

Bruselj, 23. maj 2018
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

Medinstitucionalna zadeva:
2018/0061 (COD)

DOPIS

Pošiljatelj:	predsedstvo
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet/Mešani odbor(EU-Islandija/Norveška in Švica/Lihtenštajn)
Zadeva:	Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 810/2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (vizumski zakonik)

Uvod

1. Komisija je 14. marca 2018 predložila zakonodajni predlog o spremembi Uredbe (ES) št. 810/2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (vizumski zakonik) (7173/18).
2. Bolgarsko predsedstvo je kmalu zatem besedilo začelo obravnavati v pripravljalnih telesih Sveta. Pet sej Delovne skupine za vizume je bilo skoraj v celoti namenjenih obravnavi predloga, predsedstvo pa je pripravilo tudi več kompromisnih predlogov¹, ki so vključevali ustne in pisne pripombe delegacij.
3. Na politični ravni so potekale orientacijske razprave, tako v okviru Coreperja (28. marca 2018) kot tudi v odboru SCIFA (16. maja 2018), da bi dali smernice navedeni delovni skupini o nekaterih politično občutljivih vprašanjih.

¹ 7981/18, 8475/18 in 8800/18.

4. V času sedanjega predsedstva je bil dosežen znaten napredek o številnih tehničnih vidikih predloga, kot so višina vizumske takse, nekateri vidiki ureditve zastopanja, postopki in pogoji za izdajo vizumov, določitev držav članic, pristojnih za obravnavo vloge in odločanje o njej, izdaja vizumov za večkratni vstop in sodelovanje z zunanjimi ponudniki storitev.
5. Eden od ključnih elementov predloga Komisije, tj. povezava med vizumsko politiko in ponovnim sprejemom, je v tej fazi še nedorečen in zagotoviti bi bilo treba dodatne politične smernice, da se najde rešitev, o kateri se lahko doseže dogovor.
6. Komisija je predlagala nov mehanizem za sprožitev strožjih pogojev za obravnavanje prošenj za izdajo vizumov v primerih, ko tretja država ne sodeluje v zadostni meri glede ponovnega sprejema migrantov z neurejenim statusom. Predlog za kodifikacijo te povezave v vizumskem zakoniku odraža razpravo o tem vprašanju iz leta 2015 (v okviru prenovitve vizumskega zakonika), bil pa je tudi posebej naveden v sklepih Sveta PNZ z dne 8. junija 2017.
7. Trenutno je v primeru nesodelovanja na področju vračanja možno sprejeti posebne ukrepe v okviru vizumske politike, kar je v celoti v skladu z določbami vizumskega zakonika, , in sicer na podlagi tako imenovane „zbirke orodij“, ki so jo maja 2017 potrdili predstavniki vlad držav članic ter predstavniki vlad pridruženih držav (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Prvi testni primer za začetek tega procesa, Bangladeš (kjer v končni fazi uporaba vizumskih ukrepov ni bila potrebna), je pokazal, da ima mehanizem pozitiven preventivni učinek.
8. Na seji Coreperja 28. marca 2018 so delegacije na splošno podprle načelo o kodifikaciji povezave v pravni instrument (tj. vizumski zakonik) kot način za zagotovitev pravne varnosti in preglednosti. Hkrati je več delegacij izrazilo nekatere pomisleke glede dveh vprašanj iz predloga Komisije, in sicer: 1) kazalniki, ki naj bi se uporabljali za oceno stopnje sodelovanja s tretjimi državami pri ponovnem sprejemu, niso bili dovolj podrobno opredeljeni in 2) postopek odločanja ni ustrezno odražal politične narave odločitev o aktivaciji vizumske politike kot vzvoda.

9. Med razpravo o predlogu na tehnični ravni sta francoska in nemška delegacija predstavili prispevek (8526/1/18 REV 1), v katerem sta predlagali alternativni pristop (tj. dodajanje pozitivnih spodbud), tako v smislu, kako uporabljati vizumski vzvod za boljše rezultate na področju vračanja migrantov brez urejenega statusa, kot v smislu delovanja novega mehanizma, ki se bo vključil v vizumski zakonik.
10. Načelo kodifikacije sicer ni sporno, je pa treba nadalje obravnavati še štiri elemente, da bi dosegli sprejemljiv kompromis za to ključno določbo predloga: (1) pristop, ki se bo uporabil (tj. ali bi bilo treba predvideti zgolj negativne spodbude ali kombinacijo pozitivnih in negativnih spodbud), (2) kazalniki za oceno stopnje sodelovanja tretje države, (3) sprožilni mehanizem in (4) postopek odločanja.

Pristop

11. Medtem ko predlog Komisije vsebuje „negativen“ vzvod, v katerem bi za državljane iz tretjih držav, ki na področju ponovnega sprejema ne sodelujejo zadovoljivo, veljali strožji pogoji za obravnavanje prošelj za izdajo vizumov, se Francija in Nemčija zavzemata za kombinacijo pozitivnega in negativnega pristopa, pri čemer bi se za državljane kooperativnih tretjih držav odobrile dodatne vizumske spodbude, medtem ko državljani iz nekooperativnih držav ne bi bili upravičeni do nekaterih poenostavitev iz vizumskega zakonika in bi zanje veljali strožji pogoji pri obravnavi prošelj za izdajo vizuma. Glavno načelo, na katerem temelji francosko-nemški predlog, je, da bi se morala vizumska politika uporabljati tudi kot pozitivno orodje za spodbujanje tretjih držav, naj bolje sodelujejo na področju vračanja, in ne le kot represivno orodje za njihovo kaznovanje v primeru nesodelovanja.

12. Med razpravo, ki je potekala v okviru Delovne skupine za vizume (8. maja 2018), in v odboru SCIFA (16. maja 2018) so nekatere delegacije priznale, da ima mešani pristop nekaj dodane vrednosti, in da bi, če bi lahko našli ustrezno ravnovesje med pozitivnimi in negativnimi spodbudami, resnično lahko obogatil zbirko orodij, ki jih ponuja vizumska politika. Številne delegacije pa so navedle več pomislekov, pri čemer so poudarile, da poenostavitve, vključene v vizumski zakonik, že zagotavljajo pozitivne spodbude, in opozorile na tveganje spodkopavanja dodane vrednosti sporazumov o poenostavitvi vizumskih postopkov (ki so pogosto podpisani „v zameno“ za sklenitev sporazumov o ponovnem sprejemu), diskriminacijski učinek do tretjih držav, s katerimi so problemi vračanja irelevantni ali s katerimi je bilo sodelovanje vedno na dobri ravni, ki pa ne bi bile deležne nobenih poenostavitev, saj se ne bi moglo beležiti izboljšanje stopnje sodelovanja, težavnost odvzema „nagrada“, potem ko so bile dodeljene, zapletenost operativnega upravljanja različnih seznamov in nevarnost povečanja upravnega bremena za države članice in njihove konzulate, pa tudi vpliv na javne finance držav članic, če bi se zmanjšanje vizumskih taks odobrilo za veliko število tretjih držav.

Glede na navedeno naj Coreper/Svet navedeta, kateri pristop bi želela:

- *pristop negativnih spodbud, ki ga predlaga Komisija, ali*
- *kombinacijo pozitivnih in negativnih spodbud, kot jo predlagata Francija in Nemčija.*

Kazalniki (člen 25a(2))

13. Predlog Komisije vključuje tri kazalnike, na podlagi katerih bi bilo treba oceniti stopnjo sodelovanja tretje države:
- a) število odločb o vrnitvi;
 - b) število dejanskih vrnitev kot odstotek števila odločb o vrnitvi, izdanih državljanom zadevne tretje države;
 - c) število prošenj za ponovni sprejem, ki jih sprejme tretja država, kot odstotek števila takih predloženih prošenj.

Komisija je menila, da bi morali biti kazalniki čim bolj objektivni in se nanašati na področja, za katera je na voljo dovolj podatkov.

14. Delovna skupina za integracijo, migracije in izgon (izgon) je na seji 26. aprila 2018 (na katero so bili povabljeni strokovnjaki za vizume) preučila to vprašanje. Več delegacij je menilo, da bi bilo treba vključiti dodatne kazalnike, zlasti glede praktičnega sodelovanja s tretjimi državami pri vračanju in ponovnem sprejemu. Na podlagi tega je predsedstvo na seji Delovne skupine za vizume 7. in 8. maja 2018 predstavilo kompromis (WK 5343/2018). Ta kompromis uvaja četrti kazalnik, za katerega so navedeni številni elementi (neizčrpno):
- d) stopnja praktičnega sodelovanja na področju sodelovanja pri vračanju v različnih fazah postopka vračanja, kot so:
 - i. pomoč pri identifikaciji oseb, ki nezakonito prebivajo na ozemlju držav članic, in pri pravočasnem izdajanju potnih listin;
 - ii. sprejemanje potnih listin EU;
 - iii. sprejemanje čarterskih poletov;
 - iv. sprejemanje skupnih operacij vračanja.
15. Opozoriti je treba, da se ti kazalniki nanašajo na prisilne vrnitve, saj obstoječi razpoložljivi podatki na ravni EU zajemajo le to kategorijo. Težko je določiti, kakšno sodelovanje se pričakuje od tretje države v primeru prostovoljne vrnitve.
16. Ob upoštevanju, da kompromisni predlog predsedstva v veliki meri temelji na seznamu kazalnikov, ki so že vključeni v tako imenovano „zbirko orodij Coreperja“, je na navedenem sestanku Delovne skupine za vizume prejel visoko stopnjo podpore.

Glede na navedeno naj Coreper/Svet potrdita, ali je kompromisni predlog predsedstva (dok. WK 5343/2018) sprejemljiv.

Sprožilni mehanizem (člen 25a(2)(3)(4))

17. Sprožitev mehanizma, ki vodi do uporabe vizumskega vzvoda, je pomemben element predloga. Predsedstvo meni, da bi ta sprožitev morala hkrati (1) omogočiti hiter odziv v primeru nenadnega poslabšanja (ali izboljšanja, odvisno od odgovora na prvo vprašanje tega dopisa) stopnje sodelovanja, (2) biti operativna, kar pomeni, da bi morala omogočiti dejansko uporabo mehanizma, brez neželenih blokad, in hkrati (3) odražati politično naravo (občutljive) odločitve, ki jo je treba sprejeti, pri čemer bi se bilo treba izogibati avtomatizmu.
18. V predlogu Komisije lahko morebitno odločitev – Komisije – o pomanjkljivem sodelovanju dane tretje države in sprejetju vizumskih ukrepov (odstavek 5) sprožita dva dejavnika: (redna) ocena Komisije glede stopnje sodelovanja navedene države (odstavek 2) ali obvestilo države članice (odstavek 3), ki ga mora Komisija preučiti v enem mesecu (odstavek 4). Razume se, da v tej strukturi Komisija lahko predlaga izvedbeni akt v okviru postopka komitologije ali pa ga ne predlaga, odvisno od svoje ocene obvestila države članice oziroma držav članic in svoje redne ocene sodelovanja tretjih držav pri ponovnem sprejemu na podlagi ustreznih kazalnikov.
19. Francoski in nemški prispevek predlaga bolj opredeljen sprožilni mehanizem, ki se v veliki meri zgleduje po tako imenovanem „mehanizmu zadržanja“², v katerem je vloga držav članic okrepljena, tako da države članice dajejo Komisiji politične smernice o primernosti sprejetja vizumskih ukrepov in o njihovi zasnovi. V tej strukturi se poleg dveh sprožitvenih možnosti (lastna ocena Komisije ali obvestilo države članice) predlaga še tretja: če navadna večina držav članic uradno obvešča Komisijo o trajnem problemu (ali občutnem izboljšanju) v obdobju enega leta, bi Komisija morala v treh mesecih sprejeti izvedbeni akt, ob upoštevanju razprav na visoki ravni v Svetu.

² Uredba Sveta (EU) št. 2017/371 z dne 1. marca 2017 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (sprememba mehanizma zadržanja), UL L 061, 8.3.2017, str. 1.;

20. Prag navadne večine držav članic za sprožitev mehanizma – enako kot pri mehanizmu zadržanja iz Uredbe (ES) št. 539/2001 – predstavlja zadostno „kritično maso“, da se od Komisije zahteva, da začne postopek, ob tem pa se upošteva, da se bo nato uporabilo klasično pravilo glasovanja za sprejetje kakršnega koli ukrepa, o katerem bo odločeno na naslednji stopnji.

Ob upoštevanju zgornjih dveh možnosti naj Coreper/Svet navedeta, ali sta za to, da se sprožilnemu mehanizmu, kot ga predlaga Komisija, doda francoski in nemški predlog, po katerem lahko države članice z navadno večino od Komisije zahtevajo, da sprejme izvedbeni akt.

Postopek odločanja (člen 25a(5))

21. Tako predlog Komisije kot francosko-nemški dokument določata, da bo vsak ukrep za državljane (ali kategorije državljanov) tretje države sprejet z izvedbenim aktom Komisije (vendar z okrepljeno vlogo držav članic v francosko-nemškem predlogu, če navadna večina držav članic o tem pošlje uradno obvestilo, prek predhodne razprave na ravni Sveta, kar bi morala Komisija upoštevati pri vlaganju izvedbenega akta). V zvezi s tem je treba opozoriti, da je revidiranemu besedilu predsedstva, predloženemu Delovni skupini za vizume (8800/18), dodana klavzula o nepredložitvi mnenja iz člena 52(2) vizumskega zakonika, tako da v primeru, če ni kvalificirane večine v vizumskem odboru, Komisija ne bi mogla sprejeti izvedbenega akta.
22. Vendar pa je bila tako v francosko-nemškem predlogu kot v razpravi Delovne skupine za vizume na seji 18. maja 2018 ponovljena možnost izvedbenega akta s strani Sveta, kakor je predvideno v členu 291(2) PDEU, ki je bila nadalje pojasnjena v dokumentu predsedstva (9139/18).

Glede na navedeno in ob upoštevanju občutljivosti tega vprašanja v prihodnjih medinstitucionalnih pogajanjih v zvezi s to zadevo in tudi rešitev iz podobnih mehanizmov, vključenih v druge pravne instrumente, naj Coreper/Svet potrdita, ali se jima zdi ustreznejša:

- – možnost izvedbenega akta Sveta ali
- – možnost izvedbenega akta Komisije.

Sklepna ugotovitev

23. Coreper/Svet naj odgovorita na zgornja vprašanja in data politične smernice za nadaljnje delo, da bi se sprejel pogajalski mandat glede predloga vizumskega zakonika.
-