

Bruksela, 28 września 2015 r.
(OR. en)

12382/15

LIMITE

VISA 314
CODEC 1248
COMIX 435

Międzyinstytucjonalne numery
referencyjne:
2014/0094 (COD)
2014/0095 (COD)

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Komitet Mieszany
Nr dok. Kom.:	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)
Dotyczy:	Pakiet wizowy – Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnego kodeksu wizowego (kodeks wizowy) (wersja przekształcona) – Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wizę objazdową

I. Bieżąca sytuacja

W dniu 2 kwietnia 2014 r. Komisja przedstawiła tzw. pakiet wizowy, na który składają się wniosek przekształcający rozporządzenie w sprawie wspólnotowego kodeksu wizowego¹ (zwanego dalej „kodeksem wizowym”) oraz wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wizę objazdową².

¹ Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 810/2009 ustanawiające wspólnotowy kodeks wizowy (kodeks wizowy) (zob. 8401/14).

² Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wizę objazdową i zmieniającego Konwencję wykonawczą do układu z Schengen oraz rozporządzenia (WE) nr 562/2006 i (WE) nr 767/2008 (zob. 8406/14).

W projekcie rozporządzenia przekształcającego **kodeks wizowy** uwzględniono rosnące polityczne znaczenie faktu, że polityka wizowa pozytywnie wpływa na szeroko pojętą gospodarkę Unii Europejskiej, zwłaszcza na turystykę. Przekształcone rozporządzenie ma być spójniejsze z pro wzrostowymi celami strategii „Europa 2020”, ma się przyczynić do wzrostu gospodarczego, a jednocześnie ma pozostać spójne z innymi politykami Unii, np. w dziedzinie stosunków zewnętrznych, handlu, edukacji, kultury oraz turystyki.

Aby tak się stało, zaproponowano szereg zmian, które mają ułatwić przemieszczanie się legalnym podróżnym oraz uprościć ramy prawne z myślą o państwach członkowskich. Ułatwienia proceduralne przyznano też nowym kategoriom osób ubiegających się o wizę. Niektóre ułatwienia miałyby zastosowanie do wszystkich wnioskodawców, inne zaś tylko do niektórych: „wnioskodawców zarejestrowanych w VIS”, „osób regularnie podróżujących zarejestrowanych w VIS” oraz „bliskich krewnych” obywateli Unii.

Jeżeli chodzi o projekt rozporządzenia w sprawie **wizy objazdowej**, ustanawia się w nim nowy typ wizy – tytułową wizę objazdową. Wypełniono tym samym lukę prawną: wprowadzono nowe zezwolenie dla osób mających uzasadniony interes lub uzasadnioną potrzebę przebywania w strefie Schengen dłużej niż 90 dni, ale nie na tyle długo, by osiedlić się w którymś z państw członkowskich. Jest to rozwiązanie dla pewnych kategorii osób o uzasadnionym interesie lub uzasadnionej potrzebie (takich jak artyści występujący na żywo czy sportowcy i ich ekipy) przemieszczających się pomiędzy państwami członkowskimi. Dozwolony pobyt w strefie Schengen wynosiłby maksymalnie rok – z możliwością przedłużenia o kolejny rok – ale na każde państwo członkowskie przypadałoby maksymalnie 90 dni w dowolnym 180-dniowym okresie. Ważny z punktu widzenia wniosku może być przyszły ogólnounijny system wjazdu/wyjazdu, który pozwoli obliczać długość dozwolonego pobytu wszystkich obywateli państw trzecich.

Jeżeli chodzi o prace w Parlamencie Europejskim, sprawozdawcą wniosku przekształcającego kodeks wizowy jest Juan López Aguilar (LIBE, S&D), a wniosku ustanawiającego wizę objazdową – Brice Hortefeux (LIBE, PPE). W dniu 14 września na forum komisji LIBE przedstawiono projekty sprawozdań. Głosowanie nad poprawkami do obu wniosków najprawdopodobniej odbędzie się w dniu 13 października 2015 r.

Jeżeli chodzi o prace w Radzie, pierwsze czytanie projektu przekształcającego kodeks wizowy Grupa Robocza ds. Wiz rozpoczęła w czerwcu 2014 r., a projektu ustanawiającego wizę objazdową – w październiku 2014 r. Dyskusje koncentrowały się wokół ułatwień uznanych za szczególnie problematyczne i wymagających odpowiednich rozwiązań. Głównym założeniem Rady jest znaleźć równowagę pomiędzy pobudzaniem wzrostu gospodarczego poprzez turystykę w Unii Europejskiej a zapobieganiem nieuregulowanej imigracji i zagrożeniom dla bezpieczeństwa.

Komitet Stałych Przedstawicieli przeanalizował te kwestie w dniu 24 września 2015 r. na podstawie dok. 11858/15. Opierając się na tej analizie, prezydencja opracowała niniejszy dokument z myślą o dalszej dyskusji na forum Komitetu Stałych Przedstawicieli i na forum Rady.

II. Kwestie nierozstrzygnięte

A. Całościowe podejście do wniosku przekształcającego kodeks wizowy

Przed przeanalizowaniem nierozstrzygniętych kwestii, które uchodzą za delikatne i w których szybszym omówieniu znacznie pomogłyby polityczne wskazówki ze strony ministrów, należy zastanowić się nad całościowym podejściem do wniosku przekształcającego kodeks wizowy.

Wniosek ten ma przede wszystkim pozytywnie wpłynąć na szeroko pojętą gospodarkę Unii Europejskiej, a zwłaszcza na turystykę, gdyż upowszechni część ułatwień, które przysługują legalnym podróżnym objętym obowiązkiem wizowym. Ułatwienia te (m.in. niższe opłaty dla niektórych kategorii osób oraz prostsze procedury) w kilku przypadkach już zostały przyznane – drogą umów o ułatwieniach wizowych między UE a konkretnymi państwami trzecimi, zawartych równoległe z umowami o readmisji. Unijne ułatwienia wizowe w dużej mierze miały być zachętą dla państw trzecich do równoczesnego zawarcia umów o readmisji. W myśl umów o readmisji druga strona musi przyjąć z powrotem nie tylko swoich obywateli, lecz także obywateli innych państw trzecich, którzy wjechali do UE z jej terytorium.

W „Europejskim programie w zakresie migracji” Komisja zaznaczyła w kontekście powrotów, że zmodyfikuje swoje podejście do umów o readmisji i za priorytetowe uzna kraje, z których najczęściej pochodzą migranci o nieuregulowanym statusie.

W konkluzjach z 25–26 czerwca 2015 r. Rada Europejska skupiła się na trzech kluczowych aspektach, które wymagają równoległych prac: relokacja/przesiedlanie, powroty/readmisja/reintegracja oraz współpraca z krajami pochodzenia i tranzytu. Stwierdziła, że należy uruchomić wszystkie narzędzia pozwalające propagować readmisję migrantów o nieuregulowanym statusie do krajów pochodzenia i tranzytu, przy czym należy się oprzeć na koncepcjach przedstawionych przez Komisję na posiedzeniu Rady w dniu 16 czerwca¹: Komisja miałaby zadbać, aby jak najszybciej zostały skutecznie wcielone w życie zobowiązania readmisyjne, zwłaszcza zobowiązania podjęte w ramach umowy z Kotonu, oraz aby przyspieszyć i jak najszybciej zakończyć trwające negocjacje w sprawie umów o readmisji, a równocześnie rozpocząć negocjacje z innymi państwami trzecimi.

Być może należałoby się zastanowić, czy wprowadzenie ułatwień wizowych – zwyczajowo przyznawanych drogą umów – do kodeksu wizowego to najlepsze z działań w tym kontekście i w tym momencie.

Prezydencja proponuje, by Rada zastosowała spójne, całościowe podejście polityczne, w pełni uwzględniając bieżące starania w zakresie readmisji, bezpieczeństwa i granic, a jednocześnie kontynuując prace nad pozytywnym oddziaływaniem polityki wizowej na szeroko pojętą gospodarkę Unii Europejskiej, a zwłaszcza na turystykę.

B. Szczegółowe kwestie związane z przekształceniem kodeksu wizowego

Prezydencja przedkłada następujące kwestie:

1) Obowiązkowe wydawanie wizy wielokrotnego wjazdu ważnej trzy przez lata lub przez pięć lat osobom regularnie podróżującym zarejestrowanym w VIS (art. 21 ust. 3 i 4)

W myśl wniosku Komisji konsulaty miałyby wydawać osobom regularnie podróżującym zarejestrowanym w VIS, które zgodnie z prawem wykorzystały dwie poprzednie wizy, wizę wielokrotnego wjazdu ważną przez trzy lata. Jeżeli i ją wykorzystałyby zgodnie z prawem, otrzymywałyby wizę wielokrotnego wjazdu ważną przez pięć lat – o ile złożyłyby wniosek nie później niż rok po wygaśnięciu wizy trzyletniej.

¹ Zob. dok. 10170/15.

Znaczna większość delegacji nie zgadza się na to, by – jeżeli spełnione zostały wszystkie warunki – konsulatory były zmuszone wydać wizę wielokrotnego wjazdu (tzn. mogłyby albo wydać taką wizę, albo nie wydawać wizy wcale), nawet jeśli wnioskodawca o to nie wystąpi, bez możliwości decydowania o okresie jej ważności. Niektóre delegacje wniosły o to, by można było dostosowywać okres ważności wizy wielokrotnego wjazdu do konkretnych potrzeb i wymagań wnioskodawcy i wydawać wizy o krótszej ważności.

Komisja tymczasem zwraca uwagę, że zaproponowane przez nią podejście pozwoliłoby zharmonizować praktyki i zapobiec wykorzystywaniu różnic w przepisach (tzw. *visa shopping*). Argumentuje też, że odciążałoby to konsulatory, które miałyby do rozpatrzenia mniej wniosków.

Przypomina także, że podejście to przysłużyłoby się gospodarczemu celowi wniosku, ponieważ osoby podróżujące w dobrej wierze mogłyby częściej przyjeżdżać do UE w celach wypoczynkowych bądź biznesowych.

Wobec powyższego prezydencja proponuje, by:

- *wydawanie wiz wielokrotnego wjazdu osobom regularnie podróżującym zarejestrowanym w VIS nie było obowiązkowe, a samo wydawanie wiz wielokrotnego wjazdu zakładało pewną uznaniowość, tak by można było wziąć pod uwagę względy polityczne, jak np. zagrożenie dla bezpieczeństwa czy współpraca w dziedzinie readmisji, oraz*
- *w związku z tym pozwolić konsułatom ustalać ważność wizy wielokrotnego wjazdu na okres krótszy niż zaproponowane przez Komisję 3 lata lub 5 lat.*

2) Skreślenie obecnego art. 15 kodeksu wizowego o podróżnym ubezpieczeniu medycznym

We wniosku Komisja zaproponowała, by znieść wymóg wykazania przez osobę ubiegającą się o wizę, że posiada odpowiednie, ważne podróżne ubezpieczenie medyczne; uważa, że celowość tego rozwiązania nigdy się nie potwierdziła.

Znaczna większość delegacji zdecydowanie sprzeciwiła się tej zmianie i domagała się przywrócenia tego przepisu. Z uwagi na doniesienia o znacznych nieuregulowanych długach szpitalnych za świadczenie usług zdrowotnych na rzecz „cudzoziemców” delegacje apelują, by obecny system ulepszyć, a nie likwidować.

Wobec powyższego prezydencja proponuje, by:

- *przywrócić artykuł o podróжным ubezpieczeniu medycznym oraz*
- *polecić organom przygotowawczym Rady, by zastanowiły się, jak ulepszyć obecny system.*

3) Zakres definicji: „bliscy krewni” obywateli Unii (art. 2 ust. 7)

Komisja zaproponowała przepisy mające ułatwić składanie wizyt przez bliskich krewnych u obywateli Unii mieszkających na terytorium państwa członkowskiego, którego są obywatelami, oraz u obywateli Unii mieszkających w państwie trzecim i chcących wspólnie z tymi krewnymi odwiedzić państwo członkowskie, którego są obywatelami. Należy pamiętać, że niektóre niedawno zawarte umowy o ułatwieniach wizowych przewidują już taką możliwość. Bliscy krewni obywateli Unii to jedna z nowo wprowadzonych kategorii wnioskodawców, której przysługiwałby szereg ułatwień proceduralnych. Termin „bliscy krewni” oznacza małżonków, dzieci, rodziców, osoby sprawujące władzę rodzicielską, dziadków i wnuki.

Wiele delegacji wyraziło wątpliwości lub sprzeciw wobec utworzenia tej nowej kategorii, głównie dlatego że definicja obejmuje zbyt wiele osób i wykracza poza przepisy dyrektywy 2004/38/WE¹. Dyrektywa ta przewiduje z jednej strony warunki korzystania przez obywateli Unii i członków ich rodzin z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, a z drugiej strony – ich prawo do stałego pobytu na terytorium państwa członkowskiego.

Dyrektywa definiuje członków rodziny jako: (i) współmałżonka, (ii) partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski, (iii) bezpośrednich zstępnych obywatela Unii oraz bezpośrednich zstępnych współmałżonka lub partnera, o ile nie ukończyli 21 roku życia lub pozostają na utrzymaniu, a także (iv) bezpośrednich wstępnych obywatela Unii oraz bezpośrednich wstępnych współmałżonka lub partnera, o ile pozostają na utrzymaniu. Choć ułatwienia proceduralne dla członków rodziny przewidziane w przedmiotowym wniosku są wzorowane na ułatwieniach już przewidzianych w dyrektywie 2004/38/WE, ułatwienia dla „bliskich krewnych” są we wniosku Komisji szersze.

Wobec powyższego prezydencja proponuje, by:

- *zakres definicji „bliscy krewni” obywateli Unii ograniczyć do „członków rodziny” zdefiniowanych w dyrektywie 2004/38/WE.*

4) Obowiązkowe reprezentowanie państw członkowskich (art. 5 ust. 2)

Obecnie państwa członkowskie muszą ze sobą współpracować, by nie dochodziło do sytuacji, w których nie można rozpatrzyć wniosku wizowego ani wydać decyzji w jego sprawie, gdyż państwo członkowskie będące – w myśl kodeksu wizowego – państwem właściwym nie ma swojej placówki ani nie jest reprezentowane w państwie trzecim, w którym wnioskodawca składa wniosek wizowy. Aby wnioskodawca nie musiał udawać się do państwa trzeciego, w którym właściwe państwo członkowskie ma placówkę lub jest reprezentowane, Komisja zaproponowała, by mógł on złożyć wniosek w konsulacie jednego z państw członkowskich, do których planuje pojechać, a jeżeli wariant ten nie wchodzi w grę – w konsulacie państwa członkowskiego pierwszego wjazdu, a we wszystkich innych przypadkach – w konsulacie dowolnego państwa członkowskiego mającego placówkę w danym państwie trzecim.

¹ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

Wiele delegacji wyraziło wątpliwości co do propozycji, by można było złożyć wniosek w dowolnym konsulacie mającym placówkę w państwie trzecim, ponieważ wiązałoby się to z nadmiernymi obciążeniami kadrowymi i finansowymi dla państw członkowskich mających szeroką sieć konsularną. Delegacje podkreślały też, że praktyka oparta na obecnie obowiązujących rozwiązaniach reprezentacyjnych jest satysfakcjonująca. W drodze kompromisu zaproponowały, by ewentualnie zawierać umowy dwustronne w celu rozszerzenia opieki konsularnej w konkretnych państwach trzecich.

Wobec powyższego prezydencja proponuje, by zachować obowiązujące przepisy o właściwości, dodając jednak możliwość zawierania przez państwa członkowskie umów dwustronnych w celu zapewnienia odpowiedniej opieki konsularnej.

C. Zakres zastosowania wniosku w sprawie wizy objazdowej

Wniosek przewiduje, że w zasadzie każdy obywatel państwa trzeciego mógłby ubiegać się o wizę objazdową, o ile przedstawiłby odpowiedni dowód, że zamierza przebywać na terytorium dwóch lub większej liczby państw członkowskich przez okres dłuższy niż 90 dni, ale nie dłużej niż 90 dni na terytorium każdego z nich.

Wiele delegacji zgłaszało poważne wątpliwości co do zakresu beneficjentów oraz możliwości kontrolowania ruchu podróżnych przy braku kontroli granicznych w strefie Schengen. Zaproponowano więc, by zawęzić zakres osobowy do wnioskodawców konkretnych kategorii, którzy mają uzasadniony interes lub uzasadnioną potrzebę podróżowania po strefie Schengen dłużej niż 90 dni.

Ponadto na mocy wniosku częściowo uchylony zostaje także art. 20 ust. 2 konwencji wykonawczej do układu z Schengen (zwanej dalej „konwencją”), zgodnie z którym jeżeli przed wejściem w życie konwencji (lub przed datą późniejszego przystąpienia państwa członkowskiego do układu z Schengen) państwo członkowskie zawarło dwustronną umowę o zniesieniu wiz z państwem trzecim umieszczonym w wykazie z załącznika II do rozporządzenia wizowego („wykaz bezwizowy”), może posłużyć się postanowieniami tej umowy, by przedłużyć bezwizowy pobyt obywatela tego państwa trzeciego na swoim terytorium poza trzy miesiące. Obywatel takiego państwa trzeciego (zwolniony z obowiązku wizowego) jest więc uprawniony do pobytu w strefie Schengen przez 90 dni, ale też przez dodatkowy okres przewidziany w umowach dwustronnych o zniesieniu wiz między konkretnymi państwami członkowskimi a swoim państwem trzecim. Oznacza to, że może on legalnie przebywać w strefie Schengen przez niemal nieograniczony okres, korzystając z postanowień umów o zniesieniu wiz krótkoterminowych między swoim państwem a różnymi państwami członkowskimi.

We wniosku Komisja uznała, że obowiązywanie dwustronnych możliwości „przedłużania pobytu” jest niezgodne z art. 77 ust. 2) lit. a) i c) TFUE, ponieważ wspólna polityka wizowa nie może się opierać na obowiązywaniu dwustronnych umów z przeszłości. Komisja argumentowała też, że realizacja art. 20 ust. 2 następczo rozwiązuje problemy praktyczne i stawia przed niepewnością prawa zarówno władze, jak i podróżnych, zwłaszcza mających opuścić strefę Schengen. Ponadto przyszły system wjazdu/wyjazdu będzie wymagał jednoznacznych zasad, a ze względów technicznych nie da się podczas weryfikowania długości dozwolonego pobytu uwzględnić ewentualnego dalszego stosowania dwustronnych umów o zniesieniu wiz. Dlatego we wniosku przewidziano dla państw członkowskich pięcioletni okres przejściowy, w trakcie którego miałyby stopniowo eliminować wpływ zawartych przez nie umów dwustronnych na całkowitą długość pobytu obywateli państw trzecich w strefie Schengen.

Delegacje zdecydowanie sprzeciwiły się wypowiedzeniu obowiązujących umów dwustronnych, ponieważ z jednej strony obywatele odnośnych państw trzecich nie stanowią zagrożenia pod względem bezpieczeństwa czy nielegalnej migracji, a z drugiej – przepisy o zniesieniu wiz często znajdują się w umowach ogólniejszych, które z dyplomatycznych względów trudno byłoby renegować, nie wspominając już o przypadkach, gdy w ramach wzajemności przewidują one zniesienie wiz dla obywateli UE.

Prezydencja proponuje, by:

- *ograniczyć zakres projektu rozporządzenia w sprawie wizej objazdowej do niektórych kategorii wnioskodawców oraz*
- *polecić organom przygotowawczym Rady, by przeanalizowały kwestię umów dwustronnych objętych art. 21 ust. 2 konwencji Schengen, uwzględniając też przyszły system wjazdu/wyjazdu.*

III. Podsumowanie

Komitet Stałych Przedstawicieli jest proszony o:

- zatwierdzenie propozycji z pkt II.A w sprawie całościowego podejścia do wniosku przekształcającego kodeks wizowy;
- zatwierdzenie propozycji z pkt II.B co do kwestii szczegółowych związanych z przekształceniem kodeksu wizowego;
- zatwierdzenie propozycji z pkt II.C co do wniosku ustanawiającego wizę objazdową,

tak by można było ustalić kierunek dalszych prac organów przygotowawczych Rady.
