Europski parlament
2019-2024

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

2023/0371(COD)

19.2.2024

***I
NACRT IZVJEŠĆA

o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1806 u pogledu revizije mehanizma suspenzije
(COM(2023)0642 – C9-0392/2023 – 2023/0371(COD))

Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove

Izvjestitelj: Matjaž Nemec

Oznake postupaka

*	Postupak savjetovanja
***	Postupak suglasnosti
***I	Redovni zakonodavni postupak (prvo čitanje)
***II	Redovni zakonodavni postupak (drugo čitanje)
***III	Redovni zakonodavni postupak (treće čitanje)

(Navedeni se postupak temelji na pravnoj osnovi predloženoj u nacrtu akta.)

Izmjene nacrta akta

Amandmani Parlamenta u obliku dvaju stupaca

Brisanja su označena ***podebljanim kurzivom*** u lijevom stupcu. Izmjene su označene ***podebljanim kurzivom*** u obama stupcima. Novi tekst označen je ***podebljanim kurzivom*** u desnom stupcu.

U prvom i drugom retku zaglavlja svakog amandmana naznačen je predmetni odlomak iz nacrta akta koji se razmatra. Ako se amandman odnosi na postojeći akt koji se želi izmijeniti nacrtom akta, zaglavlje sadrži i treći redak u kojem se navodi postojeći akt te četvrti redak u kojem se navodi odredba akta na koju se izmjena odnosi.

Amandmani Parlamenta u obliku pročišćenog teksta

Novi dijelovi teksta označuju se ***podebljanim kurzivom***. Brisani dijelovi teksta označuju se oznakom ▌ ili su precrtani. Izmjene se naznačuju tako da se novi tekst označi ***podebljanim kurzivom***, a da se zamijenjeni tekst izbriše ili precrta.
Iznimno, izmjene strogo tehničke prirode koje unesu nadležne službe prilikom izrade konačnog teksta ne označuju se.

SADRŽAJ

Stranica

NACRT ZAKONODAVNE REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA 5

OBRAZLOŽENJE 10

PRILOG: SUBJEKTI ILI OSOBE OD KOJIH JE IZVJESTITELJ PRIMIO INFORMACIJE 13

NACRT ZAKONODAVNE REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o Prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1806 u pogledu revizije mehanizma suspenzije
(COM(2023)0642 – C9-0392/2023 – 2023/0371(COD))

(Redovni zakonodavni postupak: prvo čitanje)

Europski parlament,

– uzimajući u obzir Prijedlog Komisije upućen Europskom parlamentu i Vijeću (COM(2023)0642),

– uzimajući u obzir članak 294. stavak 2. i članak 77. stavak 2. točku (a) Ugovora o funkcioniranju Europske unije, u skladu s kojima je Komisija podnijela Prijedlog Parlamentu (C9-0392/2023),

– uzimajući u obzir članak 294. stavak 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije,

– uzimajući u obzir članak 59. Poslovnika,

– uzimajući u obzir izvješće Odbora za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove (A9-0000/2024),

1. usvaja sljedeće stajalište u prvom čitanju;

2. poziva Komisiju da predmet ponovno uputi Parlamentu ako zamijeni, bitno izmijeni ili namjerava bitno izmijeniti svoj Prijedlog;

3. nalaže svojoj predsjednici da stajalište Parlamenta proslijedi Vijeću, Komisiji i nacionalnim parlamentima.

Amandman 1

Prijedlog uredbe
Uvodna izjava 2.

Tekst koji je predložila Komisija	*Izmjena*
(2) Mehanizam privremene suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize za državljane treće zemlje navedene u Prilogu II. Uredbi (EU) 2018/1806 („mehanizam suspenzije”) potrebno je ojačati kako bi Unija na raspolaganju imala učinkovitiju zaštitnu mjeru usmjerenu na sprečavanje raznih nezakonitih migracija i	(2) Mehanizam privremene suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize za državljane treće zemlje navedene u Prilogu II. Uredbi (EU) 2018/1806 („mehanizam suspenzije”) potrebno je ojačati kako bi Unija na raspolaganju imala učinkovitiju zaštitnu mjeru usmjerenu na sprečavanje raznih nezakonitih migracija i

rizika za javni poredak i sigurnost koji proizlaze iz trećih zemalja navedenih u Prilogu II., kao i sprečavanje zlouporabe izuzeća od obveze posjedovanja vize putem programa za dodjelu državljanstva ulagačima koje provode te treće zemlje.	rizika za javni poredak i sigurnost koji proizlaze iz trećih zemalja navedenih u Prilogu II., kao i sprečavanje zlouporabe izuzeća od obveze posjedovanja vize putem programa za dodjelu državljanstva ulagačima koje provode te treće zemlje ***te neusklađenost s posebnim zahtjevima, posebno zahtjevima utvrđenima u pogledu vanjskih odnosa Unije s relevantnim trećim zemljama, uključujući pitanja ljudskih prava i temeljnih sloboda***.
	Or. en

Amandman 2

Prijedlog uredbe
Uvodna izjava 6.a (nova)

Tekst koji je predložila Komisija	*Izmjena*
	(6.a) Trebalo bi biti moguće pokrenuti mehanizam suspenzije u slučajevima povezanima s vanjskim odnosima Unije s relevantnim trećim zemljama, uključujući pitanja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Ta bi pitanja trebala obuhvaćati kršenje bilateralnih ili multilateralnih sporazuma između Unije ili između Unije i država članica, s jedne strane, i relevantne treće zemlje, s druge strane; teška kršenja od strane treće zemlje međunarodnog prava i međunarodnih standarda, među ostalim međunarodnog prava o ljudskim pravima, te nepoštovanje odluka i pravorijeka međunarodnih sudova; neprijateljske radnje ili agresiju protiv jedne ili više država članica ili Unije od strane relevantne treće zemlje; teška kršenja ljudskih prava, uključujući kriminalizaciju pobačaja i LGBTQ+ osoba te uvođenje ili primjenu smrtne kazne od strane relevantne treće zemlje; te nepoštovanje relevantnih sankcija Unije u vezi s relevantnim trećim zemljama.
	Or. en

Amandman 3

Prijedlog uredbe
Članak 1. – stavak 1. – točka 2.
Uredba (EU) 2018/1806
Članak 8.a – stavak 1. – točka d – podtočka ii.

Tekst koji je predložila Komisija	*Izmjena*
ii. hibridnih prijetnji;	***Briše se.***

Or. en

Obrazloženje

Izvjestitelj smatra da bi to trebalo biti uključeno u raspravu o razlozima u okviru vanjskih odnosa Unije s relevantnim trećim zemljama kako je predloženo u točki (ga).

Amandman 4

Prijedlog uredbe
Članak 1. – stavak 1. – točka 2.
Uredba (EU) 2018/1806
Članak 8.a – stavak 1. – točka ga (nova)

Tekst koji je predložila Komisija	*Izmjena*
	(ga) neusklađenosti s posebnim zahtjevima koji se temelje na članku 1., posebno kad je riječ o vanjskim odnosima Unije s relevantnim trećim zemljama, uključujući pitanja ljudskih prava i temeljnih sloboda, koja proizlazi iz bilo kojeg od sljedećih razloga:
	i. kršenja bilateralnih ili multilateralnih sporazuma između Unije ili između Unije i država članica, s jedne strane, i relevantne treće zemlje, s druge strane;
	ii. teških kršenja od strane treće zemlje međunarodnog prava i međunarodnih standarda, među ostalim međunarodnog prava o ljudskim pravima, te nepoštovanja odluka i pravorijeka međunarodnih sudova;
	iii. neprijateljskih radnji ili agresije protiv jedne ili više država članica ili

Unije od strane relevantne treće zemlje;

iv. teških kršenja ljudskih prava, uključujući kriminalizaciju pobačaja i LGBTQ+ osoba te uvođenja ili primjene smrtne kazne od strane relevantne treće zemlje;

v. te nepoštovanja relevantnih sankcija Unije u vezi s relevantnim trećim zemljama.

Or. en

Obrazloženje

Člankom 1. utvrđuje se osnova za izuzeće od obveza posjedovanja vize za državljane trećih zemalja kad putuju u državno područje države članice koje se temelje na procjeni niza kriterija za svaki pojedinačni slučaj, a člankom 8. predviđaju se razlozi za suspenziju navedenog izuzeća. Postoji međutim neusklađenost između uvjeta za izuzeće od posjedovanja vize i razloga za njegovu suspenziju, posebno kad je riječ o vanjskim odnosima Unije s relevantnim trećim zemljama, uključujući posebice pitanja ljudskih prava i temeljnih sloboda. Izvjestitelj želi otkloniti tu neusklađenost proširenjem razloga za suspenziju kako su navedeni u članku 8.

Amandman 5

Prijedlog uredbe
Članak 1. – stavak 1. – točka 2.
Uredba (EU) 2018/1806
Članak 8.c – stavak 1. – podstavak 2.a (novi)

Tekst koji je predložila Komisija	*Izmjena*
	Komisija prati kontinuiranu usklađenost s posebnim zahtjevima koji se temelje na članku 1., posebno kad je riječ o vanjskim odnosima Unije s relevantnom trećom zemljom, te razloge za suspenziju iz članka 8.a stavka 1. točke ga za treće zemlje navedene u Prilogu II. koje imaju koristi od liberalizacije viznog režima.

Or. en

Amandman 6

Prijedlog uredbe
Članak 1. – stavak 1. – točka 2.

Uredba (EU) 2018/1806
Članak 8.d – stavak 1.

Tekst koji je predložila Komisija	*Izmjena*
1. Komisija izvješćuje Europski parlament i Vijeće o praćenju koje provodi u skladu s člankom 8.c stavkom 1. ***u pogledu trećih zemalja koje su navedene u Prilogu II. nakon uspješno zaključenog dijaloga o liberalizaciji viznog režima između Unije i te treće zemlje, i to najmanje jednom godišnje i u trajanju od sedam godina od datuma stupanja na snagu liberalizacije viznog režima za te treće zemlje***, a ***nakon toga*** kad god smatra da je to potrebno ili na zahtjev Europskog parlamenta ili Vijeća***.*** U izvješću se naglasak stavlja na treće zemlje za koje Komisija, na temelju konkretnih i pouzdanih informacija, smatra da više ne ispunjavaju određene konkretne zahtjeve koji se temelje na članku 1. i koji su se primjenjivali pri procjeni primjerenosti odobravanja liberalizacije viznog režima.	1. Komisija ***svake godine*** izvješćuje Europski parlament i Vijeće o praćenju koje provodi u skladu s člankom 8.c stavkom 1., a ***posebno*** kad god smatra da je to potrebno ili na zahtjev Europskog parlamenta ili Vijeća. U izvješću se naglasak stavlja na treće zemlje za koje Komisija, na temelju konkretnih i pouzdanih informacija, smatra da više ne ispunjavaju određene konkretne zahtjeve koji se temelje na članku 1. i koji su se primjenjivali pri procjeni primjerenosti odobravanja liberalizacije viznog režima.

Or. en

OBRAZLOŽENJE

1. Pozadina

Jedan od temeljnih stupova vizne politike EU-a jest Uredba (EU) 2018/1806 Europskog parlamenta i Vijeća u kojoj se navode treće zemlje čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica država članica i zemlje čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva za boravke od najviše 90 dana unutar bilo kojeg razdoblja od 180 dana.

U njoj se utvrđuju osnovna načela za odobravanje liberalizacije viznog režima, utvrđuje tzv. popis „pozitivnih" trećih zemalja ili trećih zemalja izuzetih od obveze posjedovanja vize te popis „negativnih" trećih zemalja ili trećih zemalja kojima je potrebna viza te se predviđaju zaštitne mjere za moguću suspenziju bezviznog režima putem dvaju osnovnih mehanizama, odnosno mehanizma reciprociteta i mehanizma suspenzije, kao i postupaka za njihovo pokretanje.

Nakon što su oba suzakonodavaca ukazala na potrebu za revizijom mehanizma suspenzije radi veće prilagodbe novim izazovima, Europska komisija predstavila je u listopadu 2023. ciljani prijedlog revizije mehanizma suspenzije s ciljem jačanja i poboljšanja njegovih pojedinih elemenata. Predložena revizija odnosi se na reviziju članka 8. i obuhvaća nekoliko bitnih izmjena povezanih s mogućim razlozima za suspenziju, kao i s postupcima.

Navedeni „mehanizam suspenzije" prvi je put uveden 2013.[1], a glavna mu je svrha omogućiti privremenu suspenziju izuzeća od obveze posjedovanja vize u slučaju iznenadnog i znatnog povećanja nezakonitih migracija. Mehanizam je zatim revidiran 2017.[2] tako da se državama članicama olakša obavješćivanje o okolnostima zbog kojih bi se izuzeće moglo suspendirati i da se Komisiji omogući pokretanje mehanizma suspenzije na vlastitu inicijativu.

2. Predložene izmjene mehanizma suspenzije

Komisija u svojem posljednjem prijedlogu navodi nekoliko izmjena u vezi s postojećim mehanizmom. Predlaže nove razloge za suspenziju povezane s hibridnim prijetnjama kao što su situacije instrumentalizacije migranata pod pokroviteljstvom države u cilju destabilizacije ili potkopavanja društva i ključnih institucija, kao i nove razloge koji se posebno odnose na programe za dodjelu državljanstva ulagačima, kojima se trenutačno koriste brojne treće zemlje izuzete od obveze posjedovanja vize.

Novi razlog za suspenziju dodaje se i kako bi se obuhvatili slučajevi u kojima bi nedostatak usklađivanja vizne politike treće zemlje navedene u Prilogu II. s viznom politikom Unije mogao dovesti do toga da državljani trećih zemalja koji nisu državljani predmetne treće zemlje zakonito stignu na državno područje te treće zemlje, a zatim nezakonito uđu na državno područje država članica.

---

[1] Uredba (EU) br. 1289/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva, SL L 347, 20.12.2013., str. 74. – 80.

[2] Uredba (EU) 2017/371 Europskog parlamenta i Vijeća od 1. ožujka 2017. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 539/2001 o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (revizija mehanizma suspenzije), SL L 61, 8.3.2017., str. 1. – 6.

Novo u ovom prijedlogu je i mogućnost da Komisija razmotri različite pragove kad odlučuje hoće li suspendirati izuzeće od obveze posjedovanja vize u slučajevima znatnog povećanja nezakonitih migracija, broja neutemeljenih zahtjeva za azil ili broja teških kaznenih djela povezanih s državljanima određene treće zemlje nakon procjene pojedinačnog slučaja.

Prijedlogom se osim toga uvode izmjene u vezi s postupkom obavješćivanja Komisije i uvjetima koji trebaju biti ispunjeni kad u državi članici nastanu okolnosti koje predstavljaju razlog za suspenziju, kao i postupak za Komisijino ispitivanje navedene obavijesti. U njemu se mijenja i referentno razdoblje za utvrđivanje postojanja okolnosti koje mogu dovesti do suspenzije.

Komisije će osim toga imati obvezu da redovito prati postojanje razloga za suspenziju u pogledu svih trećih zemalja navedenih u Prilogu II., kao i postupak za pokretanje mehanizma suspenzije na temelju Komisijine analize postojanja tih razloga.

Navedeni postupak dodatno je izmijenjen na način da je trajanje privremene suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize povećano s devet na 12 mjeseci (za prvu fazu) i s 18 mjeseci na 24 mjeseca (za drugu fazu), te je uveden novi hitan postupak kad situacija zahtijeva hitno djelovanje Komisije.

3. Stajalište izvjestitelja

Izvjestitelj smatra da su Europskoj uniji potrebni djelotvorni i dostatni alati za prevladavanje izazova poput proširenja putovanja bez viza na nekoliko novih trećih zemalja tijekom posljednjih godina, kao i novih izazova i kriza koje nastaju diljem svijeta, među ostalim i u području vizne politike.

Izvjestitelj u tom pogledu snažno podupire cilj Komisije i potrebu za jačanjem i poboljšanjem mehanizma suspenzije viza. Važno je napomenuti da je mehanizam suspenzije viza pokrenut samo jedanput nakon njegova uvođenja 2013. Konkretno u slučaju Vanuatua zbog zabrinutosti EU-a u pogledu funkcioniranja programa za dodjelu državljanstva ulagačima zbog čega je Vijeće u ožujku 2022. donijelo odluku o djelomičnoj suspenziji, a nakon toga u listopadu 2022. o potpunoj suspenziji koja je još uvijek na snazi.

Zbog stalnih promjena u svijetu i razvoja politika EU-a, kao i zbog bezviznog režima, izvjestitelj smatra da bi u okviru revizije mehanizma suspenzije trebalo na cjelovit način sagledati sve aspekte vizne politike EU-a.

Izvjestitelj stoga smatra da postoji svojstvena neusklađenost između EU-ovih uvjeta za izuzeće od obveze posjedovanja vize, koji se temelje na procjeni različitih kriterija za svaki pojedinačni slučaj, i razloga koji omogućuju suspenziju navedenog izuzeća. Izvjestitelj osim toga smatra da se ta neusklađenost posebno odnosi na slučajeve povezane s vanjskim odnosima Unije s relevantnim trećim zemljama, uključujući pitanja ljudskih prava i temeljnih sloboda.

Izvjestitelj stoga smatra da razlozi za suspenziju režima putovanja bez viza s trećom zemljom moraju uključivati pitanja povezana s vanjskim odnosima Unije ili, u određenim slučajevima, država članica s relevantnim trećim zemljama.

Ti razlozi za suspenziju trebali bi, među ostalim, uključivati: **a)** kršenja ili suspenzije bilateralnih ili multilateralnih sporazuma između Unije ili između Europske unije ili Europske unije i njezinih država članica, s jedne strane, i relevantnih trećih zemalja, s druge strane; **b)** teška kršenja od strane treće zemlje međunarodnog prava i međunarodnih standarda, među ostalim međunarodnog humanitarnog prava, te nepoštovanje odluka i pravorijeka međunarodnih sudova; **c)** neprijateljske radnje ili agresije protiv jedne ili više država članica ili Unije od strane relevantne treće zemlje; **d)** teška kršenja ljudskih prava, uključujući kriminalizaciju pobačaja i LGBTQ+ osoba te uvođenje ili primjenu smrtne kazne od strane relevantne treće zemlje; te **e)** nepoštovanje relevantnih sankcija EU-a.

Izvjestitelj osim toga smatra da je potrebna redovita evaluacija trećih zemalja u pogledu kontinuiranog ispunjavanja osnovnih razloga za liberalizaciju viznog režima koja nije rezultat uspješnog zaključenja dijaloga o liberalizaciji. U tom pogledu izvjestitelj podržava prijedlog Komisije o praćenju postojanja razloga za suspenziju za sve treće zemlje, međutim ta pitanja moraju nedvojbeno uključivati pitanja povezana s vanjskim odnosima Unije ili, u određenim slučajevima, država članica s relevantnim trećim zemljama.

Budući da se trenutačni parlamentarni saziv brzo bliži kraju, izvjestitelj želi brzo nastaviti s donošenjem pregovaračkog mandata Europskog parlamenta kako bi se osigurao progresivan tekst koji bi se trebao odražavati i u viznoj politici EU-a u budućnosti.

PRILOG: SUBJEKTI ILI OSOBE OD KOJIH JE IZVJESTITELJ PRIMIO INFORMACIJE

U skladu s člankom 8. Priloga I. Poslovniku izvjestitelj izjavljuje da je tijekom pripreme nacrta izvješća primio informacije od sljedećih subjekata ili osoba:

Subjekt i/ili osoba
College Green Group Ltd

Navedeni popis sastavljen je pod isključivom odgovornošću izvjestitelja.