



Bruksela, dnia 14.3.2018r.
COM(2018) 251 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Dostosowanie wspólnej polityki wizowej do nowych wyzwań

1. WPROWADZENIE

Wspólna polityka wizowa UE¹ jest kluczowym elementem dorobku Schengen i jednym z najbardziej wartościowych osiągnięć integracji europejskiej. Polityka wizowa jest – i powinna pozostać – narzędziem wspomagającym turystykę i ułatwiającym prowadzenie działalności gospodarczej, które jednocześnie pozwala zapobiegać ryzyku związanemu z bezpieczeństwem oraz ryzyku nielegalnej migracji do UE.

Choć podstawowych zasad rozpatrywania wniosków wizowych nie poddano przeglądowi od czasu wejścia w życie kodeksu wizowego² w 2010 r. i wizowego systemu informacyjnego³ w 2011 r., środowisko funkcjonowania polityki wizowej zmieniło się diametralnie. Wyzwania w zakresie migracji i bezpieczeństwa, które pojawiły się w ostatnich latach, sprawiły, że debata polityczna dotycząca obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych ogółem, a szczególnie polityki wizowej, przesunęła się w kierunku ponownej oceny równowagi między obawami związanymi z migracją i bezpieczeństwem, względami gospodarczymi a stosunkami zewnętrznymi w ujęciu ogólnym.

Jednocześnie znaczny postęp technologiczny zapewnia nowe możliwości w zakresie ułatwienia rozpatrywania wniosków wizowych zarówno w odniesieniu do wnioskodawców, jak i konsulatów. Na przestrzeni lat wzrosło znaczenie polityki wizowej w stosunkach zewnętrznych UE.

Na podstawie wszystkich wymienionych powodów można stwierdzić, że nadszedł czas, by ponownie przyjrzeć się wspólnej polityce wizowej i dostosować ją do dzisiejszych wyzwań i możliwości, zapewniając jednocześnie, by osiągnięte zostały jej dwa główne cele, tj. ułatwianie legalnego podróżowania oraz przeciwdziałanie nielegalnej migracji i zagrożeniom dla bezpieczeństwa.

W 2014 r. Komisja zaproponowała przekształcenie kodeksu wizowego⁴, głównie po to, by jeszcze bardziej ułatwić podróżowanie osobom podróżującym zgodnie z prawem. Z powodu rozbieżnych stanowisk przyjętych przez Parlament i Radę nie nastąpiły jednak żadne postępy w negocjacjach. W międzyczasie pojawiły się większe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa i migracji, które spowodowały, że niektóre aspekty wniosku o przekształcenie stały się nieaktualne. Komisja zdecydowała się więc wycofać wniosek o przekształcenie i przedstawić nowy szczegółowy wniosek zmieniający kodeks wizowy.

Nowy wniosek zmieniający kodeks wizowy, przedstawiany dziś wraz z niniejszym komunikatem, ma na celu aktualizację procedur wizowych, aby lepiej odpowiadały zmienionej sytuacji migracyjnej i sytuacji w zakresie bezpieczeństwa, w tym przez skoordynowane podejście w odniesieniu do współpracy w zakresie polityki wizowej i readmisji. Wniosek będzie również zawierał propozycje środków pozwalających usunąć szereg niedociągnięć w obecnie obowiązujących przepisach, aby ułatwić osobom

¹ Wspólna polityka wizowa jest zestawem zharmonizowanych przepisów regulujących różne aspekty: (i) wspólne „listy wizowe” państw, których obywatele są zobowiązani do posiadania wizy, aby wjechać do UE, oraz tych, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu; (ii) kodeks wizowy ustanawiający tryb i warunki wydawania wiz krótkoterminowych; (iii) jednolity formularz naklejki wizowej; oraz (iv) wizowy system informacyjny (VIS), w którym rejestruje się wszystkie wnioski wizowe i decyzje państw członkowskich, w tym dane osobowe wnioskodawców, ich fotografie i odciski palców.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy), Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1.

³ Rozporządzenie (WE) nr 767/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 lipca 2008 r. (rozporządzenie w sprawie VIS), Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 60.

⁴ COM(2014) 164 z 1.4.2014.

podróżującym zgodnie z prawem uzyskiwanie wiz na podróż do UE. W nowym wniosku uwzględniono również pewne przydatne aspekty zawarte w wycofanym wniosku dotyczącym przekształcenia kodeksu wizowego. Są to m.in. przepisy zapewniające wnioskodawcom większą elastyczność w zakresie ubiegania się o wizę, a konsulatom – lepszą organizację pracy.

W niniejszym komunikacie – oprócz przedstawienia głównych aspektów wniosku o zmianę kodeksu wizowego – wyznaczono również cele, do których należy odnieść się w zmianach wizowego systemu informacyjnego i które zostaną przedstawione w późniejszym czasie, na wiosnę, po zakończeniu prowadzonych obecnie badań technicznych i oceny skutków.

Wraz z nowymi systemami zarządzania bezpieczeństwem, granicami i migracjami, takimi jak przyjęty niedawno system wjazdu/wyjazdu⁵, który pozwala m.in. na lepszą kontrolę spełniania warunków wizowych, oraz zaproponowany przez Komisję europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS)⁶, tworzone są podstawy dla polityki wizowej, która będzie lepiej przygotowana do reagowania na wyzwania związane z bezpieczeństwem i migracją. Zostanie ona dodatkowo wzmocniona wnioskiem w sprawie interoperacyjności⁷, który ma na celu poprawę zdolności systemów informacyjnych UE w dziedzinie zarządzania granicami, bezpieczeństwem i migracjami w zakresie wymiany danych i udostępniania informacji.

Ponadto w komunikacie uwzględniono przyszłe działania, badając sposoby na zapewnienie lepszych synergii między unijną polityką wizową a stosunkami zewnętrznymi UE i rozpoczynając debatę na temat cyfryzacji rozpatrywania wniosków wizowych.

2. CELE OGÓLNE

W przedstawionym dziś wniosku zmieniono niektóre przepisy kodeksu wizowego. Ogólnym celem tych zmian jest wzmocnienie polityki wizowej, tak aby stała się ona skuteczniejszym narzędziem reagowania na większe wyzwania związane z bezpieczeństwem i migracją, przed którymi stoi UE. Wniosek zapewni również ułatwienie rozpatrywania wniosków wizowych złożonych przez osoby podróżujące zgodnie z prawem, które przyczyniają się do rozwoju unijnej gospodarki lub rozwoju społeczno-kulturowego UE.

Jeśli chodzi o cel, jakim jest rozwiązanie problemów związanych z migracją, zostanie on osiągnięty dzięki nowemu podejściu, które łączy współpracę w zakresie polityki wizowej i readmisji z państwami trzecimi (zob. sekcja 3.1). Do osiągnięcia tego celu mogą również pośrednio przyczynić się obowiązkowe przepisy w zakresie wydawania wiz wielokrotnego wjazdu (zob. sekcja 3.3).

Zwiększone zostanie bezpieczeństwo rozpatrywania wniosków wizowych, przede wszystkim dzięki zmianom wizowego systemu informacyjnego (VIS), które zostaną przedstawione w późniejszym czasie, na wiosnę (zob. rozdział 4). Wniosek dotyczący zmiany VIS ma również na celu pełne wykorzystanie podejścia opartego na interoperacyjności. Interoperacyjność ma kluczowe znaczenie dla dalszej poprawy dostępności danych dla urzędników konsularnych podczas rozpatrywania wniosków wizowych. To z kolei ułatwi im identyfikowanie osób, które mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa lub co do których istnieje ryzyko nielegalnej migracji, i którym należy odmówić wydania wizy. Z tych samych

⁵ System wjazdu/wyjazdu ustanowiono rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2266 przyjętym w dniu 30 listopada 2017 r.

⁶ COM(2016) 731 z 16.11.2016.

⁷ COM(2017) 793 z 12.12.2017.

powodów ułatwi to identyfikowanie osób podróżujących w dobrej wierze, w przypadku których można ułatwić procedury wizowe.

3. ZMIANA KODEKSU WIZOWEGO

3.1. Połączenie polityki wizowej i powrotowej

W ostatnich latach zwrócono większą uwagę na cele kodeksu wizowego, jakimi są zapobieganie ryzyku nielegalnej migracji i ryzyku pod względem bezpieczeństwa. Kluczowym czynnikiem przyciągającym nielegalne przepływy migracyjne do UE jest fakt, iż państwa członkowskie mają ogromne trudności z odsyłaniem zatrzymanych migrantów o nieuregulowanym statusie do ich państw pochodzenia, co wynika z braku współpracy ze strony organów tych państw w zakresie przychylnego rozpatrywania składanych przez państwa członkowskie wniosków o readmisję.

W tym kontekście polityka wizowa ma odgrywać skuteczniejszą rolę we współpracy UE z państwami trzecimi, szczególnie w zakresie zarządzania migracjami, uwzględniając również fakt, że część migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy mają zostać odesłani, wjechała do UE legalnie na podstawie wiz, przekraczając jednak okres dozwolonego pobytu. W związku z tym Rada Europejska podczas posiedzenia, które miało miejsce w czerwcu 2017 r., wezwała do „ponownej oceny polityki wizowej stosowanej wobec państw trzecich, stosownie do potrzeb”, która ma być środkiem pozwalającym poczynić rzeczywiste postępy w zakresie polityki powrotowej i readmisyjnej.

W związku z tym Komisja proponuje ramy ustanawiające bardziej rygorystyczne warunki rozpatrywania wniosków wizowych w przypadkach, gdy państwo trzecie nie prowadzi zadowolającej współpracy w zakresie readmisji. W tym kontekście pod uwagę brane będą również ogóle stosunki UE z danym państwem trzecim.

3.2. Zmiana opłaty wizowej

Standardowa wysokość opłaty wizowej nie była zmieniana od 2006 r. Komisja proponuje podniesienie opłaty, co pomoże zwiększyć efektywność rozpatrywania coraz większej liczby wniosków wizowych oraz umożliwi państwom członkowskim utrzymanie odpowiedniej liczby pracowników konsularnych, co pozwoli szybciej rozpatrywać wnioski⁸. Podniesienie opłaty jest uzasadnione w celu pokrycia kosztów personelu (zarówno jeżeli chodzi o ekspatriantów, jak i pracowników miejscowych), najmu, sprzętu, szkoleń dla personelu oraz opracowywania i utrzymania systemów informatycznych.

Podniesienie opłaty wizowej jest również konieczne, aby: (i) zwiększyć efektywność rozpatrywania wniosków wizowych pod względem wykrywania ryzyka związanego z bezpieczeństwem i nielegalną migracją; (ii) dalej ulepszać sprzęt komputerowy i oprogramowanie informatyczne państw członkowskich; oraz (iii) zapewniać szybkie i przyjazne dla wnioskodawców procedury. Podniesienie opłaty przyczyniłoby się również do utrzymania powszechnej dostępności konsularnej na całym świecie. W tym kontekście Komisja proponuje także bardziej elastyczny proces zmiany opłaty wizowej w przyszłości.

Proponowane przez Komisję podniesienie opłaty wizowej jest jednak umiarkowane, tak aby racjonalnie zwiększyć przychody państw członkowskich na wsparcie integralności rozpatrywania wniosków wizowych i bezpieczeństwa, nie zniechęcając jednocześnie przeważającej większości osób ubiegających się o wizę.

⁸ Łączna liczba złożonych wniosków wizowych wzrosła z 10,2 mln w 2009 r. do 15,2 mln w 2016 r.

3.3. Wprowadzenie zharmonizowanego podejścia do wydawania wiz wielokrotnego wjazdu o długim okresie ważności

Wizy wielokrotnego wjazdu pozwalają posiadaczom na wielokrotne podróżowanie do UE w okresie ważności wizy. Te częste wizyty pozytywnie wpływają na gospodarkę UE i wnoszą wkład w jej rozwój, wspomagają kontakty międzyludzkie oraz wymianę kulturalną. Obecnie obowiązujące przepisy dotyczące wiz wielokrotnego wjazdu dają jednak konsulatom państw członkowskich duży margines swobody w zakresie ich wydawania. Może to prowadzić do konkurencji między państwami członkowskimi pod względem atrakcyjności rynków (turystycznych), do zawierania porozumień dwustronnych lub uzgodnień z państwami trzecimi oraz do „visa shoppingu” (porównywania procedur wizowych). Praktyki te podważają podstawowe zasady wspólnej polityki wizowej i nie sprzyjają handlowi ani gospodarce. Jednym z powodów jest to, że zaufani i często podróżujący przedsiębiorcy mogliby zostać zmuszeni do ubiegania się o wizę za każdym razem, gdy muszą odbyć podróż. Ponadto niepewność, której doświadczają wnioskodawcy podczas składania wniosku o wizę wielokrotnego wjazdu, może działać jako zachęta do manipulacji wnioskiem. Komisja proponuje zatem obowiązkowe przepisy dotyczące wydawania wiz wielokrotnego wjazdu, które umożliwiłyby udzielanie wnioskodawcom posiadającym pozytywną historię wizową wiz wielokrotnego wjazdu, których okres ważności wydłużałby się z jednego roku do maksymalnie pięciu lat podczas ubiegania się o kolejne wizy.

3.4. Uprozczone procedury wizowe i ułatwianie krótkoterminowej turystyki

Należy również zwrócić uwagę na ogólny cel polityki wizowej, jakim jest ułatwianie podróżowania osobom podróżującym zgodnie z prawem. W tej kwestii Komisja proponuje utrzymanie szeregu propozycji zawartych w kodeksie wizowym w wersji przekształconej, które mają na celu uproszczenie procedury składania wniosków wizowych. Należą do nich m.in.: możliwość ubiegania się o wizę z większym wyprzedzeniem, wypełnianie i podpisywanie formularza wniosku wizowego w wersji elektronicznej oraz krótsze terminy rozpatrywania wniosków.

Komisja proponuje również wprowadzenie pewnej elastyczności dla osób ubiegających się o wizę w dobrej wierze, aby promować krótkoterminowe podróże turystyczne i pobudzić wzrost gospodarczy w UE. Obejmowałyby to umożliwienie państwom członkowskim wydawanie czasowych wiz jednokrotnego wjazdu na granicy zewnętrznej w ramach specjalnego systemu i na ściśle określonych warunkach. Wizy wydane w ramach tego systemu byłyby ważne jedynie na terytorium wydającego je państwa członkowskiego, uprawniałyby wyłącznie do jednorazowego wjazdu, a pobyt nie mógłby być dłuższy niż 7 dni.

4. ZWIĘKSZANIE BEZPIECZEŃSTWA POPRZEZ ZMIANĘ WIZOWEGO SYSTEMU INFORMACYJNEGO I PEŁNE WYKORZYSTANIE INTEROPERACYJNOŚCI

Kolejnym ważnym elementem ram leżących u podstaw polityki wizowej jest wizowy system informacyjny (VIS). Od 2011 r. VIS⁹ służy jako rozwiązanie technologiczne usprawniające procedurę wizową i pomagające organom państw członkowskich: (i) szybko i skutecznie sprawdzać potrzebne informacje na temat obywateli państw trzecich, którzy potrzebują wizy, by podróżować do UE; oraz (ii) rozpatrywać wnioski wizowe. System wjazdu/wyjazdu, który

⁹ Do stycznia 2018 r. w VIS zarejestrowano ponad 52 mln wniosków wizowych i niemal 45 mln odcisków palców.

ma funkcjonować od 2020 r. i być w pełni interoperacyjny z VIS, poprawi funkcjonowanie VIS, dostarczając informacje na temat wykorzystania wiz przez obywateli państw trzecich, oraz pomoże ustanowić status „osoby podróżującej w dobrej wierze” dla posiadaczy wiz, którzy już odwiedzili strefę Schengen.

VIS był także częścią szerszej refleksji nad interoperacyjnością systemów informatycznych. Proces ten doprowadził do wydania wniosku w sprawie interoperacyjności, dzięki któremu unijne systemy informatyczne w dziedzinie zarządzania bezpieczeństwem, granicami i migracjami mogłyby ze sobą współpracować w sposób inteligentniejszy i skuteczniejszy. W centrum interoperacyjności znajduje się jedna platforma obejmująca system wjazdu/wyjazdu, ETIAS oraz VIS, która pozwoli poczynić istotny krok naprzód w kwestii gromadzenia danych i wymiany informacji na potrzeby zarządzania wizami, bezpieczeństwem, granicami i migracjami. Jedna platforma wyszukiwania (europejski portal wyszukiwania) umożliwi pojedyncze wyszukiwanie i otrzymywanie wyników z różnych systemów. To z kolei ułatwi zwiększenie skuteczności podstawowego sprawdzenia osób ubiegających się o wizę i w efekcie przyczyni się do wzrostu bezpieczeństwa na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych. W tym kontekście przyszła zmiana ram prawnych VIS¹⁰, która ma zostać przedstawiona na wiosnę, będzie obejmować specjalne środki w zakresie interoperacyjności mające zwiększyć efektywność rozpatrywania wniosków wizowych (zob. sekcja 4.1). We wniosku prawdopodobnie uwzględnione zostaną również inne kwestie wskazane podczas oceny VIS przeprowadzonej w 2016 r. (zob. sekcje 4.2 i 4.3). Trwają prace przygotowawcze nad wnioskiem dotyczącym VIS, które obejmują badania techniczne i ocenę skutków i w ramach których przeprowadzona zostanie również analiza wpływu na prawa podstawowe.

4.1. Zaostrzenie kontroli podczas rozpatrywania wniosków wizowych z wykorzystaniem interoperacyjności

Zgodnie z obowiązującymi przepisami konsulaty są zobowiązane do sprawdzania informacji na temat podróży objętych obowiązkiem wizowym jedynie w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS), aby stwierdzić, czy w odniesieniu do osoby ubiegającej się o wizę ma zastosowanie zakaz wjazdu. Obecnie nie ma obowiązku sprawdzania informacji o osobach ubiegających się o wizę w innych dostępnych bazach danych UE (np. w Eurodac) lub w bazie zawierającej dane skradzionych lub utraconych dokumentów podróży Interpolu oraz w bazie danych TDAWN¹¹. Po wdrożeniu ETIAS podróżni zwolnieni z obowiązku wizowego podróżujący do UE będą musieli zostać poddani podstawowemu sprawdzeniu we wszystkich odpowiednich bazach danych UE.

W związku z tym, aby lepiej zapobiegać zagrożeniom związanym z bezpieczeństwem i migracją przy jednoczesnym poszanowaniu zasady konieczności i proporcjonalności działania UE, Komisja zbada, czy należy zmienić przepisy w zakresie rozpatrywania wniosków wizowych, aby zapewnić co najmniej porównywalne podstawowe sprawdzenie podróży, którzy podlegają obowiązkowi wizowemu, oraz tych, którzy są z zwolnieni z tego obowiązku.

¹⁰ Zmiana będzie dotyczyła następujących aktów prawnych: decyzji Rady nr 2004/512/WE z dnia 8 czerwca 2004 r. w sprawie ustanowienia Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) (decyzja ustanawiająca VIS), decyzji Rady nr 2008/633/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. (decyzja w sprawie dostępu do VIS do celów egzekwowania prawa), rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. (rozporządzenie VIS) oraz kodeksu wizowego.

¹¹ Baza Interpolu zawierająca dane skradzionych lub utraconych dokumentów podróży oraz baza danych TDAWN zawierają informacje o dokumentach podróży powiązanych z osobami, w odniesieniu do których wydano notę Interpolu.

Europejski portal wyszukiwania, kiedy zostanie uruchomiony, umożliwi właściwym organom – w tym organom wydającym wizy – przeprowadzenie jednego wyszukiwania pozwalającego uzyskać wyniki ze wszystkich systemów, do których organy te są upoważnione, by uzyskać dostęp (w tym Eurodac, systemu wjazdu/wyjazdu i ECRIS-TCN), bez konieczności przeszukiwania każdego systemu oddzielnie. Europejski portal wyszukiwania pozwoli wykrywać zagrożenia związane z bezpieczeństwem i nielegalną migracją w procedurze wizowej poprzez umożliwienie urzędnikom wydającym wizy przeprowadzenie szybkiego i skutecznego podstawowego sprawdzenia osób ubiegających się o wizę.

Wniosek w sprawie interoperacyjności ma również ułatwić wykrywanie wielorakich tożsamości i zwalczanie oszustw dotyczących tożsamości. Korzystanie z tej cechy interoperacyjności umożliwi automatyczne poinformowanie organu wizowego rozpatrującego wniosek wizowy w przypadku, gdy wnioskodawca jest znany pod różnymi tożsamościami, oraz umożliwi mu podjęcie właściwych działań.

4.2. Likwidowanie pozostałych luk informacyjnych w zakresie granic i bezpieczeństwa: włączenie do VIS dokumentów pobytu i wiz długoterminowych

W sprawozdaniu końcowym grupy ekspertów wysokiego szczebla¹² stwierdzono istnienie na poziomie UE luki informacyjnej dotyczącej dokumentów, która pozwala obywatelom państw trzecich przebywać na terytorium danego państwa członkowskiego UE przez okres dłuższy niż 90 dni w każdym okresie wynoszącym 180 dni¹³. Obecnie nie gromadzi się danych na temat tych dokumentów i ich posiadaczy; danych tych nie można zweryfikować w żadnym z wielkoskalowych systemów informatycznych UE w dziedzinie granic i bezpieczeństwa (poza SIS – w ograniczonym stopniu). Państwa członkowskie uważają, że obecny sposób zarządzania tymi dokumentami prowadzi do niedociągnięć w kwestii ułatwiania przekraczania granicy obywatelom państw trzecich i ich późniejszego swobodnego przemieszczania się bez kontroli na granicach wewnętrznych. W związku z tym państwa członkowskie wystąpiły do Komisji o przeprowadzenie oceny w kwestii istnienia potrzeby ustanowienia centralnego unijnego archiwum informacji o wizach długoterminowych i pobytowych, oraz tego, czy jest to wykonalne i współmierne, aby zniwelować istniejącą lukę informacyjną dotyczącą tych kategorii obywateli państw trzecich¹⁴.

Techniczne studium wykonalności dotyczące ustanowienia centralnego unijnego archiwum informacji o wizach długoterminowych i dokumentach pobytu zakończono we wrześniu 2017 r. Na podstawie studium stwierdzono, że utworzenie archiwum w ramach VIS byłoby najbardziej wykonalnym rozwiązaniem pod względem bezpieczeństwa informatycznego, łatwości wdrażania i opłacalności.

4.3. Niwelowanie pozostałych luk informacyjnych w rozpatrywaniu wniosków o wydanie wiz krótkoterminowych: obniżenie wieku, od jakiego można pobierać odciski palców, i przechowywanie kopii dokumentów podróży w VIS

Komisja ocenia również następujące kwestie:

¹² W czerwcu 2017 r. Komisja powołała grupę ekspertów wysokiego szczebla jako organ doradczy, by usprawnić strukturę zarządzania danymi unijnymi w zakresie kontroli granicznej i bezpieczeństwa. Sprawozdanie końcowe opracowane przez tę grupę przyjęto w dniu 11 maja 2017 r.

¹³ Na przykład wizy długoterminowe i dokumenty pobytu (w tym zarówno dokumenty pobytowe jak i karty pobytowe).

¹⁴ Plan działania na rzecz intensyfikacji wymiany informacji i udoskonalenia zarządzania nimi, w tym na rzecz rozwiązań w zakresie interoperacyjności w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zatwierdzony przez Radę dnia 9 czerwca 2016 r.

- możliwość obniżenia wieku, od jakiego można pobierać odciski palców od dzieci podlegających obowiązkowi wizowemu i przechowywać je w VIS. Pozwoliłoby to lepiej chronić dzieci oraz pomogłoby w walce z handlem ludźmi i nielegalną migracją, przy jednoczesnym skoncentrowaniu się na nadrzędnym interesie dziecka;
- możliwość przechowywania w VIS kopii dokumentów podróży składanych przez osoby ubiegające się o wizę w trakcie procedury wizowej. Umożliwiłoby to lepszą kontrolę tych dokumentów i zwiększyłoby efektywność procedur powrotu. Środek ten wspomagałby realizację unijnej polityki powrotowej, ale polegałby na VIS w zakresie jego wdrażania.

5. WZMOCNIENIE SPÓJNOŚCI MIĘDZY UNIJNĄ POLITYKĄ WIZOWĄ A INNYMI OBSZARAMI POLITYKI

Wspólna polityka wizowa UE staje się coraz ważniejszym elementem stosunków zewnętrznych UE w zglobalizowanym świecie. Dla wielu krajów partnerskich uzyskanie lub utrzymanie prawa do ruchu bezwizowego do UE dla obywateli tych krajów jest istotnym priorytetem politycznym w ich stosunkach z UE.

Należy zbadać spójność między polityką wizową a zobowiązaniami podjętymi w innych obszarach polityki, zwłaszcza umowach handlowych, jak również spójność między wspólną polityką wizową a dwustronnymi umowami w sprawie zniesienia wiz zawartymi przez państwa członkowskie z pewnymi państwami trzecimi.

Nowa generacja unijnych umów handlowych, które w chwili obecnej są przedmiotem negocjacji, zazwyczaj obejmuje sektor usług, umożliwiając osobom fizycznym inwestowanie i świadczenie usług na terytorium drugiej strony umowy. Jeżeli chodzi o tymczasową obecność takich osób na terytorium państwa członkowskiego, wstępna analiza w ramach kontroli sprawności dyrektyw dotyczących legalnej migracji dokonana przez Komisję potwierdza, że niektóre kategorie usługodawców objęte umowami handlowymi (np. dostawcy usług, którzy mają pozwolenie na pobyt trwający do sześciu miesięcy na każde 12 miesięcy) nie zostały objęte ani kodeksem wizowym, ani istniejącym prawodawstwem dotyczącym legalnej migracji. Komisja przeanalizuje, jak wzmacniać synergii między zobowiązaniami podjętymi w ramach umów handlowych, z jednej strony, oraz między unijną polityką wizową a polityką w zakresie legalnej migracji w odniesieniu do tych kategorii usługodawców, drugiej strony.

Ponadto konieczna jest dalsza analiza dwustronnych umów w sprawie zniesienia wiz zawartych między państwami członkowskimi a pewnymi państwami trzecimi przed wejściem w życie (w 1999 r.) traktatu z Amsterdamu, w wyniku czego polityka wizowa stała się wspólną dziedziną polityki. Te dwustronne umowy wciąż obowiązują, ponieważ są dla państw członkowskich i danych państw trzecich bardzo cenne, w dużej mierze ze względów historycznych i politycznych. Jednak dla takich dwustronnych umów nie tylko nie powinno być miejsca w prawdziwej wspólnej polityce, lecz także nie są one właściwe ze strukturalnego punktu widzenia, gdyż obywatele państw trzecich objętych tymi umowami mogliby prawie w nieskończoność wydłużać swój pobyt na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych¹⁵. Rozporządzenie ustanawiające system wjazdu/wyjazdu stanowi, że ocena tych umów zostanie przeprowadzona trzy lata po uruchomieniu systemu

¹⁵ Na przykład istnieje co najmniej jedno państwo trzecie, które zawarło z państwami strefy Schengen 16 umów dwustronnych w sprawie zniesienia wiz, które to umowy pozwalają obywatelom tego państwa trzeciego, przynajmniej teoretycznie, przebywać zgodnie z prawem na obszarze bez kontroli na granicach wewnętrznych przez okres do 51 miesięcy (16x3 + 1x3).

wjazdu/wyjazdu. W tym kontekście Komisja zainicjuje debatę dotyczącą tego, jaką formę i zakres mógłby mieć przyszły unijny instrument mający je zastąpić; debata obejmie m.in. analizę możliwości pobytów bezwizowych dłuższych niż 90 dni na obszarze bez granic wewnętrznych dla obywateli niektórych wybranych państw trzecich.

Niedawno zmieniono mechanizm zawieszający pozwalający na czasowe zawieszenie zwolnienia z obowiązku wizowego dla obywateli państw trzecich wymienionych w załączniku II do rozporządzenia (WE) nr 539/2001¹⁶. Jednocześnie opracowanie nowych systemów informatycznych służących do zarządzania granicami i migracjami, takich jak system wjazdu/wyjazdu i ETIAS, oraz interoperacyjność między odpowiednimi bazami danych także przyczynią się do zmniejszenia ryzyka nielegalnej migracji i ryzyka pod względem bezpieczeństwa. W związku z powyższym Komisja uważa, że wszelkie przyszłe wnioski o przeniesienie państwa trzeciego do załącznika II należy rozpatrywać w szczególności w świetle ryzyka związanego z nielegalną migracją i zagrożeń dla bezpieczeństwa. W razie potrzeby takie wnioski muszą zostać uzależnione, dla każdego przypadku z osobna, od tego, czy dane państwa trzecie już wdrożyły pewne środki, takie jak wydawanie paszportów biometrycznych lub zawarcie umowy o readmisji. Takie środki będą ustalane zgodnie z kryteriami określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 539/2001¹⁷.

6. PRZEJŚCIE NA WIZY CYFROWE¹⁸

Komisja zamierza zainicjować debatę, która utoruje drogę do analizy tego, czy należy przejść na wizy cyfrowe.

Pomimo znaczących postępów technicznych, które dokonały się od czasu przyjęcia kodeksu wizowego, wnioski wizowe wciąż w dużej mierze rozpatruje się, korzystając z procedur sprzed cyfrowej rewolucji. Podczas gdy obecny proces rozpatrywania wniosków wizowych już częściowo odbywa się drogą elektroniczną, ponieważ wnioski i decyzje są rejestrowane w VIS, dwa istotne elementy nadal odbywają się w formie papierowej, tj. składanie wniosku wizowego wraz z wymaganymi dokumentami potwierdzającymi oraz faktyczne wydanie naklejki wizowej. Są to dwa elementy, w które osoby ubiegające się o wizę są najbardziej bezpośrednio zaangażowane, jako że muszą one stawić się w konsulacie / u usługodawcy zewnętrznego: (i) przy składaniu wniosku, w celu – w przypadku osób ubiegających się o wizę po raz pierwszy – pobrania ich odcisków palców; oraz (ii) przy odbieraniu dokumentu podróży na koniec procesu. Kilka państw (np. Stany Zjednoczone, Australia, Turcja) już podjęły działania w kierunku uruchomienia elektronicznych programów wizowych, a niektóre państwa członkowskie rozpoczęły także (częściowo) elektroniczne procedury składania wniosków wizowych.

W drugiej połowie 2017 r. w Radzie rozpoczęła się debata z udziałem państw członkowskich na temat cyfryzacji rozpatrywania wniosków wizowych, której celem jest dalsze ulepszenie i ułatwienie stosowanych aktualnie praktyk w zakresie rozpatrywania wniosków wizowych¹⁹. Podczas dyskusji skoncentrowano się na dwóch konkretnych możliwościach: (i) zastąpieniu

¹⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.U. L 81 z 21.3.2001, s. 1.

¹⁷ Komisja przyjmuje dziś także wniosek dotyczący ujednoczenia tego rozporządzenia. Ujednoczenie zaproponowano, aby poprawić dostępność i przejrzystość prawodawstwa bez konieczności zmian przepisów prawa materialnego zgodnie ze standardową praktyką ujednoczenia.

¹⁸ W niniejszym dokumencie termin „wizy cyfrowe” obejmuje zarówno same wizy cyfrowe, jak i składanie wniosku wizowego przez internet.

¹⁹ Sprawozdanie podsumowujące można znaleźć w notcie do pkt I/A nr 14616/17 z dnia 23 listopada 2017 r.

fizycznej naklejki wizowej „wizą cyfrową”; (ii) zastąpieniu obecnej procedury składania wniosków z zastosowaniem dokumentów w formie papierowej internetową procedurą składania wniosków.

Większość państw członkowskich jest zainteresowanych używaniem wiz cyfrowych. Spośród wspomnianych przez nie potencjalnych korzyści można wymienić niższe koszty dla konsulatów oraz szybszy, skuteczniejszy i bardziej przyjazny interesantom proces składania wniosku. Panowało jednak również zrozumienie co do tego, że wiele aspektów będzie wymagało dalszej, pogłębionej oceny i badań oraz że pierwszeństwo należy przyznać rozwijaniu i wdrażaniu systemu wjazdu/wyjazdu, ETIAS, a także wnioskowi w sprawie interoperacyjności.

Komisja wierzy także, że wizy cyfrowe są w dalszej perspektywie naturalnym krokiem naprzód i w związku z tym do końca 2018 r. zainicjuje studium wykonalności. W związku z tym Komisja jest zdania, że konieczne jest zainicjowanie debaty z zainteresowanymi stronami dotyczącej tego, w jaki sposób można wykorzystać rozwój technologiczny, by dalej usprawniać i upraszczać rozpatrywanie wniosków wizowych z korzyścią dla wnioskodawców i konsulatów. W ramach tej debaty przeprowadzona zostanie ocena możliwości i propagowane będą projekty pilotażowe, co przygotuje grunt dla przyszłych wniosków. W tym kontekście do debaty politycznej będzie można włączyć wyniki projektów pilotażowych wdrażanych już przez niektóre państwa członkowskie.

Ponadto niektóre państwa członkowskie już zaczęły przenosić podejmowanie decyzji w sprawie wniosków wizowych z konsulatów do organów centralnych. Należy zatem zainicjować debatę dotyczącą tego, czy i w jakich okolicznościach można w takich przypadkach zagwarantować integralność i bezpieczeństwo rozpatrywania wniosków wizowych. W takiej debacie będzie trzeba wziąć pod uwagę, z jednej strony, znaczenie znajomości sytuacji lokalnej przy ocenie ryzyka związanego z migracją przeprowadzanej przy rozpatrywaniu każdego wniosku wizowego oraz, z drugiej strony, korzyści wynikające ze scentralizowanego podejścia w zakresie skuteczności i przejrzystości.

7. WNIOSEK

Wspólna polityka wizowa UE jest kluczowym elementem dla zapewnienia bezpieczeństwa i prawidłowego funkcjonowania obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych. Ułatwiła ona zgodne z prawem podróżowanie do UE i odegrała istotną rolę przy zapewnianiu harmonizacji praktyk państw członkowskich w zakresie wydawania wiz. Ponadto polityka wizowa przekształciła się z polityki wewnętrznej w narzędzie w zakresie stosunków zewnętrznych, które ma coraz większe znaczenie dla UE.

Pomimo tych trwałych osiągnięć ramy prawne stanowiące podstawę polityki wizowej muszą zostać dostosowane do obecnych wyzwań, w szczególności do zwiększonego ryzyka związanego z nielegalną migracją i ryzyka pod względem bezpieczeństwa. W tym celu Komisja proponuje dziś szereg zmian w kodeksie wizowym i wzywa Parlament i Radę do ich szybkiego przyjęcia. Zmiany ram prawnych VIS pojawią się wiosną w późniejszym terminie.

Jednocześnie Komisja, wraz z Wysokim Przedstawicielem Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, będzie pracowała nad zapewnieniem spójności między unijną polityką wizową a stosunkami zewnętrznymi UE, aby lepiej służyły one interesom UE, tj. m.in. spójności polityki wizowej z innymi obszarami polityki.

Z myślą o przyszłości Komisja zainicjuje debatę z Parlamentem, państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami na temat cyfryzacji rozpatrywania wniosków wizowych. Do debaty włączone zostaną również badania, które mają się rozpocząć przed końcem 2018 r.

Istotnym elementem, który będzie należało uwzględnić w wieloletnich ramach finansowych po 2020 r., będzie zapotrzebowanie na wystarczające środki finansowe.