



Briselē, 2018. gada 23. maijā
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

Starpiestāžu lieta:
2018/0061 (COD)

PIEZĪME

Sūtītājs:	prezidentvalsts
Saņēmējs:	Pastāvīgo pārstāvju komiteja / Padome / Jauktā komiteja (ES un Islande/Norvēģija/Šveice/Lihtenšteina)
Temats:	Priekšlikums – Eiropas Parlamenta un Padomes Regula, ar kuru groza Regulu (EK) Nr. 810/2009, ar ko izveido Kopienas Vīzu kodeksu (Vīzu kodekss)

Ievads

1. Komisija 2018. gada 14. martā iesniedza tiesību akta priekšlikumu, ar kuru groza Regulu (EK) Nr. 810/2009, ar ko izveido Kopienas Vīzu kodeksu (Vīzu kodekss) (7173/18).
2. Drīz pēc tam prezidentvalsts Bulgārija sāka teksta izskatīšanu Padomes darba sagatavošanas struktūrās. Vīzu jautājumu darba grupas piecas sanāksmes gandrīz pilnībā tika veltītas priekšlikuma apspriešanai, kā arī vairākiem prezidentvalsts sagatavotiem kompromisa priekšlikumiem ¹, kuros tika ņemtas vērā delegāciju mutiskās un rakstiskās piezīmes.
3. Politiskā līmenī – gan Pastāvīgo pārstāvju komitejā (2018. gada 28. martā), gan Imigrācijas, robežu un patvēruma jautājumu stratēģiskajā komitejā (*SCIFA*) (2018. gada 16. maijā) – tika organizētas politikas debates, lai minētajai darba grupai sniegtu norādes par dažiem politiski sensitīviem jautājumiem.

¹ Dokumenti 7981/18, 8475/18 un 8800/18.

4. Pašreizējās prezidentvalsts laikā ir panākts ievērojams progress attiecībā uz daudziem priekšlikuma tehniskiem aspektiem, piemēram, vīzas nodevas apjoms, daži pārstāvības pasākumu aspekti, vīzu izsniegšanas procedūras un nosacījumi, tās dalībvalsts noteikšana, kas ir kompetenta izskatīt pieteikumu un pieņemt par to lēmumu, vairākkārtējas ieceļošanas vīzu izsniegšana un sadarbība ar ārējo pakalpojumu sniedzējiem.
5. Šajā posmā joprojām neatrisināts ir viens no Komisijas priekšlikuma pamatelementiem, proti, saikne starp vīzu politiku un atpakaļuzņemšanu, un būtu jāsniedz turpmāki politiski norādījumi, lai rastu risinājumu, par kuru var panākt vienošanos.
6. Komisija ierosina ieviest jaunu mehānismu, ar ko aktivē stingrākus nosacījumus vīzu apstrādei gadījumos, kad trešā valsts nepietiekami sadarbojas neatbilstīgu migrantu atpakaļuzņemšanas jomā. Priekšlikums Vīzu kodeksā kodificēt šādu saikni atspoguļo debates par šo jautājumu jau 2015. gadā (saistībā ar Vīzu kodeksa pārstrādi), un to īpaši minēja TI padome 2017. gada 8. jūnija secinājumos.
7. Šobrīd iespēja pieņemt īpašus pasākumus vīzu politikas jomā, pilnībā ievērojot Vīzu kodeksa noteikumus, gadījumā, kad nenotiek sadarbība atgriešanas jomā, pastāv, balstoties uz tā saukto "instrumentu kopumu", ko 2017. gada maijā apstiprināja dalībvalstu valdību pārstāvji un asociēto valstu valdību pārstāvji (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Pirmais izmēģinājums šāda procesa uzsākšanai, kas bija Bangladeša (kur vīzu pasākumu piemērošana tika uzskatīta par nevajadzīgu), pierādīja, ka mehānismam ir pozitīva preventīva ietekme.
8. Pastāvīgo pārstāvju komitejas 2018. gada 28. marta sanāksmē delegācijas plaši atbalstīja principu par saiknes kodificēšanu juridiskā instrumentā (t. i., Vīzu kodeksā) kā veidu, kādā nodrošināt juridisko noteiktību un pārredzamību. Vienlaikus daudzas delegācijas puda bažas par diviem jautājumiem Komisijas priekšlikumā: 1) rādītāji, ko paredzēts izmantot, lai izvērtētu sadarbības līmeni atpakaļuzņemšanas jomā ar trešām valstīm, nav pietiekami izstrādāti, un 2) lēmumu pieņemšanas process nepietiekami atspoguļo to, ka lēmumam aktivizēt vīzu politiku kā virzošu spēku ir politisks raksturs.

9. Izskatot priekšlikumu tehniskajā līmenī, Francijas un Vācijas delegācijas iesniedza ieguldījuma dokumentu (8526/1/18 REV 1), kurā ierosināja alternatīvu pieeju (t. i., pievienot pozitīvus stimulus) gan attiecībā uz to, kā izmantot vīzas kā virzošu spēku, lai gūtu labākus rezultātus neatbilstīgo migrantu atgriešanas jomā, gan attiecībā uz Vīzu kodeksā iekļaujamā jaunā mehānisma darbību.
10. Lai arī kodifikācijas princips nav apspriests, ir jāturpina diskusijas par četriem elementiem, lai sasniegtu pieņemamu kompromisu par šo priekšlikuma pamatnoteikumu: 1) pieeja, kas jāievēro (konkrēti, vai būtu jāparedz tikai negatīvi stimuli vai pozitīvu un negatīvu stimulu kopums), 2) rādītāji trešās valsts sadarbības pakāpes novērtēšanai, 3) aktivēšanas mehānisms un 4) lēmumu pieņemšanas process.

Peeja

11. Komisijas priekšlikums ietver "negatīvos" stimulus, saskaņā ar kuriem stingrāki nosacījumi vīzu apstrādei būtu jāpiemēro to trešo valstu valstspiederīgajiem, kas nepietiekami sadarbojas atpakaļuzņemšanas jomā, turpretī Francija un Vācija vēlas apvienot pozitīvo un negatīvo pieeju, saskaņā ar kuru paredz, ka vīzu stimuli būtu jāpiešķir trešo valstu valstspiederīgajiem no sadarbības valstīm, savukārt valstspiederīgie no valstīm, kas nesadarbojas, nevarētu gūt labumu no dažiem Vīzu kodeksā iekļautiem atvieglojumiem un uz tiem attiektos stingrāki nosacījumi vīzu pieteikumu apstrādē. Galvenais Francijas un Vācijas priekšlikuma pamatprincips ir tāds, ka vīzu politika būtu jāizmanto arī kā pozitīvs instruments, kas stimulē trešās valstis labāk sadarboties atgriešanas jomā, un ne tikai kā veids to sodīšanai nepietiekamas sadarbības gadījumā.

12. Diskusiju laikā, kas notika Vīzu jautājumu darba grupā (2018. gada 8. maijā) un SCIFA (2018. gada 16. maijā), dažas delegācijas atzina, ka jauktai pieejai ir zināma pievienotā vērtība un ka, ja vien varētu atrast pareizo līdzsvaru starp pozitīvajiem un negatīvajiem stimuliem, tā patiesi varētu papildināt instrumentu kopumu, ko piedāvā vīzu politika. Tomēr vairākas delegācijas pauda bažas, uzsverot, ka Vīzu kodeksā iekļautie atvieglojumi jau paredz pozitīvus stimulus, un norādot uz šādiem aspektiem: pastāv risks, ka varētu tikt apdraudēta vīzu režīma atvieglošanas nolīgumu pievienotā vērtība (tie bieži tiek parakstīti "apmaiņā" pret atpakaļuzņemšanas nolīgumiem); tas būtu diskriminējoši attiecībā pret trešām valstīm, ar kurām atgriešanas problēmas ir nebūtiskas vai kuras jau ir piedāvājušas labu sadarbības līmeni un kuras nesaņemtu nekādus atvieglojumus, jo nevarētu konstatēt nekādu sadarbības līmeņa uzlabošanos; būtu grūti atņemt "atlīdzību", ja tā reiz piešķirta; dažādo sarakstu darbības pārvaldība būtu sarežģīta; un pastāv risks, ka palielinātos administratīvais slogs dalībvalstīm un to konsulātiem; kā arī eventuāla vīzas nodevas samazināšana daudzām trešām valstīm ietekmētu dalībvalstu finanses.

Nemot vērā minēto, Pastāvīgo pārstāvju komiteja/Padome tiek aicinātas norādīt, kurai pieejai tās dotu priekšroku:

- *Komisijas ierosinātajai pieejai ar negatīvajiem stimuliem vai*
- *pieejai, kurā ir apvienoti pozitīvie un negatīvie stimuli, kā to ierosināja Francija un Vācija.*

Rādītāji (25.a panta 2. punkts)

13. Komisijas priekšlikumā ir iekļauti trīs rādītāji, pamatojoties uz kuriem būtu jānovērtē trešās valsts sadarbības līmenis:
- a) atgriešanas lēmumu skaits;
 - b) faktiski atgriezto personu skaits, kas izteikts procentos no attiecīgās trešās valsts valstspiederīgajiem izdotajiem atgriešanas lēmumiem;
 - c) tādu atpakaļuzņemšanas pieprasījumu skaits, ko pieņēmusi trešā valsts, izteikts procentos no attiecīgajai valstij iesniegto šādu pieteikumu skaita.

Komisija uzskatīja, ka rādītājiem vajadzētu būt pēc iespējas objektīvākiem un saistītiem ar jomām, par kurām ir pieejami pietiekami dati.

14. Integrācijas, migrācijas un izraidīšanas jautājumu darba grupa (izraidīšana) 2018. gada 26. aprīļa sanāksmē (kurā bija uzaicināti vīzu eksperti) izskatīja šo jautājumu. Vairākas delegācijas uzskatīja, ka būtu jāiekļauj papildu rādītāji, jo īpaši attiecībā uz praktisko sadarbību, ko trešās valstis piedāvā atgriešanas un atpakaļuzņemšanas jomā. Pamatojoties uz minēto, prezidentvalsts iesniedza iespējamo kompromisa dokumentu Vīzu jautājumu darba grupai 2018. gada 7. un 8. maijā (WK 5343/2018). Šajā kompromisā ir pievienots ceturtais rādītājs, attiecībā uz kuru ir norādīti vairāki elementi (neizsmeļoši):
- d) praktiskas sadarbības līmenis atgriešanas sadarbības jomā dažādos atgriešanas procedūras posmos, piemēram:
 - i. palīdzība, kas sniegta to personu identificēšanai, kuras nelikumīgi uzturas dalībvalstu teritorijā, un ceļošanas dokumentu savlaicīgai izsniegšanai;
 - ii. ES ceļošanas dokumenta atzīšana;
 - iii. čārterlidojumu atzīšana;
 - iv. kopīgu atgriešanas operāciju atzīšana.
15. Būtu jānorāda, ka šie rādītāji attiecas uz piespiedu atgriešanu, jo pašreizējie ES līmenī pieejamie dati aptver tikai šo kategoriju. Ir grūti noteikt, kāda veida sadarbība tiek sagaidīta no trešās valsts brīvprātīgas atgriešanās gadījumā.
16. Ņemot vērā arī to, ka prezidentvalsts kompromisa ierosinājums lielā mērā ir izstrādāts, balstoties uz to rādītāju sarakstu, kas jau ir iekļauti tā sauktajā "Pastāvīgo pārstāvju komitejas instrumentu kopumā", iepriekšminētajā Vīzu jautājumu darba grupas sanāksmē tas saņēma lielu atbalstu.

Ņemot vērā minēto, Pastāvīgo pārstāvju komiteja / Padome tiek aicinātas apstiprināt, vai prezidentvalsts kompromisa ierosinājums (WK 5343/2018) ir pieņemams.

Aktivēšanas mehānisms (25.a panta 2., 3. un 4. punkts)

17. Svarīgs priekšlikuma elements ir aktivēšanas mehānisms, kā rezultātā vīzas varētu izmantot kā virzošu spēku. Prezidentvalsts uzskata, ka tam vienlaikus būtu 1) jāļauj ātri reaģēt gadījumos, kad pēkšņi pasliktinās (vai uzlabojas, atkarībā no dotās atbildes uz šajā piezīmē minēto pirmo jautājumu) sadarbības līmenis, 2) jābūt darboties spējīgam, kas nozīmē, ka tam būtu jāļauj reāli izmantot mehānismu, izvairoties no nevēlamas bloķēšanas, un vienlaikus 3) jāatspoguļo pieņemamo (sensitīvo) lēmumu politiskais raksturs, izvairoties no jebkāda automātiskuma.
18. Komisijas priekšlikumā ir paredzēts, ka iespējamo Komisijas lēmumu par konkrētas trešās valsts nepietiekamu sadarbību un vīzu pasākumu pieņemšanu (5. punkts) var aktivēt divi faktori: Komisijas (regulāri) veiktais minētās valsts sadarbības līmeņa novērtējums (2. punkts) vai dalībvalsts paziņojums (3. punkts), kurš Komisijai ir jāpārbauda viena mēneša laikā (4. punkts). Saprotais, ka šīs sistēmas ietvaros Komisija var nolemt ierosināt vai neierosināt īstenošanas aktu saskaņā ar komitoloģijas procedūru, atkarībā no sava novērtējuma attiecībā uz dalībvalsts(-u) paziņojumu un sava regulārā novērtējuma attiecībā uz trešo valstu sadarbību atpakaļuzņemšanas jomā, pamatojoties uz attiecīgajiem rādītājiem.
19. Francijas un Vācijas ieguldījuma dokumentā ir ierosināts sīkāk izstrādāt aktivēšanas mehānismu – lielā mērā balstoties uz tā saukto "apturēšanas mehānismu"² –, kur tiek palielināta dalībvalstu loma tādā veidā, ka tās sniedz politiskas norādes Komisijai par to, vai ir lietderīgi pieņemt pasākumus vīzu jomā un par to izstrādi. Šādā sistēmā papildus abām minētajām aktivēšanas iespējām (Komisijas veikts novērtējums vai kādas dalībvalsts paziņojums) ir ierosināta trešā iespēja – ja vienkāršs dalībvalstu vairākums Komisijai viena gada laikā paziņo par ilgstošu problēmu (vai ievērojamu uzlabojumu), tad Komisijai būtu pienākums pieņemt īstenošanas aktu trīs mēnešu laikā, ņemot vērā Padomē augstā līmenī rīkotās diskusijas.

² Padomes Regula (EK) Nr. 2017/371 (2005. gada 1. marts), ar kuru groza Padomes Regulu (EK) Nr. 539/2001, ar ko izveido to trešo valstu sarakstu, kuru pilsoņiem, šķērsrojot dalībvalstu ārējās robežas, ir jābūt vīzām, kā arī to trešo valstu sarakstu, uz kuru pilsoņiem šī prasība neattiecas (apturēšanas mehānisma pārskatīšana), OV L 61, 8.3.2017., 1. lpp.

20. Vienkārša dalībvalstu vairākuma sliekšnis, lai aktivētu mehānismu – tāpat kā apturēšanas mehānismā saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 539/2001 – ir uzskatāms par pietiekamu "kritisko masu", lai liktu Komisijai sākt procesu, ņemot vērā to, ka tiks piemēroti klasiskie balsošanas noteikumi, lai pieņemtu jebkādu pasākumu, par ko var lemt nākamajā posmā.

Ņemot vērā abas minētās iespējas, Pastāvīgo pārstāvju komiteja / Padome tiek aicinātas norādīt, vai tās atbalsta to, ka Komisijas ierosinātajā aktivēšanas mehānismā tiek iekļauts Francijas un Vācijas priekšlikums, saskaņā ar kuru vienkāršs dalībvalstu vairākums var likt Komisijai pieņemt īstenošanas aktu.

Lēmumu pieņemšanas process (25.a panta 5. punkts)

21. Gan Komisijas priekšlikumā, gan Francijas un Vācijas dokumentā ir paredzēts, ka jebkurš pasākums attiecībā uz trešā valsts valstspiederīgajiem (vai valstspiederīgo kategorijām) tiks pieņemts, izmantojot Komisijas īstenošanas aktu (bet saskaņā ar Francijas un Vācijas dokumentu – ar pastiprinātu dalībvalstu lomu, ja vienkāršs dalībvalstu vairākums sniedz attiecīgo paziņojumu, izmantojot sākotnēju apspriešanu Padomes līmenī, kas Komisijai būtu jāņem vērā, kad tā iesniedz īstenošanas aktu). Šajā sakarībā ir jāatzīmē, ka Vīzu jautājumu darba grupai iesniegtajā prezidentvalsts pārskatītajā tekstā (8800/18) pievienoja atzinuma nesniegšanas klauzulu attiecībā uz Vīzu kodeksa 52. panta 2. punktu, tādējādi gadījumā, kad Vīzu komitejā nav kvalificēta balsu vairākuma, Komisija nevarētu pieņemt īstenošanas aktu.
22. Tomēr gan Francijas un Vācijas dokumentā, gan diskusijās Vīzu jautājumu darba grupas 2018. gada 18. maija sanāksmē tika atkārtoti minēta iespēja Padomei pieņemt īstenošanas aktu, kā paredzēts LESD 291. panta 2. punktā; tā tika sīkāk paskaidrota prezidentvalsts dokumentā (9139/18).

Ņemot vērā minēto un paturot prātā šā jautājuma sensitīvo raksturu turpmākajās iestāžu sarunās par šo lietu, kā arī risinājumus, kas paredzēti citos juridiskajos instrumentos iekļautos līdzīgos mehānismos, Pastāvīgo pārstāvju komiteja / Padome tiek aicinātas apstiprināt, vai tās dod priekšroku:

- *iespējai, ka Padome pieņem īstenošanas aktu, vai*
- *iespējai, ka Komisija pieņem īstenošanas aktu.*

Nobeigums

23. Pastāvīgo pārstāvju komiteja / Padome tiek aicinātas sniegt atbildes uz minētajiem jautājumiem un sniegt politiskas norādes turpmākajam darbam, lai varētu pieņemt sarunu pilnvaras par Vīzu kodeksa priekšlikumu.
-