

Bruksela, 12 grudnia 2024 r.
(OR. en)

16801/24

VISA 185
ASILE 128
MIGR 460
FRONT 337
IXIM 264
COMIX 507

WYNIK PRAC

Od:	Sekretariat Generalny Rady
Do:	Delegacje
Nr poprz. dok.:	16195/24
Dotyczy:	W kierunku bardziej strategicznego podejścia do polityki wizowej UE – Konkluzje Rady (12 grudnia 2024)

Delegacje otrzymują w załączeniu konkluzje Rady pt. „W kierunku bardziej strategicznego podejścia do polityki wizowej UE”, zatwierdzone przez Radę (ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych) 12 grudnia 2024 r.

Projekt konkluzji Rady

W kierunku bardziej strategicznego podejścia do polityki wizowej UE

1. Regulując wjazd obywateli państw trzecich do strefy Schengen i ułatwiając legalne podróżowanie, polityka wizowa UE odgrywa zasadniczą i podstawową rolę w ochronie integralności strefy Schengen i zwiększaniu jej odporności na wyzwania związane z migracją i bezpieczeństwem.

Jednocześnie polityka wizowa odgrywa ważną rolę w stosunkach międzynarodowych UE i stanowi istotną wartość zarówno dla państw trzecich, jak i dla UE, ponieważ ułatwia podróże, sprzyja kontaktom międzyludzkim, a także promuje turystykę i wzrost gospodarczy.

W szerszym kontekście geopolitycznym może ona wzmocnić bardziej zrównoważoną współpracę z krajami partnerskimi w ramach kompleksowych partnerstw, które wspierają interesy UE, przy jednoczesnym starannym uwzględnieniu potencjalnych skutków, w szczególności dla przepływów migracyjnych i problemów związanych z bezpieczeństwem. Rada docenia rolę polityki wizowej w dialogach na temat partnerstwa migracyjnego, zachęcając kraje pochodzenia i tranzytu do podjęcia reform, zintensyfikowania wysiłków na rzecz zwalczania nielegalnej migracji i dostosowania swoich polityk do unijnych przepisów migracyjnych i wizowych.

2. Rada podkreśla, że kiedy na jej forum są procedowane kwestie dotyczące wiz, w szczególności w dziedzinie polityki zagranicznej, należy w pełni uwzględniać aspekty migracji i bezpieczeństwa wewnętrznego. Rada podkreśla znaczenie strategicznego podejścia do polityki wizowej, zgodnie z którym decyzje powinny uwzględniać interesy wszystkich odpowiednich obszarów, w ścisłej współpracy między Komisją, Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Radą, aby utrzymać stabilną politykę wizową w przyszłości. Jest kwestią zasadniczą, aby decyzje dotyczące liberalizacji systemu wizowego lub ułatwień wizowych były opracowywane i przyjmowane w taki sposób, aby nie stwarzały zagrożenia dla bezpieczeństwa ani ryzyka migracyjnego.

W związku z tym Rada podkreśla, że UE musi stosować podejście obejmujące całą administrację rządową, zapewniając, aby – kiedy rozważa się podjęcie dialogu z państwem trzecim na temat liberalizacji systemu wizowego lub decyzji o liberalizacji tego systemu – na każdym etapie włączać w ten proces wszystkie odpowiednie organy przygotowawcze Rady, zwłaszcza te związane z wymiarem sprawiedliwości i sprawami wewnętrznymi, i w pełni uwzględniać implikacje polityczne. Obejmuje to opracowanie w przejrzysty sposób kryteriów odniesienia, aby zapewnić właściwe uwzględnianie zarówno kwestii polityki zagranicznej, jak i bezpieczeństwa wewnętrznego i czynników ryzyka związanych z migracją.

3. Ruch bezwizowy do UE jest przywilejem dla obywateli państw trzecich, przynoszącym im korzyści, ale również nakładającym na nich powinności, a jednocześnie jest to potężny unijny instrument, który należy wykorzystywać w bardziej strategiczny sposób. Rada podkreśla, jak ważne jest, by państwa trzecie, które uzyskały zwolnienie z obowiązku wizowego w ramach dialogu na temat liberalizacji systemu wizowego, stale spełniały ustalone kryteria odniesienia, tak by państwa te pozostały odpowiedzialnymi partnerami. Ponadto wszystkie państwa trzecie korzystające z bezwizowego dostępu do UE muszą stale spełniać kryteria zwolnienia z obowiązku wizowego zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2018/1806.
4. Rada z zadowoleniem przyjmuje wysiłki dyplomatyczne i aktywne zaangażowanie Komisji i ESDZ na rzecz przywrócenia wzajemności wizowej z państwami trzecimi zwolnionymi z obowiązku wizowego. W tym kontekście zasadnicze znaczenie ma zachowanie bezwizowego statusu państw członkowskich. Ponadto Rada, biorąc również pod uwagę ogólne stosunki z państwami trzecimi i interes UE, wyraża żywe zainteresowanie zapewnieniem równego i sprawiedliwego traktowania wszystkich obywateli UE podróżujących do państw trzecich.

5. Chociaż państwa członkowskie zgadzają się, że umowy o ułatwieniach wizowych pozostają kluczowymi instrumentami w stosunkach UE z państwami trzecimi, Rada potwierdza, że coraz większy nacisk kładzie się na strategiczne wykorzystanie takich umów w stosunkach zewnętrznych, w szczególności jako sposobu osiągnięcia szerszych celów Unii w innych obszarach polityki, zwłaszcza w kontekście polityki readmisji. Rezultat ten można osiągnąć w przyszłości poprzez umowy zawierające indywidualnie określone warunki dla poszczególnych krajów, co przysłużyłoby się interesom UE. Umowy o ułatwieniach wizowych nie powinny być jednak postrzegane jako z góry określony pierwszy krok ku liberalizacji systemu wizowego, lecz jako przedmiot samodzielnych decyzji samych w sobie. Ponadto obecna praktyka zawierania umów o readmisji równoległe z przyznawaniem ułatwień wizowych powinna pozostać kluczowym elementem tego procesu jako jego warunek wstępny.
6. Aby promować spójność i stabilność unijnej polityki wizowej, UE powinna skupić się przede wszystkim na efektywnym i skutecznym wykorzystaniu istniejących narzędzi oraz na ich dalszym wzmacnianiu i ulepszaniu. Narzędzia te obejmują między innymi mechanizm zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego, mechanizm przewidziany w art. 25a kodeksu wizowego, optymalne wykorzystanie wizowego systemu informacyjnego (VIS) oraz sprawne wdrożenie unijnych systemów informacyjnych.

Rada podkreśla znaczenie terminowego i skutecznego wdrożenia systemu wjazdu/wyjazdu (EES), europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) oraz zmienionego systemu VIS. Niezawodne działanie wszystkich tych systemów informacyjnych ma zasadnicze znaczenie dla zwiększenia bezpieczeństwa granic i sprostania wyzwaniom w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i migracji, w tym związanym z nadużywaniem ruchu bezwizowego i przekraczaniem dozwolonego okresu pobytu. Ocena funkcjonowania tych systemów w ramach interoperacyjności pomoże sformułować skuteczniejsze odpowiedzi UE na przyszłe wyzwania.

Rada zwraca również uwagę na rozbudowane ustawodawstwo przyjęte w odniesieniu do tych systemów informacyjnych oraz jego wdrażanie w nadchodzących latach, w tym cyfryzację procedur wizowych Schengen. Obecne tendencje w zakresie cyfryzacji, wraz z wdrożeniem ram interoperacyjności, w tym zautomatyzowanej oceny ryzyka i wykrywania wielokrotnych tożsamości, zapewnią szerszy zakres informacji na temat podróżnych. Te udoskonalone dane przyczynią się do dalszego ulepszenia procedur wizowych ze względu na ich potencjał w zakresie wykrywania i ograniczania nadużyć oraz do wspierania dyskusji i monitorowania w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego.

7. Rada liczy na szybkie przyjęcie zmienionego mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, który lepiej przygotuje UE do przeciwdziałania nadużyciom systemów ruchu bezwizowego, w tym zwłaszcza nadużyciom ze strony obywateli państw trzecich ubiegających się o ochronę międzynarodową. Rada wyraziła również poparcie dla wzmocnienia monitorowania i sprawozdawczości w odniesieniu do państw trzecich korzystających z bezwizowego dostępu do UE. Ta wzmocniona kontrola będzie ważna dla określenia potencjalnych wyzwań i stawienia im czoła oraz przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa i odporności Unii Europejskiej.
8. Rada podkreśla, że oprócz szybkiego przyjęcia zmiany mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, UE musi zachować czujność wobec istniejących i pojawiających się wyzwań, aby zapobiec nadużyciom unijnego systemu wizowego. Należy systematycznie monitorować te wyzwania i zajmować się nimi, w szczególności w celu zapewnienia, aby kraje zwolnione z obowiązku wizowego nie stały się ośrodkami nielegalnej migracji. W związku z tym dostosowanie przez państwa trzecie, zwłaszcza sąsiadujące z UE, polityki wizowej do systemu wizowego UE jest pilne i niezbędne w celu ograniczenia możliwych nadużyć i zapewnienia stabilności systemu ruchu bezwizowego między UE a tymi państwami. Dostosowanie polityki wizowej jest równie ważne w przypadku państw trzecich zaangażowanych w dialog z UE na temat liberalizacji systemu wizowego, który to dialog obejmuje to kryterium. UE powinna kontynuować działania dyplomatyczne i kontakty na wysokim szczeblu z państwami trzecimi, oczekuje od nich jednak namacalnego zobowiązania do podjęcia niezbędnych środków, by skutecznie przeciwdziałać nadużyciom.

9. Rada uznaje, że UE powinna podjąć dalsze kroki w celu ograniczenia ryzyka nadużywania wiz przez osoby ubiegające się o azyl. Aby ograniczyć liczbę przypadków, kiedy obywatele państw trzecich składają wnioski o azyl po wjeździe do strefy Schengen z wizą, oraz aby dysponować bardziej kompleksowymi danymi statystycznymi na temat tego zjawiska, Rada podkreśla potrzebę systematycznego korzystania z VIS przy procedurach azylowych i rejestrowania udanych identyfikacji osób ubiegających się o azyl. Praktyka ta zapewnia odpowiednie uwzględnienie historii wizowej osób ubiegających się o azyl i wzmacnia zdolność UE do skuteczniejszego zarządzania wnioskami o azyl. Ścisła współpraca i wymiana danych między organami wizowymi i azylowymi, wspieranie wymiany doświadczeń oraz integracja i analiza odpowiednich danych na szczeblu UE to niezbędne elementy skutecznego zarządzania azylem.

W tym kontekście istotne jest również, aby zmieniony system Eurodac jak najszybciej zapewnił odpowiednie ramy umożliwiające rejestrowanie rozszerzonego zakresu danych dotyczących osób ubiegających się o azyl. W tym celu Rada wzywa do dalszego wdrażania zmienionego systemu VIS wraz z systemem Eurodac, aby zapewnić skuteczną wymianę informacji między państwami członkowskimi na temat osób ubiegających się o wizę, co pomoże w identyfikowaniu potencjalnych wyzwań w zakresie bezpieczeństwa i migracji oraz umożliwi prowadzenie statystyki międzysystemowej. W perspektywie długoterminowej powiązane dane statystyczne będą dostarczane przez centralne repozytorium sprawozdawczo-statystyczne (CRRS) w ramach interoperacyjności. Do czasu osiągnięcia tego celu Rada zachęca jednak Komisję do dalszego analizowania możliwości lepszego wykorzystania zdolności agencji eu-LISA w zakresie dostarczania danych statystycznych, w tym analizy wspólnych danych, co mogłoby pomóc w identyfikowaniu zmieniających się tendencji i udoskonaleniu analizy ryzyka.

10. Dobrze funkcjonujący system powrotów i readmisji przyczynia się do zwalczania nielegalnej migracji. Skuteczne stosowanie mechanizmu przewidzianego w art. 25a kodeksu wizowego jest jednym z kluczowych elementów poprawy współpracy z państwami trzecimi w zakresie readmisji. Uznając wysiłki dyplomatyczne i operacyjne podjęte przez Komisję, ESDZ i państwa członkowskie oraz zachęcając do utrzymania korzystnej dynamiki wprowadzonej w ramach tego mechanizmu, Rada podkreśla, że, z zachowaniem elastyczności, należy nadal optymalizować wdrażanie tego procesu, by stworzyć silniejszy i bardziej wiarygodny mechanizm. Przy ocenie odnośnych państw trzecich należy również uwzględniać potencjalne zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego stwarzane przez obywateli tych państw, którzy są zobowiązani do powrotu. Ważne jest, aby zainteresowane państwa trzecie podjęły wszelkie wysiłki, by podnieść współpracę na wyższy poziom, w szczególności w zakresie readmisji własnych obywateli i przestrzegania wszystkich zobowiązań wynikających z odpowiednich umów lub porozumień o readmisji. Rada podkreśla potrzebę przekazania państwom trzecim jasnego i jednolitego przesłania, że jeżeli współpraca nie ulegnie poprawie w rozsądnym czasie, wdrożone zostaną dalsze środki. W tym kontekście nie należy wykluczać możliwości rozważenia w przyszłości reformy legislacyjnej mechanizmu przewidzianego w art. 25a.
11. Rada podkreśla potrzebę bardziej zharmonizowanego stosowania obowiązującego prawodawstwa wizowego, a w szczególności gruntownego wdrożenia kodeksu wizowego przez wszystkie państwa członkowskie. Ważnym narzędziem służącym osiągnięciu tego celu są szkolenia, a państwa członkowskie powinny tworzyć zachęty do korzystania ze szkoleń z zakresu kodeksu wizowego. Aby osiągnąć zharmonizowane wdrożenie, należy przyjąć dalsze środki w celu ograniczenia możliwości zjawiska polegającego na wykorzystywaniu mniej rygorystycznych procedur wizowych („visa shopping”), w szczególności poprzez silniejszą i lepiej skoordynowaną lokalną współpracę schengenką.

12. W miarę jak wzorce migracji ewoluują, a globalna mobilność staje się coraz bardziej skomplikowana, UE musi zintensyfikować wspólne wysiłki na rzecz ochrony swoich granic zewnętrznych i integralności strefy Schengen. Rada uznaje znaczenie kompleksowego przeglądu unijnej polityki wizowej w celu zwiększenia bezpieczeństwa strefy Schengen i wsparcia unijnych ram polityki migracyjnej. Przyjmując całościowe i przyszłościowe podejście, UE może lepiej dostosować się do zmieniającej się dynamiki migracji, zapobiegać bezpośrednim wyzwaniom związanym z migracją i bezpieczeństwem oraz reagować na takie wyzwania, a także na nadużycia systemu wizowego. Rada z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do opracowania unijnej strategii w zakresie polityki wizowej, która będzie odpowiadać zarówno na obecne, jak i przyszłe wyzwania.
-