



Brüsszel, 2015. szeptember 28.
(OR. en)

12382/15

LIMITE

VISA 314
CODEC 1248
COMIX 435

Intézményközi referenciaszámok:
2014/0094 (COD)
2014/0095 (COD)

FELJEGYZÉS

Küldi:	az elnökség
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága / a Tanács / a vegyes bizottság
Biz. dok. sz.:	8401/14 VISA 90 CODEC 971 COMIX 201 (COM(2014) 164 final) 8406/14 VISA 91 CULT 56 CODEC 974 COMIX 202 (COM(2014) 163 final)
Tárgy:	Vízumcsomag – Tervezet – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete az uniós vízumkódexről (vízumkódex) (átdolgozás) – Tervezet – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a schengeni körutazói vízum létrehozásáról

I. A helyzet állása

A Bizottság 2014. április 2-án benyújtotta a vízumcsomagot tartalmazó javaslatát, amely a Közöségi Vízumkódexről szóló rendelet átdolgozására vonatkozó javaslatból¹ (a továbbiakban: vízumkódex) és a schengeni körutazói vízum létrehozásáról szóló rendeletre vonatkozó javaslatból² áll.

¹ Tervezet – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Közöségi Vízumkódex (vízumkódex) létrehozásáról szóló 810/2009/EK rendelet módosításáról (vízumkódex) (lásd a 8401/14 dokumentumot).

² Tervezet – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a schengeni körutazói vízum létrehozásáról és a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény, valamint az 562/2006/EK és a 767/2008/EK rendelet módosításáról (lásd a 8406/14 dokumentumot).

A **vízumkódexet** átdolgozó rendelettervezet figyelembe veszi, hogy határozottabb politikai hangsúly helyeződik a vízümpolitika által a tágabb uniós gazdaságra – és különösen a turizmusra – gyakorolt kedvező hatásra. A tervezet célja nagyobb mértékű összhangot biztosítani az Európa 2020 stratégia növekedési célkitűzéseivel, és hozzájárulni a gazdasági növekedés megvalósulásához úgy, hogy mindeközben továbbra is megőrzi az összhangot más uniós szakpolitikákkal, így a külkapcsolatok, a kereskedelem, az oktatás, a kultúra és a turizmus területét érintőkkel.

E cél elérése érdekében a javaslat több olyan módosítást tartalmaz, amelyek megkönnyítik az utazást a jogszerűen utazók számára, valamint a tagállamok érdekében egyszerűsítik a jogi keretet. Létrehozza továbbá a vízumigénylők olyan új kategóriáit, amelyek élhetnek ezekkel az eljárási könnyítésekkel. Néhány eljárási könnyítés minden kérelmezőre vonatkozik, míg mások csupán a kedvezményezettek bizonyos kategóriáira, melyek: „a VIS-ben regisztrált kérelmezők”, „a VIS-ben regisztrált rendszeresen utazók”, valamint uniós polgárok „közeli hozzátartozói”.

A **schengeni körutazói vízumról** szóló rendelettervezet révén létrejön a vízumok egy új típusa, nevezetesen a „schengeni körutazói vízum”. A cél az, hogy megszűnjön egy joghézag az olyan személyekre alkalmazandó új engedélyezési eljárás bevezetésével, akiknek jogos érdeke vagy igénye, hogy 90 napnál hosszabb ideig tartózkodhassanak a schengeni térségben, de egyetlen tagállamban sem elég hosszú ideig ahhoz, hogy ott letelepedjenek. Ennélfogva a vízum megoldást jelentene azon személyek számára, akik ilyen jogos érdekekkel vagy igénnyel rendelkeznek, például a különböző tagállamokban fellépő előadóművészek, sportolók és a velük utazó segítőik. A schengeni térségben engedélyezett tartózkodás időtartama egy évre emelkedne, amelyet további egy évvel meg lehetne hosszabbítani, de tagállamonként 180 napos időtartamonként legfeljebb 90 napra korlátozva. A jövőben az EU egészére kiterjedő határregisztrációs rendszer fontos szerepet játszhat e javaslat szempontjából, mivel lehetővé fogja tenni a tartózkodás engedélyezett időtartamának a kiszámítását minden harmadik országbeli állampolgár esetében.

Ami az Európai Parlamentben zajló eljárásokat illeti, López Aguilar (LIBE, S&D) a vízumkódex átdolgozásáról szóló javaslat előadója, Brice HORTEFEUX (LIBE, EPP) pedig a schengeni körutazói vízum létrehozásáról szóló javaslaté. A jelentéstervezetek ismertetésére az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi (LIBE) Bizottság szeptember 14-i ülésén került sor. Mindkét javaslat tekintetében várhatóan 2015. október 13-án szavaznak majd a módosításokról.

Ami a Tanácsban zajló eljárásokat illeti, a vízum-munkacsoport 2014 júniusában kezdte meg a vízumkódex átdolgozásáról szóló rendelettervezet első olvasatát, 2014 októberében pedig a schengeni körutazói vízumról szóló rendelettervezet első olvasatát. A megbeszélések középpontjában a különösen problémásnak tekintett könnyítések állnak, amelyek esetében megfelelő megoldásokat kell kialakítani. A Tanács azt tekinti a legfontosabbnak, hogy megfelelő egyensúly jöjjön létre a gazdasági növekedésnek az Európai Unión belüli turizmuson keresztüli ösztönzése, valamint az illegális bevándorlás megakadályozása és a biztonsági kockázatok kiküszöbölése között.

A bizottság 2015. szeptember 24-én, a 11858/15 dokumentum alapján vizsgálta meg ezeket a kérdéseket. Az elnökség ennek alapján készítette el ezt a módosított dokumentumot, hogy ezzel segítse az Állandó Képviselők Bizottsága és a Tanács keretében folytatandó további megbeszéléseket.

II. Lezáratlan kérdések

A. A vízumkódex átdolgozására vonatkozó átfogó megközelítés

Mielőtt elemeznénk több olyan lezáratlan kérdést, melyek érzékeny jellegűek, és amelyek tekintetében a miniszterek iránymutatása jelentősen segítené a tárgyalások előrehaladását, célszerű megvizsgálni a vízumkódex átdolgozására vonatkozó átfogó megközelítést.

A vízumkódex átdolgozására vonatkozó javaslat fő célja, hogy kedvező hatást gyakoroljon az Európai Unió tágabb értelemben vett gazdaságára, különösen a turizmusra, mégpedig a vízumkötelezettség hatálya alá tartozó jogszerű utazók által igénybe vehető több könnyítés általánossá tétele révén. Ezen könnyítések – köztük egyes kategóriák tekintetében az alacsonyabb díjak és könnyebb eljárások – igénybevételére eddig több esetben az EU és meghatározott harmadik országok közötti vízumkönnyítési megállapodások megkötése révén nyílt lehetőség, mely országokkal egyidejűleg visszafogadási megállapodások megkötésére is sor került. A vízumkönnyítések EU általi biztosítása leginkább azt a célt szolgálta, hogy az érintett harmadik országok ezek járulékaként beleegyezzenek visszafogadási megállapodások párhuzamos megkötésébe. Ezen megállapodások értelmében a másik félnek nem csak kötelessége visszafogadni saját állampolgárait, hanem fogadnia kell olyan más harmadik országok állampolgárait is, akik az érintett fél területéről léptek be az EU-ba.

Az európai migrációs stratégiában a Bizottság a visszatérés összefüggésében jelezte, hogy módosítani fogja a visszafogadási megállapodásokra vonatkozó megközelítését is, és ennek során az irreguláris migránsok fő származási országait kiemelten fogja kezelni.

Az Európai Tanács a 2015. június 25–26-i ülésén elfogadott következtetéseiben három kulcsfontosságú, egymással párhuzamosan fejlesztendő dimenzióra helyezte a hangsúlyt: a migránsok áthelyezésére és áttelepítésére; visszaküldésükre, visszafogadásukra és reintegrációjukra; valamint a származási és tranzitországokkal való együttműködésre. Megállapította, hogy a Bizottság által a Tanács június 16-i ülésén előterjesztett javaslatok¹ alapján minden eszközt mobilizálni kell annak elősegítése érdekében, hogy az irreguláris migránsokat visszafogadják a származási és a tranzitországok, valamint hogy a Bizottság gondoskodik róla, hogy a visszafogadási kötelezettségeket – mindenekelőtt a Cotonoui Megállapodásban rögzítetteket – mielőbb ténylegesen végrehajtsák, továbbá hogy felgyorsuljanak és mielőbb lezáruljanak a visszafogadási megállapodásokkal kapcsolatban folyamatban lévő tárgyalások, és más harmadik országokkal új tárgyalások kezdődjenek.

Helyénvaló lehet újra megvizsgálni, hogy a jelenlegi helyzetre tekintettel valóban az jelenti-e az előre vezető utat, ha a hagyományosan megállapodások keretében biztosított vízumkönnyítéseket beépítjük a vízumkódexbe.

Az elnökség azt javasolja, hogy a Tanács olyan koherens, átfogó szakpolitikai megközelítést kövessen, amely maradéktalanul figyelembe veszi a visszafogadással, a biztonsággal és a határokkal kapcsolatban folyamatban lévő erőfeszítéseket, valamint hogy folytassa a munkát annak érdekében, hogy a vízumpolitika kedvező hatást gyakoroljon az Európai Unió tágabb értelemben vett gazdaságára, különösen a turizmusra.

B. A vízumkódex átdolgozásával kapcsolatos konkrét kérdések

Az elnökség a következő kérdéseket fogalmazta meg:

1) Három vagy öt év érvényességi idejű, többszöri beutazásra jogosító vízum kötelező kiadása a VIS-ben regisztrált rendszeresen utazók számára (a 21. cikk (3) és (4) bekezdése)

A Bizottság javaslata értelmében a konzulátusoknak három évig érvényes, többszöri beutazásra jogosító vízumot kell kiállítaniuk a VIS-ben regisztrált azon rendszeres utazók számára, akik jogszerűen használták fel a két korábban kapott vízumot. A VIS-ben regisztrált azon rendszeres utazók részére, akik jogszerűen használták fel a három évig érvényes, többszöri beutazásra jogosító vízumot, öt évig érvényes többszöri beutazásra jogosító vízumot kell kiadni, feltéve, hogy a kérelmet a három évig érvényes többszöri beutazásra jogosító vízum érvényességi idejének lejártát követő egy éven belül nyújtják be.

¹ Lásd a 10170/15 dokumentumot.

A delegációk túlnyomó többsége nem ért egyet azzal a javaslattal, hogy a konzulátusoknak minden feltétel teljesülése esetén ne legyen más lehetőségük, mint többszöri beutazásra jogosító vízumot kiállítani (vagyis vagy többszöri beutazásra jogosító vízumot vagy semmit) úgy, hogy semmilyen rugalmasság nem biztosított ezen vízumok érvényességének időtartamát illetően, akkor sem, ha a kérelmező nem kérte a szóban forgó időtartamot. Néhány delegáció amellet emelt szót, hogy vezessék be a többszöri beutazásra jogosító vízumok érvényességi idejének a kérelmező egyedi igényeihez és körülményeihez való igazításának, és így rövidebb érvényességi idejű vízumok kibocsátásnak a lehetőségét.

A Bizottság ezzel szemben hangsúlyozza, hogy az ő megközelítése harmonizált gyakorlatokat eredményezne és elejét venné annak, hogy a kérelmezők több tagállamban is benyújtsák vízumkérelmüket (vízum-shopping). A Bizottság úgy véli továbbá, hogy ez a konzulátusok munkaterhét is enyhítené, mivel csökkenne a megvizsgálandó kérelmek száma.

Emlékeztet arra is, hogy az átdolgozási javaslat gazdasági céljának is megfelelne, mivel az érintett jóhiszemű utazóknak gyakrabban lenne lehetőségük arra, hogy szabadidős vagy üzleti célból az EU területére utazzanak.

A fenti szempontokra figyelemmel az elnökség a következőket javasolja:

- *ne legyen kötelező a többszöri beutazásra jogosító vízum kiállítása a VIS-ben regisztrált rendszeres utazók számára, illetve az ilyen vízumok kiállítása tekintetében biztosítsanak olyan, megfelelő mérlegelési szabadságot, amely egyaránt kiterjedne politikai megfontolásokra – így a biztonsági kockázatra – és a visszafogadást érintő együttműködésre, valamint*
- *lehetővé kellene tenni a konzulátusok számára, hogy a többszöri beutazásra jogosító vízumok érvényességi idejét a Bizottság által javasolt 3 vagy 5 évnél rövidebb időtartamban állapítsák meg.*

2) A vízumkódex utazási egészségbiztosításról szóló, jelenlegi 15. cikkének elhagyása

A Bizottság a javaslatában javasolta azon követelmény elhagyását, mely szerint a vízumkérelmezőknek bizonyítaniuk kell, hogy megfelelő és érvényes utazási egészségbiztosítással rendelkeznek, mivel véleménye szerint ez ideig nem igazolódott be az utazási egészségbiztosítás tényleges hozzáadott értéke.

A delegációk túlnyomó többsége határozottan ellenezte ezt a módosítást, és kérte a rendelkezés visszaillesztését. Mivel a rendelkezésre álló információkból az derül ki, hogy a külföldiek részére nyújtott egészségügyi ellátáshoz kapcsolódóan jelentős, nem teljesített tartozások állnak fenn a kórházak felé, a delegációk a jelenlegi rendszer továbbfejlesztése mellett foglaltak állást annak megszüntetésével szemben.

A fentiekre figyelemmel az elnökség javasolja, hogy:

- *illeszék vissza az utazási egészségbiztosításról szóló cikket, valamint*
- *utasítsák a Tanács előkészítő szerveit annak megvizsgálására, hogy a jelenlegi rendszert miként lehetne javítani.*

3) Az uniós polgárok „közeli hozzátartozói” fogalommeghatározásának hatálya (a 2. cikk 7. pontja)

A Bizottság olyan rendelkezések bevezetésére tett javaslatot, amelyek megkönnyítik az állampolgárságuk szerinti tagállam területén tartózkodó uniós polgárok közeli hozzátartozói, vagy harmadik országban tartózkodó uniós polgárok közeli hozzátartozói általi családlátogatásokat, és azt, hogy együtt látogassák meg azt a tagállamot, amelynek állampolgárságával az uniós polgár rendelkezik. Felhívjuk a figyelmet arra, hogy néhány, a közelmúltban megkötött vízumkönnyítési megállapodás már rendelkezik erről a lehetőségről. Az uniós polgárok közeli hozzátartozói képezik a kérelmezők azon új kategóriáinak egyikét, akik az eljárási könnyítések széles körének igénybevételére lennének jogosultak. A „közeli hozzátartozók” fogalom a házastársat, a gyerekeket, a szülőket, a szülői felügyeletet gyakorló személyeket, a nagyszülőket és az unokákat foglalja magában.

Több delegáció aggályainak vagy egyet nem értésének adott hangot a kérelmezők ezen új kategóriájának a létrehozása miatt, főként azért, mert túl sokan tartoznak a fogalommeghatározás hatálya alá és az túllép a 2004/38/EK irányelvben¹ foglaltakon. Az irányelv megállapítja egyrészt a tagállamok területén az uniós polgárok és családtagjaik szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának gyakorlására irányadó feltételeket, másrészt az uniós polgárok és családtagjaik huzamos tartózkodáshoz való jogát a tagállamok területén. Az irányelv a következőket határozza meg családtagként: i. a házastárs, ii. az uniós polgár élettársa, akivel regisztrált élettársi kapcsolatban él, iii. az uniós polgár, házastársa vagy élettársa egyenes ági leszármazottai, akik 21. életévüket nem töltötték be vagy eltartottak, és végül iv. az uniós polgár, házastársa vagy élettársa eltartott egyenes ági felmenői. Noha a javaslatban a családtagok tekintetében meghatározott eljárási könnyítések tükrözik a 2004/38/EK irányelvben már szereplő könnyítéseket, a „közeli hozzátartozók” tekintetében a bizottsági javaslatban előirányzott könnyítések köre tágabb.

A fentiekre figyelemmel az elnökség javasolja, hogy:

- *az uniós polgárok „közeli hozzátartozói” fogalommeghatározásának hatálya a 2004/38/EK irányelvben meghatározott „családtagok” fogalmára korlátozódjon.*

4) A tagállamok kötelező képviselte (5. cikk (2) bekezdés)

Jelenleg a tagállamoknak együtt kell működniük egymással annak megelőzése érdekében, hogy egy vízumkérelem megvizsgálására vagy a kérelemre vonatkozó döntés meghozatalára azért ne kerülhessen sor, mert a vízumkódex értelmében illetékes tagállam nincs jelen és nem rendelkezik képvisellel sem abban a harmadik országban, amelyben a kérelmező a kérelmet benyújtja. Annak elkerülése érdekében, hogy a kérelmezőt ebben az esetben arra kelljen kötelezni, hogy olyan országba utazzon, amelyben az illetékes tagállam jelen van vagy rendelkezik képvisellel, a Bizottság javasolta, hogy a kérelmező jogosult legyen a kérelmet a tervezett látogatás helye szerinti céltagállamok egyikének a konzulátusán vagy – ha ez nem lehetséges – az első belépés szerinti tagállam konzulátusán benyújtani, illetve minden egyéb esetben azon tagállamok bármelyikének a konzulátusán, amelyek jelen vannak az érintett országban.

¹ Az Európai Parlament és a Tanács 2004/38/EK irányelve az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról.

Több delegáció aggályának adott hangot azzal az elképzeléssel kapcsolatban, hogy a kérelmet a harmadik országban jelen lévő bármely konzulátuson be lehessen nyújtani, mivel ez aránytalan mértékű személyzeti és pénzügyi terhet róna azokra a tagállamokra, amelyek kiterjedt konzuli hálózattal rendelkeznek. Ezenkívül a delegációk hangsúlyozták, hogy a meglévő képviseleti rendszeren alapuló tényleges gyakorlat megfelel az igényeknek. Kompromisszumos megoldásként a delegációk azt javasolták, hogy kétoldalú megállapodásokat lehetne kötni a konzuli lefedettség növelésére az érintett harmadik országokban.

A fenti szempontokra figyelemmel az elnökség javasolja az illetékességre vonatkozóan meglévő szabályok megtartását, azzal a kiegészítéssel, hogy a tagállamok kétoldalú megállapodásokat köthessenek a megfelelő konzuli lefedettség biztosítása érdekében.

C. A schengeni körutazói vízumról szóló javaslat hatálya

A javaslat értelmében elvben bármely harmadik országbeli állampolgár kérelmezhet schengeni körutazói vízumot, ha megfelelően bizonyítani tudja, hogy 90 napnál hosszabb ideig szándékozik tartózkodni két vagy több tagállam területén úgy, hogy e tagállamok egyikének a területén sem tartózkodik 90 napnál hosszabb ideig.

Jelentős számú delegáció adott hangot határozott aggályának a schengeni körutazói vízum kedvezményezettjeinek körét illetően és amiatt, hogy nehézséget okoz az utazók mozgásának ellenőrzése a schengeni térségben a határellenőrzések hiánya miatt. Ezért javasolták, hogy a javaslat személyi hatálya a kérelmezők azon meghatározott kategóriáira korlátozódjon, akiknek jogos érdeke vagy igénye, hogy 90 napot meghaladó időtartamig a schengeni térségben körutazzanak.

A javaslat továbbá részben hatályon kívül helyezi a Schengeni Egyezmény (SMVE) 20. cikkének (2) bekezdését, amelynek értelmében ha valamely tagállam az SMVE hatálybalépésének (vagy a tagállam schengeni megállapodáshoz való ennél későbbi csatlakozásának) időpontja előtt kétoldalú vízummentességi megállapodást kötött a vízumrendelet II. mellékletének listáján („vízummentes lista”) szereplő valamely harmadik országgal, e kétoldalú megállapodás rendelkezései alapul szolgálhatnak e tagállam számára ahhoz, hogy a területén az érintett harmadik országbeli állampolgárok számára engedélyezett vízummentes tartózkodás időtartamát három hónapnál hosszabb időszakra „terjessze ki”. Az említett („vízummentes”) harmadik országok állampolgárai a tagállamok és e három ország között hatályban lévő kétoldalú vízummentességi megállapodásban szereplő időtartamig tartózkodhatnak az ilyen tagállamokban, a schengeni térségen belüli szokásos 90 napos tartózkodáson felül. Ez azt jelenti, hogy ezen országok állampolgárai gyakorlatilag korlátlan ideig tartózkodhatnak a schengeni térségben az országuk és több tagállam között a rövid távú tartózkodásra jogosító vízumok tekintetében megkötött vízummentességi megállapodások alapján.

A Bizottság a javaslatában azt a véleményt fogalmazta meg, hogy a kétoldalú „meghosszabbított tartózkodás” fogalmának megléte nem egyeztethető össze az EUMSZ 77. cikke (2) bekezdésének a) és c) pontjával, mivel a közös vízümpolitika nem alapulhat múltbeli kétoldalú megállapodásokon. A Bizottság emellett azzal érvelt, hogy a 20. cikk (2) bekezdésének végrehajtása gyakorlati nehézségeket vet fel és jogbizonytalanságot idéz elő a hatóságok és az utazók számára egyaránt, különösen amikor utóbbiak távozni készülnek a schengeni térségből. Ezenfelül a jövőbeli határregisztrációs rendszer egyértelmű szabályokat tesz szükségessé, és technikai okokból nem lehet figyelembe venni a kétoldalú vízummentességi megállapodások esetleges folytatólagos alkalmazását a tartózkodás engedélyezett időtartamának vizsgálata során. Ezért a javaslat ötéves átmeneti időszakot állapít meg a tagállamok számára ahhoz, hogy fokozatosan megszüntessék azt a hatást, amelyet a kétoldalú megállapodásaik gyakorolnak a harmadik országbeli állampolgárok schengeni térségen belüli tartózkodásának teljes időtartamára.

A delegációk határozottan ellenezték a meglévő kétoldalú megállapodások megszüntetésére vonatkozó elképzelést, mivel egyrészt az érintett harmadik országok állampolgárai nem jelentenek sem biztonsági, sem az illegális bevándorlással kapcsolatos veszélyt, másrészt pedig a vízummentességi rendelkezések gyakran beépülnek olyan globálisabb megállapodásokba is, amelyek újratárgyalása diplomáciai szempontból nehézségeket okozna, nem is beszélve arról a helyzetről, amikor az ilyen megállapodások viszonyossági alapon vízummentességet biztosítanak uniós polgárok számára.

Az elnökség javasolja, hogy

- a schengeni körutazói vízumról szóló rendelettervezet hatálya a kérelmezők meghatározott kategóriáira korlátozódjon, valamint*
- kérjék fel a Tanács előkészítő szerveit arra, hogy vizsgálják meg az SMVE 21. cikke (2) bekezdésének hatálya alá tartozó kétoldalú megállapodások kérdését, a jövőbeli határregisztrációs rendszert is figyelembe véve.*

III. Konklúzió

Felkérjük az Állandó Képviselők Bizottságát / a Tanácsot, hogy:

- járuljon hozzá a II. szakasz A. pontjában a vízumkódex átdolgozására vonatkozó átfogó megközelítéssel kapcsolatban tett javaslatához,
- járuljon hozzá a II. szakasz B. pontjában a vízumkódexet érintő konkrét kérdésekkel kapcsolatban tett javaslatokhoz,
- járuljon hozzá a II. szakasz C. pontjában a schengeni körutazói vízumról szóló javaslattal kapcsolatban tett javaslatokhoz,

a Tanács előkészítő szerveiben folytatandó további megbeszélések keretének kialakítása céljából.
