



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 59 (667) • 19 kwietnia 2010 • © PISM

Redakcja: Łukasz Adamski, Jacek Foks (redaktor naczelny), Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkievicz

Nowy kodeks wizowy Unii Europejskiej

Rafał Kownacki

5 kwietnia 2010 r. wszedł w życie kodeks wizowy Unii Europejskiej. Zawiera on jednolite regulacje dla 25 państw strefy Schengen, stosujących wspólną politykę wizową. Kodeks systematyzuje obowiązujące przepisy, a także ustanawia wspólne zasady i warunki dotyczące wydawania wiz. Uproszczenie formularzy, rozszerzenie katalogu osób zwolnionych z opłaty wizowej, zagwarantowanie prawa do skutecznego środka odwoławczego w przypadku odmownej decyzji wizowej, pozwalają pozytywnie oceniać nowy kodeks. Dla Polski szczególnego znaczenia nabierają przepisy wyznaczające właściwość do rozpatrzenia wniosku wizowego.

Wspólna polityka wizowa. Układ z Schengen z 1985 r. i konwencja wykonawcza z 1990 r. stanowią podwaliny wspólnej polityki wizowej. Początkowo objęły kraje Beneluksu, Francję i Niemcy. Miały na celu wprowadzenie ułatwień przy przekraczaniu granic dla osób podróżujących pomiędzy nimi. Włączone zostały do *acquis communautaire* na mocy traktatu amsterdamskiego z dnia 1 maja 1999 r. Rada UE wydała w związku z tym stosowne decyzje wykonawcze 20 maja 1999 r. Pierwsza z nich (1999/435/WE) określiła wszystkie instrumenty prawne wchodzące w skład *acquis* Schengen oraz nakazała ich publikację w Dzienniku Urzędowym WE. Druga decyzja (1999/436/WE) wskazała podstawę prawną dla poszczególnych środków prawnych w ramach dorobku Schengen. Spośród państw członkowskich Unii Europejskiej – Zjednoczone Królestwo i Irlandia nie przystąpiły do konwencji wykonawczej z 1990 r. Natomiast Rumunia, Bułgaria i Cypr są w trakcie implementacji dorobku prawnego Schengen. Poza 22 państwami członkowskimi UE wspólna polityka wizowa obowiązuje w trzech państwach stowarzyszonych: Islandii, Norwegii i Szwajcarii. Już na mocy *acquis* Schengen sformułowano wspólne warunki, po których spełnieniu obywatele państw trzecich mogą wjechać na terytorium państw układu. Muszą posiadać ważny dokument podróży, wizę (jeśli jest wymagana od obywateli państwa pochodzenia), umieć określić cel podróży, posiadać odpowiednie środki na czas pobytu i na powrót. Nie mogą również figurować w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS) jako osoby niepożądane na terenie Unii Europejskiej lub stanowiące zagrożenie dla porządku publicznego. Gdy brak jest przeciwwskazań, osoba otrzymująca wizę w jednym z państw członkowskich UE – tzw. uniwersalna wiza Schengen – może posługiwać się nią przy wjeździe i podczas pobytu w pozostałych państwach układu. Dotyczy to jedynie tzw. pobytów krótkoterminowych, a zatem trwających do trzech miesięcy. Wizy długoterminowe nie zostały objęte harmonizacją w ramach wspólnej polityki wizowej. Jednak zgodnie z rozporządzeniem Rady UE z 28 maja 2001 r., przez pierwsze trzy miesiące od daty ważności wiza długoterminowa może zastępować wizę krótkoterminową, by następnie umożliwić tranzyt na terytorium państwa, które wydało wizę narodową. Obowiązuje ujednolicona lista państw, których obywatele objęci są obowiązkiem wizowym. Na podstawie art. 62 IWE (obecnie art. 77 TFUE) Rada UE przyjęła ją w drodze rozporządzenia nr 539/2001 z 15 marca 2001 r.

Kodeks wizowy UE. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 810/2009 z 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy weszło w życie 5 kwietnia 2010 r. Kodeks wizowy odpowiada na potrzebę ujednolicenia przepisów. Dotychczasowa sytuacja, w której każde z państw członkowskich kierowało się własnymi przepisami w zakresie wydawania wiz Schengen, czyniła postępowanie wizowe niespójnym, skomplikowanym i nieprzewidywalnym. Wprowadzenie wspólnej procedury wizowej stwarza warunki do większej przejrzystości i obiektywizmu w przyznawaniu obywatelom państw trzecich wiz Schengen.

W przepisach ogólnych kodeksu za jego cel przyjęto określenie trybu i warunków wydawania wiz na tranzyt przez terytorium państw członkowskich lub planowany tamże pobyt nieprzekraczający trzech miesięcy w dowolnym sześciomiesięcznym okresie. Dla Polski i innych państw granicznych istotne jest określenie zasad, na podstawie których wyznacza się państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku wizowego. Zgodnie z art. 5 kodeksu jest nim państwo członkowskie, którego terytorium stanowi jedyne miejsce docelowe wizyty. Jeżeli wizyta obejmuje więcej niż jedno miejsce docelowe, państwem właściwym do rozpatrzenia wniosku wizowego jest to, którego terytorium stanowi główne miejsce docelowe wizyty pod względem długości lub celu pobytu. Gdy nie można określić głównego docelowego miejsca wizyty, wówczas wniosek rozpatruje państwo członkowskie, którego granicę zewnętrzną osoba ubiegająca się o wizę zamierza przekroczyć w celu wjazdu na terytorium UE. Ostatnia opisana sytuacja nakłada szczególne obowiązki na państwa, które podobnie jak Polska, posiadają granicę zewnętrzną Unii Europejskiej. W przypadku braku wskazania docelowego miejsca wizyty na terytorium unijnym, państwo pierwszego przekroczenia granicy UE staje się odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku wizowego. Opisana domniemana właściwość wtórna nabiera szczególnego znaczenia w związku z przepisami rozporządzenia Rady UE nr 343/2003 z 18 lutego 2003 r. (tzw. Dublin II), które ustanawia kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego do rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego przez obywatela państwa trzeciego. Ze względu na postanowienia tego rozporządzenia, kluczowe staje się ustalenie państwa, które wydało wizę. Zgodnie bowiem z art. 9 ust. 2 rozporządzenia Dublin II, w przypadku gdy osoba ubiegająca się o azyl jest w posiadaniu ważnej wizy, państwo członkowskie, które wydało wizę, jest odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu.

Kodeks wizowy UE, poprzez ujednolicenie przepisów dotyczących rozpatrywania wniosków i wydawania wiz, stwarza szansę na większą przejrzystość postępowań. Wniosek wizowy powinien zostać złożony na ujednoliconym formularzu, który udostępniany jest przez konsulaty bezpłatnie, także w języku urzędowym państwa, w którym znajduje się konsulat. Art. 13 kodeksu wprowadza obowiązek pobrania od osoby ubiegającej się o wizę danych biometrycznych.

Kodeks ustala jednolitą opłatę wizową w wysokości 60 euro. Dzieci poniżej 6 roku życia zwolnione są z tej opłaty, a pomiędzy 6 i 12 rokiem życia uiszczają opłatę w wysokości 35 euro. Dodatkowo zwolnieni z opłaty są uczniowie, studenci, naukowcy, młodzi przedstawiciele organizacji pozarządowych w związku z prowadzoną działalnością. Zachowano preferencyjną opłatę dla obywateli państw trzecich, z którymi UE zawarła umowy o ułatwieniach wizowych. Wynosić będzie ona nadal 35 euro.

Decyzję w sprawie wniosku podejmuje się w terminie 15 dni kalendarzowych od dnia złożenia wniosku. Tylko w indywidualnym i uzasadnionym przypadku termin ten może ulec przedłużeniu do 30 lub 60 dni. Z punktu widzenia praw osób ubiegających się o wizę najbardziej istotną nowością jest zapewnienie im skutecznego środka odwoławczego. Zgodnie z art. 32 ust. 3 kodeksu, osobom ubiegającym się o wizę, którym odmówiono jej wydania, przysługuje prawo do odwołania się. Postępowanie odwoławcze prowadzone jest przeciwko państwu członkowskiemu, które podjęło ostateczną decyzję w sprawie wniosku, zgodnie z prawem krajowym tego państwa. W celu zapewnienia równego traktowania osobom składającym wnioski wizowe, Komisja Europejska przyjęła 19 marca 2010 r. wytyczne dotyczące rozpatrywania wniosków wizowych, w których zwraca uwagę na obiektywizm procedur oraz obowiązek niedyskryminacyjnego traktowania aplikantów. W szczególności zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia osobom ubiegającym się o wizy tłumacza na każdym etapie postępowania, a także poinformowania go o służącym mu środku odwoławczym od negatywnej decyzji.

Wnioski. Nowy kodeks stanowi kolejny krok w rozwoju wspólnej polityki wizowej UE. Poprzez uproszczenie formularzy i zapewnienie prawa do skutecznego środka odwoławczego gwarantuje w większym stopniu poszanowanie praw wnioskodawców. Pozostawia jednak państwom członkowskim swobodę w zakresie wiz długoterminowych. Relacje Polski, jako kraju granicznego UE, ze wschodnimi sąsiadami mogą ulec poprawie dzięki przyspieszeniu procedury rozpatrywania wniosków wizowych. Kodeks wizowy UE określa właściwość państwa członkowskiego do rozpatrzenia wniosku wizowego i podjęcia decyzji w jego sprawie. Polska, która dla wielu osób wjeżdżających na terytorium UE ze wschodu, stanowi państwo tzw. pierwszego przekroczenia granicy unijnej, uzyskała domniemaną właściwość wtórną do rozpatrzenia wniosku wizowego. Nakłada to istotny obowiązek na państwo polskie, w szczególności na konsulaty RP w państwach Europy Wschodniej.