



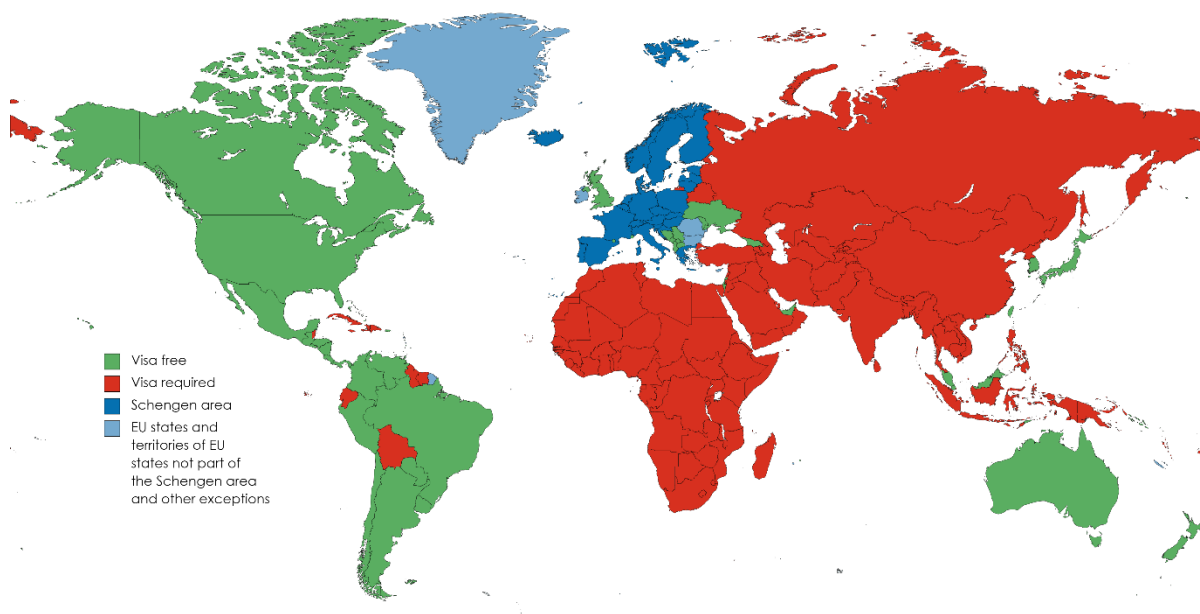
Bruksela, dnia 30.5.2023 r.  
COM(2023) 297 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**w sprawie monitorowania systemów bezwizowych UE**

## 1. WPROWADZENIE

**Z ruchu bezwizowego do UE korzysta obecnie 61 państw trzecich<sup>1</sup>.** Zgodnie z zasadami systemu bezwizowego obywatele tych państw mogą wjechać do strefy Schengen na pobyt krótkoterminowy do 90 dni w ciągu każdego 180-dniowego okresu bez wizy. Podstawą unijnej polityki dotyczącej ruchu bezwizowego jest zasada wzajemności wizowej. Ruch bezwizowy przynosi obywatelom każdej ze stron kluczowe korzyści, a przy tym dodatkowo zacieśnia stosunki UE z jej partnerami.



Spośród 60 państw spoza UE, w przypadku których obowiązuje system bezwizowy, 25<sup>2</sup> zawarło z UE **umowy w sprawie zniesienia wiz**, a osiem uzyskało zwolnienie z obowiązku wizowego w wyniku pomyślnego zakończenia **dialogu w sprawie liberalizacji reżimu wizowego** (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia Północna, Serbia, Gruzja, Mołdawia i Ukraina). Pozostałe kraje uzyskały zwolnienie z obowiązku wizowego zgodnie z pierwszą harmonizacją przepisów UE (rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001)<sup>3</sup>. Ponadto

<sup>1</sup> W tym dwa specjalne regiony administracyjne Chin (Hongkong i Makau) oraz jeden podmiot terytorialny, który nie jest uznawany za państwo przez co najmniej jedno państwo członkowskie UE (Tajwan), oraz – najpóźniej do 1 stycznia 2024 r. – Kosowo\*. Państwa wymienione w załączniku II do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 39.

<sup>2</sup> Antigua i Barbuda, Bahamy, Barbados, Brazylia, Kolumbia, Dominika, Grenada, Kiribati, Wyspy Marshalla, Mauritius, Mikronezja, Palau, Peru, Saint Kitts i Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent i Grenadyny, Samoa, Seszele, Wyspy Salomona, Timor Wschodni, Tonga, Trynidad i Tobago, Tuvalu, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Vanuatu.

<sup>3</sup> Andora, Argentyna, Australia, Brunei, Kanada, Chile, Kostaryka, Salwador, Gwatemala, Stolica Apostolska, Honduras, Izrael, Japonia, Malezja, Meksyk, Monako, Nowa Zelandia, Nikaragua, Panama, Paragwaj, San Marino, Singapur, Korea Południowa, Stany Zjednoczone, Urugwaj, Wenezuela. Do tych państw w 2019 r. dodano Zjednoczone Królestwo, po jego wystąpieniu z Unii Europejskiej (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/592 z dnia 10 kwietnia 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1806 wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu, w związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii, Dz.U. L 103I z 12.4.2019, s. 1).

19 kwietnia 2023 r. Rada i Parlament Europejski uzgodniły przyznanie zwolnienia z obowiązku wizowego Kosowu po pomyślnym zakończeniu dialogu w sprawie liberalizacji reżimu wizowego, które to zwolnienie wejdzie w życie najpóźniej 1 stycznia 2024 r.<sup>4</sup>

Ogólnie rzecz biorąc, ruch bezwizowy nadal przynosi **znaczne korzyści gospodarcze, społeczne i kulturowe** państwom członkowskim UE i państwom trzecim oraz jest ważnym narzędziem **promowania turystyki i rozwoju biznesu**. Według szacunków OECD w 2019 r. sam sektor podróży i turystyki odpowiadał za około 7 % światowego wywozu i stanowił około 4,4 % PKB państw OECD<sup>5</sup>.

Jednocześnie wspólna polityka wizowa UE jest integralną częścią dorobku Schengen, a jednym z jej podstawowych celów jest **przeciwdziałanie ryzyku dla bezpieczeństwa i ryzyku migracji nieuregulowanej w strefie Schengen**.

Niemniej jednak działania Komisji w zakresie monitorowania unijnych systemów bezwizowych, w tym jej sprawozdania w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego<sup>6</sup>, wykazały, że ruch bezwizowy może nieść ze sobą poważne wyzwania w zakresie migracji i bezpieczeństwa.

W szczególności niewystarczające **dostosowanie krajowych przepisów wizowych do polityki wizowej UE** może sprawić, że państwo zwolnione z obowiązku wizowego stanie się węzłem tranzytowym, umożliwiającym nielegalny wjazd do UE, zwłaszcza w przypadku krajów znajdujących się w bezpośrednim sąsiedztwie UE. Ruch bezwizowy może również prowadzić do wzmożenia **migracji nieuregulowanej** w związku z przekraczaniem dozwolonego okresu pobytu przez podróżnych zwolnionych z obowiązku wizowego lub w związku ze znaczną liczbą wniosków o udzielenie azylu składanych przez obywateli państw

---

\* Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/850 z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2018/1806 wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Kosowo (Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.)), Dz.U. L 110 z 25.4.2023, s. 1.

<sup>5</sup> [Safe-and-seamless-travel-and-improved-traveller-experience-OECDReport-for-the-G20-TWG\\_merged.pdf](#)

<sup>6</sup> W art. 8 ust. 4 rozporządzenia (UE) 2018/1806 zobowiązano Komisję do monitorowania, czy państwa trzecie, których obywatele są zwolnieni z obowiązku wizowego podczas podróży na terytorium państw członkowskich w związku z pomyślnym zakończeniem dialogu w sprawie liberalizacji reżimu wizowego między Unią a tym państwem trzecim, nadal spełniają szczegółowe wymogi, których podstawą jest art. 1 i które zostały zastosowane do oceny zasadności liberalizacji reżimu wizowego. W tym celu od 2017 r. Komisja przyjęła pięć sprawozdań w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, które obejmują państwa objęte ruchem bezwizowym na Bałkanach Zachodnich (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Macedonia Północna i Serbia) oraz państwa należące do Partnerstwa Wschodniego (Gruzja, Mołdawia i Ukraina). Ponadto Komisja regularnie monitoruje systemy bezwizowe z innymi państwami trzecimi w kontekście możliwości uruchomienia mechanizmu zawieszającego z własnej inicjatywy, zgodnie z art. 8 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2018/1806.

trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego, w przypadku których wskaźnik przyznawania azylu jest niski (**bezzasadne wnioski o udzielenie azylu**).

Także **programy obywatelstwa dla inwestorów** wdrażane przez państwa trzecie, którym przyznano bezwizowy dostęp do UE, mogą powodować ryzyko lub zagrożenia dla bezpieczeństwa UE, w tym ryzyko związane z infiltracją ze strony przestępczości zorganizowanej, praniem pieniędzy, uchylaniem się od opodatkowania i korupcją<sup>7</sup>, a także umożliwiać bezwizowy wjazd do UE obywatelom państw trzecich, którzy w przeciwnym razie podlegaliby obowiązkowi wizowemu.

Ponadto niedawne wydarzenia geopolityczne wywarły głęboki wpływ na bezpieczeństwo UE i jej granic zewnętrznych, co wskazuje, że działania niektórych podmiotów zagranicznych mogą stanowić poważne zagrożenie dla interesów bezpieczeństwa Unii. UE powinna być w stanie szybko reagować na szeroki zakres potencjalnego przyszłego ryzyka dla bezpieczeństwa, w tym na **zagrożenia hybrydowe**.

W celu rozwiązania tych problemów i skutecznego zapobiegania zidentyfikowanemu ryzyku należy ponownie ocenić i udoskonalić obowiązujące przepisy zawarte w art. 8 rozporządzenia (UE) 2018/1806 („rozporządzenie wizowe”), dotyczące **monitorowania** funkcjonowania systemów bezwizowych z państwami trzecimi oraz **zawieszenia** zwolnień z obowiązku wizowego w przypadku zwiększonego ryzyka migracji nieuregulowanej lub ryzyka dla bezpieczeństwa („**mechanizm zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego**”). Kryteria uruchomienia mechanizmu muszą być kompletne i jasne, a jednocześnie wystarczająco elastyczne, aby w razie potrzeby umożliwić ich skuteczne i szybkie stosowanie. Może to pomóc sprostać licznym wyzwaniom wynikającym z ruchu bezwizowego w stale zmieniającym się kontekście geopolitycznym.

W pierwszych miesiącach 2023 r., z inicjatywy prezydencji szwedzkiej, Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych omówiła potencjalną rewizję tych przepisów, a w szczególności **mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego**, co spotkało się z szerokim poparciem państw członkowskich. Było to podyktowane wzrostem liczby wykrytych przypadków niedozwolonego przekraczania granicy UE szlakiem zachodniobałkańskim, co było częściowo związane z brakiem dostosowania polityki wizowej państw sąsiadujących (zob. pkt 2a poniżej) i wywołało refleksję nad koniecznością zmiany mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego. W piśmie do Rady Europejskiej z 20 marca 2023 r. przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen uznała wnioski z tej dyskusji i zapowiedziała, że „Komisja wzmocni monitorowanie dostosowania polityki wizowej i przedstawi kompleksowe sprawozdanie torujące drogę do wniosku ustawodawczego zmieniającego mechanizm zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego”.

W celu przedstawienia wniosku ustawodawczego jesienią 2023 r. Komisja zamierza skonsultować się z Parlamentem Europejskim i Radą w sprawie określenia głównych wyzwań w obszarze migracji nieuregulowanej i bezpieczeństwa związanych z funkcjonowaniem systemów bezwizowych, w sprawie głównych uchybień w obecnym mechanizmie

---

<sup>7</sup> Zob. również sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej, COM(2019) 12 final.

zawieszającym zwolnienie z obowiązku wizowego oraz w sprawie potencjalnych sposobów ich rozwiązania, szczególnie w drodze **zmiany art. 8 rozporządzenia wizowego**.

## 2. WYZWANIA ZWIĄZANE Z SYSTEMAMI BEZWIZOWYMI

### a. *Dostosowanie polityki wizowej*

W 2022 r. Frontex zgłosił 144 118 przypadków niedozwolonego przekroczenia granicy zewnętrznej UE szlakiem zachodniobałkańskim<sup>8</sup> – to ponad dwukrotnie więcej niż w 2021 r. Wzrost ten wynikał częściowo z faktu, że obywatele państw trzecich przybywali do Bałkanów Zachodnich w ramach ruchu bezwizowego i podróżowali dalej do UE<sup>9</sup>.

Bezwizowe wjazdy na Bałkany Zachodnie przez obywateli państw, które są objęte obowiązkiem wizowym w UE, miały wpływ na wzrost liczby osób o nieuregulowanym statusie przybywających do UE w 2022 r. Zwiększyło to obciążenie systemów azylowych niektórych państw członkowskich w czasie ogólnego wzrostu liczby wniosków o udzielenie azylu.

W tym kontekście 5 grudnia 2022 r. Komisja przedstawiła **plan działania UE na rzecz Bałkanów Zachodnich**, w którym jednym z głównych filarów jest dostosowanie polityki wizowej, a następnie 6 grudnia Komisja przyjęła piąte sprawozdanie w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego<sup>10</sup>, w którym ponownie podkreśliła, że wszyscy partnerzy z Bałkanów Zachodnich powinni zająć się w pierwszej kolejności problemem braku dostosowania do polityki wizowej UE.

Choć zapewnienie skutecznego zarządzania migracją i granicami było jednym z kluczowych wymogów dialogów w sprawie liberalizacji reżimu wizowego, w ich ramach nie omawiano szczegółowo kwestii dostosowania polityki wizowej. Od tego czasu kwestia ta zyskała na znaczeniu i stała się kluczowym czynnikiem trwałego funkcjonowania tych systemów bezwizowych.

Obserwacje te potwierdzono na najwyższym szczeblu politycznym w konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej w lutym 2023 r.<sup>11</sup>, w których podkreślono, że **dostosowanie polityki wizowej przez państwa sąsiadujące jest kwestią pilną i kluczową dla zarządzania migracją** i w stosownych przypadkach dla ogólnego dobrego funkcjonowania i trwałości systemów bezwizowych, oraz wezwano do wzmocnionego monitorowania polityki wizowej państw sąsiadujących.

---

<sup>8</sup> Szlak zachodniobałkański odnosi się do przekraczania granicy przez osoby o nieuregulowanym statusie przybywające do UE przez ten region: Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Kosowo, Czarnogórę, Macedonię Północną i Serbię.

<sup>9</sup> Byli to głównie obywatele Tunezji, Kuby i Burundi przybywający przez Serbię, obywatele Indii przybywający przez Serbię i Albanie oraz obywatele państw trzecich będący rezydentami Zjednoczonych Emiratów Arabskich, przybywający przez Albanie i Czarnogórę, jak wynika z informacji zawartych w planie działania UE na rzecz Bałkanów Zachodnich: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf)

<sup>10</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady „Piąte sprawozdanie w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego”, COM(2022) 715 final/2.

<sup>11</sup> Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (9 lutego 2023 r.) – Konkluzje, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/pl/pdf>

## Dostosowanie polityki wizowej: przypadek Serbii

Wzrost w 2022 r. liczby wykrytych przypadków niedozwolonego przekroczenia granicy UE szlakiem zachodniobałkańskim był częściowo konsekwencją niedostosowania polityki wizowej Serbii do polityki wizowej UE; w tym czasie Serbię wiązały umowy w sprawie ruchu bezwizowego z 24 państwami trzecimi, których obywatele podlegali obowiązkowi wizowemu w UE. Obywatele niektórych z tych krajów, w tym w szczególności obywatele Burundi, Kuby, Indii i Tunezji, przybywali do Serbii w ramach ruchu bezwizowego, a następnie próbowali wjechać nielegalnie do UE.

Problem ten skłonił Komisję do natychmiastowych i szeroko zakrojonych kontaktów z władzami Serbii.

W wyniku tej współpracy i skoordynowanych starań w okresie od października 2022 r. do kwietnia 2023 r. Serbia szybko zareagowała i poczyniła znaczne postępy w dostosowywaniu swoich przepisów do polityki wizowej UE: wypowiedziała umowy w sprawie ruchu bezwizowego z Burundi, Tunezją, Gwineą Bissau, Indiami, Boliwią i Kubą<sup>12</sup> oraz zobowiązała się do przyjęcia do końca 2023 r. planu dostosowania przepisów wizowych, w tym harmonogramu działań prowadzących do pełnego dostosowania polityki wizowej.

Do tej pory wszyscy partnerzy z Bałkanów Zachodnich wywiązywali się ze swoich zobowiązań dotyczących dostosowania polityki wizowej. Komisja z zadowoleniem przyjmuje decyzję **Serbii** o przywróceniu wspomnianych powyżej obowiązków wizowych, a także decyzję **Czarnogóry** o ponownym wprowadzeniu systemu wizowego z Kubą oraz ponownym objęciu obowiązkiem wizowym obywateli państw trzecich przebywających legalnie w Zjednoczonych Emiratach Arabskich (odpowiednio w styczniu i kwietniu 2023 r.). Komisja z zadowoleniem przyjmuje również podjętą przez **Albanię** decyzję o nieprzedłużaniu sezonowego zwolnienia z obowiązku wizowego dla obywateli Egiptu, Indii i Rosji, a także decyzję **Macedonii Północnej** o przywróceniu obowiązku wizowego dla obywateli Botswany, Kuby i Azerbejdżanu.

Decyzje te są **ważnymi i pożądanymi krokami na drodze do osiągnięcia celu, jakim jest ograniczenie liczby osób o nieuregulowanym statusie przybywających do UE szlakiem zachodniobałkańskim**, choć nadal istnieją poważne wyzwania w tym względzie.

Komisja oczekuje, że wszystkie państwa sąsiadujące z UE zwolnione z obowiązku wizowego będą kontynuować starania na rzecz **dalszego dostosowania<sup>13</sup> swojej polityki wizowej do**

<sup>12</sup> 21 października Serbia ogłosiła wypowiedzenie umów w sprawie ruchu bezwizowego z Burundi i Tunezją, a 22 listopada 2022 r. przywróciła obowiązek wizowy w odniesieniu do tych państw. Następnie 1 grudnia wypowiedziała umowę w sprawie ruchu bezwizowego z Gwineą Bissau i pięć dni później przywróciła obowiązek wizowy z tym krajem. 6 grudnia 2022 r. Komisja przyjęła piąte sprawozdanie w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, w którym powtórzyła apel do Serbii o dostosowanie jej polityki wizowej do unijnego wykazu państw trzecich objętych obowiązkiem wizowym w trybie pilnym. W następstwie opublikowanego sprawozdania trzy dni później, 9 grudnia, Serbia ogłosiła wypowiedzenie umowy w sprawie ruchu bezwizowego z Indiami ze skutkiem od 1 stycznia 2023 r. 27 grudnia wypowiedziała również umowy w sprawie ruchu bezwizowego z Boliwią i Kubą, ze skutkiem odpowiednio od 10 lutego i 13 kwietnia 2023 r.

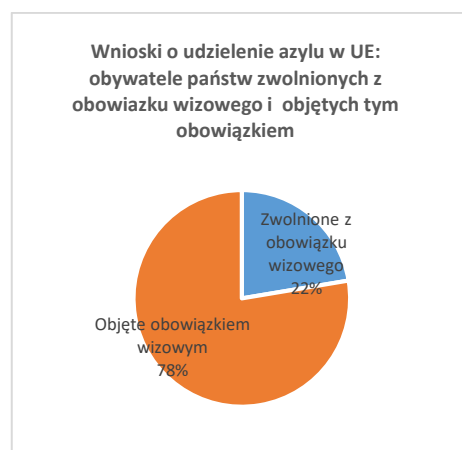
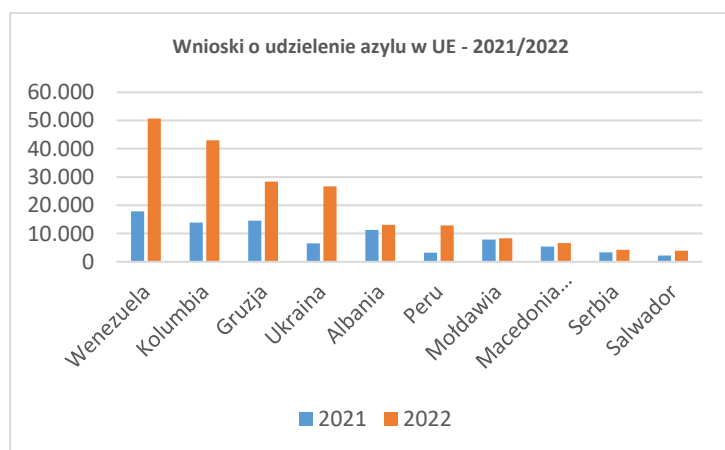
<sup>13</sup> Kraje kandydujące będą musiały zapewnić pełne dostosowanie do dorobku prawnego UE, w tym w zakresie polityki wizowej, w ramach procesu akcesyjnego.

**polityki wizowej UE**, w szczególności w odniesieniu do państw trzecich, w których występuje duża presja migracyjna lub które stwarzają wysokie ryzyko dla bezpieczeństwa UE. Komisja **zwiększy skuteczność swojego monitorowania i swojej sprawozdawczości** w zakresie dostosowania polityki wizowej (zob. sekcja 3 poniżej) i rozważy, na podstawie wyników zbliżających się konsultacji, dodanie w art. 8 rozporządzenia wizowego **braku dostosowania polityki wizowej jako wyraźnej podstawy zawieszenia**.

**b. Wnioski o udzielenie azylu składane przez obywateli państw zwolnionych z obowiązku wizowego**

Korzyści płynące z ruchu bezwizowego wiążą się również z obowiązkami i zobowiązaniem państw trzecich do zapewnienia trwałego charakteru zwolnienia z obowiązku wizowego. Bezzasadne wnioski o udzielenie azylu przyczyniają się do tworzenia wąskich gardeł w systemach azylowych państw członkowskich i mogą wpływać na proces udzielania azylu obywatelom państw trzecich, którzy faktycznie ubiegają się o azyl. W 2022 r. 22 % (około 215 000) wszystkich wniosków o udzielenie azylu (których było około 962 000) napłynęło od obywateli państw trzecich korzystających z ruchu bezwizowego do UE. Wnioski te charakteryzują się bardzo niskim wskaźnikiem przyznawania azylu (około 5 %). Była to niemal rekordowa liczba wniosków o udzielenie azylu, ponad dwukrotnie wyższa niż w 2021 r. i o 15 % wyższa niż w 2019 r.

W 2022 r. wnioski o udzielenie azylu **ze wskaźnikiem przyznawania azylu<sup>14</sup>** na poziomie 4–6 % napłynęły w UE od obywateli różnych państw zwolnionych z obowiązku wizowego, takich jak **Kolumbia** (43 020 wnioskodawców), **Gruzja** (28 385 wnioskodawców), **Albania** (13 100 wnioskodawców) czy **Peru** (12 845 wnioskodawców). W przypadku Wenezueli (50 730 wnioskodawców w 2022 r.) 72 % decyzji wydanych w pierwszej instancji skutkowało przyznaniem ochrony krajowej.



Źródło: dane Eurostatu, 2022 r.

Ogólnie rzecz biorąc, kraje partnerskie objęte systemem bezwizowym w sąsiedztwie UE **poczyniły znaczne starania, aby lepiej informować swoich obywateli o prawach**

<sup>14</sup> Wskaźnik przyznawania azylu obejmuje formy ochrony regulowane przez UE (status uchodźcy i ochrona uzupełniająca) i nie obejmuje statusów ochrony krajowej (względny humanitarne). Oblicza się go przez podzielenie liczby pozytywnych decyzji pierwszej instancji (o przyznaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej) przez całkowitą liczbę wydanych decyzji.



**i obowiązkach związanych z ruchem bezwizowym do UE oraz zapobiegać nadużyciom związanym z ruchem bezwizowym**, z myślą o tym, by nadal spełniać kryteria liberalizacji reżimu wizowego i wypełnić zalecenia zawarte w sprawozdaniach w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego.

**Działania w celu rozwiązania problemu składania bezzasadnych wniosków o udzielenie azylu: Albania i Gruzja**

Działania podjęte przez Gruzję i Albanię w ostatnich latach obejmują w szczególności wprowadzenie szczegółowej odprawy granicznej przy wyjeździe, kampanie uświadamiające na temat praw i obowiązków wynikających z systemu bezwizowego oraz działania mające na celu wyeliminowanie przyczyn dużej liczby wniosków o udzielenie azylu. W celu rozwiązania tego problemu zacieśniono też współpracę z Europolem i Fronteksem, a także dwustronną współpracę organów ścigania. Gruzja i Albania również nadal skutecznie wdrażają swoje umowy o readmisji z UE<sup>15</sup>. Ponadto Albania opracowała i stale wdraża plany działania dotyczące najbardziej dotkniętych tym problemem państw członkowskich.

**c. Programy obywatelstwa dla inwestorów**

Programy obywatelstwa dla inwestorów (zwane także programami obywatelstwa lub programami dla inwestorów) prowadzone przez państwa zwolnione z obowiązku wizowego stwarzają znaczne ryzyko dla bezpieczeństwa UE. W szczególności programy obywatelstwa dla inwestorów w państwach trzecich mających bezwizowy dostęp do UE mogą być wykorzystywane do obchodzenia regularnej unijnej procedury wydawania wiz krótkoterminowych oraz dogłębnej oceny indywidualnego ryzyka migracji i ryzyka dla bezpieczeństwa, które ta procedura obejmuje, w tym do obejścia środków zapobiegających praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu<sup>16</sup>. Jest to szczególnie problematyczne, gdy paszportów wydawanych beneficjentom takich programów nie można odróżnić od innych zwykłych paszportów.

Komisja współpracuje ze wszystkimi państwami zwolnionymi z obowiązku wizowego, które prowadzą programy obywatelstwa dla inwestorów, aby zapobiegać ewentualnemu ryzyku dla bezpieczeństwa UE i je ograniczać. Obecnie wiele państw trzecich zwolnionych z obowiązku wizowego jest pod ścisłą kontrolą ze względu na potencjalne ryzyko związane z ich programami obywatelstwa lub z ich planami ustanowienia takich programów. Są wśród nich Albania, Czarnogóra i Macedonia Północna, a także Vanuatu i niektóre państwa regionu Karaibów.

Państwa, które uzyskały zwolnienie z obowiązku wizowego w drodze dialogów w sprawie liberalizacji reżimu wizowego, są pod ścisłą kontrolą w kontekście regularnych sprawozdań w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, a także,

<sup>15</sup> Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Albanii o readmisji osób przebywających nielegalnie – Deklaracje, Dz.U. L 124 z 17.5.2005, s. 22; Umowa między Unią Europejską a Gruzją o readmisji osób przebywających nielegalnie, Dz.U. L 52 z 25.2.2011, s. 47.

<sup>16</sup> Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 23 stycznia 2019 r. w sprawie programów obywatelstwa i ułatwień pobytowych dla inwestorów w Unii Europejskiej, COM(2019) 12 final, s. 23.



w stosownych przypadkach, w ramach sprawozdań w ramach pakietu „rozszerzenie”. W pakiecie „rozszerzenie” na 2022 r.<sup>17</sup> i w piątym sprawozdaniu w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego Komisja **wyraźnie zaleciła skuteczne stopniowe odchodzenie od programów obywatelstwa dla inwestorów lub powstrzymanie się od ich przyjmowania**. Co więcej, kwestia ta jest również poruszana w kontekście regularnego dialogu politycznego, a także na posiedzeniach podkomitetu poświęconych kwestii wymiaru sprawiedliwości, spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa, organizowanych w ramach układów o stabilizacji i stowarzyszeniu między UE a danymi państwami.

W związku z tym Komisja z zadowoleniem przyjmuje decyzję **Albanii** o zawieszeniu inicjatyw związanych z ustanowieniem programu obywatelstwa dla inwestorów, a także stopniowe wycofywanie przez **Czarnogórę** programu obywatelstwa dla inwestorów.

### **Programy obywatelstwa dla inwestorów – sprawa Vanuatu**

**Vanuatu** było pierwszym państwem, w przypadku którego zwolnienie z obowiązku wizowego zostało zawieszono<sup>18</sup> ze względu na ryzyko dla bezpieczeństwa związane z prowadzonymi przez ten kraj programami obywatelstwa dla inwestorów.

Od 2015 r. – niemal w tym samym czasie, w którym została podpisana i zaczęła tymczasowo obowiązywać umowa w sprawie zniesienia wiz między UE a Vanuatu<sup>19</sup> – państwo to zaczęło prowadzić programy obywatelstwa dla inwestorów na coraz większą skalę i przyznawać obywatelstwo dużej liczbie wnioskodawców. Komisja uważnie monitorowała te programy i zgromadziła informacje na temat zarządzania nimi, w szczególności na temat wymogów dotyczących składania wniosków, postępowania sprawdzającego wnioskodawców, wymiany informacji i danych statystycznych dotyczących liczby wniosków, narodowości wnioskodawców i wskaźnika odrzuceń.

Po przeprowadzeniu oceny ryzyka dla bezpieczeństwa związanego z programami obywatelstwa dla inwestorów realizowanych w Vanuatu i w następstwie zgłoszonych przez państwa członkowskie obaw Komisja stwierdziła, że programy obywatelstwa dla inwestorów w tym państwie obarczone są poważnymi uchybieniami i niedopatrzzeniami w zakresie bezpieczeństwa. Te wiązały się w szczególności z brakiem wymogów dotyczących pobytu lub obecności, bardzo krótkimi procedurami sprawdzającymi, brakiem systematycznej wymiany informacji z krajami pochodzenia lub krajami wcześniejszego miejsca zamieszkania oraz dużą liczbą paszportów wydawanych obywatelom, którzy w przeciwnym razie podlegaliby obowiązkowi wizowemu w UE, w tym obywatelom państw wysokiego ryzyka.

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip\\_22\\_6082](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_22_6082)

<sup>18</sup> Decyzja Rady (UE) 2022/366 z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie częściowego zawieszenia stosowania Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych; decyzja Rady (UE) 2022/2198 z dnia 8 listopada 2022 r. w sprawie zawieszenia stosowania wszystkich postanowień Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych.

<sup>19</sup> Umowa między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotycząca zniesienia wiz krótkoterminowych. Dz.U. L 173 z 3.7.2015, s. 48.

12 stycznia 2022 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie zawieszenia umowy w sprawie zniesienia wiz z Vanuatu<sup>20</sup>. Był to pierwszy w historii wniosek dotyczący zawieszenia takiej umowy z państwem trzecim. Rada przyjęła decyzję w sprawie częściowego zawieszenia umowy w sprawie zniesienia wiz z Vanuatu 3 marca 2022 r.<sup>21</sup> Ponieważ nie zaradono okolicznościom, które doprowadziły do częściowego zawieszenia, 12 października 2022 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie pełnego zawieszenia umowy od 4 lutego 2023 r.<sup>22</sup> Rada przyjęła decyzję 8 listopada 2022 r.<sup>23</sup>

Od czasu wejścia w życie częściowego zawieszenia Komisja współpracuje z właściwymi organami Vanuatu w ramach pogłębionego dialogu<sup>24</sup> w celu zaradzenia okolicznościom, które doprowadziły do zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego, i umożliwienia UE zniesienia zawieszenia.

Programy obywatelstwa dla inwestorów prowadzi szereg państw regionu Karaibów. W czerwcu 2022 r. służby Komisji zwróciły się do właściwych organów tych państw z wnioskiem o przekazanie odpowiednich informacji i danych na temat tych programów.

**Wstępna ocena** wykazała, że tamtejsze programy obywatelstwa dla inwestorów często wykazują wiele podobieństw do programów obywatelstwa dla inwestorów realizowanych w Vanuatu. Podobieństwa można wskazać m.in. w następujących aspektach: kwalifikowalność obywateli państw, w przypadku których wymaga się wizy podczas podróży do UE; brak wymogów dotyczących składania wniosków na miejscu lub dotyczących miejsca zamieszkania; krótki czas przetwarzania wniosków uniemożliwiający należyte sprawdzenie wnioskodawców; niskie opłaty (100 000–200 000 USD) oraz wysoka liczba pozytywnie rozpatrzonych wniosków (co najmniej 81 000 paszportów wydanych dotychczas przez te państwa). Wszystkie te programy obywatelstwa dla inwestorów są promowane komercyjnie jako sposób na uzyskanie bezwizowego dostępu do UE. Inne jurysdykcje, takie jak Stany Zjednoczone i Kanada, nie mają systemów bezwizowych z państwami regionu Karaibów, które prowadzą programy obywatelstwa dla inwestorów.

Chociaż UE szanuje suwerenne prawo państw trzecich do decydowania o ich procedurach naturalizacji, Komisja uważa, że sprzedaż bezwizowego dostępu do UE obywatelom, którzy w przeciwnym wypadku podlegaliby obowiązkowi wizowemu, jest niezgodna z duchem pozostających w mocy dwustronnych umów w sprawie zniesienia wiz.

---

<sup>20</sup> Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie częściowego zawieszenia stosowania Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych (COM/2022/6 final).

<sup>21</sup> Decyzja Rady (UE) 2022/366 z dnia 3 marca 2022 r. w sprawie częściowego zawieszenia stosowania Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych.

<sup>22</sup> Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie zawieszenia stosowania wszystkich postanowień Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych COM(2022) 531 final.

<sup>23</sup> Decyzja Rady (UE) 2022/2198 z dnia 8 listopada 2022 r. w sprawie zawieszenia stosowania wszystkich postanowień Umowy między Unią Europejską a Republiką Vanuatu dotyczącej zniesienia wiz krótkoterminowych.

<sup>24</sup> Art. 8 ust. 6 lit. a) rozporządzenia (UE) 2018/1806.

Jednocześnie Komisja z zadowoleniem przyjęła decyzję tych państw regionu Karaibów o zawieszeniu rozpatrywania wniosków obywateli Rosji i Białorusi w reakcji na rosyjską agresję wobec Ukrainy.

Ocena programów obywatelstwa dla inwestorów prowadzonych przez te państwa jest nadal w toku, a w lutym 2023 r. Komisja skierowała do tych państw wnioski o podjęcie działań następczych w tym względzie.

Po zakończeniu tej oceny Komisja podejmie decyzję w sprawie odpowiednich działań następczych zgodnie z przepisami rozporządzenia wizowego i odpowiednimi umowami w sprawie zniesienia wiz<sup>25</sup>. W szczególności Komisja będzie ściśle współpracować z tymi państwami trzecimi w celu wypracowania długoterminowych rozwiązań. W tym kontekście Komisja rozważy zwołanie **wspólnego komitetu ekspertów** powołanego na mocy dwustronnych umów w sprawie zniesienia wiz, którego zadaniem jest monitorowanie, proponowanie zmian i rozstrzyganie sporów związanych z wdrażaniem tych umów.

Ogólnie rzecz biorąc, Komisja rozważy zmianę art. 8 rozporządzenia wizowego w celu uwzględnienia ryzyka dla bezpieczeństwa związanego z funkcjonowaniem programów obywatelstwa dla inwestorów jako wyraźnej podstawy zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego (zob. sekcja 3 poniżej).

### **3. SPROSTANIE WYZWANIAM ZWIĄZANYM Z RUCHEM BEZWIZOWYM ZA POMOCĄ SKUTECZNIEJSZEGO MECHANIZMU ZAWIESZAJĄCEGO ZWOLNIENIE Z OBOWIĄZKU WIZOWEGO**

Mechanizm zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego określono w art. 8 rozporządzenia wizowego. Jego głównym celem jest umożliwienie tymczasowego zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego w przypadku nagłego i znacznego zwiększenia ryzyka migracji nieuregulowanej lub ryzyka dla bezpieczeństwa.

W związku z wyżej przedstawionymi wyzwaniami, a także biorąc pod uwagę dyskusje w Radzie<sup>26</sup>, Komisja uważa, że choć mechanizm zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego stanowi zabezpieczenie przed nadużywaniem zwolnień z obowiązku wizowego, można go jeszcze ulepszyć, w szczególności, jeśli chodzi o następujące elementy:

- podstawy zawieszenia;
- progi uruchamiające mechanizm;
- procedura zawieszenia;
- przepisy dotyczące monitorowania i sprawozdawczości.

Komisja uważa, że należy udoskonalić mechanizm zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego, tak aby umożliwiał on szybkie i zdecydowane reagowanie na pojawiające się

---

<sup>25</sup> Zob. wykaz umów w sprawie zniesienia wiz na stronie internetowej <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/visa-waiver-agreements.html#:~:text=The%20visa%20waiver%20agreements%20referred,during%20a%20180%2Dday%20period>

<sup>26</sup> Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 9–10 marca 2023 r., <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/jha/2023/03/09-10/>

wyzwania związane z ruchem bezwizowym. Jednocześnie **mechanizm zawieszający powinien być w dalszym ciągu stosowany w ostateczności**, w żadnym wypadku nie w sposób automatyczny, a przy podejmowaniu jakichkolwiek decyzji w tym zakresie należy nadal należycie uwzględniać ogólne stosunki między UE a danymi państwami trzecimi oraz ogólny kontekst polityczny. W poniższych sekcjach przedstawiono aspekty mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, w odniesieniu do których Komisja przeprowadzi dalsze konsultacje z Parlamentem Europejskim i Radą w celu przedstawienia wniosku ustawodawczego.

#### *a. Podstawy zawieszenia*

Obecnie (art. 8 ust. 2, 3 i 4 rozporządzenia wizowego) mechanizm zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego może zostać uruchomiony w przypadku:

- znacznego wzrostu liczby obywateli danego państwa trzeciego, którym odmawia się wjazdu lub którzy przebywają bezprawnie na terytorium danego państwa członkowskiego;
- znacznego wzrostu liczby **wniosek o udzielenie azylu napływających od obywateli danego państwa trzeciego, w przypadku których wskaźnik przyznawania azylu jest niski**;
- pogorszenia się **współpracy z danym państwem trzecim w zakresie readmisji**;
- **wzrostu zagrożenia lub bezpośredniej groźby** dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich – w szczególności znacznego wzrostu poważnych przestępstw związanych z obywatelami danego państwa trzeciego;
- w odniesieniu do państw trzecich, którym przyznano zwolnienie z obowiązku wizowego w wyniku dialogu w sprawie liberalizacji reżimu wizowego – **niespełniania szczegółowych wymogów, które zastosowano do oceny zasadności liberalizacji reżimu wizowego**.

Zdaniem kilku państw członkowskich powyższe podstawy zawieszenia są zbyt ograniczone i w efekcie nie obejmują wielu różnych sytuacji, w których system bezwizowy mógłby być nadużywany lub powodować ryzyko migracji nieuregulowanej lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE.

Jeżeli chodzi o **migrację nieuregulowaną, brak dostosowania polityki wizowej** nie stanowi obecnie podstawy do zawieszenia. W związku z tym skuteczność mechanizmu zawieszającego w rozwiązywaniu sytuacji związanych z migrantami o nieuregulowanym statusie, którzy przedostają się tranzytem przez sąsiadujące państwa trzecie zwolnione z obowiązku wizowego, tak jak miało to miejsce ostatnio na Bałkanach Zachodnich, może być ograniczona.

**Komisja zamierza zbadać możliwość dodania braku dostosowania polityki wizowej jako nowej podstawy zawieszenia**, w przypadku gdy brak ten może spowodować ryzyko migracji nieuregulowanej do UE. Taka nowa podstawa umożliwiłaby uruchomienie mechanizmu zawieszającego w przypadkach, w których brak dostosowania przepisów wizowych przez państwo trzecie zwolnione z obowiązku wizowego umożliwił lub może umożliwić nielegalny wjazd do UE obywatelom państw trzecich, którzy legalnie przebywają w tym państwie zwolnionym z obowiązku wizowego, w wyniku ruchu bezwizowego.

Jeżeli chodzi o **porządek publiczny i bezpieczeństwo wewnętrzne**, obecna podstawa zawieszenia (art. 8 ust. 2 lit. d)) umożliwia uruchomienie mechanizmu zawieszającego w przypadku zwiększonego ryzyka dla bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich związanego z obywatelami państwa zwolnionego z obowiązku wizowego. Nie odniesiono się tu jednak wyraźnie do ryzyka dla bezpieczeństwa wynikającego z prowadzenia przez państwa zwolnione z obowiązku wizowego **programów obywatelstwa dla inwestorów** ani **zagrożeń hybrydowych**.

**Komisja zamierza zbadać możliwość rozszerzenia zakresu obecnej podstawy dotyczącej porządku publicznego i bezpieczeństwa**, tak aby obejmowała ona dodatkowe możliwe zagrożenia związane z państwami trzecimi zwolnionymi z obowiązku wizowego, w tym w szczególności zagrożenia związane z funkcjonowaniem **programów obywatelstwa dla inwestorów** i **zagrożenia hybrydowe**.

Obecny mechanizm zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego nie przewiduje ponadto możliwości określenia w **umowach w sprawie zniesienia wiz** między UE a państwami trzecimi podstaw zawieszenia, które nie są uwzględnione w rozporządzeniu wizowym, na przykład w celu uwzględnienia konkretnych okoliczności związanych ze stosunkami między negocjującymi stronami. W przypadku gdy UE podejmie decyzję o zawieszeniu stosowania umowy w sprawie zniesienia wiz z państwem trzecim (na poziomie prawa międzynarodowego), musi istnieć również możliwość wprowadzenia takiego zawieszenia na poziomie prawa Unii.

Aby zapewnić tę możliwość i prawidłowe powiązanie między mechanizmem zawieszającym zwolnienie z obowiązku wizowego a unijnymi umowami w sprawie zniesienia wiz, **Komisja zamierza zbadać możliwość dodania odniesienia dotyczącego stosowania dodatkowych podstaw zawieszenia określonych w umowach w sprawie zniesienia wiz**.

#### *b. Progi uruchamiające mechanizm*

Mechanizm zawieszający może zostać uruchomiony w wyniku **znacznego wzrostu liczby** przypadków nielegalnego pobytu, znacznego wzrostu liczby wniosków o udzielenie azylu z państw o niskim wskaźniku przyznawania azylu i znacznego wzrostu poważnych przestępstw lub **pogorszenia** współpracy w zakresie readmisji w porównaniu z rokiem poprzednim lub rokiem poprzedzającym uzyskanie zwolnienia z obowiązku wizowego.

Obecnie przyjmuje się, że „znaczny wzrost” to taki, który **przekracza 50 %**<sup>27</sup>, a „niski wskaźnik przyznawania azylu” to taki, który wynosi około **3 % lub 4 %**<sup>28</sup>. Niedawne doświadczenia wskazują, że progi te mogą nie zawsze być odpowiednie do reagowania na sytuacje związane z migracją nieuregulowaną w państwach członkowskich, jak stwierdzono w odpowiednich dyskusjach w Radzie. Przykład powiadomienia przekazanego Komisji przez jedno z państw członkowskich w maju 2019 r.<sup>29</sup> pokazał, że mimo zgłoszonego wzrostu liczby

<sup>27</sup> W okresie dwóch miesięcy, w porównaniu z tym samym okresem w poprzednim roku lub w porównaniu z dwoma miesiącami poprzedzającymi wprowadzenie zwolnienia z obowiązku wizowego dla obywateli państwa trzeciego wymienionego w załączniku II.

<sup>28</sup> Progi te określono w motywach 23 i 24 rozporządzenia wizowego.

<sup>29</sup> Państwo członkowskie zgłosiło nasilenie się następujących czynników związanych z obywatelami państwa trzeciego zwolnionego z obowiązku wizowego: wzrost liczby przypadków odmowy wjazdu, bezzasadnych wniosków o udzielenie azylu i przestępstw. W ocenie Komisji warunki uruchomienia mechanizmu nie zostały w tej sytuacji spełnione.

bezzasadnych wniosków o udzielenie azylu i poważnych przestępstw popełnianych przez obywateli państwa zwolnionego z obowiązku wizowego zarejestrowanych w tym państwie członkowskim nie można było osiągnąć progów wymaganych do uruchomienia mechanizmu zawieszającego. Kilka państw członkowskich podczas dyskusji w Radzie stwierdziło, że progi te należy ustalić na niższym poziomie.

Aby lepiej przeciwdziałać ryzyku wzrostu migracji nieuregulowanej w związku z ruchem bezwizowym, **Komisja zbada możliwość dostosowania progów uruchamiających mechanizm zawieszający zwolnienie z obowiązku wizowego.** Celem powinno być zapewnienie większego efektu odstrasżającego mechanizmu i większej elastyczności w jego uruchamianiu, przy jednoczesnym dalszym zapewnianiu pewności prawa i wystarczającego stopnia przewidywalności państwom trzecim, jak również rozliczalności UE.

### *c. Procedura zawieszenia*

Procedura zawieszenia opiera się na podejściu dwuetapowym: pierwsze zawieszenie na dziewięć miesięcy w drodze aktu wykonawczego, które można przedłużyć o kolejne zawieszenie na 18 miesięcy w drodze aktu delegowanego<sup>30</sup>. W okresie tymczasowego zawieszenia Komisja powinna prowadzić  *pogłębiony dialog*  z danym państwem trzecim w celu wypracowania odpowiedniego rozwiązania umożliwiającego zaradzenie okolicznościom, które doprowadziły do zawieszenia zwolnienia z obowiązku wizowego. Aby zmniejszyć ryzyko przejścia do trzeciego etapu procedury, jakim jest **wypowiedzenie umowy w sprawie zwolnienia z wiz** i umieszczenie danego państwa trzeciego w wykazie państw objętych obowiązkiem wizowym, procedurę tę można by uprościć, tak aby zapewnić danemu państwu lepsze możliwości podjęcia zadowalających działań naprawczych. Oprócz tego, aby stawić czoła sytuacjom nadzwyczajnym, w których konieczna jest pilna reakcja, należy zapewnić możliwość zastosowania **trybu pilnego** przy uruchamianiu mechanizmu zawieszającego.

Aby zwiększyć skuteczność procedury zawieszenia i zapewnić odpowiedni czas na zaradzenie okolicznościom, które doprowadziły do zawieszenia, **Komisja zamierza zbadać możliwość przedłużenia okresu obowiązywania dwóch etapów tymczasowego zawieszenia:** np. na pierwszym etapie rozważyć zawieszenie na okres 12 zamiast 9 miesięcy, a na drugim etapie – zawieszenie na okres 24 zamiast 18 miesięcy. Na każdym etapie zawieszenie zostałoby zniesione z chwilą usunięcia okoliczności, które doprowadziły do zawieszenia.

Komisja zbada też możliwość zniesienia zwolnienia z obowiązku wizowego w drodze zwykłego wniosku ustawodawczego, jeżeli na koniec drugiego etapu wciąż będą zachodzić przesłanki, które doprowadziły do zawieszenia.

Aby ponadto zaradzić sytuacjom nadzwyczajnym spowodowanym nagłym wzrostem liczby przybywających osób o nieuregulowanym statusie lub zwiększeniem ryzyka dla bezpieczeństwa, **Komisja zamierza zbadać możliwość wprowadzenia trybu pilnego dotyczącego przyjmowania aktów wykonawczych mających natychmiastowe**

<sup>30</sup> Co więcej, w przypadku gdy UE zawarła z danym państwem trzecim umowę w sprawie zniesienia wiz, należy również zawiesić stosowanie tej umowy, zgodnie z art. 218 ust. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

**zastosowanie**<sup>31</sup>. Dzięki temu Komisja mogłaby zawiesić zwolnienie z obowiązku wizowego przed zasięgnięciem opinii właściwego komitetu<sup>32</sup>, jeżeli występują należycie uzasadnione szczególnie pilne podstawy takiego zawieszenia. Tryb pilny powinien być w dalszym ciągu stosowany w ostateczności, w żadnym wypadku nie w sposób automatyczny, a przy podejmowaniu jakichkolwiek decyzji w tym zakresie należy nadal należycie uwzględniać ogólne stosunki między UE a danymi państwami trzecimi oraz ogólny kontekst polityczny<sup>33</sup>.

#### *d. Obowiązki w zakresie monitorowania i sprawozdawczości*

Skuteczny mechanizm zawieszający opiera się na wydajnym i ukierunkowanym monitorowaniu państw zwolnionych z obowiązku wizowego. Obecne przepisy rozporządzenia wizowego nakładają jednak na Komisję obowiązek monitorowania i składania sprawozdań wyłącznie w odniesieniu do państw, które uzyskały bezwizowy dostęp po zakończeniu dialogu w sprawie liberalizacji reżimu wizowego oraz przez okres siedmiu lat od jego pomyślnego zakończenia<sup>34</sup>.

Aby odpowiedzieć na apel Rady Europejskiej z 9 lutego 2023 r. o ściślejsze monitorowanie państw zwolnionych z obowiązku wizowego<sup>35</sup>, zgodnie z pismem przewodniczącej Ursuli von der Leyen do Rady Europejskiej z dnia 20 marca 2023 r., od 2023 r. Komisja będzie przedstawiać **nowe strategiczne i kompleksowe sprawozdanie w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego**.

Nowe sprawozdanie w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego w dalszym ciągu będzie zawierać pełną ocenę tego, czy państwa, które zakończyły dialog w sprawie liberalizacji reżimu wizowego mniej niż siedem lat temu, nadal spełniają wymogi liberalizacji reżimu wizowego. Sprawozdawczość w odniesieniu do państw, które zakończyły dialog w sprawie liberalizacji reżimu wizowego ponad siedem lat temu, będzie również w dalszym ciągu prowadzona, zgodnie ze **sprawozdaniem krajowymi w ramach pakietu „rozszerzenie”**, ale będzie ukierunkowana na konkretne wyzwania i priorytety, takie jak dostosowanie polityki wizowej, programy obywatelstwa dla inwestorów i bezzasadne wnioski o udzielenie azylu.

Sprawozdanie obejmie także inne **obszary geograficzne poza sąsiedztwem UE** i będzie skoncentrowane na konkretnych państwach, w których mogą pojawić się problemy i w których konieczna może być dalsza współpraca w celu sprostania konkretnym wyzwaniom w zakresie

<sup>31</sup> Jak przewidziano w art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 r. ustanawiającego przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję.

<sup>32</sup> W takich przypadkach akt zostałby przedłożony do zaopiniowania właściwemu komitetowi ds. wzajemności wizowej i zawieszenia wiz najpóźniej 14 dni po przyjęciu aktu wykonawczego.

<sup>33</sup> Przy wprowadzaniu trybu pilnego należy również uwzględniać, w stosownych przypadkach, procedury zawieszenia przewidziane w umowach w sprawie zniesienia wiz.

<sup>34</sup> Od czasu wprowadzenia tego obowiązku w zakresie monitorowania i sprawozdawczości w 2017 r. Komisja opublikowała pięć sprawozdań: COM(2017) 815 final (pierwsze sprawozdanie); COM(2018) 856 final (drugie sprawozdanie); COM(2020) 325 final (trzecie sprawozdanie); COM(2021) 602 final (czwarte sprawozdanie); COM(2022) 715 final/2 (piąte sprawozdanie).

<sup>35</sup> Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej (9 lutego 2023 r.) – Konkluzje, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/pl/pdf>



migracji lub bezpieczeństwa, które można by ocenić w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego.

Podejście to zostanie zastosowane przy okazji kolejnego sprawozdania w ramach mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego, w którym to zakres geograficzny i przedmiotowy zostanie dostosowany do bieżących priorytetów i potrzeb. **Komisja zamierza również zbadać możliwość uwzględnienia tego nowego podejścia w przepisach dotyczących monitorowania i sprawozdawczości w ramach mechanizmu zawieszającego.**

#### 4. WNIOSEK

Polityka wizowa UE jest kluczowym elementem dorobku Schengen i jednym z najbardziej wartościowych osiągnięć integracji europejskiej. Polityka wizowa jest – i powinna pozostać – narzędziem sprzyjającym kontaktom międzyludzkim, wspomagającym turystykę i ułatwiającym prowadzenie działalności gospodarczej, które jednocześnie pozwala zapobiegać ryzyku dla bezpieczeństwa oraz ryzyku migracji nieuregulowanej do UE. Jednocześnie polityka wizowa UE stale się rozwija i powinna dalej ewoluować, aby umożliwić skuteczne sprostanie nowym wyzwaniom.

W ostatnich latach UE boryka się z szeregiem nowych i pojawiających się wyzwań związanych z funkcjonowaniem unijnej polityki wizowej, w tym ze wzmożoną migracją nieuregulowaną szlakiem zachodniobałkańskim, nadużywaniem systemu azylowego przez obywateli szeregu państw zwolnionych z obowiązku wizowego w różnych częściach świata oraz ryzykiem dla bezpieczeństwa wynikającym z prowadzenia przez państwa trzecie zwolnione z obowiązku wizowego programów obywatelstwa dla inwestorów.

Te i inne zmiany pokazały, że należy otworzyć debatę na temat możliwości zwiększenia skuteczności narzędzi polityki wizowej, w tym **modernizacji mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego**. Komisja ma nadzieję przedyskutować z Parlamentem Europejskim i Radą sposoby jak najlepszego osiągnięcia tego celu. Dyskusja ta powinna w szczególności dotyczyć następujących kwestii:

- potrzeby dodania nowych podstaw zawieszenia, aby zaradzić nowym pojawiającym się sytuacjom, w których system bezwizowy mógłby być nadużywany lub powodować ryzyko migracji nieuregulowanej lub ryzyko dla bezpieczeństwa UE;
- tego czy i w jaki sposób najlepiej dostosować progi uruchomienia mechanizmu do faktycznego ryzyka migracji i ryzyka dla bezpieczeństwa zgłaszanych przez państwa członkowskie, tak aby zapewnić większy efekt odstraszący, a także szybko przeciwdziałać szerszemu zakresowi zagrożeń związanych z ruchem bezwizowym;
- tego, jak można zwiększyć skuteczność i elastyczność procedury zawieszenia;
- wzmocnienia obowiązków w zakresie monitorowania i sprawozdawczości.

Na podstawie szczegółowych konsultacji z Parlamentem Europejskim i Radą Komisja przedstawi jesienią 2023 r. wniosek ustawodawczy dotyczący zmiany mechanizmu zawieszającego zwolnienie z obowiązku wizowego przewidzianego w art. 8 rozporządzenia wizowego.