



Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Przegląd unijnego mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego
(opinia z inicjatywy własnej)

(C/2025/112)

Sprawozdawca: **Ionuț SIBIAN (RO-III)**

| | |
|--|---|
| Doradczynie i doradcy | Anca Nicovescu (z ramienia sprawozdawcy) |
| Decyzja Zgromadzenia Planarnego | 30.11.2024 |
| Podstawa prawna | Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej |
| Sekcja odpowiedzialna | Sekcja Stosunków Zewnętrznych |
| Data przyjęcia przez sekcję | 25.9.2024 |
| Data przyjęcia na sesji plenarnej | 23.10.2024 |
| Sesja plenarna nr | 591 |
| Wynik głosowania (za/przeciw/ wstrzymało się) | 250/0/3 |

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) zdaje sobie sprawę z korzyści płynących z ruchu bezwizowego dla wszystkich obywateli oraz z jego pozytywnego wpływu na dalsze wzmacnianie stosunków UE z jej partnerami. Polityka wizowa UE powinna pozostać narzędziem ułatwiającym kontakty międzyludzkie, turystykę i biznes. Powinna także zapobiegać zagrożeniom dla bezpieczeństwa UE.

1.2. Jednocześnie Komitet przyznaje, że ostatnie wydarzenia geopolityczne poważnie wpłynęły na bezpieczeństwo UE i jej granic zewnętrznych. Popiera w związku z tym koncepcję, zgodnie z którą UE powinna być w pełni przygotowana do szybkiej reakcji na szeroki zakres potencjalnych przyszłych zagrożeń dla bezpieczeństwa, w tym zagrożeń hybrydowych.

1.3. Komitet uważa, że należy dołożyć starań, aby doprecyzować kryteria uruchomienia mechanizmu, a jednocześnie zapewnić ich wystarczającą elastyczność, aby umożliwić ich skuteczne i szybkie zastosowanie w razie potrzeby.

1.4. Komitet zaleca, by Komisja oceniła konieczność, proporcjonalność i konsekwencje zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego, biorąc pod uwagę ogólne stosunki Unii i jej państw członkowskich z danym państwem trzecim, stosowność zawieszenia w celu zaradzenia danej sytuacji oraz wpływ zawieszenia na prawa obywateli tego państwa.

1.5. Komitet uważa, że należy zwrócić uwagę na potrzeby w zakresie mobilności obrońców i obrońców praw człowieka, zwłaszcza w przypadku pogorszenia się sytuacji w zakresie praw człowieka w danym państwie trzecim, oraz na potencjalne zagrożenia dla pracy i bezpieczeństwa osobistego tych osób, wynikające z uruchomienia mechanizmu zawieszającego wobec ich kraju.

1.6. Komitet sądzi, że programy obywatelstwa dla inwestorów prowadzone przez państwa trzecie, wobec których obowiązuje system bezwizowy, stanowią zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich. W związku z tym powinna istnieć możliwość zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego dla państw trzecich decydujących się na prowadzenie takich programów obywatelstwa dla inwestorów, w ramach których obywatelstwo jest przyznawane bez żadnego rzeczywistego związku z danym państwem.

2. Uwagi ogólne

2.1. Kontekst opinii

2.1.1. Unijna polityka wizowa jest zasadniczym elementem dorobku Schengen i jednym z najbardziej cenionych osiągnięć integracji UE. Obecnie obywatele 61 państw trzecich mogą korzystać z systemu bezwizowego w UE, co oznacza, że mogą wjechać bez wizy do strefy Schengen na pobyt krótkoterminowy do 90 dni w każdym 180-dniowym okresie. Polityka bezwizowa UE opiera się na zasadzie wzajemności wizowej.

2.1.2. Jednak wraz z rosnącymi wyzwaniami wynikającymi z nieuregulowanej migracji oraz zagrożeniami dla bezpieczeństwa UE stało się jasne, że potrzebny jest mechanizm zabezpieczający przed nadużywaniem zwolnień z obowiązku wizowego. Ponadto mechanizm ten wymaga dalszego wzmocnienia i udoskonalenia.

2.1.3. Mechanizm zawieszający wprowadzono w 2013 r., aby umożliwić tymczasowe zawieszenie zwolnienia z obowiązku wizowego w przypadku znacznego nasilenia się nieuregulowanej migracji. Opracowano go jako mechanizm zabezpieczający przed nadużywaniem zwolnień z obowiązku wizowego.

2.1.4. W 2017 r. mechanizm zmieniono w taki sposób, aby państwa członkowskie mogły łatwiej powiadamiać Komisję o okolicznościach prowadzących do ewentualnego zawieszenia, a także aby umożliwić Komisji uruchomienie mechanizmu zawieszającego z jej własnej inicjatywy.

2.1.5. Mechanizm zawieszający, ustanowiony w rozporządzeniu (UE) 2018/1806⁽¹⁾, umożliwia tymczasowe zawieszenie zwolnienia z obowiązku wizowego w przypadku nagłego i znaczącego nasilenia się nieuregulowanej migracji lub pojawienia się ryzyka dla bezpieczeństwa.

2.1.6. 30 maja 2023 r. Komisja przyjęła komunikat w sprawie monitorowania systemów bezwizowych UE⁽²⁾, rozpoczynając tym samym proces konsultacji. W komunikacie przeanalizowano, jak dobrze funkcjonują unijne systemy bezwizowe i określono główne wyzwania w zakresie migracji nieuregulowanej i bezpieczeństwa. Wniosek ma dostosować mechanizm zawieszający do wyzwań wynikających z ruchu bezwizowego w stale zmieniającym się kontekście geopolitycznym przez zmianę odpowiednich przepisów określonych w art. 8 rozporządzenia (UE) 2018/1806. Uwzględniono przy tym konsultacje z Parlamentem Europejskim, państwami członkowskimi i pozostałymi zainteresowanymi stronami.

2.1.7. Komitet popiera koncepcję, zgodnie z którą UE powinna być w pełni przygotowana do szybkiej reakcji na szeroki zakres potencjalnych przyszłych zagrożeń dla bezpieczeństwa, w tym zagrożeń hybrydowych. Uważa również, że należy ponownie ocenić i udoskonalić obowiązujące przepisy, określone w art. 8 rozporządzenia (UE) 2018/1806 („rozporządzenie wizowe”), dotyczące monitorowania funkcjonowania systemu bezwizowego z państwami trzecimi oraz zawieszania zwolnień z obowiązku wizowego w przypadku zwiększonego ryzyka nieuregulowanej migracji lub zagrożeń dla bezpieczeństwa („mechanizm zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego”).

2.1.8. Komitet uważa, że należy dołożyć starań, aby doprecyzować kryteria uruchomienia mechanizmu, a jednocześnie zapewnić ich wystarczającą elastyczność, aby umożliwić ich skuteczne i szybkie zastosowanie w razie potrzeby. Może to pomóc sprostać licznym wyzwaniom wynikającym z ruchu bezwizowego w stale zmieniającym się kontekście geopolitycznym.

2.2. Uwagi ogólne

2.2.1. Komitet zdaje sobie sprawę z korzyści płynących z ruchu bezwizowego dla wszystkich obywateli oraz z jego pozytywnego wpływu na dalsze wzmocnianie stosunków UE z jej partnerami. Ruch bezwizowy pobudza sektor podróży i turystyki, promuje wymianę kulturalną i akademicką, przynosi korzyści w dziedzinie innowacji i technologii oraz zacieśnia stosunki dyplomatyczne i współpracę międzynarodową.

(1) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (tekst jednolity) (Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 39).

(2) COM/2023/297 final.

2.2.2. Jednocześnie Komitet zwraca uwagę na możliwe wady tych ustaleń, a mianowicie na potencjalne, znaczące wyzwania związane z migracją i bezpieczeństwem. Nasilona migracja nieuregulowana związana z przekraczaniem dozwolonego okresu pobytu przez podróżnych zwolnionych z obowiązku wizowego lub duża liczba zakończonych niepowodzeniem wniosków o udzielenie azylu składanych przez obywateli państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego to wyraźne oznaki, że należy ściśle monitorować rozwiązania dotyczące ruchu bezwizowego w odniesieniu do danego państwa trzeciego oraz ewentualnie je zmieniać lub zawieszać.

2.2.3. Ostatnie wydarzenia geopolityczne znacząco wpłynęły na bezpieczeństwo UE i jej granic zewnętrznych, co pokazuje, że działania niektórych podmiotów zagranicznych mogą stanowić poważne zagrożenie dla interesów bezpieczeństwa Unii.

2.2.4. Mimo że mechanizm zawieszający wyraźnie chroni państwa członkowskie przed zagrożeniami dla bezpieczeństwa, to należy go stosować z najwyższą starannością, aby nie był wykorzystywany w sposób arbitralny przez niektóre państwa członkowskie.

2.2.5. W sytuacji, gdy Komisja rozważa zawieszenie zwolnienia z obowiązku wizowego lub gdy państwo członkowskie przekazuje powiadomienie w tej sprawie, należy wziąć pod uwagę potencjalny wpływ zawieszenia na obywateli danego państwa trzeciego.

2.2.6. Uruchomienie mechanizmu zawieszającego należy rozpatrywać w szerszym kontekście stosunków Unii z danym państwem trzecim. Szczególną uwagę trzeba poświęcić stosunkom dyplomatycznym i zewnętrznym UE z państwami trzecimi. Potencjalnymi powodami uruchomienia mechanizmu mogą być naruszenia praw człowieka i podstawowych wolności, naruszenia umów dwustronnych między Unią a danym państwem trzecim (w tym mechanizmu wzajemności wizowej), wrogie działania wobec Unii lub państw członkowskich oraz nieprzestrzeganie odpowiednich sankcji unijnych lub niezgodność z nimi.

2.2.7. Należy zwrócić szczególną uwagę na unikanie rozbieżnych interpretacji i ryzyka odmiennych praktyk w zakresie uruchamiania lub stosowania mechanizmu zawieszającego.

2.2.8. Komitet zaleca, by Komisja oceniła konieczność, proporcjonalność i konsekwencje zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego, biorąc pod uwagę ogólne stosunki Unii i jej państw członkowskich z danym państwem trzecim, stosowność zawieszenia w celu zaradzenia danej sytuacji oraz wpływ zawieszenia na prawa obywateli tego państwa, zwłaszcza na osoby broniące praw człowieka.

2.2.9. Programy obywatelstwa dla inwestorów prowadzone przez państwa trzecie, w stosunku do których obowiązują porozumienia bezwizowe, stanowią zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich. Brak kompleksowych kontroli bezpieczeństwa, procedur weryfikacji i należytej staranności stwarza szereg poważnych zagrożeń dla bezpieczeństwa obywateli Unii, takich jak ryzyko związane z praniem pieniędzy i korupcją. Aby zapobiec wykorzystywaniu w tych celach ruchu bezwizowego do Unii, powinna istnieć możliwość zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego wobec państw trzecich decydujących się na prowadzenie takich programów obywatelstwa dla inwestorów, w ramach których obywatelstwo przyznaje się bez jakiegokolwiek rzeczywistego związku z danym państwem.

2.3. Uwagi szczegółowe

2.3.1. Komitet zaleca wzmoczone monitorowanie oraz komunikację z krajami przyjmującymi programy obywatelstwa dla inwestorów w celu wykrycia niedociągnięć w stosowanych procedurach. Jednocześnie zachęca te kraje do zaprzestania tego rodzaju procedur naturalizacji.

2.3.2. W przypadku uruchomienia mechanizmu zawieszającego UE powinna zapewniać ochronę (po dokładnych ocenach i z uwzględnieniem potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa w Unii Europejskiej) niektórym kategoriom osób, takim jak działaczki i działacze na rzecz praw obywatelskich i praw człowieka, osoby narażone na wykluczenie lub ściganie w państwach trzecich (osoby z niepełnosprawnościami, członkowie społeczności LGBTIQ+ itp.) oraz studenci czy członkowie środowiska akademickiego, którzy chcą podróżować w celach zawodowych i którzy mogliby przyczynić się do rozwoju technicznego i innowacji w UE.

2.3.3. Komitet uważa, że należy zwrócić uwagę na potrzeby w zakresie mobilności osób broniących praw człowieka, zwłaszcza w przypadku pogorszenia się sytuacji w zakresie praw człowieka w danym państwie trzecim, oraz na potencjalne zagrożenia dla ich pracy i bezpieczeństwa osobistego wynikające z uruchomienia mechanizmu zawieszającego wobec ich kraju. Mechanizm zawieszający lub stałe zakończenie ruchu bezwizowego nie powinny zagrażać działaczkom i działaczom na rzecz praw człowieka.

2.3.4. Biorąc pod uwagę zagrożenia związane z coraz większym obciążeniem straży granicznej, należy zwiększyć zdolności tych organów, tak aby mogły one skutecznie wykonywać swoje zadania.

2.3.5. Komitet podkreśla, że unijna polityka dotycząca zwolnienia z obowiązku wizowego, oparta na polityce poszanowania praw człowieka, powinna faworyzować kraje kandydujące, kraje, z którymi UE podziela zasady i wartości, oraz kraje, z którymi utrzymuje umowy oparte na klauzuli demokratycznej. Polityka ta powinna być spójna, opierać się na interesach Unii i obiektywnych kryteriach oraz nie powinna prowadzić do niesprawiedliwej dyskryminacji. W związku z tym i zgodnie z wynikiem głosowania w tej sprawie, które odbyło się w Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego, Komitet zwraca się do Komisji o znalezienie sposobu na jak najszybsze włączenie Ekwadoru do załącznika II (wykaz ruchu bezwizowego) rozporządzenia (UE) 2018/1806, najlepiej przed końcem obecnej kadencji. Ekwador został niesprawiedliwie potraktowany z powodu sytuacji, która nie miała żadnego związku z osiągnięciami tego kraju.

Bruksela, dnia 23 października 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Oliver RÖPKE
