



Bruksela, dnia 22 kwietnia 2008 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 11/2008

UDZIELENIE MANDATU NEGOCJACYJNEGO UPOWAŻNIAJĄCEGO KOMISJĘ EUROPEJSKĄ DO NEGOCJACJI Z USA

1. Wstęp

Unia Europejska przyjęła w dniu 18 kwietnia br. mandat negocjacyjny na rozmowy z USA o niektórych warunkach dostępu do amerykańskiego programu bezwizowego. Negocjacje nie obejmą jednak polskiego problemu, czyli zbyt wysokiego odsetka odrzuconych wniosków wizowych. Pomimo wielokrotnych zapewnień padających z ust ustępującego komisarza UE ds. wewnętrznych **Franco Frattiniego** o objęciu wszystkich państw UE systemem bezwizowym, negocjacje z USA skupią się jednak na tym, by nie pogorszyły się warunki podróżowania do USA dla obywateli państw UE już będących członkami bezwizowego systemu VWP (Visa Waiver Program), wobec których Waszyngton planuje wprowadzenie od czerwca 2009 roku tzw. systemu elektronicznej autoryzacji podróży do USA (ESTA).

Dyrektor ds. wewnętrznych w Komisji Europejskiej **Jonathan Faull** jednoznacznie powiedział 17 kwietnia, że negocjacje z USA nie obejmą kwestii najważniejszej dla Polski, czyli stosowanego przez Amerykanów kryterium dotyczącego procentu odmów wniosków. Kryterium to przewiduje, że tylko kraj, gdzie liczba odmów wniosków jest mniejsza niż 10 proc. może starać się o objęcie system VWP. W Polsce jest to wciąż ponad 20 proc. „My zajmiemy się tylko tymi warunkami, które dotyczą kompetencji unijnych. Nie możemy rozstrzygnąć problemu odmów wiz. To problem Polski, która musi go rozwiązać sama z Amerykanami” - powiedział Faull. Zasugerował, by władze w Warszawie zastanowiły się, dlaczego tak wiele osób dostaje odmowy. „Być może potrzebna jest kampania informacyjna, by osoby wyjeżdżające do USA przestrzegały prawa” - dodał Faull. Chodzi głównie o to, żeby Polacy otrzymujący wizy turystyczne nie przedłużali nielegalnie pobytu w USA i nie podejmowali pracy „na czarno”.

Mandat przyjęty 18 kwietnia w Luksemburgu przez ministrów spraw wewnętrznych „27” upoważnia KE do negocjacji z USA w sprawie wprowadzonych w ubiegłym roku w amerykańskiej ustawie o bezpieczeństwie narodowym warunków dostępu do VWP, dotyczących kompetencji UE, zwłaszcza wymogu dostępu do informacji o podróży. Zmianę prawa Amerykanie argumentowali walką z terroryzmem. Nowy

amerykański system elektronicznej autoryzacji podróży (ESTA) nałożyć na każdego, kto jedzie do USA obowiązek przesłania przez Internet, jeszcze przed wyjazdem, formularza do systemu autoryzacji i uzyskanie zgody na podróż do USA. „Musimy dowiedzieć się, czym tak naprawdę jest ESTA, czy to nie jest nowy rodzaj wizy” - powiedział Faull. Tłumaczył, że to zależy od tego, czy system będzie bezpłatny oraz jakich informacji będą żądać Amerykanie i na ile wcześniej przed podróżą. Jeśli wymagane informacje będą pokrywać się z tymi, które dotychczas podróżni podawali w formularzach wypełnianych na pokładach samolotów lecących do USA, to UE będzie mogła zaakceptować ESTA.

Obecnie Stany Zjednoczone wymagają wiz od wszystkich nowych państw członkowskich UE, oprócz Słowenii. Obywatele starych krajów Unii, poza Grecją, nie muszą ubiegać się o wizę wjazdową do USA, gdyż te kraje są w grupie państw objętych VWP. Przyjęcie mandatu, który upoważni KE do negocjacji z USA w imieniu całej UE stało się kwestią bardzo pilną, po tym, jak siedem krajów członkowskich UE (Czechy, Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Słowacja, Malta) zawarło z USA dwustronne memoranda (Memorandum of Understanding), które mają im otworzyć drogę do VWP, jednak pod warunkiem wdrożenia wielu mechanizmów w zakresie współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. KE i stare państw UE przestraszyły się, że te nowe kraje UE, by tylko znaleźć się w VWP, gotowe są przekazywać USA zbyt wiele informacji, w tym także pochodzących ze wspólnego, unijnego systemu informacji Schengen. Znajdują się w nim np. informacje policyjne o poszukiwanych osobach ze wszystkich 27 krajów. „To byłoby nielegalne” - przyznał Faull. Pytany, czy krajowi, który złamie tę zasadę, grozi wyrzucenie ze strefy Schengen, powiedział, że KE w ogóle nie chce brać takiej hipotezy pod uwagę, zakładając, że kraje członkowskie przestrzegają unijnego prawa. Faull zapewnił, że KE ma kopie wszystkich siedmiu memorandumów i nie ma w nich mowy o dostępie do bazy Schengen. Tymczasem w pierwotnym projekcie czeskiej umowy z USA istniało ryzyko, że USA będą domagać się dostępu do bazy Schengen. Stąd zdecydowany protest i reakcja ze strony KE w lutym, kiedy Czechy - jako pierwszy nowy kraj UE - zdecydowała się podpisać memorandum.

2. Debata w Parlamencie Europejskim w dniu 21 kwietnia br. „Negocjacje wizowe: USA powinny szanować podmiotowość Unii Europejskiej”

Przemawiający w imieniu Rady słoweński minister spraw wewnętrznych **Dragutin Mate** oraz komisarz **Jacques Barrot**, przemawiający w imieniu Komisji Europejskiej, poinformowali o uzgodnieniach podjętych na spotkaniu trójstronnej grupy ministerialnej. W drodze rozmów bilateralnych z poszczególnymi państwami UE uzgadniane będą te elementy porozumienia, które pozostają w kompetencjach krajowych, natomiast kwestie pozostające w kompetencjach Wspólnoty Amerykanie będą negocjować z Komisją Europejską.

Wystąpienia w imieniu grup politycznych

Wyrażając zadowolenie z ustalenia jasnych i przejrzystych zasad ramowych dla bilateralnych umów o ruchu bezwizowym pomiędzy państwami Unii Europejskiej a Stanami Zjednoczonymi, posłanka **Urszula Gacek** (EPP-ED, Polska) podkreśliła, że kraje, które postanowiły poczekać na uregulowanie zasad w ramach Unii, będą miały

mocniejszą pozycję negocjacyjną. „Ważnym jest to, że teraz poszczególne państwa mogą indywidualnie negocjować ze Stanami Zjednoczonymi. To przecież one mają największą mobilizację, aby doprowadzić do możliwości ruchu bezwizowego dla swoich obywateli. Muszą one jednak pamiętać o wspólnie wypracowanej pozycji, opartej na zasadzie wzajemności i o obowiązku informowania Komisji o przebiegu negocjacji” - stwierdziła posłanka zabierając głos w imieniu swojej grupy politycznej.

Dodała, że inicjatywa należy teraz do strony amerykańskiej. „Stany powinny poważnie zastanowić się nad kryteriami, które stanowią podstawę do przyznania wizy dla obywateli wschodniej części Unii Europejskiej” - apelowała posłanka Gacek, pytając „czy rzeczywiście tak wielu z nich to potencjalni nielegalni imigranci, którzy nie wyjadą ze Stanów po upływie terminu wizy?”. „Przecież wschodnia Europa nie jest wylegarnia dla fundamentalistycznych grup islamskich terrorystów, a czynniki ekonomiczne, które w przeszłości skłaniały obywateli wschodniej Europy do nielegalnej pobytów w Stanach celach zarobkowych uległy drastycznym zmianom”. Przekonywała, że słaby dolar i rosnące realne płace w krajach Europy wschodniej skłaniają raczej do wyjazdów do Stanów Zjednoczonych w celach turystycznych i biznesowych.

„W świetle tych zmian stanowisko Stanów na NIE jest coraz mniej zrozumiałe dla tych obywateli i kreuje zły wizerunek Stanów Zjednoczonych” - stwierdziła Urszula Gacek przekonując, że w interesie Stanów Zjednoczonych jest szybkie zakończenie negocjacji „tak, aby wizy dla obywateli UE przeszły do historii”.

Poseł **Konrad Szymański** (UEN, Polska), zabierając głos w imieniu grupy UEN, podziękował Komisji za wysiłki na rzecz równego traktowania obywateli państw Unii na granicy amerykańskiej, ale zaznaczył, że sprawa negocjacji w sprawie zniesienia wiz do USA bardzo dobrze pokazuje ograniczenia Unii Europejskiej. „Przy całym poparciu dla Komisji Europejskiej, w szczególności ze strony krajów, które przystąpiły do Unii w 2004 i 2007 roku, spotkaliśmy się z porażką tych rozmów. Ameryka będzie podpisywała bilateralne porozumienia wizowe z każdym krajem członkowskim po kolei po spełnieniu tylko i wyłącznie kryteriów prawa amerykańskiego w tym zakresie” - zauważył poseł Szymański. „Jak widać Komisji jest łatwo ograniczyć - czasem traktatowo, czasem przez praktykę - kompetencje państw członkowskich. Dużo trudniej jest odnieść sukces w relacjach z państwami trzecimi”. Zwrócił uwagę, że pomimo poparcia dla prawa Komisji do wyłącznej reprezentacji, niektóre państwa członkowskie zdecydowały się na osobne negocjacje. „Zupełnie się tym państwom nie dziwię” - zakończył poseł Szymański.

Poseł **Claudio Fava** (PSE, Włochy) wyraził żal, że USA i niektóre kraje członkowskie zgodziły się podjąć negocjacje dwustronne. Zauważył, że rząd USA i kraje członkowskie muszą szanować podmiotowość Unii Europejskiej i jej kompetencje ustalone w traktatach, a polityka wizowa i azyłowa leżą w kompetencji Unii Europejskiej. Podkreślił, że w porozumieniu powinno zostać wyraźnie określone, że nie wolno negocjować bilateralnie kwestii, które leżą w kompetencjach Wspólnoty, szczególnie jeśli dotyczy to kwestii ochrony danych osobowych.

Sophia In't Veld (ALDE, Holandia) wyrażała zadowolenie ze słów ministra Mate, który powiedział, że zniesienie wiz powinno dotyczyć wszystkich obywateli UE. Pytała, dlaczego wcześniej nie udało się wynegocjować mandatu dla KE do podjęcia

negocjacji wizowych z USA. Zwróciła uwagę, że nie należy godzić się na możliwość odmowy przyznania wizy osobom, które są nosicielami wirusa HIV. Spytała się również, jak będzie wyglądała kontrola demokratyczna nad informacjami, które będziemy przekazywać drugiemu państwu podczas wypełniania formularzy pozwolenia na podróż. Dotychczas nie zostało to do końca wyjaśnione.

Na tle wcześniejszych wypowiedzi wyróżniał się głos posłanki **Jany Bobošíkovej** (NI, Czechy), która broniła prawa swego kraju do prowadzenia dwustronnych rozmów dotyczących zniesienia obowiązku wizowego. „Krytyka polityki zagranicznej Czech jest łamaniem suwerenności mojego kraju” - stwierdziła, dodając, że negocjacje dwustronne podjęte przez Czechy były reakcją na nieskuteczność działań Komisji Europejskiej. Dodała, że Komisja Europejska podlega woli Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich i powinna raczej wskazywać na te kraje, które negocjują z Hamasem.

Wystąpienia indywidualne polskich posłów Parlamentu Europejskiego

Poseł **Marek Aleksander Czarnecki** (UEN, Polska) przytoczył wypowiedź komisarza Frattiniego, który uznał, że podjęcie negocjacji dwustronnych łamie solidarność europejską. „Niezbędna jest jednomyślność. Wspólne działanie w osobie jednego reprezentanta, komisarza Frattiniego, który pokazał, że chce i walczy o równe traktowanie wszystkich obywateli UE, wydaje mi się najwłaściwsze (...) i pokazuje, że UE mówi jednym głosem” - stwierdził polski deputowany.

Poseł **Józef Pinior** (PSE, Polska) podkreślił, że Polska polega w sprawie wiz na wspólnej polityce europejskiej. „Solidarność wszystkich krajów Europejskich reprezentowana przez Komisję Europejską jest kwestią zupełnie podstawową” - powiedział. Dodał, że KE musi prowadzić politykę wizową na fundamentach praw europejskich, tak aby informacje i dane przekazywane w związku ze stosowaniem reżimu wizowego nie naruszały Karty Praw Podstawowych UE.

Posłanka **Genowefa Grabowska** (PSE, Polska) powiedziała, że decyzja o podjęciu negocjacji dwustronnych dzieli członków UE na lepszych i gorszych. Zwróciła uwagę, że kwestia wizowa jest wykorzystywana w amerykańskiej kampanii wyborczej. „Dzieje się bardzo źle, że jedno z kandydatów obiecuje zniesienie wiz dla moich rodaków, adresując tę obietnicę do ogromnej polskiej diaspory. Nie pozwólmy na to” - zaapelowała posłanka Grabowska.

Posłanka **Ewa Tomaszewska** (UEN, Polska) zauważyła, że uzależnianie decyzji o udzieleniu zwolnienia z obowiązku wizowego od ilości odmownie rozpatrzonych wniosków wizowych przez administrację USA jest swoistą demonstracją, że „nic nie jest od Was zależne” i że „tą procedurą będziemy Was zmuszać do upokarzających zachowań”. Zdaniem posłanki, takie postępowanie świadczy o tym, że nie ma żadnego partnerstwa i nie można się na nie godzić. Posłanka Tomaszewska zaapelowała o wypracowanie metody rozwiązania tego problemu na poziomie wspólnotowym.

Poseł **Dimitrios Papadimoulis** (GUE/NGL, GR) powiedział, że podpisywanie odrębnych, indywidualnych umów z państwami członkowskimi UE, wbrew temu, że

podpisywanie takich porozumień leży w kompetencji Wspólnoty, obrażają UE. Sprawa nie dotyczy wyłącznie nowych państw członkowskich, ale także Grecji.

Posel **Carlos Coelho** (EPP-ED, Portugalia) uznał, że zamierzeniem USA jest niszczenie spójności UE poprzez indywidualne negocjacje z państwami członkowskimi. Polityka wizowa jest częścią polityki wspólnotowej, dlatego należy uszanować zasadę solidarności. Porozumienia dwustronne są zaprzeczeniem tej zasady. Konieczne jest zawieszenie porozumień dwustronnych. Komisja nie powinna ustępować a w przypadku złamania prawa wspólnotowego należy odwołać się do Trybunału Sprawiedliwości.

Posel **Martine Roure** (PSE, Francja) powiedział, że negocjacje wizowe powinny przebiegać równoległe z negocjacjami na temat elektronicznego systemu udzielania zezwoleń na wjazd do USA (VWP). Konieczne jest zagwarantowanie, by nie przekazywać USA zbyt wiele informacji, w tym pochodzących ze wspólnego, unijnego systemu informacji Schengen. Strona amerykańska nadal wyklucza Europejczyków i nie zapewnia im ochrony.

Posel **Vladimir Remek** (GUE/NGL, Czechy) powiedział, że Unia Europejska postępowała zbyt wolno. Według niego, to właśnie stare państwa członkowskie zachęciły rząd czeski do podjęcia negocjacji. USA chcą przyznać obywatelom czeskim prawo do bezwizowego ruchu, co nie jest bez związku z negocjacjami nt. tarczy antyrakietowej. Stwierdził, że „suwerenność naszego kraju została sprzedana za załatwienie politycznych interesów”.

Posel **Stavros Lambrinidis** (PSE, Grecja) powiedział, że w jego opinii dwutorowe podejście oznacza, że USA, za zgodą Parlamentu Europejskiego, żądają od nowych państw członkowskich i Grecji podawania wrażliwych danych i wyciągu z rejestru karnego obywatela. Te państwa członkowskie są pozostawione same sobie. Połowa państw członkowskich będzie zmuszona podawać te dane, a druga połowa nie. Jest to niesprawiedliwe. Amerykanie chcą zniszczyć wspólną politykę.

Posel **Ioannis Varvitsiotis** (EPP-ED, Grecja) powiedział, że nie jest bezpieczne, by USA miały dostęp do danych obywateli, jak np. wyciągi z rejestrów karnych. Dodał, że jest przeciwny inicjatywie Czech, ale poza Czechami takie porozumienia podpisały również Estonia, Łotwa, Litwa, Węgry, Słowacja, Malta. Nie są one zgodne ze stanowiskiem unijnym. Zakończył swoją wypowiedź stwierdzeniem, że „jeśli Wspólnota będzie oznaczała, że każde państwo robi co chce, to nie ma Wspólnoty”.

Posel **Csaba Sándor Tabajdi** (PSE, Węgry) stwierdził, że krytyka tych państw, które podpisały dwustronne memoranda, nie powinna mieć miejsca. Stare państwa zostawiły nowe samym sobie. Nie ma solidarności europejskiej w tej kwestii.

Posłanka **Adina-Ioana Valean** (EPP-ED, Rumunia) zgodziła się ze swoim przedmówcą. UE nie ma wiele do powiedzenia w negocjacjach z USA. Dwutorowe podejście świadczy o porażce UE. Wymiana danych bez żadnej kontroli demokratycznej jest niebezpieczna.

Posel **Libor Roucek** (PSE, Czechy) powiedział, że 20 latach od upadku komunizmu i 4 lata od wstąpienia nowych państw członkowskich do UE, panuje duża nierówność

między traktowaniem starych i nowych państw UE. To, że nowe kraje potrzebują nadal wiz, by wjechać do USA, nazwał hańbą. Jeśli USA traktują Polskę, Czechy i Węgry jako najbliższych sojuszników, powinny przemyśleć swoje postępowanie.

Kolejny poseł powiedział, że niektóre kraje osiągnęły sukces w negocjacjach dwustronnych i jest to ich sukces, bo nie powiodły się negocjacje wielostronne z udziałem UE. Zdziwił się, że przedstawiciele starych państw członkowskich i instytucji odwołują się do solidarności, co jest moralnie nieuzasadnione, w sytuacji, gdy łamią one tę solidarność, na przykład w sprawach energetyki. Spełnienie wymogu 10% jest w rękach władz USA a nie państw członkowskich. To Stany Zjednoczone decydują o tym, kogo przyjmą na swoje terytorium. Konieczna jest większa przejrzystość, by mieć dobry system wizowy.

Posł **Titus Corlătean** (PSE, Rumunia) stwierdził, że dotychczas Rumunia postępowała zgodnie z zasadami obowiązującymi w Unii i unikała dwustronnych negocjacji, choć partnerstwo z USA i obecność wojsk rumuńskich w Iraku i Afganistanie by na to pozwoliła. Jednak Komisja musi podjąć starania negocjacyjne, które będą konsekwentne i skuteczne. Jeśli nie – to Rumunii nie pozostanie nic innego, jak zlekceważenie wspólnego stanowiska Brukseli. Zakończył swoją wypowiedź stwierdzeniem, że komisarz Frattini promuje podziały w Unii Europejskiej.

Minister **Dragușin Mate** podkreślał, że kwestia ułatwień wizowych jest bardzo ważna dla UE. Zarówno KE, jak i Rada, pragną ułatwionego wjazdu do USA dla wszystkich obywateli UE. Jednak indywidualne negocjacje bilateralne niektórych państw członkowskich z USA doprowadziły do kontrowersji. Podkreślił jednak, że memorandum, to nie porozumienie a wyraz woli politycznej – kraj deklaruje gotowość do podjęcia działań, co z formalnego punktu widzenia nie jest umową. Forma porozumień z USA – nie jest do końca jasna. Konieczne jest zapewnienie przejrzystości. W kwestii przekazywania danych do USA – nadal prowadzone są rozmowy wyjaśniające pomiędzy Komisją Europejską a USA.

Komisarz **Jacques Barrot**, odpowiadając na pytania posłów, powiedział, że mandat Komisji uprawnia ją do negocjacji kwestii, które są w gestii Wspólnoty, a pozostałe kwestie, należące do kompetencji krajowych, będą negocjowane na poziomie bilateralnym (np. wymiana informacji służb wywiadowczych). Celem Komisji jest zapewnienie bezpiecznych warunków programu bezwizowego dla obywateli UE (tych, które są lub będą „państwami bezwizowymi”) w jak najkrótszym terminie. Warunki te muszą być oparte na zasadzie wzajemności, z poszanowaniem praw podstawowych. Według komisarza, konieczne jest naprawienie sytuacji, która jest niesprawiedliwa i dzieli obywateli Europy na dwie kategorie. Konieczne jest zapewnienie, by wszyscy mogli podróżować do USA bez wiz, bo UE chce równego traktowania wszystkich swoich obywateli. By osiągnąć ten cel, UE powinna mówić jednym głosem, dlatego pojedyncze kraje powinny wstrzymać się od negocjowania odrębnych porozumień. Ponadto, wszystkie państwa członkowskie, prowadzące negocjacje bilateralne - muszą prowadzić je w sposób transparentny i przejrzysty.

W sierpniu 2007 roku Stany Zjednoczone przyjęły ustawę, która zmienia zasady amerykańskiego programu wizowego, w tym zwolnienia z obowiązku wizowego. USA podpisały w ostatnich tygodniach dwustronne memoranda w sprawie zniesienia

obowiązku wizowego dla sześciu nowych krajów członkowskich (Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Węgry, Słowacja). Ponieważ UE posiada wspólną politykę wizową (która nie obejmuje Irlandii i Wielkiej Brytanii), KE uważa, że negocjacje w sprawie zniesienia obowiązku wizowego nie powinny być prowadzone przez rządy indywidualnych państw członkowskich, gdyż zmniejszają się w ten sposób szanse na uzyskanie porozumienia obejmującego wszystkich członków UE. Na koniec przypomnę, że spośród starych członków Unii Europejskiej jedynie obywatele Grecji potrzebują wiz na wjazd do Stanów Zjednoczonych. Z nowych państw członkowskich zwolnienie z obowiązku wizowego przysługuje jak na razie jedynie obywatelom Słowenii.

Opracowała:

dr Magdalena Skulimowska¹

¹ Materiał został przygotowany na podstawie debat w PE i informacji prasowych PE.