

Bruksela, 23 maja 2018 r.
(OR. en)

9043/18

LIMITE

VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0061 (COD)

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada / Komitet Mieszany (UE – Islandia/Norwegia i Szwajcaria/Liechtenstein)
Dotyczy:	Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 810/2009 ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)

Wprowadzenie

1. W dniu 14 marca 2018 r. Komisja przedłożyła wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 810/2009 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (dok. 7173/18).
2. Wkrótce potem prezydencja bułgarska rozpoczęła analizę tekstu na forum organów przygotowawczych Rady. Pięć posiedzeń Grupy Roboczej ds. Wiz poświęcono niemal w całości na omawianie tego wniosku, a także kilku propozycji kompromisowych prezydencji¹, w których uwzględniono ustne i pisemne uwagi delegacji.
3. Na szczeblu politycznym – zarówno na forum Coreperu (28 marca 2018 r.), jak i SCIFA (16 maja 2018 r.) – przeprowadzono debaty orientacyjne, mające ukierunkować prace grupy roboczej odnośnie do pewnych politycznie sensytywnych kwestii.

¹ Dok. 7981/18, 8475/18 i 8800/18.

4. W ramach obecnej prezydencji poczyniono znaczne postępy w zakresie wielu aspektów technicznych wniosku, takich jak poziom opłat wizowych, pewne aspekty porozumień o reprezentacji, procedury i warunki wydawania wiz, określanie państw członkowskich właściwych do rozpatrzenia wniosku i podjęcia decyzji w jego sprawie, wydawanie wiz wielokrotnego wjazdu oraz współpraca z usługodawcami zewnętrznymi.
5. Kwestia jednego z najważniejszych elementów wniosku Komisji, tj. powiązania polityki wizowej z readmisją, jest na tym etapie dalej nierozstrzygnięta i wymaga wydania dalszych wytycznych politycznych, dzięki którym będzie można znaleźć rozwiązanie prowadzące do porozumienia.
6. Komisja proponuje stworzenie nowego mechanizmu mającego uruchamiać bardziej restrykcyjne warunki rozpatrywania wniosków wizowych w przypadku, gdy dane państwo trzecie nie współpracuje wystarczająco przy readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie. Propozycja zapisania takiego powiązania w kodeksie wizowym odzwierciedla debatę, którą prowadzono na ten temat jeszcze w 2015 r. (w kontekście przekształcenia kodeksu wizowego), i została wspomniana wprost w konkluzjach Rady ds. WSiSW z dnia 8 czerwca 2017 r.
7. Obecnie w przypadku braku współpracy w dziedzinie powrotów istnieje możliwość przyjęcia określonych środków w ramach polityki wizowej, w pełnej zgodności z przepisami kodeksu wizowego, na podstawie tzw. zestawu narzędzi zatwierdzonego w maju 2017 r. przez przedstawicieli rządów państw członkowskich i przedstawicieli rządów państw stowarzyszonych (dok. 9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Pierwszy test uruchomienia tego procesu – przypadek Bangladeszu (w którym ostatecznie stosowanie środków wizowych uznano za zbędne) – pokazał, że mechanizm ten wywołuje pozytywne skutki zapobiegawcze.
8. Na posiedzeniu Coreperu w dniu 28 marca 2018 r. delegacje szeroko poparły zasadę zapisania tego powiązania w instrumencie prawnym (tj. kodeksie wizowym) jako sposób na zagwarantowanie pewności prawa i przejrzystości. Jednocześnie wiele delegacji wyraziło pewne obawy co do dwóch kwestii zawartych we wniosku Komisji; obawy te dotyczyły tego, że: 1) wskaźniki, które mają być wykorzystywane do oceny poziomu współpracy z państwami trzecimi przy readmisji, nie są wystarczająco szczegółowo opracowane; oraz że 2) proces decyzyjny nie odzwierciedla w odpowiedni sposób politycznego charakteru decyzji w sprawie aktywowania polityki wizowej jako tzw. dźwigni.

9. Podczas analizy wniosku na szczeblu technicznym delegacje Francji i Niemiec przedstawiły swój wkład (dok. 8526/1/18 REV 1), w którym zaproponowały podejście alternatywne (tj. dodanie czynników zachęcających), jeśli chodzi zarówno o sposób stosowania dźwigni wizowej w celu uzyskiwania lepszych rezultatów w dziedzinie powrotów migrantów o nieuregulowanym statusie, jak i o funkcjonowanie nowego mechanizmu, który ma zostać wprowadzony do kodeksu wizowego.
10. Choć zasada kodyfikacji nie jest kwestionowana, z myślą o osiągnięciu akceptowalnego kompromisu w kwestii tego ważnego przepisu zamieszczonego we wniosku trzeba jeszcze dodatkowo omówić cztery elementy: (1) podejście, jakie ma być stosowane (a mianowicie, czy należy przewidzieć jedynie czynniki zniechęcające czy też połączenie czynników zachęcających i zniechęcających), (2) wskaźniki do oceny stopnia współpracy danego państwa trzeciego, (3) mechanizm uruchamiający oraz (4) proces decyzyjny.

Podejście

11. W swoim wniosku Komisja proponuje negatywną dźwignię, działającą w ten sposób, że wobec obywateli państw trzecich, które nie współpracują w sposób zadowalający w dziedzinie readmisji, miałyby zastosowanie bardziej restrykcyjne warunki rozpatrywania wniosków wizowych, Francja i Niemcy wołałyby jednak przyjąć podejście polegające na połączeniu czynnika pozytywnego i negatywnego, które zakłada, że obywatelom współpracujących państw trzecich przyznawano by dalsze zachęty wizowe, a obywatele niewspółpracujących państw trzecich nie byłoby w stanie korzystać z niektórych ułatwień ujętych w kodeksie wizowym i byłoby objęci bardziej restrykcyjnymi warunkami przy rozpatrywaniu wniosków wizowych. Główną zasadą leżącą u podstaw propozycji Francji i Niemiec jest to, że polityka wizowa powinna być także wykorzystywana jako narzędzie o pozytywnym charakterze, które będzie skłaniało państwa trzecie do lepszej współpracy w dziedzinie powrotów, a nie po prostu jako narzędzie odwetowe, karzące te państwa za brak współpracy.

12. Na posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Wiz (8 maja 2018 r.) oraz SCIFA (16 maja 2018 r.) niektóre z delegacji potwierdziły, że podejście mieszane ma pewną wartość dodaną i że mogłoby ono faktycznie wzbogacić zestaw narzędzi dostępny w ramach polityki wizowej, pod warunkiem że wypracowana zostałaby odpowiednia równowaga pomiędzy czynnikami zachęcającymi i czynnikami zniechęcającymi. Kilka delegacji zgłosiło jednak pewne wątpliwości, podkreślając, że ułatwienia ujęte w kodeksie wizowym już teraz stanowią czynniki zachęcające, oraz odnotowując ryzyko osłabienia wartości dodanej umów o ułatwieniach wizowych (często podpisywanych „w zamian” za umowy o readmisji), efekt dyskryminujący te państwa trzecie, w przypadku których problemy z powrotami nie mają istotnego charakteru lub które zawsze zapewniały dobry poziom współpracy i nie uzyskiwałyby żadnych ułatwień, gdyż w ich przypadku nie można by odnotować poprawy w zakresie stopnia współpracy, trudności z cofnięciem raz przyznanych „nagród”, stopień skomplikowania zarządzania operacyjnego różnymi wykazami oraz ryzyko zwiększenia obciążeń administracyjnych dla państw członkowskich i ich konsulatów, a także wpływ na finanse państw członkowskich, gdyby zmniejszone opłaty wizowe miały obowiązywać w przypadku dużej liczby państw trzecich.

W świetle powyższego Coreper/Rada są proszeni o wskazanie, które podejście byłoby najlepsze:

- *podejście wiążące się z czynnikami zniechęcającymi, zaproponowane przez Komisję, czy*
- *połączenie czynników zachęcających i zniechęcających, jak zaproponowały Francja i Niemcy.*

Wskaźniki (art. 25a ust. 2)

13. We wniosku Komisja zamieściła trzy wskaźniki, na podstawie których miałyby być oceniany stopień współpracy danego państwa trzeciego:

- a) liczba decyzji nakazujących powrót;
- b) liczba faktycznych powrotów jako odsetek liczby decyzji nakazujących powrót wydanych obywatelom danego państwa trzeciego;
- c) liczba wniosków o readmisję przyjętych przez państwo trzecie jako odsetek liczby takich wniosków złożonych w tym państwie.

Komisja uznała, że wskaźniki powinny być jak najbardziej obiektywne i powinny odnosić się do obszarów, w których dostępne są wystarczające dane.

14. Kwestię tę zbadała Grupa Robocza ds. Integracji, Migracji i Wydaleń (wydalenia) na posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2018 r. (do udziału w nim zaproszono ekspertów ds. wizowych). Kilka delegacji było zdania, że należałoby wprowadzić dodatkowe wskaźniki, zwłaszcza takie, które odnoszą się do praktycznej współpracy zapewnianej przez państwa trzecie w dziedzinie powrotów i readmisji. Na tej podstawie prezydencja przedstawiła Grupie Roboczej ds. Wiz w dniach 7 i 8 maja 2018 r. możliwy kompromis (dok. WK 5343/2018). W kompromisie tym dodano czwarty wskaźnik, w którym wskazano pewną liczbę elementów (wykaz niewyczerpujący):
- d) poziom praktycznej współpracy w dziedzinie współpracy na rzecz powrotów na poszczególnych etapach procedury powrotowej, np.:
 - i. pomoc udzielana przy identyfikowaniu osób nielegalnie przebywających na terytorium państw członkowskich oraz w procesie terminowego wydawania dokumentów podróży;
 - ii. akceptowanie dokumentów podróży UE;
 - iii. akceptowanie lotów czarterowych;
 - iv. akceptowanie wspólnych operacji powrotowych.
15. Należy zauważyć, że wskaźniki te dotyczą powrotów przymusowych, gdyż dane dostępne na szczeblu UE obejmują wyłącznie tę kategorię. Trudno jest określić, jaki rodzaj współpracy miałyby zapewniać dane państwo trzecie w przypadku powrotów dobrowolnych.
16. Z uwagi również na to, że propozycja w ramach kompromisu prezydencji w dużej mierze inspirowana jest wykazem wskaźników już włączonych do tzw. zestawu narzędzi Coreperu, zyskała ona dość duże poparcie na ww. posiedzeniu Grupy Roboczej ds. Wiz.

W świetle powyższego Coreper/Rada są proszeni o potwierdzenie, czy propozycja zawarta w kompromisie prezydencji (dok. WK 5343/2018) jest do zaakceptowania.

Mechanizm uruchamiający (art. 25a ust. 2, 3 i 4)

17. Mechanizm uruchamiający, który prowadzi do użycia dźwigni wizowej, jest ważnym elementem wniosku. Zdaniem prezydencji powinien on jednocześnie: (1) umożliwiać szybką reakcję w przypadku nagłego pogorszenia (lub poprawy, w zależności od odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze w niniejszej nocie) poziomu współpracy, (2) być operacyjny, co oznacza, że powinien móc być rzeczywiście stosowany, bez zbędnego blokowania, a także (3) odzwierciedlać polityczny charakter (sensytywnej) decyzji, jaka ma zostać podjęta, w związku z czym nie powinien być stosowany w trybie automatycznym.
18. Zgodnie z wnioskiem Komisji ewentualna decyzja – podejmowana przez Komisję – w sprawie braku współpracy z danym państwem trzecim i przyjęcia środków wizowych (ust. 5) może zostać wywołana dwoma czynnikami: przeprowadzaną przez Komisję (regularną) oceną poziomu współpracy danego państwa trzeciego (ust. 2) lub powiadomieniem przez państwo członkowskie (ust. 3), które Komisja jest zobowiązana zbadać w terminie jednego miesiąca (ust. 4). Zakłada się, że przy takiej strukturze Komisja ma swobodę decyzji co do zaproponowania lub też niezaproponowania aktu wykonawczego w ramach procedury komitetowej, w zależności od swojej własnej oceny powiadomienia przesłanego przez państwo lub państwa członkowskie i swojej regularnej oceny współpracy państw trzecich w dziedzinie readmisji, na podstawie odpowiednich wskaźników.
19. W swoim wkładzie Francja i Niemcy proponują bardziej rozbudowany mechanizm uruchamiający – w dużej mierze inspirowany tzw. mechanizmem zawieszającym² – w którym rola państw członkowskich jest większa: to państwa członkowskie mają przekazywać Komisji wytyczne polityczne co do zasadności przyjęcia środków wizowych i ich kształtu. W ramach tej struktury, obok dwóch opcji uruchamiających (ocena własna Komisji lub powiadomienie przez państwo członkowskie), proponuje się jeszcze opcję trzecią: jeśli zwykła większość państw członkowskich powiadomi Komisję o utrzymującym się w okresie jednego roku problemie (lub znacznej poprawie), Komisja będzie wtedy zobowiązana do przyjęcia w terminie trzech miesięcy aktu wykonawczego, z uwzględnieniem dyskusji przeprowadzonych na wysokim szczeblu w Radzie.

² Rozporządzenie (UE) nr 2017/371 z dnia 1 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (zmiana mechanizmu zawieszającego), Dz.U. L 61 z 8 marca 2017 r., s. 1.

20. Próg zwykłej większości państw członkowskich potrzebny do uruchomienia mechanizmu – ten sam co przy mechanizmie zawieszającym przewidzianym w rozporządzeniu (WE) 539/2001 – stanowi wystarczającą masę krytyczną, by zobowiązać Komisję do rozpoczęcia tego procesu, z uwzględnieniem faktu, że do przyjęcia wszelkich środków, o których można by było postanowić na następnym etapie, stosowana byłaby klasyczna zasada głosowania.

Coreper/Rada są proszeni o wskazanie – mając na uwadze dwie opcje przedstawione powyżej – czy opowiadają się za dodaniem do mechanizmu uruchamiającego zaproponowanego przez Komisję propozycji Francji i Niemiec, zgodnie z którą zwykła większość państw członkowskich może zobowiązać Komisję do przyjęcia aktu wykonawczego.

Proces decyzyjny (art. 25a ust. 5)

21. Zarówno we wniosku Komisji, jak i w dokumencie przedstawionym przez Francję i Niemcy określono, że wszelkie środki, które mają być ukierunkowane na obywateli (lub kategorie obywateli) państw trzecich, zostaną przyjęte w drodze aktu wykonawczego Komisji (ale w przypadku dokumentu Francji i Niemiec przy zwiększonej roli państw członkowskich polegającej na tym, że zwykła większość państw członkowskich składa powiadomienie, w następstwie wstępnej dyskusji na szczepku Rady, które Komisja powinna wziąć pod uwagę przy przedkładaniu aktu wykonawczego). W tym kontekście należy zauważyć, że w zmienionym tekście prezydencji przedstawionym Grupie Roboczej ds. Wiz (dok. 8800/18) do art. 52 ust. 2 kodeksu wizowego dodano klauzulę o braku opinii, tak aby w przypadku braku kwalifikowanej większości w komitecie ds. wiz Komisja nie mogła przyjąć aktu wykonawczego.

22. Jednak zarówno w dokumencie przedstawionym przez Francję i Niemcy, jak i w toku dyskusji na forum Grupy Roboczej ds. Wiz w dniu 18 maja 2018 r. wybrzmiała opcja – którą następnie objaśniono szerzej w dokumencie prezydencji (dok. 9139/18) – polegająca na przyjęciu aktu wykonawczego przez Radę, jak przewiduje art. 291 ust. 2 TFUE.

W świetle powyższego i z uwagi na sensytywny charakter tej kwestii w zbliżających się negocjacjach międzyinstytucjonalnych nad tym dossier, a także w świetle rozwiązań przewidzianych w podobnych mechanizmach zawartych w innych instrumentach prawnych, Coreper/Rada są proszeni o wskazanie, czy opowiadają się za:

- *opcją polegającą na przyjęciu aktu wykonawczego przez Radę, czy*
- *opcją polegającą na przyjęciu aktu wykonawczego przez Komisję.*

Wniosek

23. Coreper/Rada są proszeni o odpowiedź na powyższe pytania i o wydanie wytycznych politycznych dla dalszych prac, z myślą o przyjęciu mandatu negocjacyjnego w sprawie wniosku dotyczącego kodeksu wizowego.
-