



V Bruseli 23. mája 2018
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

**Medziinštitucionálny spis:
2018/0061 (COD)**

POZNÁMKA

Od:	Predsedníctvo
Komu:	Výbor stálych predstaviteľov/Rada/zmiešaný výbor (EÚ – Island/Nórsko a Švajčiarsko/Lichtenštajnsko)
Predmet:	Návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 810/2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex)

Úvod

1. Komisia 14. marca 2018 predložila legislatívny návrh, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 810/2009, ktorým sa ustanovuje vízový kódex Spoločenstva (vízový kódex) (7173/18).
2. Bulharské predsedníctvo čoskoro potom začalo s preskúmaním znenia v prípravných orgánoch Rady. Pracovná skupina pre víza sa na piatich zasadnutiach venovala takmer výlučne rokovaniu o tomto návrhu, ako aj niekoľkým kompromisným návrhom, ktoré predložilo predsedníctvo¹, zohľadňujúc ústne aj písomné pripomienky delegácií.
3. V rámci zasadnutí Coreperu (28. marca 2018) aj SCIFA (16. mája 2018) sa na politickej úrovni viedli diskusie o smerovaní s cieľom poskytnúť usmernenie uvedenej pracovnej skupine k určitým politicky citlivým záležitostiam.

¹ 7981/18, 8475/18 a 8800/18.

4. Počas aktuálneho predsedníctva sa dosiahol značný pokrok v mnohých technických aspektoch návrhu, ako je napríklad výška vízových poplatkov, niektoré aspekty dohody o zastúpení, postupy a podmienky udeľovania víz, určenie členských štátov príslušných pre skúmanie žiadosti a rozhodnutie o nej, udeľovanie víz na viac vstupov a spolupráca s externými poskytovateľmi služieb.
5. Jeden z kľúčových prvkov návrhu Komisie, a to prepojenie medzi vízovou politikou a readmisiou, zostáva v tejto fáze stále nedoriešený a v tejto súvislosti by bolo potrebné poskytnúť ďalšie politické usmernenie, aby sa našlo riešenie, o ktorom je možné dosiahnuť dohodu.
6. Komisia navrhuje vytvorenie nového mechanizmu na aktiváciu prísnejších podmienok spracúvania víz v prípade, keď tretia krajina dostatočne nespolupracuje pri readmisii neregulárnych migrantov. Návrh ustanoviť takéto prepojenie vo vízovom kódexe korešponduje s diskusiou o tejto otázke, ktorá prebehla ešte v roku 2015 (v kontexte prepracovania vízového kódexu), a osobitne sa o ňom zmieňuje Rada pre SVV vo svojich záveroch z 8. júna 2017.
7. V súčasnosti existuje možnosť prijať osobitné opatrenia v rámci vízovej politiky a v plnom súlade s ustanoveniami vízového kódexu v prípade nespolupráce v oblasti návratu na základe tzv. súboru nástrojov, ktoré zástupcovia vlád členských štátov a zástupcovia vlád pridružených štátov schválili v máji 2017 (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Prvou testovanou krajinou, pri ktorej sa spustil tento proces, bol Bangladéš (pričom uplatnenie vízových opatrení nakoniec nebolo potrebné) a v tomto prípade sa ukázalo, že mechanizmus má pozitívny preventívny účinok.
8. Delegácie na zasadnutí Coreperu 28. marca 2018 vo všeobecnosti podporili myšlienku ustanoviť takéto prepojenie v právnom predpise (t. j. vo vízovom kódexe) ako spôsob na zabezpečenie právnej istoty a transparentnosti. Mnohé delegácie zároveň vyjadrili určité pochybnosti, pokiaľ ide o dve záležitosti v návrhu Komisie: 1) ukazovatele, ktoré majú slúžiť na posúdenie úrovne spolupráce v oblasti readmisie s tretími krajinami, nie sú dostatočne rozpracované a 2) v rozhodovacom procese nie je primerane zohľadnená politická povaha rozhodnutia o aktivácii vízovej politiky ako páky.

9. Počas preskúmania návrhu na technickej úrovni francúzska a nemecká delegácia predložili príspevok (8526/1/18 REV 1), v ktorom sa navrhuje alternatívny prístup (t. j. doplnenie pozitívnych stimulov) k spôsobu využívania vízovej páky na dosiahnutie lepších výsledkov v oblasti návratu neregulárnych migrantov aj k fungovaniu nového mechanizmu, ktorý sa má začleniť do vízového kódexu.
10. Zásada kodifikácie nie je spochybňovaná, avšak je potrebné ďalej diskutovať o štyroch prvkoch s cieľom dosiahnuť prijateľný kompromis v prípade týchto kľúčových ustanovení návrhu: 1) prístup, ktorý sa má uplatniť (konkrétne, či sa bude pracovať len s negatívnymi stimulmi alebo s kombináciou pozitívnych a negatívnych stimulov), 2) ukazovatele na posúdenie stupňa spolupráce tretej krajiny, 3) aktivácia mechanizmu a 4) rozhodovací proces.

Prístup

11. Návrh Komisie spočíva vo využití „negatívnej“ páky, teda že sa na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré v záležitostiach readmisie nespolupracujú uspokojivo, budú uplatňovať prísnejšie podmienky spracúvania víz; naproti tomu Francúzsko a Nemecko uprednostňujú kombináciu pozitívneho a negatívneho prístupu, podľa ktorého by sa štátnym príslušníkom z tretích krajín, ktoré spolupracujú, poskytli ďalšie vízové stimuly a zároveň štátni príslušníci nespolupracujúcich krajín by nemohli využívať niektoré uľahčujúce prostriedky poskytnuté vo vízovom kódexe a podliehali by prísnejším podmienkam pri spracúvaní víz. Hlavnou zásadou, o ktorú sa francúzsko-nemecký návrh opiera, je, že vízová politika by sa mala využívať aj ako pozitívny nástroj, ktorý bude tretie krajiny motivovať k lepšej spolupráci v oblasti návratu, a nielen nástrojom trestania v prípade nedostatočnej spolupráce.

12. V rámci diskusie na zasadnutí pracovnej skupiny pre víza (8. mája 2018) a výboru SCIFA (16. mája 2018) niektoré delegácie uznali, že kombinovaný prístup má určitú pridanú hodnotu a že v prípade zachovania primeranej rovnováhy medzi pozitívnymi a negatívnymi stimulmi by naozaj mohol byť obohatením súboru nástrojov, ktoré ponúka vízová politika. Niektoré delegácie sa ale zmienili o viacerých obavách a zdôraznili, že uľahčujúce prostriedky, ktoré už existujú vo vízovom kódexe, tiež poskytujú pozitívne stimuly, pričom poukázali na riziko oslabenia pridanej hodnoty dohôd o zjednodušení udeľovania víz (ktoré sa často podpisujú „výmenou“ za dohody o readmisii), na diskriminačný účinok voči tretím krajinám, vo vzťahoch s ktorými sú problémy v oblasti návratu irelevantné alebo ktoré vždy spolupracovali na dobrej úrovni a nezískali by žiadny uľahčujúci prostriedok, keďže by sa nezaznamenalo žiadne zlepšenie v úrovni spolupráce; na ťažkosti pri odnímaní „odmien“, keď už raz boli udelené; na komplexnosť operačného riadenia rozličných zoznamov a na riziko narastajúceho administratívneho zaťaženia členských štátov a ich konzulárnych úradov, ako aj na vplyv, ktorý by zníženie vízových poplatkov priznané veľkému počtu tretích krajín malo na financie členských štátov.

Vzhľadom na uvedené sa Coreper/Rada vyzývajú, aby uviedli, ktorý prístup uprednostňujú:

- *prístup negatívnych stimulov, ktorý navrhuje Komisia, alebo*
- *kombináciu pozitívnych a negatívnych stimulov, ako ju navrhujú Francúzsko a Nemecko.*

Ukazovatele (článok 25a ods. 2)

13. Návrh Komisie obsahuje tri ukazovatele, na ktorých základe by sa mal posudzovať stupeň spolupráce zo strany tretej krajiny:

- a) počet rozhodnutí o návrate;
- b) počet skutočných návratov ako percentuálny podiel z počtu rozhodnutí o návrate vydaných pre občanov dotknutej tretej krajiny;
- c) počet žiadostí o readmisiu akceptovaných treťou krajinou ako percentuálny podiel z počtu takýchto žiadostí, ktoré jej boli predložené.

Komisia sa domnieva, že ukazovatele by mali byť čo najobjektívnejšie a mali by sa vzťahovať na oblasti, v ktorých sú k dispozícii dostatočné údaje.

14. Pracovná skupina pre integráciu, migráciu a vyhostenie (vyhostenie) túto záležitosť preskúmala na svojom zasadnutí 26. apríla 2018 (na ktoré boli pozvaní experti v oblasti víz). Niekoľko delegácií vyjadrilo názor, že by sa mali doplniť ďalšie ukazovatele, konkrétne v súvislosti s praktickou spoluprácou tretích krajín v oblasti návratu a readmisie. Predsedníctvo na tomto základe predložilo možný kompromis pracovnej skupine pre víza, ktorá zasadala 7. a 8. mája 2018 (WK 5343/2018). V tomto kompromisnom návrhu sa dopĺňa štvrtý ukazovateľ, v súvislosti s ktorým sa uvádza niekoľko prvkov (nie všetky):
- d) úroveň praktickej spolupráce v oblasti návratu v rôznych štádiách konania o návrate, ako napríklad:
 - i. pomoc poskytovaná pri identifikácii osôb, ktoré sa nelegálne zdržiavajú na území členských štátov, a pri včasnom vydávaní cestovných dokladov;
 - ii. akceptovanie cestovného dokladu EÚ;
 - iii. akceptovanie charterových letov;
 - iv. akceptovanie spoločných návratových operácií.
15. Treba uviesť, že tieto ukazovatele sa týkajú núteného návratu, keďže existujúce údaje, ktoré sú dostupné na úrovni EÚ, sa týkajú len tejto kategórie. Je ťažké určiť, aký typ spolupráce sa od tretej krajiny očakáva v prípade dobrovoľného návratu.
16. Kompromisný návrh predsedníctva aj vzhľadom na to, že je vo veľkej miere inšpirovaný zoznamom ukazovateľov, ktoré sú už súčasťou tzv. súboru nástrojov Coreperu, získal na spomínanom zasadnutí pracovnej skupiny pre víza značnú podporu.

Vzhľadom na uvedené sa Coreper/Rada vyzývajú, aby potvrdili, či je pre nich kompromisný návrh predsedníctva (WK 5343/2018) prijateľný.

Aktivačný mechanizmus (článok 25a ods. 2, 3 a 4)

17. Aktivácia mechanizmu, ktorý vedie k využitiu vízovej páky, je dôležitým prvkom návrhu. Podľa názoru predsedníctva by tento prvok mal zároveň 1) umožňovať rýchlu reakciu v prípade náhleho zhoršenia (alebo zlepšenia v závislosti od odpovede na prvú otázku v tejto poznámke) úrovne spolupráce; 2) byť operačným, to znamená, že by mal umožňovať skutočné využitie mechanizmu a brániť neželanému zablokovaniu; a zároveň 3) zohľadňovať politickú povahu (citlivého) rozhodnutia, ktoré sa má prijať, a to bez automatizmu.
18. V návrhu Komisie sa prípadné rozhodnutie – zo strany Komisie – o nedostatočnej spolupráci zo strany tretej krajiny a prijatí vízových opatrení (odsek 5) aktivuje dvomi faktormi: (pravidelným) posúdením úrovne spolupráce konkrétnej krajiny zo strany Komisie (odsek 2) alebo oznámením členského štátu (odsek 3), ktoré je Komisia povinná preskúmať v lehote jedného mesiaca (odsek 4). Je zrejmé, že v rámci takto štruktúrovaného postupu má Komisia právo navrhnúť alebo nenavrhnúť vykonávací akt v rámci komitologického postupu v závislosti od svojho vlastného posúdenia oznámenia členského štátu (štátov) a svojho pravidelného posúdenia spolupráce tretích krajín v oblasti readmisie na základe relevantných ukazovateľov.
19. Francúzsko-nemecký návrh predpokladá zložitejší aktivačný mechanizmus, inšpirovaný vo veľkej miere tzv. mechanizmom pozastavenia², v ktorom je posilnená úloha členských štátov, keďže sú to členské štáty, ktoré dávajú politické usmernenie Komisii o vhodnosti prijatia vízových opatrení a ich charaktere. V takejto štruktúre sa popri dvoch možnostiach aktivácie (vlastné posúdenie Komisie alebo oznámenie členského štátu) navrhuje aj tretia možnosť: ak jednoduchá väčšina členských štátov oznámi Komisii problém (alebo významné zlepšenie) pretrvávajúci počas obdobia jedného roka, bude Komisia povinná prijať vykonávací akt do troch mesiacov, pričom zohľadní diskusie na vysokej úrovni v rámci Rady.

² Nariadenie Rady (EÚ) 2017/371 z 1. marca 2017, ktorým sa mení nariadenie (ES) č. 539/2001 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov, a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (revízia mechanizmu pozastavenia), Ú. v. EÚ L 061, 8. marca 2017, s. 1.

20. Limitná hodnota jednoduchaj väčšiny členských štátov na aktiváciu mechanizmu – rovnako ako v prípade mechanizmu pozastavenia podľa nariadenia (ES) č. 539/2001 – predstavuje dostatočné kritické množstvo na to, aby Komisia bola povinná začať proces, zohľadňujúc, že sa na prijatie opatrenia, o ktorom sa môže rozhodnúť v nasledujúcej fáze, uplatní tradičné pravidlo hlasovania.

Zohľadňujúc dve uvedené možnosti sa Coreper/Rada vyzývajú, aby uviedli, či sa stotožňujú s tým, aby sa do aktivačného mechanizmu navrhnutého Komisiou doplnil francúzsko-nemecký návrh, teda že jednoduchá väčšina členských štátov môže Komisiu zaviazat' k prijatiu vykonávacieho aktu.

Rozhodovací proces (článok 25a ods. 5)

21. Aj v návrhu Komisie aj vo francúzsko-nemeckom dokumente sa predpokladá, že akékoľvek opatrenie týkajúce sa štátnych príslušníkov (alebo kategórií štátnych príslušníkov) tretej krajiny sa prijme prostredníctvom vykonávacieho aktu Komisie (ale vo francúzsko-nemeckom dokumente s posilnenou úlohou členských štátov, keď jednoduchá väčšina členských štátov na základe predbežných diskusií na úrovni Rady podáva oznámenie, ktoré Komisia musí zohľadniť pri predkladaní vykonávacieho aktu). V tomto kontexte treba uviesť, že do znenia, ktoré predsedníctvo revidovalo a predložilo pracovnej skupine pre víza (8800/18) sa v článku 52 ods. 2 vízového kódexu doplnila doložka o nevydaní stanoviska, podľa ktorej v situácii, keď sa vo výbore pre víza nedosiahne kvalifikovaná väčšina, Komisia nemôže vykonávací akt prijať.

22. Avšak možnosť, aby vykonávací akt prijímala Rada, ako sa ustanovuje v článku 291 ods. 2 ZFEÚ, zaznela aj vo francúzsko-nemeckom dokumente aj v rámci diskusií pracovnej skupiny pre víza 18. mája 2018 a podrobnejšie bola vysvetlená v dokumente predsedníctva (9139/18).

Vzhľadom na uvedené a so zreteľom na citlivosť tejto záležitosti v blížiacich sa medziinštitucionálnych rokovaniach o tomto spise, ako aj na riešenia existujúce v podobných mechanizmoch, ktoré sú súčasťou iných právnych nástrojov, sa Coreper/Rada vyzývajú, aby potvrdili, či uprednostňujú:

- *možnosť, aby vykonávací akt prijímala Rada alebo*
- *možnosť, aby vykonávací akt prijímala Komisia.*

Záver

23. Coreper/Rada sa vyzývajú, aby odpovedali na uvedené otázky a poskytli politické usmernenie pre ďalšiu prácu na účely prijatia mandátu na rokovanie o návrhu vízového kódexu.
-