

Brüssel, 29. mai 2018
(OR. en)

9484/18

Institutsioonidevaheline
dokument:
2018/0061 (COD)

VISA 126
MIGR 71
COMIX 283
CODEC 887

MÄRKUS

Saatja:	Eesistujariik
Saaja:	Nõukogu / segakomitee ministrite tasandil
Eelmise dok nr:	9043/18
Teema:	Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri)

Sissejuhatus

1. Komisjon esitas 14. märtsil 2018 seadusandliku ettepaneku, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (7173/18).
2. Peagi pärast seda alustas eesistujariik Bulgaaria selle teksti läbivaatamisega nõukogu ettevalmistavates organites. Viis koosolekut viisatöörühmas olid peaaegu täielikult pühendatud sellele, et arutada kõnealust ettepanekut ja mitut eesistujariigi kompromissettepanekut,¹ milles kajastati delegatsioonidelt saadud suulisi ja kirjalikke märkusi.
3. Poliitilised mõttevahetused toimusid nii alaliste esindajate komitees (28. märtsil 2018) kui ka strateegilises sisserände-, piiride ja varjupaigakomitees (SCIFA) (16. mail 2018), eesmärgiga anda eespool nimetatud töörühmale juhised teatavates poliitiliselt tundlikes küsimustes.

¹ 7981/18, 8475/18 ja 8800/18.

4. Praeguse eesistujariigi juhtimisel on tehtud märkimisväärsed edusamme ettepaneku paljudes tehnilistes küsimustes, nagu viisatasude suurus, esindamist käsitlevate kokkulepete mõned aspektid, viisade andmise menetlused ja tingimused, taotluse läbivaatamiseks ja selle kohta otsuse tegemiseks pädeva liikmesriigi kindlaksmääramine, mitmekordsete viisade andmine ning koostöö väliste teenuseosutajatega.
5. Lahtiseks jääb praeguses etapis komisjoni ettepaneku üks põhielemente, st viisapoliitika ja tagasivõtmise vaheline seos, ning kokkulepet võimaldava lahenduse leidmiseks läheb tarvis edasisi poliitilisi suuniseid.
6. Komisjon teeb ettepaneku luua uus mehhanism, et kehtestada rangemad viisade menetlemise tingimused puhuks, kui kolmas riik ei tee ebaseaduslike rändajate tagasivõtmise küsimuses piisavalt koostööd. Ettepanek kodifitseerida niisugune seos viisaeeskirjas peegeldab vastavat arutelu, mis kestab juba 2015. aastast (seoses viisaeeskirja uuestisõnastamisega), ja leidis eraldi mainimist justiits- ja siseasjade nõukogu 8. juuni 2017. aasta järeldustes.
7. Praeguse seisuga on olemas võimalus võtta tagasisaatmise valdkonnas tehtava koostöö puudumisel viisapoliitika raames ja täielikus kooskõlas viisaeeskirja sätetega vastu konkreetsed meetmed, rakendades niinimetatud „mitme vahendi“ lähenemisviisi, mis kiideti liikmesriikide valitsuste esindajate ja Schengeni *acquis*'ga ühinenud riikide valitsuste esindajate poolt heaks 2017. aasta mais. Selle menetluse kasutuselevõtmise esimene katse, mis toimus Bangladeshis (kus leiti lõpuks, et viisameetmete rakendamine ei ole vajalik), tõestas, et sellel mehhanismil on positiivne ennetav mõju.
8. Alaliste esindajate komitee 28. märtsi 2018. aasta koosolekul pälvis põhimõtte kodifitseerida nimetatud seos õigusaktis (st viisaeeskirjas) delegatsioonide laialdase toetuse kui võimalus tagada õiguskindlus ja läbipaistvus. Samal ajal väljendasid paljud delegatsioonid komisjoni ettepaneku puhul teatavat muret seoses kahe küsimusega: 1) näitajad, mida plaanitakse kasutada tagasivõtmise valdkonnas kolmandate riikidega tehtava koostöö ulatuse hindamiseks, ei ole piisavalt üksikasjalikud, ning 2) otsustusprotsess ei kajasta asjakohaselt viisapoliitika võimendava mõju kasutamise otsuse poliitilist iseloomu.

9. Kui toimus ettepaneku arutamine tehnilisel tasandil, esitasid Prantsusmaa ja Saksamaa delegatsioonid omapoolse panuse (8526/1/18 REV 1), milles tehti ettepanek võtta teistsugune lähenemisviis (st positiivsete stiimulite lisamine) nii seoses sellega, kuidas kasutada viisapoliitika võimendavat mõju paremate tulemuste saavutamiseks ebaseaduslike rändajate tagasisaatmisel kui ka seoses viisaeeskirja lisatava uue mehhanismi toimimisega.
10. Kodifitseerimise põhimõtte küsimärgi all ei seisa ja alaliste esindajate komitee 29. mai 2018. aasta koosolekul anti selged vastused küsimustele kolmanda riigi koostöö taseme hindamiseks mõeldud näitajate ja käivitusemehhanismi kohta, küll aga tuleb vastuvõetava kompromissi saavutamiseks kõnealuse ettepaneku selle põhisätte puhul edasi arutada kahte elementi: 1) võetav lähenemisviis (täpsemalt see, kas kasutada ainult negatiivseid stiimuleid või segu positiivsetest ja negatiivsetest stiimulitest) ja 2) otsustusprotsess.

Lähenemisviis

11. Komisjoni ettepanek seisneb selles, et kasutataks negatiivseid stiimuleid, see tähendab, et tagasisaatmise valdkonnas mitterahuldavat koostööd tegevatest kolmandatest riikidest pärit kodanike suhtes rakendatakse rangemaid viisade menetlemise tingimusi, samas kui Prantsusmaa ja Saksamaa eelistavad positiivsete ja negatiivsete stiimulite kombineerimist, mille sisuks on võimaldada koostööd tegevate kolmandate riikide kodanikele täiendavaid viisasoodustusi, samal ajal kui koostööd mittetegevate riikide kodanikud ei saaks mõningaid viisaeeskirjas esinevaid lihtsustavaid sätteid kasutada ja nende suhtes kehtiksid rangemad viisade menetlemise tingimused. Prantsusmaa ja Saksamaa ettepaneku aluspõhimõtte seisneb selles, et viisapoliitikat ei tuleks kasutada üksnes karistusvahendina puuduliku koostöö korral, vaid ka positiivse vahendina, mis mõjutaks kolmandaid riike tegema tagasisaatmise valdkonnas paremini koostööd.

12. Viisatöörühmas (8. mail 2018) ja SCIFAs (16. mail 2018) toimunud aruteludel tunnistasid mõned delegatsioonid, et kombineeritud lähenemisviisil on teatav lisaväärtus ja et see võiks, juhul kui leitakse õige tasakaal positiivsete ja negatiivsete stiimulite vahel, tõepoolest täiendada viisapoliitika pakutavate vahendite arsenal. Siiski väljendas hulk delegatsioone kahtlust, rõhutades, et viisaeeskirjas sisalduvad lihtsustused juba pakuvad positiivseid stiimuleid, ning juhtisid tähelepanu järgmistele asjaoludele: oht vähendada viisalihtsustuslepingute (mis allkirjastatakse tihti tagasivõtulepingute „vastutasuks“) lisaväärtust; nende kolmandate riikide diskrimineerimine, kelle puhul tagasisaatmisküsimused ei ole olulised või kes on alati teinud head koostööd ja kes ei saaks siinkohal osa mingitest lihtsustustest, sest ei ole võimalik täheldada koostöö paranemist; „preemiate“ tagasivõtmise keerukus, niipea kui need ükskord on välja antud; eri nimekirjade operatiivse haldamise keerukus ning halduskoormuse suurenemise oht liikmesriikide ja nende konsulaatide jaoks; samuti mõju liikmesriikide eelarvetele juhul, kui paljude kolmandate riikide puhul kiidetakse heaks viisalõivu vähendamine.

Eeltoodut silmas pidades palutakse nõukogul märkida, millist lähenemisviisi ta eelistab:

- kas negatiivsete stiimulitega lähenemisviisi, nagu pakub välja komisjon, või
- segu positiivsetest ja negatiivsetest stiimulitest.

Otsustusprotsess (artikli 25a lõige 5)

13. Nii komisjoni ettepanekus kui ka Prantsusmaa ja Saksamaa dokumendis on määratud kindlaks, et mis tahes meetmed asjaomase kolmanda riigi kodanike (või kodanike kategooriate) suhtes võetakse vastu komisjoni rakendusaktiga. Alaliste esindajate komitee 29. mai 2018. aasta koosolekul selgus, et väga laialdast toetust pälvib Prantsusmaa ja Saksamaa idee täiendada komisjoni pakutut uue käivitusteguriga: kui liikmesriigid teavitavad komisjoni lihthäälteenamusega ühe aasta jooksul sellest, et eksisteerib püsiv probleem, siis oleks komisjonil kohustus võtta kolme kuu jooksul vastu rakendusakt. Samuti tuleb sellega seoses märkida, et viisatöörühmale esitatud eesistujariigi läbivaadatud tekstis (8800/18) on viisaeeskirja artikli 52 lõikesse 2 lisatud arvamuse esitamata jätmise klausel, nii et kvalifitseeritud häälteenamuse puudumise korral viisakomitees ei saaks komisjon rakendusakti vastu võtta.

14. Samas mainiti nii Prantsusmaa-Saksamaa dokumendis kui ka viisatöörühma 18. mai 2018. aasta arutelus võimalust võtta vastu nõukogu rakendusakt, nagu on sätestatud ELi toimimise lepingu artikli 291 lõikes 2, ning seda selgitati veel eesistujariigi dokumendis (9139/18).

Võttes arvesse eeltoodut ja pidades silmas selle küsimuse tundlikkust eelseisvatel seda ettepanekut puudutavatel institutsioonidevahelistel läbirääkimistel ning arvestades ka teistes õigusaktides esitatud sarnaste mehhanismide pakutavaid lahendusi, palutakse nõukogul kinnitada, kumba ta eelistab, kas:

- võimalust võtta vastu nõukogu rakendusakt või
- võimalust võtta vastu komisjoni rakendusakt.

Kokkuvõte

15. Nõukogul palutakse vastata eespool esitatud küsimustele ja anda suunised edasiseks tööks, pidades silmas eesmärki võtta viisaeeskirja käsitleva ettepaneku kohta vastu läbirääkimisvõitlused.
