KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 7.7.2004
COM(2004) 437 końcowy

2004/0141 (CNS)

Wniosek dotyczący

ROZPORZĄDZENIE RADY

zmieniające rozporządzenie (WE) nr 539/2001 w kwestii mechanizmu wzajemności

(przedstawiona przez Komisję)

MEMORANDUM WYJAŚNIAJĄCE

Rozporządzenie (WE) nr 539/2001 zawiera w swoim art. 1 ust. 4 mechanizm wzajemności przeznaczony do stosowania w przypadku nałożenia, przez jedno z państw trzecich wymienionych na liście Załącznika II do rozporządzenia (lista pozytywna), obowiązku wizowego na obywateli któregoś z Państw Członkowskich. Mechanizm ten przewiduje, w stosunku do danego państwa trzeciego, na wniosek Państwa Członkowskiego, które padło „ofiarą" takiego postępowania, wspólną odpowiedź wyrażającą się całym szeregiem kolejnych etapów działania (zawiadomienie przez Państwo Członkowskie, którego obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu, tymczasowe wprowadzenie przez Państwa Członkowskie, chyba że Rada postanowi inaczej, obowiązku wizowego w stosunku do obywateli danego państwa trzeciego, opublikowanie w Dzienniku Urzędowym informacji o tymczasowym wprowadzeniu obowiązku wizowego, zbadanie przez Komisję każdego wniosku Rady lub Państwa Członkowskiego o przeniesienie państwa trzeciego z listy pozytywnej na listę negatywną rozporządzenia).

Mechanizmu tego nie było początkowo w projekcie wstępnym Komisji z 26.1.2000 r. lecz stanowi on wynik rozwoju prac Rady. Pragnąc uwzględnić życzenie Państw Członkowskich i nadać wzajemności wymiar operacyjny, w swoim zmienionym projekcie z 21.9.2000 r. Komisja dodała do art. 1 ustęp 4. Proponowany mechanizm wzajemności, który odzwierciedlał i formalizował sugestie przekazane Radzie przez Państwa Członkowskie, ostatecznie został przejęty, prawie w całości, w przyjętym przez Radę rozporządzeniu (WE) nr 539/2001.

Prawie trzy lata po wejściu w życie rozporządzenia (WE) nr 539/2001, mechanizm wzajemności nie został jeszcze wdrożony. Należy przeanalizować przyczyny tego stanu rzeczy, opierając się w tym względzie na stwierdzeniach dokumentu roboczego Służb Komisji dotyczących wzajemności w kwestii wiz[1] i zaproponować dostosowania legislacyjne.

Nasuwa się pierwsze stwierdzenie. Podczas gdy obywatele niektórych Państw Członkowskich lub państw stowarzyszonych podlegają obowiązkowi wizowemu ze strony niektórych państw trzecich znajdujących się na liście pozytywnej rozporządzenia (WE) nr 539/2001 (Stany Zjednoczone/Grecja; Brunei/Austria, Finlandia, Grecja, Portugalia, Islandia; Wenezuela/Finlandia; Gwatemala/Islandia), państwa te powstrzymały się od uruchomienia mechanizmu wzajemności. Otóż jedynie te państwa mają prawo uruchomienia tego mechanizmu i mają całkowitą swobodę podjęcia takiej decyzji.

Przyczyny takiej postawy tych Państw Członkowskich należy bez wątpienia upatrywać w fakcie, iż mechanizm ten jest zbyt sztywny. Drugi etap tego mechanizmu (tymczasowe wprowadzenie przez wszystkie Państwa Członkowskie obowiązku wizowego w stosunku do obywateli danego państwa trzeciego), z racji swego prawie automatycznego charakteru, odwodzi Państwa Członkowskie od uciekania się do tego mechanizmu z obawy o przyczynienie się do wywołania poważnego kryzysu albo w stosunkach zewnętrznych z danym państwem trzecim, albo na płaszczyźnie wewnętrznej. Od drugiego etapu tego mechanizmu można bowiem odstąpić jedynie na mocy decyzji podjętej przez Radę kwalifikowaną większością głosów. W schemacie mechanizmu wzajemności podjęcie takiej decyzji jest zawsze postrzegane jako przejaw odmowy solidarnego postępowania wobec danego Państwa Członkowskiego ze strony innych Państw Członkowskich.

---

[1] Dokument JAI-B-1(2004)1372 z 18.2.2004

Ten pierwszy wniosek o nieadekwatności mechanizmu solidarnego postępowania nabiera jeszcze większej wagi, gdy uwzględni się rozszerzenie Unii. Na sytuację opisaną w art. 1 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 539/2001 mogą powoływać się po 1.5.2004 r. nowe Państwa Członkowskie w stosunku do państw trzecich, które nie zaprzestały stosowania obowiązku wizowego wobec ich obywateli. Wszystkie nowe Państwa Członkowskie są prawnie w stanie uciekać się, w stosunku do niektórych państw trzecich, do mechanizmu wzajemności. Niedostatki i zagrożenia mechanizmu wzajemności, stwierdzone od 2001 r., nabierają tym samym szczególnej ostrości w kontekście rozszerzenia oraz sprawiają, że konieczność rewizji tego mechanizmu staje się coraz bardziej nagląca.

Rewizja ta nie ma na celu osłabienia solidarności charakteryzującej wspólną politykę wizową poprzez usunięcie wzajemności z rozporządzeniu (WE) nr 539/2001. Wzajemność pozostaje podstawową zasadą polityki wizowej oraz jednym z kryteriów odniesienia (wymienionych w 5. motywie rozporządzenia), które należy uwzględniać przy ustalaniu lub wprowadzaniu zmian na listach państw trzecich załączonych do rozporządzenia (WE) nr 539/2001. Niniejszy projekt ma przede wszystkim na celu wprowadzenie elastyczniejszego mechanizmu operacyjnego, bardziej realistycznego, a tym samym naprawdę nadającego się do wykorzystania. Umniejszając polityczny wymiar wzajemności, mechanizm aktualny okazał się bowiem zbyt radykalny i zbyt brzemienny w skutki polityczne, by okazać się użytecznym. Sprzyja na ślepo środkom odwetowym, pozostawiając całkowicie na bocznym torze podejście dyplomatyczne do tej kwestii, i to nawet w przypadku, gdy żaden z kryteriów wpływających na ustalenie listy pozytywnej i negatywnej nie ma wartości absolutnej; ustalenie to dokonywane jest bowiem „na drodze przemyślanej, indywidualnej oceny szeregu kryteriów odnoszących się, między innymi, do nielegalnej imigracji, porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz do stosunków Unii Europejskiej z państwami trzecimi, z uwzględnieniem skutków spójności regionalnej i wzajemności".

Proponowany mechanizm ma również zaradzić podstawowej wadzie poprzedniego systemu, gdzie uruchomienie procedury zależało od samego Państwa Członkowskiego, którego dotyczyło wprowadzenie obowiązku wizowego przez państwo trzecie. Komisja uważa, ze sytuacja braku wzajemności nabiera ogromnego znaczenia dla wspólnej polityki wizowej oraz że przedyskutowanie tej sytuacji na poziomie wspólnotowym, uwieńczone znalezieniem właściwej odpowiedzi, nie powinno zależeć od dobrej woli jednego z Państw Członkowskich. Zasadą, którą powinna kierować się wspólna polityka wizowa, jest wzajemność oparta na solidarności wszystkich Państw Członkowskich w stosunku do środków, które zostały podjęte przeciwko jednemu z nich. By zapewnić tę solidarność i chronić interesy wspólnotowe niezbędne jest znalezienie mechanizmu, umożliwiającego Komisji dysponowanie rzeczywistym i prawdziwym instrumentem negocjacyjnym, który powinien być spójny z ogólną polityką stosunków zewnętrznych Unii.

Na podstawie powyższych rozważań, Komisja proponuje więc mechanizm, który powinien zapewnić bardziej realne poszanowanie zasady wzajemności, podstawowej dla wspólnej polityki wizowej.

Komentarze do artykułów:

Artykuł 1:

Uwagi do zaproponowanego brzmienia art. 1 ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 539/2001 :

Użycie terminu „Wprowadzenie” oznacza jasno, że chodzi o nową sytuację, stworzoną decyzją państwa trzeciego wymienionego w załączniku II, dotyczącą nałożenia obowiązku wizowego na obywateli jednego lub kilku Państw Członkowskich, którzy wcześniej byli zwolnieni z takiego obowiązku. By jasno zaznaczyć, że mechanizm ten powinien również być stosowany w stosunku do sytuacji istniejących przed nowym rozporządzeniem i utrzymanych z datą wejścia w życie tegoż rozporządzenia, w art. 2 wprowadza się przepis szczególny.

- Litera a):

Chodzi o to, by informacja o zaistniałej sytuacji braku wzajemności stała się automatyczna i przejrzysta. Dane Państwo Członkowskie jest obecnie zobowiązane do zgłoszenia takiej sytuacji.

- Litera b):

Należy zaprzestać stosowania aktualnej dyspozycji prawnej nadmiernie sprzyjającej wymiarowi środków odwetowych, czyniąc z nich odpowiedź „normalną”, od której Rada może odstąpić.

By umożliwić znalezienie najwłaściwszego rozwiązania wobec stwierdzonej sytuacji braku wzajemności, istotne jest, by Komisja wszczęła kroki w stosunku do państwa trzeciego, mając na celu, by państwo to na nowo zaczęło stosować zwolnienie z obowiązku wizowego wobec obywateli danego Państwa Członkowskiego. Ta rola Komisji jest spójna z faktem, że posiada ona wyłączne uprawnienia Wspólnoty do działania na poziomie zewnętrznym w sprawie nakładania/znoszenia obowiązku wizowego. Stwierdzenia Komisji będą przedmiotem sprawozdania, które przekazane zostanie Radzie. Przekazanie sprawozdania powinno nastąpić w krótkim terminie, w zależności od pilności sprawy, zapewniając równocześnie realistyczny okres umożliwiający ocenę okoliczności i wszczęcie właściwych kroków dyplomatycznych mających na celu ponowne zniesienie obowiązku wizowego.

- Litera c):

Proponowane brzmienie wynika z woli pozostawienia mechanizmu wzajemności bardziej zbliżonego do zwyczajowych schematów podejmowania decyzji w tej sprawie. W ten sposób Komisja może dołączyć do swojego sprawozdania dla Rady wniosek o ponowne nałożenie tymczasowego obowiązku wizowego wobec danego państwa trzeciego. To tymczasowe ponowne nałożenie obowiązku wizowego, które w każdym razie powinno przestać obowiązywać z chwilą, gdy państwo trzecie zakończy stosowanie swojego środka, jest możliwością, o zastosowaniu której decyduje Rada kwalifikowaną większością głosów. Ustalenie krótkiego terminu, w którym Rada powinna wydać orzeczenie, ma na celu zapewnienie skuteczności środka stworzonego w celu ewentualnego umożliwienia szybkiego reagowania w stosunku do danego państwa trzeciego, z uwzględnieniem, iż chodzi tu o środek ochrony, którego stosowanie jest tymczasowe.

- Litera d):

Możliwość zaproponowania środka tymczasowego przez Komisję nie powinna zależeć od wcześniejszego przedstawienia sprawozdania Radzie. Możliwe jest, iż pewne okoliczności spowodują konieczność natychmiastowego przedstawienia takiego wniosku o podjęcie środka tymczasowego. Jest sprawa oczywistą, że w memorandum wyjaśniającym wniosek Komisja wyjaśni okoliczności, które doprowadziły do odwołania się do tej procedury bez

wcześniejszego sprawozdania. Tryb pilny, uzasadniający podjęcie tego kroku przez Komisję, pociąga za sobą konieczność wypowiedzenia się przez Radę w krótkim terminie.

- Litera e):

Ponowne nałożenie obowiązku wizowego, zgodnie ze szczegółowymi warunkami określonymi w literach c) i d), pozostaje specjalnym środkiem tymczasowym w stosunku do przeniesienia danego państwa trzeciego z listy pozytywnej na listę negatywną rozporządzenia nr 539/2001. W celu zapewnienia skuteczności reakcji wobec państwa trzeciego będącego przyczyną zaistnienia sytuacji braku wzajemności należy uściślić, iż środek tymczasowy nie wpływa na możliwość wnioskowania o takie przeniesienie. Należy ponadto ustalić, że brak reakcji państwa trzeciego na środek tymczasowy pociąga za sobą, w niedługim czasie, przedstawienie przez Komisję wniosku o przeniesienie państwa trzeciego do załącznika 1.

- Litera f):

Chodzi o procedury, które należy stosować, gdy państwo trzecie podejmie decyzję o zniesieniu obowiązku wizowego. Schemat działania wzięto z liter e) i f) aktualnego mechanizmu. Jednakże zakończenie tymczasowego ponownego obowiązku wizowego zbiega się dokładnie z datą wejścia w życie zniesienia obowiązku wizowego nałożonego przez państwo trzecie.

.**Artykuł 2:**

Artykuł 2 ma na celu ustalenie w sposób jasny, iż mechanizm ten powinien również być stosowany do sytuacji stwierdzonej z chwilą wejścia w życie rozporządzenia zobowiązującego Państwa Członkowskie do zgłaszania każdego wprowadzenia obowiązku wizowego przez państwo trzecie, czyli w przypadkach utrzymania w danej chwili przez jedno/kilka państw trzecich wymienionych w załączniku II obowiązku wizowego wobec obywateli jednego z Państw Członkowskich. Zgodnie z trybem działania, przewidzianym przy wprowadzaniu obowiązku wizowego, należy ustalić ścisły termin zgłaszania zaistniałej sytuacji przez dane Państwo Członkowskie. Różne warunki szczegółowe tego mechanizmu stosowane są zarówno przy utrzymywaniu, jak i przy wprowadzaniu obowiązku wizowego.

Sytuacja utrzymywania obowiązku wizowego nie została uwzględniona w art. 1, ponieważ chodzi o sytuację szczególną, która zaistnieje z chwilą wejścia w życie niniejszego rozporządzenia. Chodzi tu o środek przejściowy, obowiązujący jedynie podczas przechodzenia z obecnego systemu, pozostawiającego danemu Państwu Członkowskiemu wybór uruchomienia mechanizmu wzajemności, do nowego systemu, który zobowiązuje każde z Państw Członkowskich do zgłaszania wprowadzenia obowiązku wizowego przez państwo trzecie. Brak więc podstaw; by włączyć tę kwestię utrzymania obowiązku wizowego do dyspozycji prawnej rozporządzenia nr 539/2001, które ogranicza się do przyszłych sytuacji wprowadzania obowiązku wizowego przez państwo trzecie.

2004/0141 (CNS)

Wniosek dotyczący

ROZPORZĄDZENIE RADY

zmieniające rozporządzenie (WE) nr 539/2001 w kwestii mechanizmu wzajemności

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w szczególności jego art. 62 punkt 2 b) i),

uwzględniając projekt Komisji[2],

uwzględniając opinię Parlamentu Europejskiego[3],

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Mechanizm określony w art. 1 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001 z 15 marca 2001 r. ustalający listę państw trzecich, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu przy przekraczaniu granic zewnętrznych Państw Członkowskich oraz listę państw trzecich, których obywatele zwolnieni są z tego obowiązku[4], okazał się niedostosowany do sprostania sytuacjom braku wzajemności, w których jedno z państw trzecich, znajdujących się w załączniku II do tegoż rozporządzenia, to znaczy państwo trzecie, którego obywatele są zwolnieni z obowiązku wizowego, utrzymuje lub wprowadza obowiązek wizowy w stosunku do obywateli jednego lub kilku Państw Członkowskich. Solidarność w stosunku do Państw Członkowskich, które postawione są w takiej sytuacji braku wzajemności, wymaga dostosowania istniejącego mechanizmu w celu zapewnienia jego skuteczności.

(2) Z uwagi na powagę takich sytuacji braku wzajemności, istotne jest, by były one obowiązkowo zgłaszane przez dane Państwo lub Państwa Członkowskie. Dążąc do ponownego zniesienia, przez dane państwo trzecie, obowiązku wizowego w stosunku do obywateli zainteresowanych Państw Członkowskich, należy ustalić mechanizm łączący działania na różnych poziomach i o różnej intensywności, które mogą w krótkim czasie zostać wdrożone. Komisja powinna więc niezwłocznie wszcząć kroki w stosunku do państwa trzeciego, sporządzić sprawozdanie dla Rady i w każdej chwili móc zaproponować Radzie podjęcie tymczasowej decyzji o ponownym nałożeniu obowiązku wizowego w stosunku do obywateli danego państwa trzeciego.

---

2 Dz.U. C z , str. .
3 Dz.U. C z , str. .
4 Dz.U. L 81 z 21.3.2001, str. 1

Odwołanie się do takiej decyzji tymczasowej nie powinno stanowić przeszkody dla możliwości przeniesienia danego państwa trzeciego do załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 539/2001. Należy również ustalić zależność czasową pomiędzy wejściem w życie środka tymczasowego a ewentualnym wnioskiem o przeniesienie danego państwa do załącznika I.

(3) Decyzja państwa trzeciego o zniesieniu lub o ponownym zniesieniu obowiązku wizowego wobec obywateli jednego lub kilku Państw Członkowskich powinna automatycznie kończyć tymczasowe stosowanie obowiązku wizowego, o którym zadecydowałaby Rada.

(4) Należy w związku z tym zmienić rozporządzenie (WE) nr 539/2001.

(5) Należy ustalić system przejściowy dla przypadku gdy, w chwili wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, Państwa Członkowskie podlegają obowiązkowi wizowemu nałożonemu przez państwa trzecie wymienione w załączniku II do rozporządzenia (WE) nr 539/2001. W kwestii Islandii i Norwegii, niniejsze rozporządzenie stanowi krok naprzód w stosunku do postanowień Dorobku Schengen, w znaczeniu układu o stowarzyszeniu, zawartego przez Radę Unii Europejskiej, Republikę Islandii i Królestwo Norwegii w sprawie wdrażania, stosowania oraz rozwoju Dorobku Schengen, w powiązaniu z art. 1, lit. A decyzji 1999/437/WE z 17 maja 1999 r., dotyczącej niektórych szczegółowych zasad stosowania tegoż układu.

(6) Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie są związane rozporządzeniem (WE) nr 539/2001. Nie uczestniczą w związku z tym w przyjmowaniu niniejszego rozporządzenia i nie są związane jego stosowaniem ani nie są mu podporządkowane.

(7) Niniejsze rozporządzenie stanowi akt oparty na Dorobku Schengen lub odnoszący się do niego, w znaczeniu art. 3, ust. 1 Aktu Przystąpienia,

PRZYJMUJE NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1

W art. 1 rozporządzenia (WE) nr 539/2001, ust. 4 otrzymuje następujące brzmienie:

„4. Wprowadzenie przez państwo trzecie, znajdujące się na liście załącznika II, obowiązku wizowego wobec obywateli Państwa Członkowskiego, stanowi podstawę dla zastosowania następujących przepisów:

a) w ciągu dziesięciu dni od ogłoszenia lub zastosowania tego wprowadzenia obowiązku wizowego przez państwo trzecie, dane Państwo Członkowskie zgłasza ten fakt pisemnie Komisji; zgłoszenie to publikowane jest w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*, seria C;

b) Komisja w trybie natychmiastowym podejmuje kroki wobec władz danego państwa trzeciego w celu ponownego zniesienia obowiązku wizowego oraz, najdalej w ciągu sześciu miesięcy licząc od opublikowania zgłoszenia, sporządza w tej sprawie sprawozdanie dla Rady;

c) W świetle wniosków ze swego sprawozdania, Komisja może przedstawić Radzie projekt środka tymczasowego mającego na celu ponowne tymczasowe nałożenie obowiązku wizowego na obywateli danego państwa trzeciego. Rada wydaje orzeczenie w sprawie tego projektu w ciągu trzech miesięcy, kwalifikowaną większością głosów.

d) Komisja może, bez wcześniejszego sprawozdania, przedstawić projekt określony w lit. c), jeżeli uzna to za uzasadnione. Do tego projektu stosuje się wówczas procedurę określoną w lit. c).

e) Procedura określona w lit. c) i d) nie narusza prawa Komisji do przedstawienia projektu zmiany niniejszego rozporządzenia w celu przeniesienia danego państwa trzeciego do załącznika I. W każdym razie, w przypadku podjęcia decyzji o przedsięwzięciu środka tymczasowego określonego w lit. c) i d), projekt zmiany niniejszego rozporządzenia przedstawiany jest przez Komisję najpóźniej sześć miesięcy po wejściu w życie środka tymczasowego.

f) Kiedy państwo trzecie znosi obowiązek wizowy, Państwo Członkowskie zgłasza to zniesienie Komisji. Zgłoszenie to publikowane jest w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*, seria C. Ewentualne tymczasowe ponowne nałożenie obowiązku wizowego postanowione zgodnie z lit. c) wygasa automatycznie z dniem wejścia w życie zniesienia obowiązku wizowego przez dane państwo trzecie;

Artykuł 2

Państwa Członkowskie, których obywatele podlegają, w dniu wejścia w życie niniejszego rozporządzenia, obowiązkowi wizowemu wobec państwa trzeciego wymienionego w załączniku II do rozporządzenia (WE) nr 539/2001, zgłaszają ten fakt pisemnie Komisji w ciągu dziesięciu dni od wejścia w życie niniejszego rozporządzenia. Zgłoszenie to publikowane jest w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*, seria C.

Przepisy art. 1 ust. 4 lit. b) do f) rozporządzenia (WE) nr 539/2001 zmienionego przez niniejsze rozporządzenie są obowiązujące.

Artykuł 3

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia następującego po dniu jego opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich*.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich, zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską.

Sporządzono w Brukseli, dnia r.

W imieniu Rady
Przewodniczący