingesnis aktyvavimo mechanizmas, kuris iš esmės grindžiamas vadinamuoju „sustabdymo mechanizmu“² – pagal jį sustiprinamas valstybių narių vaidmuo, t. y., būtent pačios valstybės narės teikia Komisijai politines gaires dėl to, ar tikslinga patvirtinti vizų priemones, ir dėl šių priemonių pobūdžio. Vadovaujantis šia tvarka, šalia abiejų aktyvavimo galimybių (dėl Komisijos atlikto vertinimo arba dėl valstybės narės pranešimo) siūloma trečia galimybė: paprastai valstybių narių daugumai per metų laikotarpį pranešus Komisijai apie besitęsiančią problemą (arba apie žymų pagerėjimą), Komisija privalėtų per tris mėnesius priimti įgyvendinimo aktą, atsižvelgdama į Taryboje aukštu lygmeniu surengtas diskusijas.

² 2017 m. kovo 1 d. Tarybos reglamentas (ES) Nr. 2017/371, kuriuo iš dalies keičiamas Tarybos reglamentas (EB) Nr. 539/2001, nustatantis trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorines sienas, privalo turėti vizas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus (sustabdymo mechanizmo peržiūra), OL L 061, 2017 m. kovo 8 d., p. 1.

20. Mechanizmo aktyvavimui taikoma paprastos valstybių narių daugumos riba – tokia pati kaip taikoma sustabdymo mechanizmui pagal Reglamentą (EB) Nr. 539/2001 – yra pakankama „kritinė masė“, kad Komisija būtų įpareigota pradėti procedūrą, atsižvelgiant į tai, kad paskui priimant bet kokią priemonę, dėl kurios gali būti nuspręsta vėlesniame etape, bus taikoma klasikinė balsavimo taisyklė.

Atsižvelgiant į dvi pirmiau nurodytas galimybes, Nuolatinų atstovų komiteto / Tarybos prašoma nurodyti, ar jie sutinka, kad Komisijos pasiūlytas aktyvavimo mechanizmas būtų papildytas Prancūzijos ir Vokietijos pasiūlymu, pagal kurį paprasta valstybių narių dauguma gali įpareigoti Komisiją priimti įgyvendinimo aktą.

Sprendimų priėmimo procesas (25a straipsnio 5 dalis)

21. Tiek Komisijos pasiūlymu, tiek Prancūzijos ir Vokietijos dokumentu numatoma, kad bet kokia trečiosios šalies piliečiams (ar piliečių kategorijoms) taikoma priemonė bus priimta Komisijos įgyvendinimo aktu (tačiau Prancūzijos ir Vokietijos dokumente numatomas didesnis valstybių narių vaidmuo – paprasta valstybių narių, preliminariai pasitarusių Tarybos lygmeniu, dauguma praneša Komisijai, o Komisija į šį pranešimą turėtų atsižvelgti pateikdama įgyvendinimo aktą). Šiomis aplinkybėmis pažymėtina, kad patikslintu pirmininkaujančios valstybės narės tekstu, pateiktu Vizų darbo grupei (dok. 8800/18), į Vizų kodekso 52 straipsnio 2 dalį įtraukta nuomonės nepateikimo nuostata, taigi, Vizų komitete nesusidarius kvalifikuotai balsų daugumai Komisija įgyvendinimo akto priimti negalėtų.
22. Tačiau tiek Prancūzijos ir Vokietijos dokumente, tiek 2018 m. gegužės 18 d. Vizų darbo grupės posėdžio diskusijų metu pakartota, kad įgyvendinimo aktą gali priimti Taryba, kaip numatyta SESV 291 straipsnio 2 dalyje, ir ši galimybė plačiau paaiškinta pirmininkaujančios valstybės narės dokumente (dok. 9139/18).

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta pirmiau, ir į klausimo opumą būsimose tarpinstitucinėse derybose dėl šio dokumento, taip pat į sprendimus, numatytus panašiuose mechanizmuose, kurie yra įtraukti į kitus teisės aktus, Nuolatinų atstovų komiteto / Tarybos prašoma nurodyti, ar jie pirmenybę teikia:

- Tarybos įgyvendinimo akto galimybei ar
- Komisijos įgyvendinimo akto galimybei.

Išvada

23. Nuolatinių atstovų komiteto / Tarybos prašoma atsakyti į pirmiau nurodytus klausimus ir suteikti politines gaires tolesniam darbui, siekiant priimti derybų įgaliojimus dėl Vizų kodekso pasiūlymo.
-