



Brüsszel, 2018. május 23.
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

Intézményközi referenciaszám:
2018/0061 (COD)

FELJEGYZÉS

Küldi:	az elnökség
Címzett:	az Állandó Képviselők Bizottsága / a Tanács / vegyes bizottság (EU– Izland/Norvégia és Svájc/Liechtenstein)
Tárgy:	Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Közöségi Vízumkódex (Vízumkódex) létrehozásáról szóló 810/2009/EK rendelet módosításáról

Bevezetés

1. A Bizottság 2018. március 14-én benyújtotta a Közöségi Vízumkódex (Vízumkódex) létrehozásáról szóló 810/2009/EK rendelet módosításáról szóló rendeletre vonatkozó jogalkotási javaslatot (7173/18).
2. A bolgár elnökség nem sokkal ezt követően megkezdte a szöveg vizsgálatát a tanácsi előkészítő szervek keretében. A vízum-munkacsoport öt szinte teljes ülést a javaslat megvitatásának szentelt, továbbá kitért az elnökség által előterjesztett, a delegációk szóbeli és írásbeli észrevételeit tükröző több kompromisszumos javaslatra ¹ is.
3. Mind a Coreper (2018. március 28.), mind a SCIFA (2018. május 16.) keretében tartottak irányadó vitát, hogy az említett munkacsoport iránymutatást kapjon bizonyos politikailag érzékeny kérdésekben.

¹ 7981/18, 8475/18 és 8800/18.

4. A jelenlegi elnökség alatt jelentős eredmények születtek a javaslat számos technikai aspektusa tekintetében, ezek közé tartozik a vízumdíj mértéke, a képviseleti megállapodások egyes vonatkozásai, a vízumkiadás eljárásai és feltételei, a kérelem vizsgálatára és a kérelemre vonatkozó döntés meghozatalára illetékes tagállam meghatározása, a többszöri beutazásra jogosító vízumok kiadása és a külső szolgáltatókkal való együttműködés.
5. A Bizottság javaslatának egyik alapvető eleme – a vízumpolitika és a visszafogadás közötti kapcsolat – ebben a szakaszban még lezáratlan kérdés, és további politikai iránymutatást kell biztosítani azon megoldás megtalálása érdekében, amelyről megállapodást lehet elérni.
6. A Bizottság új mechanizmus létrehozását javasolja, amely segítségével szigorúbb feltételek mellett lehet feldolgozni a vízumokat abban az esetben, ha valamely harmadik ország nem kielégítő mértékben működik együtt az irreguláris migránsok visszafogadása terén. Az említett kapcsolatnak a Vízumkódexben való kodifikálására vonatkozó javaslat tükrözi az e kérdésről még 2015-ben (a Vízumkódex átdolgozásának összefüggésében) folytatott vitát, továbbá ezt az összekapcsolást az IB Tanács a 2017. június 8-i következtetéseiben kifejezetten megemlíti.
7. Jelenleg az a lehetőség, hogy a vízumpolitika keretében a Vízumkódex rendelkezéseivel teljes összhangban különös intézkedéseket fogadjanak el abban az esetben, ha a visszaküldés területén fennáll az együttműködés hiánya, a 2017 májusában a tagállamok kormányai képviselői és a társult államok kormányainak képviselői által jóváhagyott úgynevezett „eszközáj” (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED) alapján áll fenn. Az ezen eljárás megindítását tesztelő első eset, Banglades (ahol végülis szükségtelennek minősült a vízumintézkedések meghozatala), bizonyította a mechanizmus kedvező megelőző hatását.
8. A Coreper 2018. március 28-i ülésén a delegációk széles körűen támogatták az összekapcsolódás jogi eszközben (azaz a Vízumkódexben) való kodifikálásának elvét, mint a jogbiztonság és az átláthatóság biztosításának módját. Sok delegáció ugyanakkor aggodalmát fejezte ki a bizottsági javaslatban szereplő következő két pont kapcsán: 1) nem voltak kellő mértékben kidolgozva a harmadik országokkal a visszafogadás terén folytatott együttműködés szintjének mérésére használandó mutatók, valamint 2) a döntéshozatali folyamat nem tükrözte megfelelően a határozat politikai természetét ahhoz, hogy a vízumpolitikát az alkupozíciót erősítésére lehessen használni.

9. A javaslat technikai szintű vizsgálata során a francia és a német delegáció benyújtotta hozzájárulását (8526/1/18 REV 1), amelyben alternatív megközelítést – pozitív ösztönzők bevezetése – javasolt, egyrészt a tekintetben, hogy miként kell a vízümpolitikával gyakorolt befolyást jobb eredmények elérésére használni az irreguláris migránsok visszaküldése terén, másrészt az új mechanizmus működésének a Vízumkódexbe való beillesztése vonatkozásában.
10. Jóllehet a kodifikáció elvét nem vitatja senki, négy elemet mégis alaposabban meg kell beszélni, hogy elfogadható kompromisszum jöhhessen létre a javaslat ezen alaprendelkezése tekintetében: (1) a követendő megközelítés (nevezetesen az, hogy csak egy negatív ösztönzőt vagy pedig pozitív és negatív ösztönzők ötvözetét kell-e előírni, (2) a harmadik országok együttműködése szintjének felmérésére használt mutatók, (3) a kiváltó mechanizmus, valamint (4) a döntéshozatali eljárás.

A megközelítés

11. Jóllehet a bizottsági javaslat „negatív” nyomásgyakorlással jár, amely során szigorúbb feltételeket kell alkalmazni azon harmadik országok állampolgáira, amelyek nem működnek együtt megfelelő mértékben a visszafogadás terén, Franciaország és Németország kívánatosabbnak tartaná a pozitív és negatív megközelítés ötvözetét, amely keretében további vízumösztönzőket kapnának az együttműködő harmadik országok állampolgárai, a nem együttműködő országok állampolgárai ezzel szemben nem részesülnének a Vízumkódexben foglalt egyes könnyítésekben, és a vízumfeldolgozás során szigorúbb feltételek vonatkoznának rájuk. A francia-német javaslatot alátámasztó fő elv az, hogy a vízümpolitikát arra szolgáló pozitív eszközként is célszerű lenne használni, hogy a harmadik országokat jobb együttműködésre ösztönözzük a visszaküldés területén és nem csupán büntetőeszközként az együttműködés elmulasztásának megtorlására.

12. A vízum-munkacsoport (2018. május 8-i) és a SCIFA (2018. május 16-i) ülésén folytatott megbeszélések során néhány delegáció megállapította, hogy a vegyes megközelítés némi értéktöbblettel bír, és hogy amennyiben sikerül kialakítani a pozitív és a negatív ösztönzők közötti helyes egyensúlyt, akkor ez a megoldás gazdagíthatná a vízumpolitikával biztosítható eszköztárat. Ugyanakkor néhány delegáció említést tett kételyeiről, és egyrészt hangsúlyozta, hogy a Vízumkódexben szereplő könnyítések már biztosítanak pozitív ösztönzőket, másrészt megállapította, hogy fennáll a – gyakran a visszafogadási megállapodásokért „cserébe” aláírt – vízumkönnyítési megállapodások értéktöbblete aláásásának a kockázata, továbbá felhívta a figyelmet az azon harmadik országokkal szembeni hátrányosan megkülönböztető hatásra, amelyek tekintetében a visszaküldési problémák nem relevánsak vagy amelyek mindig megfelelő szintű együttműködést ajánlottak, és amelyek nem kapnának semminemű könnyítést, mivel nem lehetne az együttműködés mértékének emelkedését rögzíteni, a delegáció megállapították emellett azt is, hogy nehézségekkel jár a már megadott „jutalmak” visszavonása, hogy a különböző listák gyakorlati kezelése összetett, és hogy fennáll az adminisztratív terhek növekedésének kockázata a tagállamok és konzulátusai számára, valamint hogy esetleg kedvezőtlen hatással járna a tagállamok államháztartására, ha esetlegesen a vízumdíjak csökkentését nagyszámú harmadik állam számára biztosítanák.

A fentiek fényében felkérjük a Corepert/a Tanácsot, hogy jelezze, mely megközelítés lenne előnyösebb:

- *a Bizottság által javasolt, negatív ösztönzőket alkalmazó megközelítés vagy*
- *a Franciaország és Németország által javasolt, a pozitív és a negatív ösztönzők ötvözetét alkalmazó megközelítés.*

A mutatók (25a. cikk (2) bekezdés)

13. A Bizottság javaslata három mutatót tartalmaz, amelyek alapján fel kell mérni a harmadik országok együttműködésének szintjét:
- a) a visszaküldési határozatok száma;
 - b) a tényleges visszaküldések száma, a kérdéses harmadik ország állampolgárai vonatkozásában kiadott visszaküldési határozatok százalékában kifejezve;
 - c) a harmadik ország által elfogadott visszafogadási kérelmek száma, a számára benyújtott ilyen kérelmek számának százalékában kifejezve.

A Bizottsága véleménye szerint a mutatóknak a lehető legnagyobb mértékben objektívnek kell lenniük, és olyan területekre kell vonatkozniuk, amelyek tekintetében elegendő adat áll rendelkezésre.

14. Az integrációs, migrációs és kiutasítási munkacsoport (kiutasítás) a 2018. április 26-i ülésén – amelyre vízumügyi szakértők is meghívást kaptak – megvizsgálta a kérdést. Számos delegáció arra az álláspontra helyezkedett, hogy további mutatókat kell bevezetni, különösen a harmadik országok által a visszaküldés és a visszafogadás terén felkínált együttműködés tekintetében. Az elnökség ennek alapján a vízum-munkacsoport 2018. május 7-i és 8-i ülésén benyújtott egy reális kompromisszumot (WK 5343/2018). Ez a kompromisszum bevezet egy negyedik mutatót is, amely tekintetében néhány elem (nem kimerítő jelleggel) fel van tüntetve:
- d) a visszaküldési eljárás különböző szakaszaiban a visszaküldési együttműködés területén folyó gyakorlati együttműködés szintje, például:
 - i. a tagállamok területén jogellenesen tartózkodó személyek azonosításához és az úti okmányok mielőbbi kiadásához nyújtott segítség;
 - ii. az uniós úti okmányok elfogadása;
 - iii. charterjáratok elfogadása;
 - iv. közös visszaküldési műveletek elfogadása.
15. Meg kell jegyezni, hogy e mutatók a kitoloncolásokhoz kapcsolódnak, mivel az uniós szinten jelenleg rendelkezésre álló adatok csak erre a kategóriára vonatkoznak. Nehéz meghatározni, milyen típusú együttműködés várható el a harmadik országoktól az önkéntes visszatérés esetén.
16. Figyelembe véve azt is, hogy az elnökségi kompromisszumos javaslatot nagyrészt az úgynevezett „Coreper-eszköztárban” már szereplő mutatójegyzék ihlette, a javaslat a vízum-munkacsoport fent említett ülésén nagy támogatottságot kapott.

A fentiek figyelembevételével felkérjük a Corepert/a Tanácsot annak megerősítésére, hogy az elnökségi kompromisszumos javaslat (WK 5343/2018) elfogadható-e.

A kiváltó mechanizmus (25a. cikk (2), (3) és (4) bekezdés)

17. A vízümpolitikának az uniós befolyás növelésére való felhasználását kiváltó mechanizmus fontos eleme a javaslatnak. Az elnökség véleménye szerint ugyanakkor a mechanizmusnak (1) gyors reagálást is lehetővé kell tennie az együttműködési szint hirtelen csökkenése, (illetve az e feljegyzés első kérdésére adott válasz függvényében az emelkedése) esetén, (2) működőképesnek kell lennie, vagyis lehetővé kell tenni a mechanizmus tényleges alkalmazását mindennemű nem kívánatos akadályozó tényező kiküszöbölésével, valamint ezzel egyidejűleg (3) tükröznie kell a meghozandó (érzékeny) határozat politikai jellegét, elkerülve mindennemű automatizmust.
18. A bizottsági javaslat szerint a – Bizottság által – meghozandó, azt megállapító esetleges határozatot, hogy egy adott harmadik ország nem működik együtt, illetve a vízümpolitikai intézkedések elfogadását ((5) bekezdés) a következő két tényező válthatja ki: a Bizottság (rendszeres) értékelése az adott ország együttműködési szintjéről ((2) bekezdés), illetve egy olyan tagállami értesítés ((3) bekezdés), amelyet a Bizottság köteles kivizsgálni egy hónapon belül ((4) bekezdés). A Bizottság e struktúrában belül értelemszerűen továbbra is szabadon eldöntheti, hogy a bizottsági eljárás keretében javasol-e vagy nem végrehajtási jogi aktust, attól függően, hogy miként értékeli a tagállam(ok)tól származó értesítést és milyen a vonatkozó mutatók alapján végrehajtott értékelése az adott harmadik országok visszafogadás terén folytatott együttműködéséről.
19. A francia-német hozzájárulás értelmében kidolgozottabb kiváltó mechanizmusra lenne szükség – ez nagyrészt az úgynevezett felfüggesztési mechanizmus² gondolatára épül –, amelynek keretében a tagállamok nagyobb szerepet kapnak oly módon, hogy rájuk hárul az a feladat, hogy a Bizottságnak politikai iránymutatást adjanak a vízümpolitikai intézkedések elfogadása és kidolgozása tekintetében. Ebben a struktúrában a két kiváltó alternatíva mellett (a Bizottság saját értékelése vagy a tagállam által küldött értesítés) egy harmadikra irányuló javaslat is szerepel: amennyiben a tagállamok egyszerű többsége állandósuló problémáról – illetve jelentős javulásról – szóló értesítést küld a Bizottságnak egy adott egyéves időszak alatt, akkor a Bizottságnak kötelessége lenne, hogy három hónapon belül végrehajtási jogi aktust fogadjon el, figyelembe véve a Tanácsban tartott magas szintű megbeszélések eredményét.

² Az Európai Parlament és a Tanács 2017. március 1-jei (EU) 2017/371 rendelete a külső határok átlépésekor vízumkötelezettség alá eső, illetve az e kötelezettség alól mentes harmadik országbeli állampolgárok országainak felsorolásáról szóló 539/2001/EK tanácsi rendelet módosításáról (a felfüggesztési mechanizmus felülvizsgálata) (HL L 061., 2017.3.8., 1. o.).

20. A tagállamoknak a mechanizmus beindításához szükséges egyszerű többségére vonatkozó küszöbérték – amely megegyezik az 539/2001/EK rendelet szerinti felfüggesztési mechanizmus keretében alkalmazottal – elegendő „kritikus többséget” képvisel ahhoz, hogy kötelezze a Bizottságot az eljárás megkezdésére, figyelembe véve azt, hogy ezt követően a bevett szavazási szabályt fogják alkalmazni a következő szakaszban meghozandó bármely intézkedés elfogadásához.

A két vázolt lehetőség figyelembevételével felkérjük a Corepert/a Tanácsot, hogy jelezzék, hogy támogatják-e azt, hogy a Bizottság által javasolt kiváltó mechanizmushoz társuljon a francia-német javaslat, amely szerint a tagállamok egyszerű többsége végrehajtási jogi aktus elfogadására kötelezheti a Bizottságot.

A döntéshozatali eljárás (25a. cikk (5) bekezdés)

21. Mind a Bizottság javaslata, mind a francia-német dokumentum megállapítja, hogy a harmadik országok állampolgáira – vagy állampolgár-kategóriáira – irányuló valamennyi intézkedést a Bizottság végrehajtási jogi aktusa révén kell elfogadni (azzal a különbséggel, hogy a francia-német hozzájárulás nagyobb szerepet biztosít a tagállamok számára, amennyiben a tagállamok egyszerű többsége a tanácsi szintű előzetes megbeszélések keretében megküldheti értesítését, amelyet a Bizottságnak figyelembe kell vennie a végrehajtási jogi aktus előterjesztésekor). Ezzel összefüggésben meg kell jegyezni, hogy a vízum-munkacsoportnak benyújtott módosított elnökségi szöveg (8800/18) a Vízumkódex 52. cikkének (2) bekezdésébe beillesztette a véleménynyilvánítás hiányára vonatkozó rendelkezést, amely értelmében a minősített többségnek a vízumokkal foglalkozó bizottságban fennálló hiánya esetén a Bizottság nem fogadhat el végrehajtási jogi aktust.
22. Mindazonáltal mind a francia-német dokumentum, mind a vízum-munkacsoport 2018. május 18-i ülésének résztvevői visszautaltak arra a lehetőségre, hogy a Tanács – az EUMSZ 291. cikkének (2) bekezdésében előírtaknak megfelelően – elfogadhat végrehajtási jogi aktust, amely opciót az elnökség egy dokumentumban (9139/18) tovább részletezi.

A fentiek fényében és szem előtt tartva egyrészt azt, hogy ez a kérdés a jogszabályról folytatandó, közelgő intézményközi tárgyalások során érzékeny pont lesz, másrészt pedig a más jogi eszközökben biztosított hasonló mechanizmusok keretében nyújtott megoldásokat, felkérjük a Corepert/a Tanácsot, hogy jelezzék, hogy mely megoldást részesítik előnyben:

- *a Tanács által elfogadott végrehajtási jogi aktusra vonatkozó opciót vagy*
- *a Bizottság által elfogadott végrehajtási jogi aktusra vonatkozó opciót.*

Konklúzió

23. Felkérjük a Corepert/a Tanácsot, hogy válaszoljon a fenti kérdésekre és adjon iránymutatást a további munkához annak érdekében, hogy a Vízumkódexről szóló javaslatra vonatkozó tárgyalási megbízást el lehessen fogadni.
