

Bruselj, 29. maj 2018
(OR. en)

9484/18

Medinstitucionalna zadeva:
2018/0061 (COD)

VISA 126
MIGR 71
COMIX 283
CODEC 887

DOPIS

Pošiljatelj:	predsedstvo
Prejemnik:	Svet/Mešani odbor na ministrski ravni
Št. predh. dok.:	9043/18
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. 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, prav tako so bili na seji Coreperja 29. maja 2018 dani jasni odgovori na vprašanja glede kazalnikov za oceno stopnje sodelovanja tretje države in sprožilnih mehanizmov, je pa treba nadalje obravnavati še dva elementa, 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), in (2) 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 „nagrad“, 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 Svet navede, kateri pristop bi izbral:

- *pristop negativnih spodbud, ki ga predlaga Komisija, ali*
- *kombinacijo pozitivnih in negativnih spodbud.*

Postopek odločanja (člen 25a(5))

13. Tako predlog Komisije kot francosko-nemški dokument določata, da bo vsak ukrep za državljane (ali kategorije državljanov) tretje države sprejet z izvedbenim aktom Komisije. Na seji Coreperja 29. maja 2018 je postalo jasno, da ima francosko-nemška ideja o priključitvi novega sprožilnega dejavnika dejavniku, ki ga predlaga Komisija, široko podporo, tj. uradno obvestilo Komisiji o težko rešljivem problemu s strani navadne večine držav članic v roku enega leta, pri čemer bi morala Komisija v treh mesecih sprejeti izvedbeni akt. V zvezi s tem je treba tudi 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.

14. 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 Svet potrdi, ali je zanj ustreznejša:

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

Sklepna ugotovitev

15. Svet naj odgovori na zgornja vprašanja in da politične smernice za nadaljnje delo, da bi se sprejel pogajalski mandat glede predloga vizumskega zakonika.
