



Bryssel den 29 maj 2018
(OR. en)

9484/18

**Interinstitutionellt ärende:
2018/0061 (COD)**

**VISA 126
MIGR 71
COMIX 283
CODEC 887**

NOT

från:	Ordförandeskapet
till:	Rådet/gemensamma kommittén på ministernivå
Föreg. dok. nr:	9043/18
Ärende:	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex)

Inledning

1. Den 14 mars 2018 lade kommissionen fram ett lagstiftningsförslag a om ändring av förordning (EG) nr 810/2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (dok. 7173/18).
2. Snart därefter inledde det bulgariska ordförandeskapet behandlingen av texten i rådets förberedande organ. Fem möten i arbetsgruppen för visering ägnades nästan helt åt att diskutera förslaget och ett antal kompromissförslag från ordförandeskapet¹ som återspeglade de muntliga och skriftliga kommentarerna från delegationerna.
3. Riktlinjedebatter hölls på politisk nivå, både i Coreper (den 28 mars 2018) och i Scifa (den 16 maj 2018) för att vägleda den ovannämnda arbetsgruppen när det gällde vissa politiskt känsliga frågor.

¹ 7981/18, 8475/18 och 8800/18.

4. Betydande framsteg har gjorts under det innevarande ordförandeskapet när det gäller många tekniska aspekter av förslaget, till exempel nivån på viseringsavgifterna, vissa aspekter av överenskommelserna om representation, förfarandena och villkoren för utfärdande av viseringar, fastställandet av vilken medlemsstat som är behörig att pröva en ansökan, utfärdandet av viseringar för flera inresor och samarbetet med externa tjänsteleverantörer.
5. Ett av kärninslagen i kommissionens förslag, dvs. kopplingen mellan viseringspolitiken och återtagande, kvarstår fortfarande i detta skede och ytterligare politisk vägledning bör tillhandahållas i syfte att finna en lösning om vilken man kan enas.
6. Kommissionen föreslår inrättande av en ny mekanism som utlöser striktare villkor för handläggning av viseringar om ett tredjeland inte samarbetar i tillräckligt hög grad när det gäller återtagande av irreguljära migranter. Förslaget att kodifiera en sådan koppling i viseringskodexen återspeglar en debatt i denna fråga som hölls 2015 (inom ramen för omarbetningen av viseringskodexen) och det omnämndes specifikt av RIF-rådet i dess slutsatser av den 8 juni 2017.
7. Redan nu är det möjligt att vid bristande samarbete kring återvändande helt i enlighet med bestämmelserna i viseringskodexen anta särskilda åtgärder inom ramen för viseringspolitiken på grundval av den så kallade verktygslåda som godkändes av företrädarna för medlemsstaternas regeringar och företrädarna för de associerade staternas regeringar i maj 2017. Det första testfallet när det gäller utlösning av detta förfarande, Bangladesh (där tillämpning av viseringsåtgärder i slutändan inte ansågs nödvändig), visade att mekanismen har en positiv preventiv effekt.
8. I Coreper den 28 mars 2018 stödde delegationerna generellt principen att kodifiera kopplingen i ett rättsligt instrument (till exempel viseringskodexen) för att säkerställa rättssäkerhet samt klarhet och tydlighet. Samtidigt hade många delegationer vissa betänkligheter när det gäller två frågor i kommissionens förslag, nämligen 1) att de indikatorer som är tänkta att användas för att bedöma tredjeländers samarbetsnivå när det gäller återtagande inte är tillräckligt genomarbetade och 2) att beslutsprocessen inte på ett lämpligt sätt återspeglar att det är ett politiskt beslut att använda viseringspolitiken som påtryckningsmedel.

9. Vid behandlingen av förslaget på teknisk nivå lade den franska och den tyska delegationen fram ett bidrag (8526/1/18 REV 1) i vilket de föreslog en alternativ strategi (nämligen att lägga till positiva incitament), både för hur viseringsverktyget kan användas för att få bättre resultat i fråga om återvändande av irreguljära migranter och för hur den nya mekanismen som ska införas i viseringskodexen ska fungera.
10. Samtidigt som principen om kodifiering inte är omtvistad och tydliga svar gavs vid Corepers möte den 29 maj 2018 i fråga om indikatorerna för att bedöma tredjeländers samarbetsnivå och utlösningmekanismen behöver två inslag diskuteras ytterligare för att man ska kunna nå en godtagbar kompromiss om denna kärnbestämmelse i förslaget, nämligen 1) vilken strategi som ska väljas (huruvida endast negativa incitament eller en blandning av positiva och negativa incitament bör användas) och 2) beslutsprocessen.

Strategin

11. Medan kommissionens förslag innehåller negativa påtryckningsmedel, varigenom striktare villkor för handläggning av viseringar skulle tillämpas på medborgare från tredjeländer som inte på ett tillfredsställande sätt samarbetar kring återtagande föredrar Frankrike och Tyskland en blandning av positiva och negativa strategier varvid ytterligare viseringsincitament skulle beviljas medborgare från tredjeländer som samarbetar, medan medborgare från tredjeländer som inte samarbetar inte skulle få ta del av vissa av lättnaderna i viseringskodexen och dessutom skulle bli föremål för striktare villkor för handläggning av viseringar. Huvudprincipen för det tysk-franska förslaget är att viseringspolitiken inte bara bör användas som ett bestraffningsverktyg vid bristande samarbete utan också bör användas som ett positivt verktyg för att förmå tredjeländer till ett bättre samarbete kring återvändande.

12. Vid diskussionerna som hölls i arbetsgruppen för visering (den 8 maj 2018) och i Scifa (den 16 maj 2018) erkände vissa delegationer att en blandad strategi skulle ha ett visst mervärde och att en sådan, under förutsättning att man kan finna jämvikt mellan positiva och negativa incitament, skulle kunna berika verktygslådan inom viseringspolitiken. Ett antal delegationer tog dock upp en rad farhågor och betonade att lättnaderna i viseringskodexen redan innebär positiva incitament. De noterade också att man riskerar att underminera det mervärde som ett avtal om förenklade viseringsförfaranden utgör (dessa undertecknas ju ofta i utbyte mot ett återtagandebrev), att strategin skulle ha en diskriminerande effekt gentemot tredjeländer avseende vilka återvändandeproblem inte är relevanta, eller tredjeländer som alltid har samarbetat väl och som alltså inte skulle få några lättnader eftersom ingen förbättring av samarbetet har kunnat noteras, att det är svårt att dra tillbaka belöningar när de väl har beviljats, att det i praktiken är komplicerat att hantera olika listor och att det riskerar att leda till en ökad administrativ börda för medlemsstaterna och deras konsulat samt att medlemsstaternas ekonomi skulle påverkas om ett stort antal tredjeländer beviljas en minskning av viseringsavgifterna.

Mot bakgrund av ovanstående uppmanas rådet att ange vilken strategi som är att föredra:

- *strategin med negativa incitament som föreslås av kommissionen eller*
- *en blandning av positiva och negativa incitament.*

Beslutsprocessen (artikel 25a.5)

13. I såväl kommissionens förslag som i det tysk-franska förslaget fastslås att alla åtgärder riktade mot medborgare (eller kategorier av medborgare) i ett tredjeland kommer att antas genom en genomförandeakt från kommissionen. Vid Corepers möte den 29 maj 2018 stod det klart att det fanns ett mycket brett stöd för den fransk-tyska idén att lägga till en ny utlösande faktor till den som föreslagits av kommissionen, nämligen en anmälan om bestående problem till kommissionen från en enkel majoritet av medlemsstaterna under en period av ett år, i vilket fall kommissionen är tvungen att anta en genomförandeakt inom tre månader. I detta sammanhang bör det även noteras att det reviderade förslag från ordförandeskapet som lades fram för arbetsgruppen för visering (dok. 8800/18) lade till en klausul om avsaknad av yttrande i artikel 52.2 i viseringskodexen som innebär att kommissionen inte skulle kunna anta genomförandeakten i avsaknad av en kvalificerad majoritet i viseringskommittén.

14. I såväl det tysk-franska förslaget som i diskussionen i arbetsgruppen för visering den 18 maj 2018 återspeglades alternativet med en genomförandeakt från rådet i enlighet med artikel 291.2 i EUF-fördraget. Detta alternativ förklarades ytterligare i ett diskussionsunderlag från ordförandeskapet (dok. 9139/18).

Mot bakgrund av ovanstående och med beaktande av frågans känslighet i samband med de interinstitutionella förhandlingarna om ärenden samt de lösningar som tillhandahålls inom ramen för liknande mekanismer i andra rättsliga instrument uppmanas rådet att ange huruvida de föredrar

- *alternativet med en genomförandeakt från rådet, eller*
- *alternativet med en genomförandeakt från kommissionen.*

Slutsats

15. Rådet uppmanas att svara på frågorna ovan och att tillhandahålla politisk vägledning för det fortsatta arbetet i syfte att anta ett förhandlingsmandat om förslaget om viseringskodexen.
