



Βρυξέλλες, 29 Μαΐου 2018
(OR. en)

9484/18

**Διοργανικός φάκελος:
2018/0061 (COD)**

VISA 126
MIGR 71
COMIX 283
CODEC 887

ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Αποστολέας:	Προεδρία
Αποδέκτης:	Συμβούλιο / Μικτή Επιτροπή σε υπουργικό επίπεδο
αριθ. προηγ. εγγρ.:	9043/18
Θέμα:	Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 810/2009 για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων)

Εισαγωγή

1. Στις 14 Μαρτίου 2018, η Επιτροπή υπέβαλε νομοθετική πρόταση για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 810/2009 για τη θέσπιση κοινοτικού κώδικα θεωρήσεων (κώδικας θεωρήσεων) (7173/18).
2. Λίγο αργότερα, η βουλγαρική Προεδρία ξεκίνησε την εξέταση του κειμένου στο πλαίσιο των προπαρασκευαστικών οργάνων του Συμβουλίου. Πέντε συνεδριάσεις της ομάδας «Θεωρήσεις» αφιερώθηκαν σχεδόν αποκλειστικά στη συζήτηση της πρότασης καθώς και ορισμένων συμβιβαστικών προτάσεων που κατέθεσε η Προεδρία¹, όπου αποτυπώνονται τα προφορικά και γραπτά σχόλια των αντιπροσώπων.
3. Διενεργήθηκαν συζητήσεις προσανατολισμού σε πολιτικό επίπεδο, τόσο στην Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων (28 Μαρτίου 2018) όσο και στη Στρατηγική επιτροπή για τη μετανάστευση, τα σύνορα και το άσυλο (SCIFA) (16 Μαΐου 2018), για την παροχή καθοδήγησης προς την προαναφερθείσα ομάδα σχετικά με ορισμένα ευαίσθητα από πολιτική άποψη ζητήματα.

¹ 7981/18, 8475/18 και 8800/18.

4. Στο πλαίσιο της εν ενεργεία Προεδρίας έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος σχετικά με πολλές τεχνικές πτυχές της πρότασης, όπως το επίπεδο των τελών θεώρησης, ορισμένες πτυχές των συμφωνιών εκπροσώπησης, οι διαδικασίες και προϋποθέσεις χορήγησης θεωρήσεων, ο καθορισμός των αρμόδιων κρατών μελών για την εξέταση της αίτησης και τη λήψη σχετικής απόφασης, η χορήγηση θεωρήσεων πολλαπλών εισόδων και η συνεργασία με εξωτερικούς παρόχους υπηρεσιών.
5. Ένα από τα βασικά στοιχεία της πρότασης της Επιτροπής, δηλ. η σύνδεση μεταξύ πολιτικής θεώρησης και επανεισδοχής, εκκρεμεί επί του παρόντος· απαιτείται περαιτέρω πολιτική καθοδήγηση για να βρεθεί λύση επί της οποίας θα μπορεί να επιτευχθεί συμφωνία.
6. Η Επιτροπή προτείνει τη δημιουργία ενός νέου μηχανισμού που θα ενεργοποιεί αυστηρότερες προϋποθέσεις για τη διεκπεραίωση θεώρησης όταν μια τρίτη χώρα δεν συνεργάζεται επαρκώς για την επανεισδοχή παράτυπων μεταναστών. Η πρόταση κωδικοποίησης μιας τέτοιας συσχέτισης στον κώδικα θεώρησης αποτυπώνει σχετική συζήτηση που χρονολογείται ήδη από το 2015 (στο πλαίσιο της αναδιατύπωσης του κώδικα θεώρησης) και αναφέρθηκε ειδικά από το Συμβούλιο ΔΕΥ στα συμπεράσματά του της 8ης Ιουνίου 2017.
7. Επί του παρόντος, η δυνατότητα θέσπισης ειδικών μέτρων στο πλαίσιο της πολιτικής θεώρησης, σε πλήρη συμμόρφωση με τις διατάξεις του κώδικα θεώρησης, σε περίπτωση άρνησης συνεργασίας στον τομέα της επιστροφής, υφίσταται βάσει της αποκαλούμενης «εργαλειοθήκης» που εγκρίθηκε το Μάιο του 2017 από τους αντιπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών και τους αντιπροσώπους των κυβερνήσεων των συνδεδεμένων κρατών. Η πρώτη δοκιμαστική εφαρμογή για τη δρομολόγηση της εν λόγω διαδικασίας, ήτοι το Μπαγκλαντές (όπου τελικά η εφαρμογή μέτρων για τις θεωρήσεις θεωρήθηκε περιττή), απέδειξε ότι ο μηχανισμός είχε θετικό αποτρεπτικό αποτέλεσμα.
8. Στην Επιτροπή των Μόνιμων Αντιπροσώπων, στις 28 Μαρτίου 2018, οι αντιπροσωπίες στήριξαν σε μεγάλο βαθμό την αρχή της κωδικοποίησης της σύνδεσης σε νομική πράξη (δηλ. στον κώδικα θεώρησης) για να εξασφαλιστεί ασφάλεια δικαίου και διαφάνεια. Ταυτόχρονα, πολλές αντιπροσωπίες εξέφρασαν προβληματισμό αναφορικά με δύο ζητήματα που περιλαμβάνονται στην πρόταση της Επιτροπής: 1) οι δείκτες που θα χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση του επιπέδου συνεργασίας για την επανεισδοχή με τρίτες χώρες δεν ήταν επαρκώς επεξεργασμένοι και 2) η διαδικασία λήψης αποφάσεων δεν αποτύπωνε καταλλήλως τον πολιτικό χαρακτήρα της απόφασης ενεργοποίησης της πολιτικής θεώρησης ως μοχλού άσκησης πίεσης.

9. Κατά την εξέταση της πρότασης σε τεχνικό επίπεδο, η γαλλική και η γερμανική αντιπροσωπία υπέβαλαν κείμενο (8526/1/18 REV 1) με το οποίο πρότειναν μια εναλλακτική προσέγγιση (δηλ. προσθήκη θετικών κινήτρων), όσον αφορά τόσο τρόπους χρήσης των θεωρήσεων ως μοχλού για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων στον τομέα της επιστροφής παράτυπων μεταναστών όσο και τη λειτουργία του νέου μηχανισμού που θα εισαχθεί στον κώδικα θεωρήσεων.
10. Μολονότι η αρχή της κωδικοποίησης δεν αμφισβητείται, και στη συνεδρίαση της Επιτροπής των Μόνιμων Αντιπροσώπων στις 29 Μαΐου 2018 δόθηκαν σαφείς απαντήσεις ως προς τα ζητήματα των δεικτών για την αξιολόγηση του βαθμού συνεργασίας μιας τρίτης χώρας και του μηχανισμού ενεργοποίησης, δύο στοιχεία πρέπει να συζητηθούν περαιτέρω προκειμένου να επιτευχθεί μια αποδεκτή συμβιβαστική λύση σε αυτή τη βασική διάταξη της πρότασης: (1) η προσέγγιση που θα πρέπει να ακολουθηθεί (δηλαδή εάν θα πρέπει να εξεταστούν μόνο αρνητικά κίνητρα ή ένα μίγμα θετικών και αρνητικών κινήτρων) και (2) η διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Η προσέγγιση

11. Αν και η πρόταση της Επιτροπής συνίσταται σε «αρνητική» μόχλευση, εφόσον για τους υπηκόους τρίτων χωρών οι οποίες δεν συνεργάζονται ικανοποιητικά για την επανεισδοχή θα ισχύουν αυστηρότερες προϋποθέσεις εξέτασης θεωρήσεων, η Γαλλία και η Γερμανία προτιμούν ένα μίγμα θετικής και αρνητικής προσέγγισης, σύμφωνα με το οποίο θα παρέχονται περαιτέρω κίνητρα σχετικά με τις θεωρήσεις σε υπηκόους τρίτων χωρών από συνεργάσιμες χώρες, ενώ οι υπήκοοι μη συνεργάσιμων χωρών δεν θα μπορούν να επωφελούνται από ορισμένες από τις διευκολύνσεις που περιλαμβάνονται στον κώδικα θεωρήσεων και θα υπόκεινται σε αυστηρότερες προϋποθέσεις κατά την εξέταση των θεωρήσεων. Η βασική αρχή που διέπει τη γαλλογερμανική πρόταση είναι ότι η πολιτική για τις θεωρήσεις θα πρέπει να χρησιμοποιείται και ως θετικό εργαλείο για την άσκηση πίεσης σε τρίτες χώρες ώστε να συνεργάζονται καλύτερα στον τομέα της επιστροφής και όχι μόνον ως μέσο τιμωρίας όταν δεν συνεργάζονται.

12. Στο πλαίσιο της συζήτησης που πραγματοποιήθηκε στην ομάδα «Θεωρήσεις» (8 Μαΐου 2018) και στη SCIFA (16 Μαΐου 2018), ορισμένες αντιπροσωπίες αναγνώρισαν ότι η μικτή προσέγγιση έχει προστιθέμενη αξία και ότι, εφόσον επιτευχθεί η κατάλληλη ισορροπία μεταξύ θετικών και αρνητικών κινήτρων, θα μπορούσε πράγματι να εμπλουτίσει την εργαλειοθήκη που παρέχει η πολιτική για τις θεωρήσεις. Ωστόσο, ορισμένες αντιπροσωπίες εξέφρασαν επιφυλάξεις, υπογραμμίζοντας ότι οι διευκολύνσεις που περιλαμβάνονται στον κώδικα θεωρήσεων ήδη προβλέπουν θετικά κίνητρα και επισημαίνοντας τον κίνδυνο υπονόμησης της προστιθέμενης αξίας των συμφωνιών διευκόλυνσης της χορήγησης θεωρήσεων (που υπογράφονται συχνά «ως αντάλλαγμα» για συμφωνίες επανεισδοχής)· τη δυσμενή διάκριση έναντι τρίτων χωρών για τις οποίες τα προβλήματα επιστροφής είναι άνευ αντικειμένου ή που πάντοτε προσέφεραν ένα καλό επίπεδο συνεργασίας και οι οποίες δεν θα χαίρουν καμίας διευκόλυνσης, καθώς δεν μπορεί να καταγραφεί βελτίωση στο βαθμό συνεργασίας· τη δυσκολία απόσυρσης «ανταμοιβών» που χορηγήθηκαν κάποτε, την πολυπλοκότητα της λειτουργικής διαχείρισης διαφορετικών καταλόγων και τον κίνδυνο αυξημένου διοικητικού φόρτου για τα κράτη μέλη και τα προξενεία τους, καθώς και τον αντίκτυπο επί των δημοσιονομικών των κρατών μελών σε περίπτωση που η μείωση των τελών θεωρήσεων χορηγηθεί σε μεγάλο αριθμό τρίτων χωρών.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, καλείται το Συμβούλιο να υποδείξει ποια προσέγγιση θα ήταν προτιμότερη:

- η προσέγγιση των αρνητικών κινήτρων, που πρότεινε η Επιτροπή ή
- ένα μίγμα θετικών και αρνητικών κινήτρων.

Διαδικασία λήψης απόφασης (άρθρο 25α παράγραφος 5)

13. Τόσο η πρόταση της Επιτροπής όσο και το γαλλογερμανικό έγγραφο προβλέπουν ότι κάθε μέτρο με στόχο τους υπηκόους (ή ορισμένες κατηγορίες υπηκόων) τρίτης χώρας θα εγκριθεί με εκτελεστική πράξη της Επιτροπής. Κατά τη συνεδρίαση της Επιτροπής των Μόνιμων Αντιπροσώπων στις 29 Μαΐου 2018 κατέστη σαφές ότι υπήρχε ευρεία υποστήριξη για τη γαλλογερμανική ιδέα σχετικά με την προσθήκη ενός νέου παράγοντα ενεργοποίησης πέραν εκείνου που προτείνεται από την Επιτροπή, ήτοι κοινοποίηση στην Επιτροπή ενός συνεχιζόμενου προβλήματος με απλή πλειοψηφία των κρατών μελών κατά τη διάρκεια ενός έτους, οπότε στην περίπτωση αυτή η Επιτροπή θα ήταν υποχρεωμένη να εκδώσει εκτελεστική πράξη εντός τριών μηνών. Στο πλαίσιο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι στο αναθεωρημένο κείμενο της Προεδρίας που υπεβλήθη στην ομάδα «Θεωρήσεις» (8800/18) προστέθηκε ρήτρα μη διατύπωσης γνώμης στο άρθρο 52 παράγραφος 2 του κώδικα θεωρήσεων, ώστε, ελλείψει ειδικής πλειοψηφίας στην επιτροπή θεωρήσεων, η Επιτροπή να μην είναι σε θέση να εκδώσει την εκτελεστική πράξη.

14. Ωστόσο, η επιλογή για εκτελεστική πράξη του Συμβουλίου, όπως περιγράφεται στο άρθρο 291 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ, αποτυπώθηκε τόσο στο γαλλογερμανικό έγγραφο όσο και κατά τη συζήτηση στην ομάδα «Θεωρήσεις» στις 18 Μαΐου 2018, ενώ περαιτέρω διευκρινίσεις παρασχέθηκαν σε έγγραφο της Προεδρίας (9139/18).

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω και λαμβάνοντας υπόψη την ευαίσθητη φύση του ζητήματος για τις προσεχείς διοργανικές διαπραγματεύσεις επί του φακέλου καθώς και τις λύσεις που παρέχονται σε παρόμοιους μηχανισμούς που περιλαμβάνονται σε άλλα νομικά μέσα, καλείται το Συμβούλιο να επιβεβαιώσει εάν προτιμά:

- την επιλογή για εκτελεστική πράξη του Συμβουλίου ή
- την επιλογή για εκτελεστική πράξη της Επιτροπής.

Συμπέρασμα

15. Καλείται το Συμβούλιο να απαντήσει στις παραπάνω ερωτήσεις και να παράσχει πολιτική καθοδήγηση για τη συνέχιση των εργασιών, ενόψει της έγκρισης διαπραγματευτικής εντολής επί της πρότασης για τον κώδικα θεωρήσεων.
