

Bruxelles, 23 mai 2018
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

**Dosar interinstituțional:
2018/0061 (COD)**

NOTĂ

Sursă:	Președinția
Destinatar:	Comitetul Reprezentanților Permanenți/Consiliul/Comitetul mixt (UE-Islanda/Norvegia și Elveția/Liechtenstein)
Subiect:	Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 810/2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (Codul de vize)

Introducere

1. La 14 martie 2018, Comisia a prezentat o propunere legislativă de modificare a Regulamentului (CE) nr. 810/2009 privind instituirea unui Cod comunitar de vize (Codul de vize) (7173/18).
2. Președinția bulgară a început la scurt timp examinarea textului în cadrul grupurilor de pregătire ale Consiliului. Cinci reuniuni ale Grupului de lucru pentru vize au fost alocate aproape în întregime discuțiilor cu privire la propunere, precum și la o serie de propuneri de compromis prezentate de Președinție ¹, care reflectă observațiile orale și scrise formulate de către delegații.
3. Au avut loc dezbateri de orientare la nivel politic, atât în cadrul Coreperului (28 martie 2018), cât și în cadrul CSIFA (16 mai 2018), pentru a oferi îndrumare grupului de lucru menționat anterior cu privire la anumite aspecte sensibile din punct de vedere politic.

¹ 7981/18, 8475/18 și 8800/18.

4. S-au înregistrat progrese considerabile în cursul actualei președinții cu privire la numeroase aspecte tehnice ale propunerii, cum ar fi nivelul taxelor de viză, unele aspecte ale înțelegerilor de reprezentare, procedurile și condițiile de eliberare a vizelor, stabilirea statelor membre competente pentru a examina o cerere și a decide cu privire la aceasta, eliberarea unor vize cu intrări multiple, precum și cooperarea cu prestatorii externi de servicii.
5. Unul dintre elementele principale ale propunerii Comisiei, și anume legătura dintre politica în domeniul vizelor și readmisia, rămâne nesoluționat în acest stadiu și ar trebui furnizate orientări politice suplimentare pentru a se găsi o soluție cu privire la care să se poată ajunge la un acord.
6. Comisia propune crearea unui nou mecanism de declanșare a unor condiții mai stricte pentru prelucrarea vizelor atunci când o țară terță nu cooperează suficient cu privire la readmisia migranților în situație nereglementară. Propunerea de codificare a unei astfel de legături în Codul de vize reflectă o dezbatere pe această temă care datează din 2015 (în contextul reformării Codului de vize) și a fost menționată în mod specific de Consiliul JAI în concluziile sale din 8 iunie 2017.
7. În prezent, adoptarea unor măsuri specifice în cadrul politicii în domeniul vizelor, în deplină conformitate cu dispozițiile Codului de vize, în cazul lipsei cooperării în materie de returnare, este posibilă pe baza așa-numitului „set de instrumente” aprobat în mai 2017 de către reprezentanții guvernelor statelor membre și reprezentanții guvernelor statelor asociate (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Primul test pentru lansarea acestui proces, Bangladesh (în cazul căruia, în cele din urmă, aplicarea de măsuri privind vizele a fost considerată inutilă), a dovedit că mecanismul are un efect preventiv pozitiv.
8. În cadrul Coreperului, la 28 martie 2018, delegațiile au sprijinit în general principiul codificării legăturii într-un instrument juridic (Codul de vize), ca modalitate de a se asigura securitatea juridică și transparența. În același timp, numeroase delegații au exprimat anumite preocupări cu privire la două aspecte din propunerea Comisiei: 1) indicatorii care urmează să fie utilizați pentru a evalua nivelul cooperării în materie de readmisie cu țările terțe nu sunt suficient de elaborați și 2) procesul decizional nu reflectă în mod adecvat natura politică a deciziei de activare a politicii în domeniul vizelor ca pârghie.

9. În cursul examinării propunerii la nivel tehnic, delegațiile franceză și germană au prezentat o contribuție (8526/1/18 REV 1) în care au sugerat o abordare alternativă (și anume adăugarea unor stimulente pozitive), atât în ceea ce privește modul de utilizare a vizelor ca pârghie pentru obținerea de rezultate mai bune în ceea ce privește returnarea migranților în situație nereglementară, cât și în ceea ce privește funcționarea acestui nou mecanism care urmează să fie introdus în Codul de vize.
10. Deși principiul codificării nu este contestat, patru elemente necesită discuții suplimentare în vederea ajungerii la un compromis acceptabil cu privire la această dispoziție esențială a propunerii: (1) abordarea care trebuie urmată (și anume dacă ar trebui avute în vedere numai stimulente negative sau o combinație de stimulente pozitive și negative), (2) indicatorii pentru evaluarea gradului de cooperare a unei țări terțe, (3) mecanismul de declanșare și (4) procesul decizional.

Abordarea

11. Propunerea Comisiei prevede o pârghie „negativă”, prin care ar urma să se aplice condiții mai stricte pentru prelucrarea vizelor în cazul resortisanților țărilor terțe care nu cooperează în mod satisfăcător în materie de readmisie, pe când Franța și Germania preferă o abordare pozitivă combinată cu o abordare negativă, prin care resortisanților țărilor terțe cooperante ar urma să le fie acordate stimulente suplimentare în materie de vize, în timp ce resortisanții din țări necooperante nu ar putea beneficia de anumite facilități incluse în Codul de vize și ar urma să facă obiectul unor condiții mai stricte de prelucrare a vizelor. Principiul fundamental care stă la baza propunerii franco-germane este că politica în materie de vize ar trebui să fie utilizată, de asemenea, ca instrument pozitiv pentru a încuraja țările terțe să coopereze mai bine în domeniul returnării și nu doar ca mijloc punitiv pentru a sancționa aceste țări în cazul lipsei de cooperare.

12. În cadrul discuțiilor care au avut loc în cadrul Grupului de lucru pentru vize (8 mai 2018) și în cadrul CSIFA (16 mai 2018), unele delegații au recunoscut că o abordare mixtă are o anumită valoare adăugată și că, dacă s-ar putea găsi echilibrul corespunzător între stimulentele pozitive și cele negative, aceasta ar putea într-adevăr să îmbogățească setul de instrumente oferit de politica în materie de vize. Cu toate acestea, mai multe delegații au menționat o serie de preocupări, subliniind că facilitățile incluse în Codul de vize prevăd deja stimulente pozitive și observând riscul compromiterii valorii adăugate a acordurilor de facilitare a eliberării vizelor (care sunt adesea semnate „în schimbul” unor acorduri de readmisie), efectul discriminatoriu față de țările terțe în cazul cărora problemele de returnare sunt irelevante sau care au oferit întotdeauna un bun nivel de cooperare și care nu ar urma să beneficieze de nicio facilitare, deoarece nu ar putea fi înregistrată nicio îmbunătățire a gradului de cooperare, dificultatea retragerii „recompenselor”, odată ce acestea au fost acordate, complexitatea gestionării operaționale a diferitelor liste și riscul unei creșteri a sarcinii administrative pentru statele membre și consulatele lor, precum și impactul asupra finanțelor statelor membre în cazul în care reducerea taxelor de viză ar fi acordată unui număr mare de țări terțe.

Având în vedere cele de mai sus, Coreperul/Consiliul sunt invitate să precizeze abordarea care ar fi de preferat:

- *abordarea bazată pe stimulente negative, propusă de către Comisie sau*
- *combinația de stimulente pozitive și negative propusă de Franța și Germania.*

Indicatorii [articolul 25a alineatul (2)]

13. Propunerea Comisiei include trei indicatori pe baza cărora ar trebui evaluat gradul de cooperare a unei țări terțe:
- a) numărul deciziilor de returnare;
 - b) numărul returnărilor efective ca procent din numărul deciziilor de returnare emise pentru resortisanții țării terțe în cauză;
 - c) numărul cererilor de readmisie acceptate de țara terță în cauză ca procent din numărul de astfel de cereri care i-au fost înaintate.

Comisia a considerat că indicatorii ar trebui să fie cât mai obiectivi cu putință și ar trebui să se refere la domenii pentru care sunt disponibile date suficiente.

14. În cadrul reuniunii sale din 26 aprilie 2018, Grupul de lucru pentru integrare, migrație și expulzare (expulzare) (la care au fost invitați experți în materie de vize) a examinat această problemă. Mai multe delegații au considerat că ar trebui să fie incluși indicatori suplimentari, în special în ceea ce privește cooperarea practică oferită de țările terțe în materie de returnare și readmisie. Pe această bază, Președinția a prezentat un posibil compromis pentru Grupul de lucru pentru vize la 7 și 8 mai 2018 (WK 5343/2018). Acest compromis adaugă un al patrulea indicator, pentru care sunt menționate o serie de elemente (în mod neexhaustiv):
- d) nivelul cooperării practice în domeniul cooperării în materie de returnare în diferitele etape ale procedurii de returnare, cum ar fi:
 - i. asistența furnizată în identificarea persoanelor aflate ilegal pe teritoriul statelor membre și în eliberarea în timp util a documentelor de călătorie;
 - ii. acceptarea documentului de călătorie al UE;
 - iii. acceptarea zborurilor charter;
 - iv. acceptarea operațiunilor comune de returnare.
15. Ar trebui menționat că acești indicatori vizează returnările forțate, întrucât datele disponibile în prezent la nivelul UE se referă exclusiv la această categorie. Este dificil să se stabilească ce tip de cooperare se așteaptă din partea unei țări terțe în cazul returnării voluntare.
16. De asemenea, ținând seama de faptul că propunerea de compromis a Președinției se inspiră în mare măsură din lista de indicatori deja inclusă în așa-numitul „set de instrumente al Coreperului”, aceasta a beneficiat de un bun nivel de susținere în cadrul reuniunii sus-menționate a Grupului de lucru pentru vize.

Având în vedere cele de mai sus, Coreperul/Consiliul sunt invitate să confirme dacă propunerea de compromis a Președinției (WK 5343/2018) este acceptabilă.

Mecanismul de declanșare [articolul 25a alineatele (2)(3)(4)]

17. Declanșarea mecanismului care duce la utilizarea pârgheii reprezentate de vize este un element important al propunerii. În opinia Președinției, acesta ar trebui, concomitent, (1) să permită o reacție rapidă în cazul înrăutățirii bruște (sau al îmbunătățirii bruște, în funcție de răspunsul oferit la prima întrebare din prezenta notă) a nivelului de cooperare, (2) să fie operațional, ceea ce înseamnă că ar trebui să permită utilizarea efectivă a mecanismului, evitând orice blocaj nedorit, și, în același timp, (3) să reflecte natura politică a deciziei (sensibile) care urmează să fie luată, evitând automatismele.
18. În propunerea Comisiei, o eventuală decizie – din partea Comisiei – privind lipsa cooperării unei anumite țări terțe și adoptarea de măsuri privind vizele [alineatul (5)] poate fi declanșată de doi factori: evaluarea (regulată) a Comisiei privind nivelul de cooperare a țării respective [alineatul (2)] sau o notificare din partea unui stat membru [alineatul (3)], pe care Comisia este obligată să o examineze în termen de o lună [alineatul (4)]. Este de la sine înțeles că, în cadrul acestei arhitecturi, Comisia își păstrează libertatea de a propune sau nu un act de punere în aplicare în cadrul procedurii comitetului, în funcție de propria evaluare a notificării transmise de statul (statele) membru (e) și de propria evaluare periodică a cooperării în materie de readmisie a țărilor terțe pe baza indicatorilor relevanți.
19. Contribuția delegațiilor franceză și germană propune un mecanism de declanșare mai elaborat – în mare parte inspirat de așa-numitul „mecanism de suspendare”² – în cadrul căruia rolul statelor membre este sporit în așa fel încât statele membre sunt cele care oferă orientări politice Comisiei cu privire la oportunitatea adoptării unor măsuri privind vizele și la elaborarea acestora. În această structură, pe lângă cele două opțiuni de declanșare (evaluarea proprie a Comisiei sau notificarea transmisă de către un stat membru), este propusă o a treia: în cazul în care o majoritate simplă a statelor membre notifică Comisiei o problemă persistentă (sau o îmbunătățire substanțială) pe o perioadă de un an, Comisia ar fi obligată să adopte un act de punere în aplicare în termen de trei luni, ținând seama de discuțiile purtate la nivel înalt în cadrul Consiliului.

² Regulamentul (UE) 2017/371 din 1 martie 2017 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 539/2001 al Consiliului de stabilire a listei țărilor terțe ai căror resortisanți trebuie să dețină viză pentru trecerea frontierelor externe și a listei țărilor terțe ai căror resortisanți sunt exonerati de această obligație (revizuirea mecanismului de suspendare), JO L 61, 8.3.2017, p. 1.

20. Pragul reprezentat de majoritatea simplă a statelor membre pentru declanșarea mecanismului – la fel ca în cazul mecanismului de suspendare prevăzut de Regulamentul (CE) nr. 539/2001 – reprezintă o „masă critică” suficientă pentru a obliga Comisia să demareze procesul, ținând cont de faptul că regula de vot clasică ar urma atunci să se aplice pentru adoptarea oricărei măsuri care poate fi decisă în etapa următoare.

Luând în considerare cele două opțiuni de mai sus, Coreperul/Consiliul sunt invitate să precizeze dacă sunt în favoarea adăugării la mecanismul de declanșare propus de Comisie propunerea franceză și germană, prin care o majoritate simplă a statelor membre poate obliga Comisia să adopte actul de punere în aplicare.

Procesul decizional [articolul 25a alineatul (5)]

21. Atât propunerea Comisiei, cât și documentul franco-german stabilesc că orice măsură care vizează resortisanți (sau categorii de resortisanți) ai unei țări terțe va fi adoptată prin intermediul unui act de punere în aplicare al Comisiei (dar cu un rol sporit pentru statele membre prevăzut de documentul franco-german, în cazul în care o majoritate simplă a statelor membre adresează o notificare, în urma unei dezbateri preliminare la nivelul Consiliului, de care Comisia ar trebui să țină seama în momentul depunerii actului de punere în aplicare). În acest context, trebuie remarcat faptul că textul revizuit al Președinției prezentat Grupului de lucru pentru vize (8800/18) a adăugat o clauză privind neemiterea niciunui aviz la articolul 52 alineatul (2) din Codul de vize, astfel încât, în lipsa unei majorități calificate în cadrul Comitetului pentru vize, Comisia nu ar fi în măsură să adopte actul de punere în aplicare.
22. Cu toate acestea, atât în documentul franco-german, cât și în dezbaterile din cadrul Grupului de lucru pentru vize din 18 mai 2018, opțiunea unui act de punere în aplicare din partea Consiliului, astfel cum se prevede la articolul 291 alineatul (2) din TFUE, a fost reflectată și explicată mai detaliat într-un document al Președinției (9139/18).

Având în vedere cele de mai sus și caracterul sensibil al acestei chestiuni în cadrul viitoarelor negocieri interinstituționale cu privire la acest dosar, precum și soluțiile prevăzute în mecanisme similare cuprinse în alte instrumente juridice, Coreperul/Consiliul sunt invitate să confirme dacă preferă:

- opțiunea unui act de punere în aplicare adoptat de Consiliu sau
- opțiunea unui act de punere în aplicare adoptat de Comisie.

Concluzie

23. Coreperul/Consiliul sunt invitate să ofere răspunsuri la întrebările de mai sus și să furnizeze orientări politice pentru lucrările viitoare, în vederea adoptării unui mandat de negociere cu privire la propunerea privind Codul de vize.
-