AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 7.7.2004
COM(2004) 437 végleges

2004/0141 (CNS)

Javaslata

TANÁCSI RENDELET

az 539/2001/EK rendeletnek a viszonossági mechanizmus tekintetében való módosításáról

(előterjesztő: a Bizottság)

INDOKOLÁS

Az 539/2001/EK rendelet 1. cikkének 4. bekezdésében szereplő viszonossági mechanizmus a rendelet II. számú mellékletében rögzített listán (pozitív lista) szereplő harmadik ország által valamely tagállam állampolgáraival szemben bevezetett vízumkötelezettség esetén alkalmazandó. A mechanizmus a szóban forgó harmadik országgal szemben az „áldozat" tagállam kérésére közös választ helyez kilátásba, amely egymást követő lépések sorozatából áll (a tagállam, melynek állampolgárait a vízumkötelezettség érinti, értesítést küld, a Tanács ellentétes határozatának hiányában a tagállamok ideiglenesen bevezetik a vízumkötelezettséget a szóban forgó harmadik ország állampolgáraival szemben, a vízumkötelezettség ideiglenes bevezetése kihirdetésre kerül a Hivatalos Lapban való közzététele, a Bizottság megvizsgálja a Tanács, illetve egy tagállam kérését, hogy a harmadik ország a rendelet pozitív listájáról a negatív listára kerüljön át).

Ez a mechanizmus eredetileg nem szerepelt a Tanács 2000. január 26-i kezdeti ajánlásában, hanem a Tanácson belüli munkák fejlődésének eredménye. Tekintettel a tagállamok kívánságára, hogy teret nyújtsanak a viszonosságnak, a Bizottság a 2000. szeptember 21-i módosított javaslatában egy 4. bekezdést fűzött az 1. cikkhez. A javasolt viszonossági mechanizmus, mely tükrözte és megfogalmazta a tagállamok Tanácsnak tett javaslatait, végül szinte teljes mértékben újra bekerült a Tanács által elfogadott 539/2001/EK rendeletbe.

Az 539/2001/EK rendelet hatályba lépése után közel három év elteltével sem alkalmazták még soha a viszonossági mechanizmust. Indokolt megvizsgálni ennek okait, a Bizottság hivatalainak a vízum terén fennálló viszonosságról szóló munkadokumentumának megállapításaira támaszkodva[1], és törvényi kiigazítást ajánlani.

Először is meg kell állapítani, hogy noha néhány tagállam vagy csatlakozó állam állampolgárai az 539/2001/EK rendelet pozitív listáján szereplő harmadik országok által vízumkötelezettségnek vannak alávetve (Egyesült Államok/Görögország; Brunei/Ausztria, Finnország, Görögország, Portugália, Izland; Venezuela/Finnország; Guatemala/Izland) ezek az államok tartózkodtak a viszonossági mechanizmus megindításától, pedig csak nekik van joguk a mechanizmus beindítására, és teljes szabadsággal dönthetnek annak alkalmazásáról vagy nem alkalmazásáról.

A tagállamok hozzáállására kétség kívül az a magyarázat, hogy a mechanizmus túl szigorú. A mechanizmus második lépése (a vízumkötelezettség valamennyi tagállam általi ideiglenes jellegű bevezetése a szóban forgó harmadik országgal szemben), a kvázi automatikus jellegénél fogva visszatartja a tagállamokat a mechanizmus alkalmazásától attól félve, hogy még nagyobb válságot idéznek elő, akár az érintett harmadik országgal fennálló külkapcsolatok terén, akár belföldön. Valóban, a mechanizmus második lépése csak a Tanács minősített többséggel hozott határozata által bukhat meg. A viszonossági mechanizmus sémájában egy ilyen határozat meghozatala mindenképpen az érintett tagállammal szembeni szolidaritás elutasításának minősülne a tagállamok részéről.

Ez az első következtetés, amely a szolidaritási mechanizmus helytelen voltára mutat rá, megerősítést nyer az Unió kibővítésének fényében. Az új tagállamok 2004. május 1-je után hivatkozhatnak az 539/2001/EK rendelet 1. cikkének 4. bekezdésében leírt helyzetre azokkal a harmadik országokkal szemben, amelyek a tagállamok állampolgárait továbbra is

[1] IB-B-1(2004)1372, 2004.2.18.

vízumkötelezettségnek vetik alá. Valamennyi új tagállamnak jogilag módjában áll az, hogy több harmadik országgal szemben a viszonossági mechanizmushoz folyamodjon. A viszonossági mechanizmus 2001 óta megállapított hiányosságai és kockázatai így sajátosan kiéleződnek a bővítés kontextusában és még inkább szükségszerűvé teszik a mechanizmus felülvizsgálatát.

Egy ilyen felülvizsgálatnak nem célja a vízumkérdés kapcsán az 539/2001/EK rendeletben a viszonosság eltörlésével a közös politikában jellemző szolidaritás gyengítése. A viszonosság a vízumpolitika alapvető elve és hivatkozási kritérium, (felsorolásukat lásd a rendelet 5. bevezető hivatkozásában), melyet figyelembe kell venni az 539/2001/EK rendelethez csatolt, harmadik országokat tartalmazó listák rögzítésénél illetve megváltoztatásánál. Az ajánlás fő célja sokkal rugalmasabb, realistább műveleti mechanizmus bevezetése, melyet a gyakorlatban is használnak. A jelenlegi mechanizmus túlságosan maximalista és politikai kockázatokkal terhes ahhoz, hogy hasznos szerepet tölthessen be, mivel a viszonosság politikai vonatkozásával nem számol. Vakon előnyben részesíti a megtorlást azáltal, hogy teljesen figyelmen kívül hagyja a kérdés diplomáciai megközelítését annak ellenére, hogy a pozitív és a negatív listát rögzítő kritériumok közül egynek sincs abszolút értéke. A kritériumok megállapítása valójában „esetenkénti súlyozott mérlegelés alapján történik az Uniónak az illegális bevándorláshoz, a közrendhez és a biztonsághoz, valamint harmadik országokkal fenntartott külkapcsolataihoz fűződő viszonyát, valamint a regionális összefüggéseket és a viszonosságot is figyelembe véve”.

Az ajánlott mechanizmus a korábbi rendszer egy alapvető hibájának orvoslását is célozza, azaz hogy az eljárást egyedül a harmadik ország által bevezetett vízumkötelezettséggel érintett tagállam indíthatta meg. A Bizottság úgy ítéli meg, hogy a közös vízumpolitikában egy viszonosság nélküli helyzet alapvető fontosságú, és ennek megfelelően az adott válaszhoz vezető közösségi szintű tárgyalás nem függhet egyetlen tagállam jóakaratától. Az alapelv, amelynek a közös vízumpolitikát irányítania kell, a valamennyi tagállam közötti szolidaritásra épülő viszonosság azokkal az intézkedésekkel szemben, amelyeket valamelyikükkel szemben vezetnek be. E szolidaritás biztosítása és a közösségi érdekek védelme érdekében elengedhetetlen egy olyan mechanizmus kialakítása, mely a Bizottság számára valóságos és hatékony tárgyalási eszközt nyújt, és amely összhangban van az Unió teljes külpolitikájával.

A fent említetteket figyelembe véve, a Bizottság a közös vízumpolitikában az alapvető viszonosság elvét hatékonyabban tiszteletben tartó mechanizmust ajánl.

A cikkek magyarázata:

1. cikk:

Észrevételek az 539/2001/EK rendelet 1. cikke 4. bekezdésének ajánlott megszövegezéséről:

A „bevezetés” kifejezés használata világosan jelzi, hogy a II. melléklet egyik harmadik országának olyan határozata által előidézett új helyzetről van szó, mely vízumkötelezettségnek veti alá egy vagy több olyan tagállam állampolgárait, amelyek korábban e kötelezettség alól mentesek voltak. A célból, hogy világosan kitűnjön, hogy a mechanizmusnak az új rendeletet megelőző, és az annak hatálybalépésekor fennálló helyzetekre is vonatkoznia kell, a 2. cikk külön rendelkezést tartalmaz.

- a) pont:

A viszonosság nélküli helyzetről való tájékozódást átláthatóvá és automatikussá kell tenni. Az érintett tagállam ezentúl köteles az ilyen helyzetet bejelenteni.

- b) pont:

Indokolt a jelenlegi rendelkező rész megszüntetése, mely túlságosan elősegíti a megtorlás lehetőségét azáltal, hogy azt tekinti „normális” válasznak, amelytől a Tanács eltérhet.

Ahhoz, hogy a megállapított viszonosság nélküli helyzettel szemben a legmegfelelőbb megoldás születhessen fontos, hogy a Bizottság lépéseket tegyen az adott harmadik állammal közösen a célból, hogy az adott állam újra vízummentességet alkalmazzon az érintett tagállam állampolgáraival szemben. A Bizottság e szerepe összhangban van azzal, hogy a vízumkötelezettség/vízummentesség terén a külső cselekvés kizárólagos közösségi hatáskörbe tartozik. A Bizottságnak megállapításairól a Tanács számára jelentést kell készítenie. A jelentés átadására a helyzet sürgősségéhez mérten rövid határidőn belül kell sort keríteni, reális határidőt biztosítva a körülmények felméréséhez és megfelelő diplomáciai lépések megtételéhez a vízummentesség újbóli bevezetése érdekében.

- c) pont:

Az ajánlott szövegezés azt a szándékot tükrözi, hogy a viszonossági mechanizmus az e kérdésben szokásos döntési sémákhoz a lehető legjobban hasonlítson. A Bizottság jelentésében javasolhatja a Tanácsnak az érintett harmadik országgal szemben a vízumkötelezettség ideiglenes jellegű bevezetését. Az ideiglenes vízumkötelezettségről a Tanácsnak minősített többséggel kell döntenie, és annak mindenképpen meg kell szűnnie abban a pillanatban, amikor a harmadik ország eltörli az intézkedését. A Tanács döntéséhez rövid határidő tűzésének az a célja, hogy biztosítsa egy olyan megfogant intézkedés hatékonyságát, amelynek adott esetben gyors reakciót kell lehetővé tennie a szóban forgó harmadik ország számára, azaz védintézkedésről van szó, melynek alkalmazása ideiglenes.

- d) pont:

A Bizottságnak azt a lehetőségét, hogy ideiglenes intézkedést javasoljon, a Tanácsnak korábban eljuttatott jelentés nem befolyásolhatja. Előfordulhat, hogy bizonyos körülmények szükségessé teszik az ideiglenes intézkedés javaslatának sürgős előterjesztését. Természetesen a Bizottság ajánlásának indokolásában kifejti, mely körülmények vezettek az eljárás előzetes jelentés nélküli megindításához. A Bizottság eljárását igazoló sürgősség szükségessé teszi, hogy a Tanács rövid határidőn belül nyilatkozzon.

- e) pont:

A vízumkötelezettségnek a c) és d) pontokban írtaknak megfelelően történő visszaállítása különös és ideiglenes intézkedés marad ami a szóban forgó harmadik országnak az 539/2001 rendelet pozitív listájáról a negatív listájára való áthelyezését illeti. Annak érdekében, hogy a nem viszonos helyzetben a harmadik ország biztosan válaszoljon, célszerű megjegyezni, hogy az áthelyezés lehetőségét az ideiglenes intézkedés nem befolyásolja. Amennyiben a harmadik ország válasz nélkül hagyja az ideiglenes intézkedést, a Bizottság rövid időn belül kezdeményezni fogja a harmadik ország I. mellékletbe való áthelyezését.

- f) pont:

Az eljárást akkor kell alkalmazni, ha a harmadik ország elhatározza, hogy megszünteti a vízumkötelezettséget. A séma a jelenlegi mechanizmus e) és f) pontjai. A vízumkötelezettség ideiglenes visszaállításának vége mindenesetre egybeesik a harmadik ország kiszabta vízumkötelezettség felszámolásának hatályba lépése időpontjával.

2. cikk:

A 2. cikk célja, hogy világosan előírja azt, hogy a mechanizmust a rendelet hatályba lépésekor megállapított helyzetre is alkalmazni kell. A rendelet arra kötelezi a tagállamokat, hogy jelezzék, amennyiben harmadik ország vízumkötelezettséget vezetett be velük szemben, azaz ha a II. melléklet egy vagy több állama a tagállam állampolgáraival szemben vízumkötelezettséget tart fenn. A vízumkötelezettség bevezetéséhez felvázolt modell szerint fontos szigorú értesítési határidőt rögzíteni az érintett tagállam számára. A mechanizmus különböző szabályai a vízumkötelezettség bevezetésére és fenntartására egyaránt alkalmazandók.

A vízumkötelezettség fenntartásának kérdését az 1. cikk nem tárgyalta, mivel olyan különleges helyzetről van szó, amely a rendelet hatályba lépésekor fog jelentkezni. Egy olyan, csak a jelenlegi rendszerről való áttérés során alkalmazandó ideiglenes intézkedésről van szó, mely meghagyja a választási lehetőséget az érintett tagállam számára, hogy viszonossági mechanizmussal éljen az új rendszerben. Ez minden tagállamot kötelez arra, hogy a harmadik ország által bevezetett vízumkötelezettséget bejelentse. A vízumkötelezettség fenntartása tehát nem kerül be az 539/2001-es számú rendelet rendelkező részébe, amely csupán a vízumkötelezettségnek harmadik országok általi bevezetésének jövőbeni eseteire vonatkozik.

2004/0141 (CNS)

Javaslata

A TANÁCS RENDELETE

az 539/2001/EK rendeletnek a viszonossági mechanizmus tekintetében való módosításáról

AZ EURÓPAI UNIÓ TANÁCSA,

tekintettel az Európai Közösséget létrehozó szerződésre, és különösen annak 62. cikke (2) bekezdés b) i) alpontjára,

tekintettel a Bizottság javaslatára[2],

tekintettel az Európai Parlament véleményére[3],

mivel:

(1) A Tanács 2001. március 15-i 539/2001/EK rendelete rögzíti a harmadik országok listáját, amelyek állampolgárai vízumkötelezettség alá esnek a tagállamok külső határainak átlépésekor és azok listáját, melyeknek állampolgárai e kötelezettség alól mentesek[4]. A rendelet 1. cikke 4. bekezdésében leírt mechanizmus alkalmatlannak bizonyult arra, hogy azokban a viszonosság nélküli helyzetekben, melyekben a II. mellékletben felsorolt harmadik ország, azaz olyan harmadik ország, melynek állampolgárai mentesek a vízumkötelezettség alól, vízumkötelezettséget tart fenn vagy vezet be egy vagy több tagállam állampolgáraival szemben. A viszonosság nélküli helyzeteket elszenvedő tagállamokkal szembeni szolidaritás megköveteli a mechanizmus adaptációját, hatékonyságának biztosítása érdekében.

(2) E viszonosság nélküli helyzetek súlyát figyelembe véve fontos, hogy e helyzetekről az érintett tagállam(ok) kötelező jelleggel beszámoljanak. Annak elérése érdekében, hogy a szóban forgó harmadik ország újból vízummentességet alkalmazzon az érintett tagállamok állampolgáraival szemben, ideje egy olyan mechanizmust létesíteni, amely gyorsan végrehajtható, különböző szintű és intenzitású mozzanatokat egyesít. Indokolt tehát az, hogy a Bizottság késedelem nélkül lépéseket tegyen a harmadik országgal szemben, jelentést készítsen és bármikor javasolhassa a Tanácsnak a vízumkötelezettség ideiglenes visszaállítását a szóban forgó harmadik ország állampolgáraival szemben. Az ideiglenes határozathoz folyamodás nem

[2] HL C […] szám […], […]o.
3 HL C […] szám […], […]o.
4 HL L 81. szám, 2001.03.21., 1.o.

akadályozhatja annak lehetőségét, hogy a szóban forgó harmadik országot az 539/2001/EK rendelet I. mellékletébe helyezzék át. Ezen kívül célszerű időrendet meghatározni az ideiglenes intézkedés hatályba lépése és aközött, hogy javasolják ország I. mellékletbe való áthelyezését.

(3) Indokolt, hogy amennyiben harmadik ország egy vagy több tagállam állampolgáraival szemben vízummentességet vezet be vagy állít vissza, automatikusan szűnjön meg az ideiglenes vízumkötelezettség, melyről a Tanács esetlegesen határozott.

(4) Következésképpen az 539/2001/EK rendelet módosításra kerül.

(5) Indokolt átmeneti rendszert biztosítani arra az esetre, ha egyes tagállamokra ennek a rendeletnek a hatályba lépésekor az 539/2001/EK rendelet II. mellékletében felsorolt harmadik országok részéről vízumkötelezettség érvényes. Izlandot és Norvégiát illetően a rendelet a schengeni vívmányok rendelkezéseinek továbbfejlesztését jelenti, az Európai Unió Tanácsa, az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság közötti megállapodása értelmében. A megállapodás szerint ezek az államok társulnak a schengeni vívmányok végrehajtása, alkalmazása és fejlesztése területén. Ezt az 1999. május 17-i megállapodás alkalmazásának egyes szabályaira vonatkozó 1999/437/EK határozat 1. cikkének A pontja szabályozza .

(6) Az Egyesült Királyságot és Írországot nem köti az 539/2001/EK rendelet. Ezek az államok tehát nem vesznek részt a rendelet elfogadásában, nem köti őket annak alkalmazása, illetve nincsenek annak alávetve.

(7) Ez a rendelet a schengeni vívmányokra épülő aktus, illetve ahhoz illeszkedik a csatlakozási szerződés 3. cikke 1. bekezdésének értelmében,

ELFOGADTA EZT A RENDELETET:

1. cikk

Az 539/2001/EK rendelet 1. cikkében a 4. bekezdést az alábbi szöveg váltja fel:

„4. Vízumkötelezettségnek a II. melléklet listáján szereplő harmadik ország által történő bevezetése egy tagállam állampolgáraival szemben az alábbi rendelkezések alkalmazását vonja maga után:

a) A harmadik ország általi bevezetés bejelentését vagy annak alkalmazását követő 10 napon belül az érintett tagállam írásban értesíti erről a Bizottságot; ezt az értesítést az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*, a C sorozatban teszik közzé;

b) A Bizottság azonnal lépéseket tesz a szóban forgó harmadik ország hatóságaival együtt a vízummentesség visszaállítása érdekében, és legkésőbb az értesítés közzétételétől számított hat hónapon belül jelentést készít erről a Tanácsnak;

c) Jelentése következtetéseinek fényében a Bizottság ideiglenes intézkedést ajánlhat a Tanácsnak, a szóban forgó harmadik ország állampolgáraival szembeni vízumkötelezettség időleges visszaállítását illetően. A Tanács az ajánlásról három hónapon belül minősített többséggel határoz.

d) A Bizottság, amennyiben igazoltnak látja, előzetes jelentés nélkül tehet a c) pontban megjelölt ajánlást. A c) pontban leírt eljárás erre az ajánlásra alkalmazandó.

e) A c) és d) pontokban megjelölt eljárások nem érintik a Bizottság arra vonatkozó jogosultságát, hogy ennek a rendeletnek a módosítására vonatkozó ajánlást terjesszen elő az érintett harmadik országnak az I. mellékletbe való áthelyezését illetően. Bármely oknál fogva abban az esetben, ha a c) és d) pontokban foglaltakhoz hasonló ideiglenes intézkedésről határozat született, a rendelet módosításáról szóló ajánlást a Bizottság az ideiglenes intézkedés hatálybalépésétől számított legkésőbb hat hónap elteltével terjeszt elő.

f) Amikor a harmadik ország felszámolja a vízumkötelezettséget, a tagállam jelzi ezt a Bizottságnak. Ez az értesítés az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*, a C sorozatban kerül közzétételre. Az esetleges, a c) pontnak megfelelő vízumkötelezettség visszaállítása automatikusan megszűnik az érintett harmadik ország által bevezetett vízumkötelezettség felszámolásának hatályba lépési időpontjában;

2. cikk

Azok a tagállamok, amelyeknek állampolgárai e rendelet hatályba lépésének időpontjában vízumkötelezettség alá esnek az 539/2001/EK rendelet II. mellékletében szereplő valamely harmadik ország részéről, erről írásban értesítik a Bizottságot a hatályba lépést követő 10 napon belül. Ez az értesítés az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*, a C sorozatban kerül közzétételre.

Az 539/2001/EK rendelet 1. cikke 4. bekezdése b)-től f) pontjainak rendelkezései a rendelet által módosított formában kerülnek alkalmazásra.

3. cikk

Ez a rendelet az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* való közzétételének napját követő huszadik napon lép hatályba.

Ez a rendelet teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban az Európai Közösséget létrehozó szerződésnek megfelelően.

Kelt Brüsszelben, […]

a Tanács részéről
az elnök
[…]