

Bruksela, 29 maja 2018 r.
(OR. en)

9484/18

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2018/0061 (COD)

VISA 126
MIGR 71
COMIX 283
CODEC 887

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Rada / Komitet Mieszany na szczeblu ministerialnym
Nr poprz. dok.:	9043/18
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 wymieniona 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. 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 dźwigni nacisku.

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, a na posiedzeniu Coreperu w dniu 29 maja 2018 r. udzielono jasnych odpowiedzi co do kwestii wskaźników, które mają być stosowane do oceny stopnia współpracy danego państwa trzeciego i kwestii mechanizmu uruchamiającego, z myślą o osiągnięciu akceptowalnego kompromisu odnośnie do tego ważnego przepisu zamieszczonego we wniosku trzeba jeszcze dodatkowo omówić dwa elementy: (1) podejście, jakie ma być stosowane (a mianowicie, czy należy przewidzieć jedynie czynniki zniechęcające czy też połączenie czynników zachęcających i zniechęcających), oraz (2) 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 Rada jest proszona o wskazanie, które podejście byłoby najlepsze:

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

Proces decyzyjny (art. 25a ust. 5)

13. 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. Na posiedzeniu Coreperu w dniu 29 maja 2018 r. stało się jasne, że pomysł Francji i Niemiec, żeby do zaproponowanego przez Komisję czynnika uruchamiającego dodać czynnik nowy, tj. powiadomienie Komisji przez zwykłą większość państw członkowskich w okresie jednego roku o utrzymującym się problemie, w którym to przypadku Komisja byłaby zobowiązana do przyjęcia w terminie trzech miesięcy aktu wykonawczego, zyskał bardzo szerokie poparcie. W tym kontekście należy również 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.

14. 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, Rada jest proszona o wskazanie, czy opowiada się za:

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

Wniosek

15. Rada jest proszona 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.
