



Brüsszel, 2018. május 29.
(OR. en)

9484/18

Intézményközi referenciaszám:
2018/0061 (COD)

VISA 126
MIGR 71
COMIX 283
CODEC 887

FELJEGYZÉS

Küldi:	az elnökség
Címzett:	a Tanács / a miniszteri szintű vegyes bizottság
Előző dok. sz.:	9043/18
Tárgy:	Javaslat – Az Európai Parlament és a Tanács rendelete a Közös Vízumkódex (vízumkódex) létrehozásáról szóló 810/2009/EK rendelet módosításáról

Bevezetés

1. A Bizottság 2018. március 14-én benyújtotta a Közös 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 javaslatra¹ 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 vízumkiadásra vonatkozó eljárások és feltételek, 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, amelynek értelmében szigorúbb feltételek lépnek életbe a vízumok feldolgozása tekintetében 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 kérdéssel 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 „eszközár” alapján áll fenn. Az ezen eljárás megindítását tesztelő első eset, Banglades (ahol végül is sürgősségnek 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 vízumpolitika befolyásgyakorlásként való felhasználásáról hozott döntés politikai jellegét.

9. A javaslat szakértői 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, és a Coreper 2018. május 29-i ülésén egyértelmű válaszokat adtak egyrészt a harmadik országok együttműködése szintjének felmérésére használt mutatók, másrészt az aktiváló mechanizmus kérdését illetően, két elem mégis alaposabb megbeszélést igényel ahhoz, hogy elfogadható kompromisszum jöhessen létre a javaslat e kulcsfontosságú rendelkezése tekintetében: (1) a követendő megközelítés (nevezetesen az, hogy csak egy negatív ösztönzőt vagy pedig pozitív és negatív ösztönzők ötvözetét kell-e előírni, valamint (2) a döntéshozatali eljárás.

A megközelítés

11. Míg a Bizottság „negatív” nyomásgyakorlást javasol, amelynek során szigorúbb feltételeket kell alkalmazni azon harmadik országok állampolgáira, amelyek nem működnek együtt megfelelő mértékben a visszafogadás terén, addig Franciaország és Németország kívánatosabbnak tartaná a pozitív és negatív megközelítés ötvözetét, amelynek keretében az együttműködő harmadik országok állampolgáira további ösztönzők vonatkoznának a vízumok tekintetében, míg a nem együttműködő országok állampolgárai 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 annak a kockázata, hogy ez aláássa a – gyakran a visszafogadási megállapodásokért „cserébe” aláírt – vízumkönnyítési megállapodásokban rejlő értéktöbbletet, 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 tanúsítottak, és amelyek nem kapnának semminemű könnyítést, mivel nem lehetne az együttműködés mértékének emelkedését rögzíteni; a delegációk 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 konzulátusaik számára, valamint hogy esetleg kedvezőtlen hatással járna a tagállamok költségvetésére, ha esetlegesen a vízumdíjak csökkentését nagyszámú harmadik állam számára biztosítanák.

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

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

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

13. 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. A Coreper 2018. május 29-i ülésén világossá vált, hogy nagyon széles körű támogatást élvez az a francia–német elképzelés, hogy a Bizottság által javasolt mechanizmust egy új aktiváló mechanizmussal kell kiegészíteni, nevezetesen azzal, hogy a tagállamok egyszerű többsége valamely – egy adott egyéves időszak alatt – állandósuló problémáról értesítést küld a Bizottságnak, amely esetben a Bizottságnak kötelessége lenne, hogy három hónapon belül végrehajtási jogi aktust fogadjon el. Ezzel összefüggésben meg kell továbbá 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.

14. 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 jogszabályról folytatandó, közelgő intézményközi tárgyalások során érzékeny kérdés lesz, másrészt pedig a más jogi eszközökben biztosított hasonló mechanizmusok keretében nyújtott megoldásokat, felkérjük a Tanácsot, hogy jelezze, mely megoldást részesíti előnyben:

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

Konklúzió

15. Felkérjük 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.
