Evropski parlament
2019-2024

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

2023/0371(COD)

19.2.2024

***I
OSNUTEK POROČILA

o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2018/1806 glede spremembe mehanizma zadržanja
(COM(2023)0642 – C9-0392/2023 – 2023/0371(COD))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Matjaž Nemec

Oznake postopkov

*	Postopek posvetovanja
***	Postopek odobritve
***I	Redni zakonodajni postopek (prva obravnava)
***II	Redni zakonodajni postopek (druga obravnava)
***III	Redni zakonodajni postopek (tretja obravnava)

(Vrsta postopka je odvisna od pravne podlage, ki je predlagana v osnutku akta.)

Predlogi sprememb k osnutku akta

Spremembe, ki jih predlaga Parlament, v dveh stolpcih

Izbrisano besedilo je označeno s ***krepkim poševnim tiskom*** v levem stolpcu, zamenjano besedilo s ***krepkim poševnim tiskom*** v obeh stolpcih, novo besedilo pa s ***krepkim poševnim tiskom*** v desnem stolpcu.

Prva in druga vrstica glave vsakega predloga spremembe navajata zadevni del besedila v obravnavanem osnutku akta. Če predlog spremembe zadeva obstoječi akt, ki se ga želi spremeniti z osnutkom akta, glava poleg tega vsebuje še tretjo in četrto vrstico, ki navajata obstoječi akt oziroma zadevno določbo tega akta.

Spremembe, ki jih predlaga Parlament, v obliki konsolidiranega besedila

Novo besedilo je označeno s ***krepkim poševnim tiskom***. Izbrisano besedilo je označeno s simbolom ▌ ali prečrtano. Zamenjano besedilo je izbrisano ali prečrtano, besedilo, ki ga nadomešča, pa je označeno s ***krepkim poševnim tiskom***.
Izjema so spremembe izključno tehnične narave, ki so jih vnesle službe z namenom priprave končnega besedila in niso označene.

VSEBINA

Stran

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA 5

OBRAZLOŽITEV 10

PRILOGA: SUBJEKTI ALI OSEBE, OD KATERIH JE POROČEVALEC PREJEL PRISPEVKE 13

OSNUTEK ZAKONODAJNE RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) 2018/1806 glede spremembe mehanizma zadržanja
(COM(2023)0642 – C9-0392/2023 – 2023/0371(COD))

(Redni zakonodajni postopek: prva obravnava)

Evropski parlament,

– ob upoštevanju predloga Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu (COM(2023)0642),

– ob upoštevanju člena 294(2) in člena 77(2), točka (a) Pogodbe o delovanju Evropske unije, na podlagi katerih je Komisija podala predlog Parlamentu (C9-0392/2023),

– ob upoštevanju člena 294(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije,

– ob upoštevanju člena 59 Poslovnika,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve (A9-0000/2024),

1. sprejme stališče v prvi obravnavi, kakor je določeno v nadaljevanju;

2. poziva Komisijo, naj mu zadevo ponovno predloži, če svoj predlog nadomesti, ga bistveno spremeni ali ga namerava bistveno spremeniti;

3. naroči svoji predsednici, naj stališče Parlamenta posreduje Svetu in Komisiji ter nacionalnim parlamentom.

Predlog spremembe 1

Predlog uredbe
Uvodna izjava 2

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
(2) Mehanizem začasnega zadržanja izvzetja državljanov tretje države, navedene na seznamu v Prilogi II k Uredbi (EU) 2018/1806, iz vizumske obveznosti (v nadaljnjem besedilu: mehanizem zadržanja) bi bilo treba okrepiti, da bi imela Unija na voljo učinkovitejši zaščitni ukrep, namenjen preprečevanju obširnejšega spektra tveganj nedovoljenih	(2) Mehanizem začasnega zadržanja izvzetja državljanov tretje države, navedene na seznamu v Prilogi II k Uredbi (EU) 2018/1806, iz vizumske obveznosti (v nadaljnjem besedilu: mehanizem zadržanja) bi bilo treba okrepiti, da bi imela Unija na voljo učinkovitejši zaščitni ukrep, namenjen preprečevanju obširnejšega spektra tveganj nedovoljenih

migracij ter tveganj za javni red in varnost, ki izhajajo iz tretjih držav iz Priloge II, ter preprečevanju zlorab izvzetja iz vizumske obveznosti z izvajanjem shem državljanstva za vlagatelje v teh tretjih državah.	migracij ter tveganj za javni red in varnost, ki izhajajo iz tretjih držav iz Priloge II, ter preprečevanju zlorab izvzetja iz vizumske obveznosti z izvajanjem shem državljanstva za vlagatelje v teh tretjih državah ***ter neizpolnjevanja posebnih zahtev, zlasti tistih v zvezi z zunanjimi odnosi Unije z ustrezno tretjo državo, kar zajema tudi vidike človekovih pravic in temeljnih svoboščin***.
	Or. en

Predlog spremembe 2

Predlog uredbe
Uvodna izjava 6 a (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(6a) Možnost sprožitve mehanizma zadržanja bi morala biti na voljo za primere, povezane z zunanjimi odnosi Unije z ustreznim tretjimi državami, zlasti v zvezi z vidiki človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Med omenjene vidike sodijo kršitve dvostranskih ali večstranskih sporazumov, sklenjenih med Unijo ali Unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter ustrezno tretjo državo na drugi; hude kršitve mednarodnega prava in standardov, tudi mednarodnega prava s področja človekovih pravic, s strani ustrezne tretje države, vključno z neupoštevanjem odločb in sodb mednarodnega sodišča; sovražna vojaška dejanja ustrezne tretje države proti eni državi članici ali več držav članic ali Uniji; hude kršitve človekovih pravic, vključno s kriminalizacijo splava in LGBTQ+ oseb ter uvedbo ali uporabo smrtne kazni v ustrezni tretji državi ter neupoštevanje določenih sankcij Unije v zvezi z ustrezno tretjo državo.
	Or. en

Predlog spremembe 3

Predlog uredbe
Člen 1 – odstavek 1 – točka 2
Uredba (EU) 2018/1806
Člen 8 a – odstavek 1 – točka d – točka ii

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
(ii) hibridnih groženj;	***črtano***

Or. en

Obrazložitev

Poročevalec meni, da bi bilo to lahko osnova za razpravo o zunanjih odnosih Unije z ustrezno tretjo državo, kot se predlaga v točki (ga).

Predlog spremembe 4

Predlog uredbe
Člen 1 – odstavek 1 – točka 2
Uredba (EU) 2018/1806
Člen 8 b – odstavek 1 – točka g a (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	(ga) neizpolnjevanje posebnih zahtev iz člena 1, zlasti tistih v zvezi z zunanjimi odnosi Unije z ustrezno tretjo državo, vključno z vidiki človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki izvirajo iz naslednjega:
	(i) kršitev dvostranskih ali večstranskih sporazumov, sklenjenih med Unijo ali Unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter ustrezno tretjo državo na drugi;
	(ii) hudih kršitev mednarodnega prava in standardov, tudi mednarodnega prava s področja človekovih pravic, s strani ustrezne tretje države, vključno z neupoštevanjem odločb in sodb mednarodnega sodišča;
	(iii) sovražnih vojaških dejanj ustrezne tretje države proti eni državi članici ali več držav članic ali Uniji;

(iv) hudih kršitev človekovih pravic, vključno s kriminalizacijo splava in LGBTQ+ oseb ter uvedbo ali uporabo smrtne kazni v ustrezni tretji državi ter

(v) neupoštevanja določenih sankcij Unije v zvezi z ustrezno tretjo državo;

Or. en

Obrazložitev

V členu 1 je opredeljen temelj za izvzetje državljanov tretjih držav iz vizumske obveznosti, ko potujejo na ozemlje držav članic, pri čemer je treba obravnavati vsak primer posebej in na osnovi številnih meril. V členu 8 so navedeni razlogi za zadržanje omenjenega izvzetja. Med pogoji za izvzetje iz vizumske obveznosti in razlogi za njeno zadržanje pa obstaja vrzel, in sicer glede zunanjih odnosov Unije z ustreznim tretjimi državami, zlasti v zvezi z vidiki človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Poročevalec bi rad zapolnil to vrzel tako, da bi razloge za zadržanje razširil, kot je navedeno v členu 8.

Predlog spremembe 5

Predlog uredbe
Člen 1 – odstavek 1 – točka 2
Uredba (EU) 2018/1806
Člen 8 c – odstavek 1 – pododstavek 2 a (novo)

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
	Komisija nadzoruje redno upoštevanje posebnih zahtev, ki temeljijo na členu 1, zlasti glede zunanjih odnosov Unije z ustreznim tretjimi državami, ter razloge za zadržanje liberalizacije vizumskega režima, navedene v členu 8a(1), točka (ga) v primeru tretjih držav, navedenih v prilogi II, ki to liberalizacijo lahko koristijo.

Or. en

Predlog spremembe 6

Predlog uredbe
Člen 1 – odstavek 1 – točka 2
Uredba (EU) 2018/1806
Člen 8 d – odstavek 1

Besedilo, ki ga predlaga Komisija	*Predlog spremembe*
1. Komisija poroča Evropskemu parlamentu in Svetu o spremljanju, ki ga izvaja v skladu s členom 8c(1) ***v zvezi s tretjimi državami***, ***dodanimi na seznam v Prilogi II zaradi uspešnega zaključka dialoga o liberalizaciji vizumskega režima, ki je potekal med Unijo*** in ***navedeno tretjo državo, vsaj enkrat letno v obdobju sedmih let po začetku veljavnosti liberalizacije vizumskega režima za navedene tretje države, nato pa*** po potrebi ali na zahtevo Evropskega parlamenta ali Sveta. Poročilo se osredotoča na tretje države, za katere Komisija na podlagi konkretnih in zanesljivih informacij meni, da ne izpolnjujejo več nekaterih posebnih zahtev, ki temeljijo na členu 1 in so bile uporabljene za oceno ustreznosti odobritve liberalizacije vizumskega režima.	1. Komisija ***letno*** poroča Evropskemu parlamentu in Svetu o spremljanju, ki ga izvaja v skladu s členom 8c(1), in ***sicer*** po potrebi ali na zahtevo Evropskega parlamenta ali Sveta. Poročilo se osredotoča na tretje države, za katere Komisija na podlagi konkretnih in zanesljivih informacij meni, da ne izpolnjujejo več nekaterih posebnih zahtev, ki temeljijo na členu 1 in so bile uporabljene za oceno ustreznosti odobritve liberalizacije vizumskega režima.

Or. en

OBRAZLOŽITEV

1. Ozadje

Uredba (EU) 2018/1806 Evropskega parlamenta in Sveta je med glavnimi stebri evropske vizumske politike. Vsebuje seznam tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja držav članic imeti vizume, in držav, katerih državljani so izvzeti iz te obveznosti za bivanja, ki ne presegajo 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju.

Opredeljuje osnovna načela za odobritev liberalizacije vizumskega režima, ustvarja seznam tako imenovanih „pozitivnih“ tretjih držav, ki so upravičene do izvzetja, in „negativnih“ tretjih držav, za katere je vizum obvezen, ob tem pa zagotavlja varnostne ukrepe za primere, ko je treba brezvizumski sistem zadržati, in sicer prek dveh osnovnih mehanizmov, tj. mehanizma vzajemnosti in mehanizma zadržanja, ter postopkov za njihovo izvedbo.

Na podlagi pozivov obeh sozakonodajalcev po reviziji mehanizma zadržanja, da bi se bolje prilagodili nastajajočim izzivom, je Evropska komisija oktobra 2023 predstavila ciljno usmerjen predlog za revizijo mehanizma zadržanja, s katerimi želi okrepiti in izboljšati več njegovih elementov. Predlagana revizija se nanaša na revizijo člena 8 in vključuje več vsebinskih sprememb v zvezi z možnimi razlogi za zadržanje in s postopki.

Ta mehanizem zadržanja je bil prvič uveden leta 2013[1], njegov glavni namen pa je bil omogočiti začasno zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti v primeru nenadnega in znatnega povečanja nedovoljenih migracij. Nato je bil leta 2017[2] spremenjen, da bi se državam članicam olajšalo uradno obveščanje o okoliščinah, ki privedejo do možnega zadržanja, in da bi se Komisiji omogočilo, da mehanizem zadržanja sproži na lastno pobudo.

2. Predlagane spremembe v zvezi z mehanizmom zadržanja

Komisija v svojem zadnjem predlogu navaja številne spremembe omenjenega mehanizma. Predlaga nove razloge za zadržanje, povezane s hibridnimi grožnjami, kot je instrumentalizacija migrantov, ki jo podpira država, kar je namenjeno destabilizaciji ali spodkopavanju družbe in ključnih institucij, ter nove razloge, ki ciljno obravnavajo sheme državljanstva za vlagatelje, ki jih trenutno izvaja več tretjih držav, ki so izvzete iz vizumske obveznosti.

Dodan je tudi nov razlog za zadržanje, da bi se zajeli primeri, v katerih bi lahko neusklajenost vizumske politike tretje države, navedene na seznamu v Prilogi II, z vizumsko politiko Unije povzročila, da bi državljani tretjih držav, ki niso državljani zadevne tretje države, zakonito prispeli na ozemlje zadevne tretje države in nato nezakonito vstopili na ozemlje držav članic.

Novost, ki jo ta predlog uvaja, je možnost, da Komisija razmisli o različnih pragovih, kadar se

[1] Uredba (EU) št. 1289/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (UL L 347, 20.12.2013, str. 74).

[2] Uredba (EU) 2017/371 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 1. marca 2017 o spremembi Uredbe Sveta (ES) št. 539/2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve (sprememba mehanizma zadržanja) (UL L 61, 8.3.2017, str. 1).

odloča o zadržanju izvzetja iz vizumske obveznosti v primerih znatnega povečanja nedovoljenih migracij, števila neutemeljenih prošenj za azil ali hudih kaznivih dejanj, povezanih z državljani zadevne tretje države, in sicer na podlagi ocene za vsak primer posebej.

V predlogu so predstavljene tudi spremembe postopka in pogojev za uradno obvestilo države članice Komisiji, kadar se sooča z eno ali več okoliščinami, ki pomenijo razlog za zadržanje, ter postopka, po katerem Komisija pregleda tako uradno obvestilo. Prav tako spreminja referenčno obdobje za ugotavljanje obstoja okoliščin, ki bi lahko privedle do zadržanja.

Komisija bo tudi morala redno spremljati, ali obstajajo razlogi za zadržanje v zvezi z vsemi tretjimi državami, navedenimi na seznamu v Prilogi II, in postopek za sprožitev mehanizma zadržanja na podlagi analize Komisije o obstoju takih razlogov.

Ta postopek se nadalje spremeni s podaljšanjem trajanja začasnega zadržanja izvzetja iz vizumske obveznosti z devet na 12 mesecev (za prvo fazo) in z 18 na 24 mesecev (za drugo fazo), poleg tega pa se uvede tudi nujni postopek za primere, ko mora Komisija nemudoma ukrepati.

3. Stališče poročevalca

Poročevalec meni, da Evropska unija potrebuje učinkovita in zadostna orodja za odzivanje na takšne izzive, tudi na področju vizumske politike, zaradi pogostejših potovanj brez vizumov v številne nove tretje države v zadnjih letih ter zaradi nenehnih novih izzivov in kriz po vsem svetu.

Zato v veliki meri podpira cilj Komisije in meni, da je treba mehanizem zadržanja okrepiti in izboljšati. Opozoriti velja, da je bil mehanizem zadržanja sprožen le enkrat od njegove vzpostavitve leta 2013, ko je bila EU zaskrbljena zaradi dejavnosti Vanuatuja v zvezi s shemami državljanstva za vlagatelje, zaradi česar je Svet marca 2022 sprejel delno, oktobra 2022 pa celotno zadržanje, ki še vedno velja.

Poročevalec meni, da je treba pri reviziji mehanizma zadržanja zaradi nenehno spreminjajočega se sveta in razvoja politik EU ter njenega brezvizumskega režima vizumsko politiko EU obravnavati celostno in pri tem upoštevati vse vidike.

Zato meni, da obstaja vrzel med pogoji za izvzetje iz vizumske obveznosti EU, ki temeljijo na številnih merilih, pri čemer se obravnava vsak primer posebej, in razlogi, ki omogočajo zadržanje uporabe navedenega izvzetja. Poročevalec prav tako meni, da se ta vrzel pojavlja predvsem glede zunanjih odnosov Unije z ustreznim tretjimi državami, zlasti v zvezi z vidiki človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

V zvezi s tem meni, da je treba med razloge za zadržanje brezvizumskega režima s tretjo državo vključiti vidike v zvezi z zunanjimi odnosi Unije in v nekaterih primerih njenih članic z ustrezno tretjo državo.

Ti pogoji naj bi med drugim vključevali: **a)** kršitve ali prekinitve dvostranskih ali večstranskih sporazumov, sklenjenih med Evropsko unijo ali Evropsko unijo in njenimi državami članicami na eni strani ter ustreznimi tretjimi državami na drugi; **b)** hude kršitve

mednarodnega prava in standardov, tudi mednarodnega prava s področja človekovih pravic, s strani ustrezne tretje države, vključno z neupoštevanjem odločb in sodb mednarodnega sodišča; **c)** sovražna vojaška dejanja ustrezne tretje države proti eni ali več držav članic ali Uniji; **d)** hude kršitve človekovih pravic, vključno s kriminalizacijo splava in LGBTQ+ oseb ter uvedbo ali uporabo smrtne kazni v ustrezni tretji državi ter **e)** neizpolnjevanje ustreznih sankcij EU.

Poročevalec poleg tega meni, da je treba redno ocenjevati, kako tretje države, ki so upravičene do liberaliziranega vizumskega režima, izpolnjujejo temeljne pogoje za ta režim, v primerih, ko njihov status ni rezultat uspešnega zaključka dialoga o liberalizaciji vizumskega režima. V zvezi s tem podpira predlog Komisije glede spremljanja morebitnih razlogov za zadržanje za vse tretje države, a je treba med razloge za zadržanje brezvizumskega režima s tretjo državo nesporno vključiti vidike v zvezi z zunanjimi odnosi Unije in v nekaterih primerih njenih članic z ustrezno tretjo državo.

Ker se sedanje parlamentarno obdobje hitro izteka, želi poročevalec hitro sprejeti pogajalski mandat Evropskega parlamenta, da bi zagotovili napredno besedilo, ki bi se moralo odražati tudi v prihodni vizumski politiki EU.

PRILOGA: SUBJEKTI ALI OSEBE, OD KATERIH JE POROČEVALEC PREJEL PRISPEVKE

V skladu s členom 8 Priloge I Poslovnika poročevalec izjavlja, da je pri pripravi osnutka poročila prejel prispevke od naslednjih subjektov ali oseb:

Subjekt in/ali oseba
College Green Group Ltd

Priprava tega seznama je v izključni pristojnosti poročevalca.