



KOMISJA EUROPEJSKA

*Bruksela, dnia 28.7.2014 r.
C(2014) 5430 final*

Szanowny Panie Prezydencie!

Komisja pragnie podziękować Senatowi za jego opinię na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wizę objazdową i zmieniającego Konwencję wykonawczą do układu z Schengen oraz rozporządzenia (WE) nr 562/2006 i (WE) nr 767/2008 {COM (2014) 163 final}.

1. W swojej opinii Senat uznał, że Komisja niewłaściwie uzasadniła konieczność stworzenia zaproponowanego nowego rodzaju wizen Schengen, tj. wizen objazdowej. W uzasadnieniu wniosku Komisja podała powody jego przedłożenia.

Przede wszystkim Komisja dostrzega praktyczną potrzebę stworzenia wizen objazdowej: Komisja otrzymała wiele skarg od pojedynczych osób i od grup występujących na żywo artystów (takich jak „Cirque du soleil”) na temat problemów, jakich doświadczają podczas podróży w strefie Schengen trwających dłużej niż 90 dni. Brakuje w tej chwili wizen lub innego dokumentu zezwalającego na dłuższy niż dziewięćdziesięciodniowy pobyt w strefie Schengen. Ponieważ osoby takie przemieszczają się i nigdy nie zostają w jednym państwie członkowskim dłużej niż trzy miesiące, nie mogą też ubiegać się o krajowy dokument pobytowy. Omawiany wniosek ma na celu uzupełnienie luki prawnej przez ustanowienie nowego rodzaju wizen (wizen objazdowej). Określone kategorie obywateli państw trzecich (artyści występujący na żywo, osoby zawodowo zajmujące się kulturą, przedsiębiorcy, naukowcy, turyści itp.) mają uzasadniony powód, aby podróżować po strefie Schengen przez okres dłuższy niż 90 dni w dowolnym okresie 180-dniowym, a nie zaliczają się do kategorii imigrantów (tj. nie chcą lub nie potrzebują przebywać w określonym państwie członkowskim przez okres przekraczający trzy miesiące).

Istnieje jeszcze jeden powód prawny dla wprowadzenia wizen objazdowej: Konwencja z Schengen (art. 20 ust. 2) obecnie umożliwia państwom członkowskim przedłużanie zezwoleń na pobyt obywatelom państw trzecich niepodlegających obowiązkowi wizowemu (Stanów Zjednoczonych, Australii, Nowej Zelandii, Japonii, Izraela itp.) powyżej 90 dni na podstawie zawartych wcześniej dwustronnych umów o ruchu bezwizowym. Prowadzi to do sytuacji, w

*Bogdan BORUSEWICZ
Marszałek Senatu
ul. Wiejska 6
00-902 WARSZAWA*

której niektórzy obywatele państw trzecich mogą pozostawać w strefie Schengen przez praktycznie nieograniczony czas na podstawie porozumień o zniesieniu wiz krótkoterminowych bez ubiegania się o dokument pobytowy ani żadne inne zezwolenie. Na przykład obywatele Nowej Zelandii mogą pozostawać na terytorium strefy Schengen przez 51 miesięcy (3 miesiące pobytu bezwizowego w strefie Schengen plus 48 miesięcy na podstawie 16 dwustronnych porozumień o zniesieniu wiz). Obywatele Stanów Zjednoczonych mogą to robić przez 30 miesięcy, obywatele Gwatemali – 21 miesięcy itd. Jeżeli takie osoby przemieszczają się między państwami strefy Schengen, mogą – przynajmniej teoretycznie – powtarzać takie cykle bez żadnych ograniczeń. Sytuacja ta stoi w sprzeczności ze wspólną polityką wizową, a jej efektem jest zamieszanie, w tym wśród funkcjonariuszy straży granicznej, gdyż uniemożliwia ona sprawowanie skutecznej kontroli. Jest niezgodna także z zasadą wzajemności, ponieważ obywatele UE nie mają takich samych przywilejów ruchu bezwizowego w państwach trzecich i jeśli chcą zostać w danym kraju przez okres dłuższy niż trzy miesiące, muszą się ubiegać o wizę lub dokument pobytowy. Komisja zaproponowała zatem uchycenie odnośnych przepisów konwencji z Schengen (umożliwiających pięcioletni okres przejściowy na wycofanie przedłużonych pobytów bezwizowych na podstawie porozumień dwustronnych). W celu podtrzymania dobrych stosunków między UE i jej państwami członkowskimi a odnośnymi państwami trzecimi należy zaproponować alternatywny instrument zastępczy – umożliwiający sprawowanie lepszej kontroli, taki jak proponowana wiza objazdowa – dla obywateli państw trzecich, którzy mają uzasadniony powód, aby przebywać w strefie Schengen przez okresy dłuższe niż trzy miesiące.

Wniosek Komisji ma także uzasadnienie ekonomiczne: Z oceny skutków wynika, że choć liczba potencjalnych beneficjentów proponowanej wizen objazdowej wydaje się dość niska (100 000–120 000 wnioskodawców rocznie), uważa się, że osoby te wydają znaczne środki w krajach, do których podróżują. Dodatkowy przychód dla sektora turystycznego w strefie Schengen i dla sektorów powiązanych oszacowano na około 1 mld EUR rocznie. Omawiany wniosek ma zatem uzasadnione miejsce w pakiecie legislacyjnym, którego celem jest zapewnienie inteligentniejszej polityki wizowej, która pomoże w ożywieniu wzrostu gospodarczego.

Senat uważa też, że Komisja niedostatecznie uzasadniła zgodność wniosku z zasadą pomocniczości.

Zdaniem Komisji wniosek jest w pełni zgodny z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z wyjaśnieniem zawartym powyżej, celem wniosku jest uzupełnienie luki prawnej między krótkoterminową wizą Schengen (ważną maksymalnie przez 90 dni) a krajowymi wizami długoterminowymi lub dokumentami pobytowymi poprzez ustanowienie wizen umożliwiającej podróż w strefie Schengen przez okres nie dłuższy niż rok, przy czym w każdym państwie członkowskim możliwy jest pobyt maksymalnie 90-dniowy. Poszczególne państwa członkowskie – choć odpowiadają za krajowe dokumenty pobytowe – nie mogą wprowadzić z własnej inicjatywy zezwolenia na pobyt w całej strefie Schengen; takie zezwolenie, ważne we wszystkich państwach członkowskich strefy Schengen, można wprowadzić tylko na poziomie UE. W przypadku wizen Schengen warunki i procedury

wydawania muszą być jednolite. Cel proponowanego działania można zatem osiągnąć tylko na poziomie Unii.

2. Senat kwestionuje podstawę prawną wniosku.

Podczas prac przygotowawczych Komisja uważnie przeanalizowała podstawę prawną. Senat słusznie podkreślił, że art. 77 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zawiera odniesienie do „krótkiego pobytu” i „krótkiego okresu”. Jednak wbrew postanowieniom poprzedniego traktatu (Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) TFUE nie ogranicza takich pobytów do trzech miesięcy. Celem przyświecającym tej zmianie było zapewnienie prawodawcy większej elastyczności, aby mógł on przyjmować akty prawne, które lepiej odpowiadają potrzebom i interesom UE w obszarze polityki wizowej.

Dokonując wykładni art. 77 ust. 2 TFUE należy także pamiętać o szerokich kompetencjach UE w zakresie opracowywania wspólnej polityki imigracyjnej i ustanawiania warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich. Zgodnie z podstawą prawną wspólnej polityki imigracyjnej (art. 79 TFUE) prawodawca może przyjmować akty prawne dotyczące przyjmowania obywateli państw trzecich oraz określać warunki i prawa dotyczące swobody przemieszczania się bez ograniczeń ustanowionych podstawą prawną, jeśli chodzi o długość pobytu. Dyrektywy przyjęte na tej podstawie stosuje się do pobytów dłuższych niż trzymiesięczne w jednym państwie członkowskim. Na przykład dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi ustanawia automatycznie odnawialne zezwolenie na pobyt ważne przez co najmniej pięć lat, a także określa istotne prawa i gwarancje dla obywateli państw trzecich.

Artykuł 77 TFUE przyznaje UE uprawnienia do działania w kwestii krótkich pobytów w strefie Schengen, natomiast art. 79 TFUE przyznaje UE prawo do działania w kwestii wiz długoterminowych i dokumentów pobytowych w kontekście legalnego pobytu w państwach członkowskich. Z artykułów tych wynika, że kompetencje UE obejmują też ustanawianie zezwoleń na pobyty w strefie Schengen trwające dłużej niż 90 dni w dowolnym 180-dniowym okresie. Wąska interpretacja, zgodnie z którą kompetencje UE miałyby jej umożliwiać regulowanie „jedynie” krótkich pobytów w strefie Schengen i długich pobytów w poszczególnych państwach członkowskich, ale nie obejmowałyby regulowania sytuacji pośrednich, nie byłaby spójna prawnie.

Senat zauważył, że „łączny pobyt” posiadacza wizy objazdowej może wynosić nawet dwa lata, co uznaje za okres zbyt długi w kontekście polityki w obszarze wiz krótkoterminowych. W tym względzie należy wspomnieć, że choć przewidziany roczny pobyt posiadacza wizy objazdowej jest czterokrotnie dłuższy niż okres 90 dni przewidziany dla obywateli państw trzecich jako maksymalna długość pobytu w strefie Schengen na podstawie obowiązującego dorobku prawnego Schengen, to w świetle obowiązujących przepisów dotyczących wiz krótkoterminowych możliwe jest wydawanie wiz wielokrotnego wjazdu, które pozwalają ich posiadaczom spędzić całe lata w strefie Schengen, choć nie w sposób ciągły. Cały okres dozwolonego pobytu posiadacza krótkoterminowej wizy wielokrotnego wjazdu, której

ważność wynosi pięć lat, jest dziesięciokrotnie dłuższy od okresu 90 dni, czyli wynosi 2,5 roku. Możliwość taką ustanowiono w art. 24 kodeksu wizowego.

3. Zdaniem Senatu z wiz objazdowych będzie korzystać bardzo wąska grupa obywateli państw trzecich. Senat zastanawia się więc, czy koszt utworzenia dla tych osób osobnego rodzaju wizenie nie przewyższa korzyści płynących z jej wydawania.

Komisja całkowicie zgadza się co do tego, że liczba potencjalnych beneficjentów proponowanej wizenie objazdowej byłaby dość niska, zwłaszcza w porównaniu z liczbą 17 mln wniosków o wydanie wizenie krótkoterminowej, złożonych w 2013 r. Zgodnie z powyższymi wyjaśnieniami Komisja jest jednak przekonana, że beneficjenci tej wizenie będą mieli stosunkowo dużo większy pozytywny wpływ na gospodarkę niż posiadacze wizenie krótkoterminowych, ze względu na główną grupę docelową (tourné artystów i innych osób występujących na żywo, zamożnych turystów itp.) oraz znacznie dłuższy czas pobytu w strefie Schengen. Ponadto takie osoby będą odwiedzać większą liczbę państw członkowskich, ponieważ wizenie objazdowe są przeznaczone na pobyt w co najmniej dwóch państwach członkowskich, ale najprawdopodobniej będą wykorzystywane na podróże do większej ich liczby.

Jeśli chodzi o koszty i obciążenia administracyjne związane z ustanowieniem nowego rodzaju wizenie, należy pamiętać, że potrzebne w tym celu procedury i infrastruktura będą te same co w przypadku wizenie krótkoterminowych. Właściwe władze oraz procedury składania wniosków i wydawania wizenie również będą te same. Dokumenty potwierdzające wymagane od wnioskodawców będą podobne, dotyczące ich dane będą przechowywane w ramach istniejącego systemu informacji wizowej, stosowana będzie ta sama naklejka wizowa itp. Ilość szczegółowych informacji i potrzebnych szkoleń dla organów wydających wizenie i straży granicznej nie byłaby zatem nadmierna. Mimo że wprowadzenie wizenie objazdowej wiązałoby się z wyższymi kosztami, to różnica nie byłaby znacząca, przede wszystkim ze względu na spodziewaną liczbę wniosków i stosowane opłaty.

4. Co więcej, Senat stwierdził, że przedstawiony wniosek „nie przewiduje żadnych form kontroli, czy posiadacz wizenie faktycznie realizuje jej warunki” i wyraził zaniepokojenie z powodu ewentualnych nadużyć.

Senat najprawdopodobniej odnosi się do braku możliwości sprawdzenia, czy posiadacz wizenie objazdowej będzie przestrzegał limitu 90 dni w każdym państwie członkowskim, w związku z brakiem kontroli na granicach wewnętrznych i do ryzyka, że mógłby on pozostać w tym samym państwie dłużej niż zezwalają przepisy, a być może nawet podjąć nielegalną pracę.

Dwa elementy wniosku mają zmniejszać to ryzyko, zanim wnioskodawca otrzyma wizenie objazdową i wjedzie do strefy Schengen:

- Wnioskodawca ubiegający się o wizenie objazdową musi przedstawić dowód potwierdzający, że nie zostanie w żadnym z państw członkowskich dłużej niż 90 dni. Byłoby to łatwe w przypadku grup przyjeżdżających z występami, które mają wcześniej określony program występów, lub naukowców mających określone zadania,

ale z pewnością nieco trudniejsze w przypadku indywidualnych turystów. Takie osoby musiałyby przedstawić rezerwacje podróżne lub inne wiarygodne dowody.

- Aby uniknąć sytuacji, w których wnioskodawcy chcący zostać i pracować nielegalnie w jednym państwie członkowskim będą ubiegali się o wizę objazdową, we wniosku przewidziano restrykcyjne badanie potwierdzające posiadanie wystarczających środków na pokrycie kosztów utrzymania. Tylko wnioskodawcy, którzy mogą potwierdzić, że posiadają wystarczające środki na tak długi pobyt (np. wyciągi z konta bankowego, stałe dochody), otrzymają wizę objazdową. Także osoby zamierzające pracować w trakcie swojego pobytu w strefie Schengen będą musiały, przed złożeniem wniosku o wizę objazdową, uzyskać i przedstawić pozwolenie na pracę.*

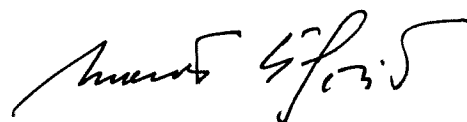
Gdy wnioskodawca otrzyma wizę objazdową i znajdzie się w strefie Schengen, nie ma całkowitej gwarancji, że będzie przestrzegał przepisów, a w szczególności limitu 90 dni. Na obszarze pozbawionym kontroli na granicach wewnętrznych kontrolowanie czasu pobytu cudzoziemców w każdym państwie członkowskim nie jest możliwe. Sytuacja ta niczym się jednak nie różni od sytuacji obywateli państw trzecich posiadających dokument pobytowy lub wizę długoterminową wydaną przez jedno z państw członkowskich. W UE legalnie przebywa około 20 mln obywateli państw spoza UE, którzy na podstawie dokumentu pobytowego lub wizej długoterminowej są uprawnieni do pobytów 90-dniowych (w dowolnym 180-dniowym okresie) w innych państwach członkowskich strefy Schengen. Nie ma jednak możliwości skontrolowania, czy przestrzegają limitu 90 dni.

Sporządzając wniosek, Komisja rozważała opcję ustanowienia systemu, zgodnie z którym posiadacze wizej objazdowej musieliby zgłaszać, gdzie i jak długo zamierzają przebywać. Stanowiłoby to jednak ogromne obciążenie dla organów administracyjnych państw członkowskich i byłby to środek nieproporcjonalny, zważywszy na szacowaną liczbę składanych rocznie wniosków o wydanie wizej objazdowej. Komisja uważa zatem, że zagrożenia, które nie są zbyt wysokie już na wstępie, biorąc pod uwagę grupy docelowe, dla jakich jest przeznaczona wiza objazdowa, mogą być kontrolowane za pomocą innych środków, zwłaszcza wspomnianych wyżej kontroli ex-ante.

Powyższe uwagi opierają się na wstępnym wniosku przedstawionym przez Komisję, który znajduje się obecnie na etapie procesu legislacyjnego z udziałem zarówno Parlamentu Europejskiego, jak i Rady, w której reprezentowany jest polski rząd.

Komisja ma nadzieję, że powyższe wyjaśnienia rozwieją obawy Senatu, i liczy na dalszy dialog polityczny w przyszłości.

Z poważaniem



Maroš Šefčovič
Wiceprzewodniczący