



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.7.2016 r.
COM(2016) 481 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Aktualna sytuacja i możliwe dalsze działania w odniesieniu do braku wzajemności ze
strony niektórych państw trzecich w dziedzinie polityki wizowej
(Działania następce związane z komunikatem z 12 kwietnia)**

I. WPROWADZENIE

W dniu 12 kwietnia 2016 r. Komisja przedstawiła komunikat dotyczący aktualnej sytuacji i możliwych dalszych działań w odniesieniu do braku wzajemności ze strony niektórych państw trzecich w dziedzinie polityki wizowej (zwany dalej „komunikatem z kwietnia”). Komisja opisała aktualną sytuację dotyczącą danych państw trzecich i przypomniała, że mechanizm wzajemności wizowej zakłada, że jeżeli dane państwo trzecie nie zniesie obowiązku wizowego najpóźniej do dnia 12 kwietnia 2016 r., rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. (zwane dalej „rozporządzeniem”), zmienione rozporządzeniem (UE) nr 1289/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r.¹, zobowiązuje Komisję do przyjęcia aktu delegowanego zawieszającego na okres 12 miesięcy zwolnienie z obowiązku wizowego wobec obywateli tego państwa trzeciego. Rozporządzenie nakłada również wymóg, by Komisja uwzględniała konsekwencje zawieszenia zniesienia obowiązku wizowego dla stosunków zewnętrznych Unii i jej państw członkowskich.

W komunikacie na zakończenie stwierdzono, że do 12 kwietnia 2016 r. nie osiągnięto pełnej wzajemności wizowej z trzema państwami trzecimi – Brunei, Kanadą i Stanami Zjednoczonymi – i że należy kontynuować prace, tak aby osiągnąć zamierzony cel.

Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa Komisja przeprowadziła ocenę skutków i wpływu zawieszenia ruchu bezwizowego i stwierdziła, że oprócz wpływu na obywateli UE i trudności w realizacji, należy również uwzględnić niekorzystne skutki w wielu obszarach polityki/sektorach, w szczególności skutki dla stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej z Kanadą i Stanami Zjednoczonymi w roku, w którym ważne umowy w dziedzinie handlu znajdują się na kluczowym etapie lub powinny zostać sfinalizowane. Stwierdzono również, że należy się spodziewać zmniejszenia liczby osób podróżujących z Kanady i Stanów Zjednoczonych oraz że pociągnęłoby to za sobą znaczne straty dla gospodarki Unii Europejskiej, a jednocześnie nie osiągnięto by pełnej wzajemności wizowej dla wszystkich obywateli UE.

Komisja wezwała Parlament Europejski i Radę do niezwłocznego rozpoczęcia rozmów oraz do zajęcia stanowiska – nie później niż do 12 lipca 2016 r. – w sprawie najodpowiedniejszego sposobu dalszego działania w świetle oceny konsekwencji zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego przewidzianego w komunikacie z kwietnia.

Niniejszy komunikat podsumowuje postępy osiągnięte w rozmowach z Kanadą i Stanami Zjednoczonymi od czasu przyjęcia komunikatu w kwietniu, informacje na temat zajętych stanowisk w odpowiedzi na komunikat oraz określa dalsze działania.

II. II ZMIANY, KTÓRE MIAŁY MIEJSCE OD PRZYJĘCIA KOMUNIKATU Z KWIETNIA, W CELU OSIĄGNIĘCIA PEŁNEJ WZAJEMNOŚCI WIZOWEJ

Brunei (powiadomienie dokonane przez Chorwację)

W komunikacie z kwietnia stwierdzono, że chociaż pełna wzajemność w zakresie znoszenia wiz nie została jeszcze z Brunei osiągnięta, niedawne kontakty świadczą o pozytywnych zmianach. W dniu 12 kwietnia 2016 r. – równoległe z przyjęciem komunikatu z kwietnia – Brunei formalnie zniosło obowiązek wizowy dla obywateli chorwackich i wprowadziło pobyt

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1289/2013 z dnia 11 grudnia 2013 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, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 74–80.

bezwizowy na okres 90 dni dla obywateli Liechtensteinu. Oficjalne powiadomienie zostało przekazane w dniu 13 kwietnia. Komisja z zadowoleniem przyjmuje fakt, że udało się rozwiązać kwestie dotyczące braku wzajemności z Brunei².

Kanada (powiadomienie dokonane przez Bułgarię i Rumunię)

W komunikacie z kwietnia Komisja podkreśliła potrzebę dążenia do pełnej wzajemności wizowej i wezwała Kanadę do wykazania swojego zaangażowania poprzez wprowadzenie konkretnych środków zmierzających do osiągnięcia pełnej wzajemności wizowej dla wszystkich 28 państw członkowskich Unii Europejskiej. Aby osiągnąć ten cel, w ostatnich miesiącach odbyły się liczne spotkania na wysokim politycznym szczeblu z Kanadą. Dwaj przewodniczący: Jean-Claude Juncker oraz Donald Tusk omówili tę sprawę z premierem Kanady Justinem Trudeau przy okazji szczytu G7 w Japonii w dniu 27 maja. Z premierem Trudeau spotkał się również przewodniczący Parlamentu Europejskiego Martin Schulz i premier Rumunii Dacian Cioloș, odpowiednio w dniach 18 maja i 15 czerwca. Na szczeblu ministerialnym komisarz Dimitrios Avramopoulos spotkał się z kanadyjskim ministrem ds. imigracji Johnem McCallumem w dniu 23 maja, a wysoka przedstawiciel/wiceprzewodnicząca Federica Mogherini spotkała się z kanadyjskim ministrem spraw zagranicznych Stephanem Dionem, ministrem ds. imigracji Johnem McCallumem i ministrem ds. handlu Chrystią Freeland w dniu 8 czerwca.

Znaczenie wzajemności wizowej w kontekście umowy o partnerstwie strategicznym między UE a Kanadą, w szczególności w kontekście przygotowania do podpisania i ratyfikacji kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej UE-Kanada (CETA), zostało również podkreślone przez Bułgarię i Rumunię na najwyższym politycznym szczeblu. Oba państwa członkowskie stwierdziły również, że korzyści ekonomiczne, jakie pojawiłyby się po wejściu w życie kompleksowej umowy gospodarczo-handlowej, zostałyby zniweczone przez obowiązek wizowy ciążyący na obywatelach bułgarskich i rumuńskich, w tym przedsiębiorcach i konsumentach podróżujących do Kanady.

Jednocześnie, na poziomie technicznym, na potrzeby wzmocnienia zaufania i umożliwienia kanadyjskim ekspertom określenia możliwych zagrożeń i wskazania możliwości łagodzących te zagrożenia lub uśmierzających obawy związane ze zniesieniem obowiązku wizowego, w dniach 9–15 czerwca w Rumunii gościła misja ekspertów z Kanady. Obie strony przekazały pozytywne informacje zwrotne dotyczące misji. Podobna misja ekspertów została zaplanowana przez władze kanadyjskie na 21–27 lipca w Bułgarii.

Wzajemność wizowa została również omówiona w dniu 28 czerwca w czasie wspólnych konsultacji dotyczących migracji i azylu między przedstawicielami kanadyjskiego Ministerstwa ds. Imigracji, Uchodźców i Obywatelstwa a przedstawicielami Komisji Europejskiej. Na posiedzeniu tym wyjaśniono, że po misji ekspertów kanadyjski Minister ds. Imigracji, Obywatelstwa i Uchodźców dokona oceny możliwości zniesienia obowiązku wizowego dla obywateli Bułgarii i Rumunii.

Jak wskazano w komunikacie z kwietnia – w oczekiwaniu na postępy w odniesieniu do pełnej wzajemności wizowej – jednym z tematów w rozmowach z Kanadą stała się możliwość wprowadzenia tymczasowego rozwiązania technicznego – stopniowego rozszerzenia elektronicznego systemu zezwolenia na wjazd na obywateli bułgarskich i rumuńskich³. Celem

² Zob. Daily News z dnia 14 kwietnia 2016 r.

³ Dalsze szczegóły można znaleźć w: sprawozdaniu Komisji z oceny sytuacji braku wzajemności w dziedzinie polityki wizowej, (C(2015) 7455 final z 5.11.2015), s. 4 oraz COM(2016) 221 final.

UE pozostaje pełna wzajemność wizowa wobec wszystkich obywateli bułgarskich i rumuńskich. W związku z tym Komisja wraz z zainteresowanymi państwami członkowskimi bada wszystkie rozwiązania i warianty. W tym kontekście należy omówić z władzami Kanady kanadyjskie oświadczenie z dnia 28 czerwca 2016 r. o zniesieniu obowiązku wizowego dla obywateli Meksyku – z zastrzeżeniem określonych warunków i wymogów – z dniem 1 grudnia 2016 r.

Intensywne prace i konstruktywne rozmowy przygotowały grunt pod spotkanie na szczeblu ministerialnym w dniu 11 lipca w Brukseli, w którym uczestniczyły Kanada, Bułgaria, Rumunia oraz Komisja w celu dokonania przeglądu postępów i omówienia dalszych działań zmierzających do pełnej wzajemności wizowej. Na tym spotkaniu Kanada zobowiązała się poinformować wczesną jesienią o wynikach ocen i harmonogramach zniesienia obowiązku wizowego, w tym niezbędnych elementach współpracy z Bułgarią i Rumunią.

Mimo że konstruktywne rozmowy z Kanadą, w tym na najwyższym szczeblu politycznym, zostały zintensyfikowane w ostatnich miesiącach, obywatele Bułgarii i Rumunii nadal muszą posiadać wizę, aby wjechać do Kanady. Komisja odnotowuje zobowiązanie rządu kanadyjskiego do kontynuowania współpracy z UE w celu osiągnięcia pełnej wzajemności wizowej dla wszystkich obywateli UE. Komisja będzie zatem nadal zabiegać o pełną wzajemność wizową – we współpracy z Bułgarią i Rumunią – aby przyspieszyć osiągnięcie zamierzonych celów. Komisja oczekuje na szczyt UE-Kanada w dniu 27 października 2016 r., który będzie okazją do potwierdzenia wymiernych postępów w zakresie znoszenia obowiązku wizowego dla obywateli Bułgarii i Rumunii.

Stany Zjednoczone (powiadomienie dokonane przez Bułgarię, Chorwację, Cypr, Polskę i Rumunię)

W komunikacie z kwietnia Komisja podkreśliła potrzebę dążenia do pełnej wzajemności wizowej i wezwała Stany Zjednoczone do wykazania swojego zaangażowania poprzez wprowadzenie konkretnych środków zmierzających do osiągnięcia pełnej wzajemności wizowej dla wszystkich 28 państw członkowskich Unii Europejskiej. Aby osiągnąć ten cel, zintensyfikowano kontakty ze Stanami Zjednoczonymi zarówno na poziomie technicznym, jak i politycznym.

W dniu 15 kwietnia, tuż po przyjęciu komunikatu z kwietnia, komisarz Dimitris Avramopoulos omówił tę kwestię z sekretarzem stanu Jeh'em Johnsonem z Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Jednocześnie delegatura Unii w Waszyngtonie w kontaktach z Kongresem regularnie podkreślała potrzebę osiągnięcia pełnej wzajemności.

Na spotkaniu wysokiego szczebla dotyczącym sprawiedliwości i spraw wewnętrznych UE-US, które odbyło się 2 czerwca, omówiono szczegółowo zagadnienia dotyczące wzajemności wizowej. Mimo że przedstawiciele administracji Stanów Zjednoczonych wyjaśnili, że podtrzymują swoje zobowiązanie do współpracy z UE i pięcioma zainteresowanymi państwami członkowskimi w celu osiągnięcia pełnej wzajemności wizowej, zauważyli jednocześnie, że Kongres Stanów Zjednoczonych nie zmienił swojego stanowiska i że istnieją niewielkie szanse na zmianę przed nadchodzącymi wyborami prezydenckimi i do Kongresu. Ponadto jako powód odmowy rozszerzenia amerykańskiego programu znoszenia wiz na pięć zainteresowanych państw członkowskich UE przywołali oni względy bezpieczeństwa.

Stany Zjednoczone wielokrotnie ostrzegały UE przed wszelkimi środkami, które mogłyby mieć niekorzystne skutki wykraczające poza kwestię wzajemności wizowej. Strona amerykańska podkreśliła, że wprowadzenie wiz dla obywateli Stanów Zjednoczonych

doprowadziłoby z całą pewnością do przywrócenia przez Kongres obowiązku wizowego dla wszystkich obywateli UE. Odnosząc się do kwestii przedstawionych przez Komisję w komunikacie z kwietnia (tj. rozszerzenie elektronicznego systemu zezwolenia na wjazd na niektóre kategorie podróżnych), strona amerykańska stwierdziła, że obecne przepisy nie pozwalają na taką elastyczność, a także wykluczyła możliwość złożenia w najbliższej przyszłości projektów ustawodawczych w tym zakresie. Jednocześnie uznając, że sprawa jest delikatna, Stany Zjednoczone wskazały na pewne dostępne ułatwienia w odniesieniu do procedury występowania o wize i ich wydawania. Dotyczy to także przedłużania wiz i obejmuje zapewnienie pewnych ułatwień dla osób składających wnioski wizowe (tj. zwolnienie z obowiązku pobrania odcisków palców i przesłuchania). Jednakże elementy te obowiązują już od pewnego czasu i nie można ich uznać za postępy w zakresie osiągnięcia pełnej wzajemności wizowej.

W amerykańskim Kongresie od kwietnia nie poczyniono żadnych postępów istotnych dla obywateli UE w zakresie bieżących prac legislacyjnych, w szczególności odnoszących się do projektu ustawy z 2015 r. dotyczącej miejsc pracy powstających w związku z umożliwieniem podróży („Jobs Originating through Launching Travel Act”)⁴ i projektu ustawy z 2016 r. dotyczącej jednakowej ochrony podczas podróży („Equal Protection in Travel Act”)⁵.

Wzajemność wizowa była również jednym z tematów poruszonych podczas wizyty delegacji Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) Parlamentu Europejskiego w Waszyngtonie w dniach 16–18 maja.

Należy zauważyć, że amerykański urząd ds. odpowiedzialności organów rządowych (ang. United States Government Accountability Office) w dniu 7 czerwca przedstawił sprawozdanie, w którym skoncentrowano się na tym, jak państwa partnerskie objęte programem znoszenia wiz dzielą się informacjami ze Stanami Zjednoczonymi na temat tożsamości terrorystów, karalności oraz zagubionych i skradzionych paszportów. W sprawozdaniu stwierdzono, że Stany Zjednoczone były w stanie uzyskać informacje od państw partnerskich programu znoszenia wiz o ponad 12 000 osób podejrzanych o terroryzm, w tym o prawie 5 000 osób niezidentyfikowanych uprzednio przez władze Stanów Zjednoczonych. Komisja uważa, że to przekazywanie informacji ma znaczenie: dowodzi bowiem, że program znoszenia wiz nie tylko ułatwia życie milionom pasażerów lotów transatlantyckich podróżujących zgodnie z prawem, ale również przynosi istotne korzyści dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. W sprawozdaniu stwierdzono również wykładniczy wzrost przekazywania informacji w ciągu ostatniego roku.

Komisja zauważyła, że kwestia ta została również uwypuklona przez zastępcę sekretarza ds. bezpieczeństwa wewnętrznego Alejandra Mayorkasa i p.o. koordynatora ds. zwalczania terroryzmu Justina Siberella (Departament Stanu) w czasie przesłuchania w senackiej Komisji ds. Bezpieczeństwa Wewnętrznego w dniu 26 maja⁶; w czasie przesłuchania uznano również ostatnie osiągnięcia UE w obszarze bezpieczeństwa, takie jak dyrektywa UE w sprawie danych dotyczących przelotu pasażera lub utworzenie Europejskiego Centrum ds. Zwalczania Terroryzmu w ramach Europolu.

Pomimo intensyfikacji kontaktów na szczeblu politycznym i technicznym postępy w rozmowach ze Stanami Zjednoczonymi są nieporównywalnie mniejsze niż z Kanadą. W ciągu ostatnich trzech miesięcy Stany Zjednoczone nie poczyniły żadnych kroków w kierunku zniesienia obowiązku wizowego wobec obywateli Bułgarii, Chorwacji, Cypru,

⁴ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1401>

⁵ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4380/text>

⁶ <http://www.hsgac.senate.gov/hearings/protecting-america-from-the-threat-of-isis>

Polski i Rumunii na potrzeby podróży do Stanów Zjednoczonych. Komisja będzie zatem nadal zabiegać o pełną wzajemność wizową – we współpracy z pięcioma zainteresowanymi państwami – aby przyspieszyć osiągnięcie zamierzonych celów. Pod tym względem Komisja wykorzysta wszystkie możliwości, w tym wspólne śniadanie Rady do Spraw Zagranicznych UE z sekretarzem stanu Johnem Kerrym w dniu 18 lipca oraz kolejne spotkanie wysokiego szczebla UE-US (ministrowie i wysocy rangą urzędnicy) dotyczące sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, które ma się odbyć do końca 2016 r., na potrzeby analizy wszystkich wariantów bądź niezbędnych działań, które należy podjąć, aby osiągnąć ten cel.

III. STANOWISKA ZAJMOWANE W ODPOWIEDZI NA KOMUNIKAT Z KWIENTNIA

W komunikacie z kwietnia Komisja wezwała Parlament Europejski i Radę do natychmiastowego rozpoczęcia dyskusji na temat obecnego mechanizmu wzajemności oraz do zajęcia stanowiska co do najodpowiedniejszego sposobu dalszego działania w świetle oceny przedstawionej w komunikacie z kwietnia. Komisja zwróciła się do tych dwóch instytucji o poinformowanie jej o przyjętym przez każdą z nich stanowisku najpóźniej do dnia 12 lipca 2016 r.

Żadne z posiedzeń plenarnych **Parlamentu Europejskiego** nie zostało poświęcone wypracowaniu takiego stanowiska. Przewodniczący Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) skierował do Komisji pismo w dniu 7 czerwca, wzywając Komisję do jak najszybszego przyjęcia aktów delegowanych przewidzianych rozporządzeniem. W piśmie przewodniczący LIBE wskazał, że Komisja ma obowiązek przyjąć akt delegowany zgodnie z art. 1 ust. 4 lit. f) rozporządzenia tymczasowo zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego wobec obywateli zainteresowanych państw trzecich, ze względu na to, że Stany Zjednoczone i Kanada nie zniosły obowiązku wizowego w okresie 24 miesięcy od zgłoszenia braku wzajemności przez dane państwa członkowskie UE. W piśmie zwrócono się do Komisji o poszanowanie tego zobowiązania prawnego i jak najszybsze przyjęcie niezbędnych aktów delegowanych; jednocześnie przypomniano, że zgodnie z art. 265 TFUE instytucja europejska może wnieść skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w razie gdyby Komisja nie podjęła działań.

Rada nie wprowadziła tej kwestii do porządku obrad Rady Ministrów, przy czym ani prezydencja, ani Rada nie zajęły stanowiska w sprawie obecnego mechanizmu wzajemności w świetle oceny przedstawionej w komunikacie.

Wśród państw członkowskich **Bułgaria i Rumunia** były państwami, które najbardziej zdecydowanie przedstawiły swoje stanowisko Komisji oraz dwóm zainteresowanym państwom trzecim, zwłaszcza stronie kanadyjskiej na najwyższym szczeblu politycznym.

Inne zainteresowane strony:

Niektóre **zainteresowane strony** wyraziły również opinie na ten temat. **Zrzeszenie Międzynarodowego Transportu Lotniczego (IATA)**, które skupia około 260 linii lotniczych, reprezentujących 83 % światowego ruchu lotniczego, zwróciło uwagę na gospodarcze skutki wprowadzenia nowych wymogów dla osób podróżujących z Kanady i Stanów Zjednoczonych do UE⁷. Zrzeszenie to odniosło się do danych Europejskiej Komisji Turystyki, zgodnie z którymi Europę odwiedza ponad 30 mln turystów z Kanady i Stanów

⁷ <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2016-06-02-07.aspx>

Zjednoczonych, a ich wydatki w 2014 r. wyniosły ponad 54 mld USD. Ponadto 31 przedstawicieli **branży turystycznej** skierowało wspólne pismo do komisji LIBE Parlamentu Europejskiego stwierdzające, że zawieszenie zwolnienia z obowiązku wizowego dla obywateli Kanady i Stanów Zjednoczonych oznaczałoby odwrócenie pozytywnych tendencji w przepływach turystycznych ze Stanów Zjednoczonych i Kanady, pozbawiłoby europejski sektor podróży i turystyki istotnych dochodów oraz zagroziłoby tysiącom europejskich miejsc pracy⁸.

IV. WNIOSKI

Komisja z zadowoleniem przyjmuje osiągnięcie pełnej wzajemności wizowej z Brunei.

W odniesieniu do Kanady Komisja zauważa, że pomimo intensywnych i konstruktywnych rozmów z władzami Kanady oraz wysiłków podjętych w ciągu ostatnich trzech miesięcy w celu osiągnięcia pełnej wzajemności wizowej, obywatele Bułgarii i Rumunii są nadal zobowiązani do posiadania wizy, aby wjechać do Kanady. Komisja będzie zatem nadal zabiegać o pełną wzajemność wizową – we współpracy z Bułgarią i Rumunią – aby przyspieszyć osiągnięcie zamierzonych celów. W odniesieniu do tego zagadnienia na spotkaniu w dniu 11 lipca w Brukseli Kanada zobowiązała się poinformować wczesną jesienią o wynikach ocen i harmonogramach zniesienia obowiązku wizowego, w tym niezbędnych elementach współpracy z Bułgarią i Rumunią. Komisja oczekuje na szczyt UE-Kanada w dniach 27–28 października 2016 r., który będzie okazją do potwierdzenia wymiernych postępów w zakresie znoszenia obowiązku wizowego dla obywateli Bułgarii i Rumunii.

Jeżeli chodzi o Stany Zjednoczone, Komisja zauważa, że w ciągu ostatnich trzech miesięcy nie poczyniły one żadnych kroków w kierunku zniesienia obowiązku wizowego wobec obywateli Bułgarii, Chorwacji, Cypru, Polski i Rumunii na potrzeby podróży do Stanów Zjednoczonych. Komisja będzie zatem nadal zabiegać o pełną wzajemność wizową, jak przewidywano wcześniej – we współpracy z pięcioma zainteresowanymi państwami – aby przyspieszyć osiągnięcie zamierzonych celów.

Komisja będzie ściśle współpracować z Parlamentem Europejskim i Radą w celu zapewnienia, by Unia Europejska prezentowała spójne stanowisko w tej ważnej kwestii, i przed końcem roku przedstawi sprawozdanie w sprawie poczynionych postępów.

⁸ <http://www.tourismmanifesto.eu/#!blank/c20x9>