Parlament Europejski
2019-2024

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

2023/0371(COD)

19.2.2024

***I
PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1806 w odniesieniu do zmiany mechanizmu zawieszającego
(COM(2023)0642 – C9-0392/2023 – 2023/0371(COD))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Matjaž Nemec

Objaśnienie używanych znaków

*	Procedura konsultacji
***	Procedura zgody
***I	Zwykła procedura ustawodawcza (pierwsze czytanie)
***II	Zwykła procedura ustawodawcza (drugie czytanie)
***III	Zwykła procedura ustawodawcza (trzecie czytanie)

(Wskazana procedura opiera się na podstawie prawnej zaproponowanej w projekcie aktu.)

Poprawki do projektu aktu

Poprawki Parlamentu w postaci dwóch kolumn

Skreślenia zaznacza się ***wytłuszczonym drukiem i kursywą*** w lewej kolumnie. Zmianę brzmienia zaznacza się ***wytłuszczonym drukiem i kursywą*** w obu kolumnach. Nowy tekst zaznacza się ***wytłuszczonym drukiem i kursywą*** w prawej kolumnie.

Pierwszy i drugi wiersz nagłówka każdej poprawki wskazuje element rozpatrywanego projektu aktu, którego dotyczy poprawka. Jeżeli poprawka odnosi się do obowiązującego aktu, do którego zmiany zmierza projekt aktu, nagłówek zawiera dodatkowo trzeci wiersz, w którym wskazuje się odpowiednio obowiązujący akt i przepis, którego dotyczy poprawka.

Poprawki Parlamentu w postaci tekstu skonsolidowanego

Nowe fragmenty tekstu zaznacza się ***wytłuszczonym drukiem i kursywą***. Fragmenty tekstu, które zostały skreślone, zaznacza się za pomocą symbolu ▌ lub przekreśla. Zmianę brzmienia zaznacza się przez wyróżnienie nowego tekstu ***wytłuszczonym drukiem i kursywą*** i usunięcie lub przekreślenie zastąpionego tekstu.
Tytułem wyjątku nie zaznacza się zmian o charakterze ściśle technicznym wprowadzonych przez służby w celu opracowania końcowej wersji tekstu.

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI USTAWODAWCZEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 5

UZASADNIENIE 10

ZAŁĄCZNIK: PODMIOTY LUB OSOBY, OD KTÓRYCH SPRAWOZDAWCA OTRZYMAŁ INFORMACJE 13

PROJEKT REZOLUCJI USTAWODAWCZEJ PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2018/1806 w odniesieniu do zmiany mechanizmu zawieszającego
(COM(2023)0642 – C9-0392/2023 – 2023/0371(COD))

(Zwykła procedura ustawodawcza: pierwsze czytanie)

Parlament Europejski,

– uwzględniając wniosek Komisji przedstawiony Parlamentowi Europejskiemu i Radzie (COM(2023)0642),

– uwzględniając art. 294 ust. 2 oraz art. 77 ust. 2 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zgodnie z którymi wniosek został przedstawiony Parlamentowi przez Komisję (C9-0392/2023),

– uwzględniając art. 294 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

– uwzględniając art. 59 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A9-0000/2024),

1. przyjmuje poniższe stanowisko w pierwszym czytaniu;

2. zwraca się do Komisji o ponowne przekazanie mu sprawy, jeśli zastąpi ona pierwotny wniosek, wprowadzi w nim istotne zmiany lub planuje ich wprowadzenie;

3. zobowiązuje swoją przewodniczącą do przekazania stanowiska Parlamentu Radzie i Komisji oraz parlamentom narodowym.

Poprawka 1

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Motyw 2

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
(2) Należy wzmocnić mechanizm tymczasowego zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego wobec obywateli państwa trzeciego wymienionego w załączniku II do rozporządzenia (UE) 2018/1806 („mechanizm zawieszający”), tak aby Unia dysponowała	(2) Należy wzmocnić mechanizm tymczasowego zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego wobec obywateli państwa trzeciego wymienionego w załączniku II do rozporządzenia (UE) 2018/1806 („mechanizm zawieszający”), tak aby Unia dysponowała

skuteczniejszym zabezpieczeniem umożliwiającym zapobieganie szerszemu zakresowi zagrożeń związanych z migracją nieuregulowaną, zagrożeń dla porządku publicznego i bezpieczeństwa pojawiających się ze strony ***z*** państw trzecich wymienionych w tym załączniku II, ***a także*** nadużywaniu zwolnienia z obowiązku wizowego ***przez prowadzenie*** przez te państwa trzecie programów obywatelstwa dla inwestorów.	skuteczniejszym zabezpieczeniem umożliwiającym zapobieganie szerszemu zakresowi zagrożeń związanych z migracją nieuregulowaną, zagrożeń dla porządku publicznego i bezpieczeństwa pojawiających się ze strony państw trzecich wymienionych w tym załączniku II, nadużywaniu zwolnienia z obowiązku wizowego przez te państwa trzecie ***za pośrednictwem prowadzonych przez nie*** programów obywatelstwa dla inwestorów***, a także nieprzestrzeganiu szczególnych wymogów, zwłaszcza tych określonych w odniesieniu do stosunków zewnętrznych Unii z danym państwem trzecim, w tym względów dotyczących praw człowieka i podstawowych wolności***.
	Or. en

Poprawka 2

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Motyw 6 a (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	(6a) Powinna istnieć możliwość uruchomienia mechanizmu zawieszającego w przypadkach związanych ze stosunkami zewnętrznymi Unii z danym państwem trzecim, w tym w szczególności ze względów dotyczących praw człowieka i podstawowych wolności. Do względów takich należy zaliczyć naruszenie umów dwustronnych lub wielostronnych zawartych między Unią lub Unią i państwami członkowskimi, z jednej strony, a państwem trzecim lub państwami trzecimi, z drugiej strony; poważne naruszenia prawa i norm międzynarodowych, w tym międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka, przez dane państwo trzecie, w tym nieprzestrzeganie międzynarodowych orzeczeń i wyroków sądowych; wrogie akty lub agresja wobec co najmniej jednego państwa członkowskiego lub Unii ze strony danego

państwa trzeciego; poważne naruszenia praw człowieka, w tym kryminalizacja aborcji i środowisk LGBTQ+, oraz wprowadzenie lub stosowanie kary śmierci przez dane państwo trzecie; oraz nieprzestrzeganie odpowiednich sankcji unijnych w odniesieniu do danego państwa trzeciego.

Or. en

Poprawka 3

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 1 – akapit 1 – punkt 2
Rozporządzenie (UE) 2018/1806
Artykuł 8 a – ustęp 1 – litera d – podpunkt ii

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
(ii) zagrożeń hybrydowych;	***skreśla się***

Or. en

Uzasadnienie

Sprawozdawca uważa, że podstawa ta powinna być częścią dyskusji nad podstawami w ramach stosunków zewnętrznych Unii z danym państwem trzecim, jak zaproponowano w lit. ga).

Poprawka 4

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 1 – akapit 1 – punkt 2
Rozporządzenie (UE) 2018/1806
Artykuł 8 a – ustęp 1 – litera g a (nowa)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	ga) nieprzestrzegania szczegółowych wymogów, których podstawą jest art. 1, w szczególności w stosunkach zewnętrznych Unii z danym państwem trzecim – w tym względów dotyczących praw człowieka i podstawowych wolności – wynikającego z któregokolwiek z poniższych naruszeń:
	(i) naruszenia dwustronnych i wielostronnych umów między Unią

lub Unią i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a państwami trzecimi, z drugiej strony;

(ii) poważnego naruszenia prawa i norm międzynarodowych, w tym międzynarodowego prawa dotyczącego praw człowieka, przez dane państwo trzecie, w tym nieprzestrzegania międzynarodowych orzeczeń i wyroków sądowych;

(iii) wrogich aktów lub agresji wobec co najmniej jednego państwa członkowskiego lub Unii ze strony danego państwa trzeciego;

(iv) poważnego naruszenia praw człowieka, w tym kryminalizacji aborcji i osób LGBTQ+, oraz wprowadzenia lub stosowania kary śmierci przez dane państwo trzecie;

(v) nieprzestrzegania odpowiednich sankcji unijnych w odniesieniu do danego państwa trzeciego;

Or. en

Uzasadnienie

Artykuł 1 określa podstawę zwolnienia obywateli państw trzecich z obowiązku wizowego podczas podróży na terytorium państw członkowskich, które to zwolnienie opiera się na indywidualnej ocenie różnych kryteriów. Art. 8 przewiduje podstawy zawieszenia wspomnianego zwolnienia. Istnieje jednak luka między warunkami zwolnienia z obowiązku wizowego a podstawami jego zawieszenia, w szczególności w odniesieniu do stosunków zewnętrznych Unii z danym państwem trzecim, w tym zwłaszcza ze względów dotyczących praw człowieka i podstawowych wolności. Sprawozdawca pragnie zapełnić tę lukę poprzez rozszerzenie podstaw zawieszenia, o których mowa w art. 8.

Poprawka 5

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 1 – akapit 1 – punkt 2
Rozporządzenie (UE) 2018/1806
Artykuł 8 c – ustęp 1 – akapit 2 a (nowy)

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
	Komisja monitoruje stałe przestrzeganie

szczegółowych wymogów, których podstawę stanowi art. 1, w szczególności w stosunkach zewnętrznych Unii z danym państwem trzecim oraz, w odniesieniu do państw trzecich wymienionych w załączniku II, które korzystają z liberalizacji reżimu wizowego, podstawy zawieszenia, o których mowa w art. 8a ust. 1 lit. ga).

Or. en

Poprawka 6

Wniosek dotyczący rozporządzenia
Artykuł 1 – akapit 1 – punkt 2
Rozporządzenie (UE) 2018/1806
Artykuł 8 d – ustęp 1

Tekst proponowany przez Komisję	*Poprawka*
1. Komisja składa Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z monitorowania prowadzonego zgodnie z art. 8c ust. 1 ***w odniesieniu do państw trzecich***, ***które w wyniku pomyślnego zakończenia dialogu na temat liberalizacji reżimu wizowego prowadzonego między Unią*** a ***tym państwem trzecim zostały wymienione*** w ***załączniku II, co najmniej raz w roku i przez okres siedmiu lat od dnia wejścia w życie liberalizacji reżimu wizowego w odniesieniu do tych państw trzecich, a następnie*** za każdym razem, gdy Komisja uzna to za konieczne, lub na wniosek Parlamentu Europejskiego lub Rady. Sprawozdanie koncentruje się na państwach trzecich, w odniesieniu do których Komisja uzna, na podstawie konkretnych i wiarygodnych informacji, że nie spełniają już one pewnych szczególnych wymogów, których podstawą jest art. 1 i które zostały zastosowane do oceny zasadności liberalizacji reżimu wizowego.	1. Komisja składa ***co roku*** Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie z monitorowania prowadzonego zgodnie z art. 8c ust. 1, a w ***szczególności*** za każdym razem, gdy Komisja uzna to za konieczne, lub na wniosek Parlamentu Europejskiego lub Rady. Sprawozdanie koncentruje się na państwach trzecich, w odniesieniu do których Komisja uzna, na podstawie konkretnych i wiarygodnych informacji, że nie spełniają już one pewnych szczególnych wymogów, których podstawą jest art. 1 i które zostały zastosowane do oceny zasadności liberalizacji reżimu wizowego.

Or. en

UZASADNIENIE

1. Kontekst

Jednym z głównych filarów unijnej polityki wizowej jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 zawierające wykaz państw trzecich, których obywatele mają posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich, oraz tych, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu w przypadku, gdy ich całkowity pobyt nie przekracza 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu.

Przewiduje ono podstawowe zasady liberalizacji reżimu wizowego, określa tzw. „pozytywne", czyli zwolnione z obowiązku wizowego państwa trzecie, oraz wykazy państw trzecich „negatywnych", czyli tych, których obywatele muszą mieć wizę. Przewiduje również zabezpieczenia, gdy system bezwizowy może zostać zawieszony za pomocą dwóch podstawowych mechanizmów, a mianowicie mechanizmu wzajemności i mechanizmu zawieszającego, oraz procedury uruchamiania tych mechanizmów.

W odpowiedzi na apele obu współprawodawców dotyczące konieczności dokonania przeglądu mechanizmu zawieszającego, aby dostosować go w większej mierze do pojawiających się wyzwań, Komisja Europejska przedstawiła w październiku 2023 r. ukierunkowany wniosek dotyczący przeglądu mechanizmu zawieszającego w celu wzmocnienia i ulepszenia kilku jego elementów. Proponowany przegląd dotyczy zmiany art. 8 i zawiera kilka istotnych modyfikacji związanych z ewentualnymi podstawami zawieszenia oraz procedurami.

„Mechanizm zawieszający" wprowadzono po raz pierwszy w 2013 r.[1], przede wszystkim w celu umożliwienia tymczasowego zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego w przypadku nagłego i znacznego wzrostu migracji nieuregulowanej. Następnie w 2017 r.[2] mechanizm zmieniono w taki sposób, aby ułatwić państwom członkowskim powiadamianie o okolicznościach prowadzących do ewentualnego zawieszenia, a także aby umożliwić Komisji uruchomienie mechanizmu zawieszającego z jej własnej inicjatywy.

2. Proponowane zmiany do mechanizmu zawieszającego

W swoim najnowszym wniosku Komisja wprowadza szereg zmian do obecnego mechanizmu. Proponowane są nowe podstawy do zawieszenia w związku z zagrożeniami hybrydowymi, takimi jak sytuacje finansowanej przez państwo instrumentalizacji migrantów mającej na celu destabilizację lub osłabienie społeczeństwa i kluczowych instytucji, a także nowe podstawy dotyczące konkretnie programów obywatelstwa dla inwestorów prowadzonych obecnie przez szereg państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego.

---

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1289/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 74–80.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/371 z dnia 1 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (zmiana mechanizmu zawieszającego), Dz.U. L 61 z 8.3.2017, s. 1–6.

Dodaje się też nową podstawę do zawieszenia w celu uwzględnienia przypadków, w których brak dostosowania polityki wizowej państwa trzeciego wymienionego w załączniku II do polityki wizowej Unii mógłby prowadzić do sytuacji, w których obywatele państw trzecich inni niż obywatele danego państwa trzeciego przybywaliby legalnie na terytorium tego państwa trzeciego, a następnie wjeżdżaliby nielegalnie na terytorium państw członkowskich.

Nowością w tym wniosku jest również wprowadzona możliwość rozważenia przez Komisję różnych progów, kiedy – w przypadku znacznego wzrostu migracji nieuregulowanej, bezzasadnych wniosków o udzielenie azylu lub poważnych przestępstw związanych z obywatelami tego państwa trzeciego i po przeprowadzeniu indywidualnej oceny – będzie ona podejmować decyzję o zawieszeniu zwolnienia z obowiązku wizowego.

We wniosku wprowadzono także zmiany do procedury i warunków powiadamiania Komisji przez państwo członkowskie w przypadku wystąpienia w tym państwie jednej lub kilku okoliczności stanowiących podstawę do zawieszenia, a także procedurę rozpatrzenia takiego powiadomienia przez Komisję. Zmieniono też okres odniesienia brany pod uwagę przy ustalaniu istnienia okoliczności, które mogą prowadzić do zawieszenia.

Komisja będzie także zobowiązana do regularnego monitorowania istnienia podstaw do zawieszenia w odniesieniu do wszystkich państw trzecich wymienionych w załączniku II oraz przeprowadzenia procedury uruchamiania mechanizmu zawieszającego w oparciu o własną analizę dotyczącą istnienia takich podstaw.

Procedurę tę zmienia się dodatkowo przez wydłużenie okresu tymczasowego zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego z 9 do 12 miesięcy (w pierwszym etapie) i z 18 do 24 miesięcy (w drugim etapie). Wprowadzona zostaje również nowa pilna procedura na wypadek, gdy sytuacja wymaga natychmiastowego działania ze strony Komisji.

3. Stanowisko sprawozdawcy

W związku z rozszerzeniem ruchu bezwizowego o kilka nowych państw trzecich w ostatnich latach, a także w związku ze stale pojawiającymi się wyzwaniami i kryzysem występującym na całym świecie sprawozdawca uważa, że Unia Europejska potrzebuje skutecznych i wystarczających narzędzi do reagowania na takie wyzwania, w tym w dziedzinie polityki wizowej.

Sprawozdawca popiera zatem zdecydowanie cel Komisji oraz potrzebę wzmocnienia i usprawnienia mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego. Warto zauważyć, że od czasu wprowadzenia w 2013 r. mechanizmu zawieszającego został on uruchomiony tylko raz. Stało się tak w przypadku Vanuatu ze względu na obawy UE związane z funkcjonowaniem w tym kraju systemów obywatelstwa dla inwestorów, w związku z czym Rada przyjęła częściowe zawieszenie w marcu 2022 r., a następnie całkowicie zawiesiła mechanizm w październiku 2022 r. Zawieszenie to nadal obowiązuje.

Ze względu na nieustanne zmiany na świecie i ewolucję polityki UE, a także samego systemu bezwizowego sprawozdawca uważa, że przegląd mechanizmu zawieszającego powinien uwzględniać politykę wizową UE całościowo, biorąc pod uwagę wszystkie aspekty.

Sprawozdawca uważa zatem, że istnieje nieodłączna luka między warunkami zwolnienia z

obowiązku wizowego UE, które opierają się na indywidualnej ocenie różnych kryteriów, a podstawami pozwalającymi na zawieszenie tego zwolnienia. Sprawozdawca uważa też, że występuje rozbieżność zwłaszcza w odniesieniu do stosunków zewnętrznych Unii z odnośnymi państwami trzecimi, w tym w szczególności ze względów dotyczących praw człowieka i podstawowych wolności.

W związku z powyższym sprawozdawca jest zdania, że podstawy do zawieszenia systemu bezwizowego z państwem trzecim muszą obejmować względy dotyczące stosunków zewnętrznych Unii lub, w niektórych przypadkach, stosunków zewnętrznych państw członkowskich z danym państwem trzecim.

Do tych podstaw zawieszenia powinny należeć m.in.: **a)** naruszenie lub zawieszenie dwustronnych i wielostronnych umów między Unią lub Unią i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a danymi państwami trzecimi, z drugiej strony; **b)** poważne naruszenie prawa i norm międzynarodowych, w tym międzynarodowego prawa humanitarnego, przez dane państwo trzecie, w tym nieprzestrzeganie międzynarodowych orzeczeń i wyroków sądowych; **c)** wrogie akty lub agresja wobec co najmniej jednego państwa członkowskiego lub Unii ze strony danego państwa trzeciego; **d)** poważne naruszenie praw człowieka, w tym kryminalizacja aborcji i osób LGBTQ+, oraz wprowadzenie lub stosowanie kary śmierci przez dane państwo trzecie; oraz **e)** nieprzestrzeganie odpowiednich sankcji UE.

Sprawozdawca uważa również, że potrzebna jest regularna ocena stałego przestrzegania głównych podstaw przez państwa trzecie korzystające z liberalizacji reżimu wizowego, czego nie ustalono w wyniku pomyślnie zakończonego dialogu na temat liberalizacji reżimu wizowego. W tym względzie sprawozdawca popiera wniosek Komisji w kwestii monitorowania istnienia podstaw zawieszenia w odniesieniu do wszystkich państw trzecich, jednak ich rozpatrywanie musi niewątpliwie obejmować względy dotyczące stosunków zewnętrznych Unii lub, w niektórych przypadkach, państw członkowskich z danym państwem trzecim.

Ponieważ obecna kadencja parlamentarna dobiega końca, sprawozdawca pragnie, by mandat negocjacyjny Parlamentu Europejskiego został szybko przyjęty, tak by zagwarantować dostosowany do nowych wyzwań tekst, który powinien znaleźć odzwierciedlenie również w przyszłej polityce wizowej UE.

ZAŁĄCZNIK: PODMIOTY LUB OSOBY, OD KTÓRYCH SPRAWOZDAWCA OTRZYMAŁ INFORMACJE

Zgodnie z art. 8 załącznika I do Regulaminu Parlamentu sprawozdawca oświadcza, że przy sporządzaniu projektu sprawozdania otrzymał informacje od następujących podmiotów lub osób:

Podmiot i/lub osoba
College Green Group Ltd

Powyższy wykaz został sporządzony na wyłączną odpowiedzialność sprawozdawcy.