



Dokument z posiedzenia

A8-0423/2018

4.12.2018

SPRAWOZDANIE

zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie wiz humanitarnych
(2018/2271(INL))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Juan Fernando López Aguilar

(Inicjatywa – art. 46 Regulaminu)

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
ZAŁĄCZNIK DO PROJEKTU REZOLUCJI ZALECENIA DOTYCZĄCE TREŚCI PROJEKTU BĘDĄCEGO PRZEDMIOTEM WNIOSKU	6
UZASADNIENIE	12
INFORMACJE O PRZYJECIU SPRAWOZDANIA W KOMISJI PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWEJ.....	17
GŁOSOWANIE KOŃCOWE W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO W KOMISJI PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWEJ	18

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie wiz humanitarnych (2018/2271(INL))

Parlament Europejski,

- uwzględniając art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
 - uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, a w szczególności jej art. 4, 18 i 19,
 - uwzględniając Konwencję dotyczącą statusu uchodźców, podpisaną w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., oraz protokół do tej konwencji z 1967 r.,
 - uwzględniając rozporządzenie (WE) nr 810/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy)¹,
 - uwzględniając globalne porozumienie Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji oraz globalne porozumienie Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie uchodźców w oparciu o Deklarację nowojorską w sprawie uchodźców i migrantów przyjętą jednogłośnie przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych 19 września 2016 r.,
 - uwzględniając ocenę europejskiej wartości dodanej w sprawie wiz humanitarnych przygotowaną przez Dyрекcję Generalną ds. Analiz Parlamentarnych,
 - uwzględniając art. 46 i 52 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A8-0423/2018),
- A. mając na uwadze, że pomimo wielu zapowiedzi i wniosków dotyczących stworzenia bezpiecznych i legalnych dróg umożliwiających osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową dostęp do europejskiego terytorium nie ma w tej chwili na szczeblu Unii harmonizacji procedur chronionego wjazdu ani ram prawnych na poziomie Unii dotyczących wiz humanitarnych, tj. wiz wydawanych, aby umożliwić dotarcie na terytorium państw członkowskich w celu ubiegania się o ochronę międzynarodową;
- B. mając na uwadze, że zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 marca 2017 r. w sprawie C-638/16², X. i X. przeciwko État belge, państwa członkowskie nie są zobowiązane na mocy prawa Unii do przyznania wiz humanitarnych osobom, które zamierzają udać się na ich terytorium z zamiarem ubiegania się o azyl, ale mogą to uczynić na podstawie prawa krajowego; mając na uwadze, że w wyroku tym interpretuje się obowiązujące prawo Unii, które może zostać zmienione;

¹ Dz.U. 243 z 15.9.2009, s. 1.

² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 marca 2017 r., X. i X. przeciwko État belge, C-638/16 ECLI:EU:C:2017:173.

- C. mając na uwadze, że w kilku państwach członkowskich istnieją obecnie lub już istniały krajowe programy wydawania wiz humanitarnych lub zezwoleń na pobyt w celu zapewnienia krajowego chronionego wjazdu osobom potrzebującym pomocy;
- D. mając na uwadze, że liczba osób przyjętych na podstawie krajowych procedur wjazdu w ramach ochrony humanitarnej lub w wyniku przesiedlenia jest nadal niska w stosunku do globalnych potrzeb, przy czym można zaobserwować znaczne dysproporcje między państwami członkowskimi; mając na uwadze, że zakres krajowych procedur wjazdu w ramach ochrony humanitarnej i przesiedlenia jest ściśle zdefiniowany i w przypadku przesiedlenia ściśle związany z kryteriami dotyczącymi podatności na zagrożenia i rejestracją jako uchodźca w Biurze Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców;
- E. mając na uwadze, że w konsekwencji szacunkowo 90 % osób, którym udzielono ochrony międzynarodowej, dotarło do Unii w sposób nielegalny, co prowadzi do ich stygmatyzacji jeszcze przed pojawieniem się na granicach zewnętrznych państw członkowskich;
- F. mając na uwadze, że osobami szczególnie bezbronnymi na szlakach migracyjnych do Europy i narażonymi na istotnie wyższe ryzyko przemocy ze względu na płeć, takie jak gwałt, przemoc oraz bycie celem przemytników i handlarzy w celu wykorzystania seksualnego i ekonomicznego, są kobiety podróżujące samotnie lub z dziećmi, kobiety będące jedynymi żywicielkami rodziny, kobiety w ciąży i karmiące piersią, osoby niepełnosprawne, nastoletnie dziewczęta i kobiety w starszym wieku; mając na uwadze, że kobiety i dziewczęta są ponadto bardziej narażone na wszelkie formy wyzysku, w tym na wyzysk w pracy i wykorzystywanie seksualne na szlakach migracyjnych do Unii i często są zmuszane do odbywania stosunków seksualnych w zamian za możliwość kontynuowania podróży;
- G. mając na uwadze, że poniesione koszty społeczne tej polityki to przynajmniej 30 000 ofiar śmiertelnych na granicach Unii od 2000 r.; mając na uwadze, że potrzebne są pilnie unijne ramy prawne jako jeden środek służący wyeliminowaniu niemożliwych do zaakceptowania ofiar w ludziach na Morzu Śródziemnym i na szlakach migracji do UE, przeciwdziałaniu przemytowi ludzi i narażeniu na handel ludźmi, wyzysk pracowników oraz przemoc, zarządzaniu zgodnym z przepisami przyjazdami, godnym przyjmowaniem i sprawiedliwym rozpatrywaniem wniosków o udzielenie azylu oraz optymalizacji budżetu państw członkowskich i Unii na działania związane z procedurami azylowymi i działania poszukiwawczo-ratownicze, a także służący wypracowaniu spójnych praktyk w unijnym dorobku w zakresie prawa azylowego;
- H. mając na uwadze, że Parlament próbował włączyć przepisy w tym względzie do swoich poprawek do rozporządzenia (WE) nr 810/2009;
- I. mając na uwadze, że zarówno Rada, jak i Komisja odrzuciły te zmiany między innymi ze względu na fakt, że takie przepisy nie powinny być zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 810/2009, gdyż jego zakres obejmuje tylko wizy krótkoterminowe;
- J. mając na uwadze, że Parlament, w obliczu bezczynności Komisji, podjął decyzję o sporządzeniu niniejszej rezolucji w sprawie wiz humanitarnych;

- K. mając na uwadze intensywne prace, także z udziałem ekspertów, podjęte w celu opracowania zaleceń załączonych do niniejszej rezolucji;
1. zwraca się do Komisji o przedłożenie do dnia 31 marca 2019 r., na podstawie art. 77 ust. 2 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie ustanowienia europejskiej wizej humanitarnej, w oparciu o zalecenia przedstawione w załączniku;
 2. uważa, że państwa członkowskie powinny mieć możliwość wydawania europejskich wiz humanitarnych osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, aby umożliwić im wjazd na terytorium państwa członkowskiego wydającego wizę w wyłącznym celu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w tym państwie członkowskim;
 3. uważa, że europejskie wizej humanitarne powinny stanowić uzupełnienie istniejących krajowych procedur wjazdu w ramach ochrony humanitarnej, przesiedlenia i składania spontanicznych wniosków zgodnie z międzynarodowym prawem uchodźczym, a nie je zastępować, oraz że decyzje o wydawaniu europejskich wiz humanitarnych powinny pozostać wyłączną kompetencją państw członkowskich;
 4. uważa, że wszelkie inicjatywy dotyczące europejskich wiz humanitarnych powinny pozostawać bez uszczerbku dla innych inicjatyw w zakresie polityki migracyjnej, w tym inicjatyw mających na celu wyeliminowanie pierwotnych przyczyn migracji;
 5. podkreśla nagłą potrzebę bezpiecznych i legalnych sposobów migracji do Unii, gdzie jednym z takich sposobów powinna być europejska wiza humanitarna, co jest szczególnie ważne również z punktu widzenia płci, ponieważ kobiety są szczególnie podatne na zagrożenia, a co za tym idzie – bardziej narażone na przemoc seksualną i przemoc na tle płciowym na szlakach i w ośrodkach recepcyjnych; podkreśla, że zależność, w tym finansowa, często sprawia, że kobiety i dziewczęta w państwach trzecich znajdują się w sytuacji, w której jest im jeszcze trudniej niż mężczyznom ubiegać się bezpiecznie o azyl;
 6. uważa, że część następstw finansowych wspomnianego wniosku należy pokryć z budżetu ogólnego Unii, dając praktyczny wyraz zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, w tym następstw finansowych, między państwami członkowskimi, zgodnie z art. 80 TFUE;
 7. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji wraz z załączonymi zalecaniami Komisji i Radzie oraz parlamentom narodowym, Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych, Europejskiemu Urzędowi Wsparcia w dziedzinie Azylu, Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania i Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

ZAŁĄCZNIK DO PROJEKTU REZOLUCJI ZALECENIA DOTYCZĄCE TREŚCI PROJEKTU BĘDĄCEGO PRZEDMIOTEM WNIOSKU

Parlament Europejski wyraża przekonanie, że akt ustawodawczy, który ma zostać przyjęty, powinien:

1. FORMA I TYTUŁ AKTU, KTÓRY MA ZOSTAĆ PRZYJĘTY

- stanowić odrębny akt prawny, który ma zostać przyjęty w formie rozporządzenia zatytułowanego „Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające europejską wizę humanitarną”,

2. PODSTAWA PRAWNA

- opierać się na podstawie prawnej, jaką jest art. 77 ust. 2 lit. a) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE),

3. UZASADNIENIE

- mieć uzasadnienie w:
 - obecnej luce w prawie unijnym, które oprócz procedur przesiedleń mających zastosowanie do uchodźców wymagających szczególnego traktowania nie przewiduje – ani w dorobku w zakresie prawa wizowego, ani w zakresie prawa granicznego lub azylowego – procedur przyjmowania na terytorium państw członkowskich osób ubiegających się o ochronę, przy czym szacunkowo 90 % osób uzyskujących następnie status uchodźców i beneficjentów ochrony uzupełniającej dociera na terytorium państw członkowskich nielegalnie¹, często z narażeniem życia,
 - ryzyku fragmentacji, gdyż państwa członkowskie obecnie coraz częściej tworzą swoje własne programy i procedury przyjmowania ze względów humanitarnych, co stoi w sprzeczności z ogólnym celem określonym w art. 78 ust. 1 TFUE, jakim jest stworzenie wspólnej polityki udzielania azylu oraz ochrony uzupełniającej i tymczasowej, a także skutkuje zagrożeniem, że te różne systemy wpływają negatywnie na jednolite stosowanie wspólnych przepisów dotyczących wjazdu na terytorium państw członkowskich obywateli państw trzecich zgodnie z postanowieniami rozporządzeniami Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009² i (UE) 2016/399¹,

¹ HEIN / DONATO (CIR) 2012: Exploring avenues for protected entry in Europe („Poszukiwanie szlaków bezpiecznego przyjazdu do Europy”), s. 17.

²Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1).

- wysokich kosztach ludzkich, ale także społecznych, ekonomicznych i budżetowych, powiązanych z utrzymaniem status quo ponoszonych przez zainteresowanych obywateli państw trzecich (opłaty za przemyt, ryzyko handlu ludźmi i wyzysku, ryzyko prześladowania, ryzyko śmierci i niegodziwego traktowania itd.) oraz państwa członkowskie i Unię (zwiększony budżet na działania poszukiwawczo-ratownicze, w tym flotę prywatną, ochronę granic, współpracę z państwami trzecimi, procedury azylowe i możliwe powroty w przypadku odrzucenia wniosków o międzynarodową ochronę, jak również walkę z przestępczością zorganizowaną, handlem ludźmi i przemytem itd.),
- wartości dodanej działań Unii pod względem zapewniania zgodności z unijnymi wartościami, w tym prawami podstawowymi, wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi i ufności pokładanej w systemie przez osoby ubiegające się o azyl, pewności prawnej, przewidywalności oraz jednolitego stosowania i wdrażania przepisów, a także ograniczania wyżej wymienionych kosztów utrzymania status quo,
- przypominać, że dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE² oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013³ mają zastosowanie jedynie na terytorium państw członkowskich, podczas gdy obecnie istnieją niewystarczające możliwości prawne dla osób ubiegających się o azyl, aby dotrzeć na to terytorium,
- przypominać, że po złożeniu wniosku o azyl w jednym z państw członkowskich zastosowanie mają przepisy wspólnego europejskiego systemu azylowego Unii,
- podkreślać, że negatywne rozpatrzenie wniosku o wydanie europejskiej wizy humanitarnej nie ma żadnego wpływu na prawo do ubiegania się o udzielenie azylu na terytorium Unii ani nie uniemożliwia wnioskodawcy skorzystania z innych dostępnych programów ochrony,

4. PRZEPISY OGÓLNE

- mieć za cel ustanowienie przepisów w sprawie procedur i warunków, zgodnie z którymi państwo członkowskie może wydać osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową europejską wizę humanitarną, aby umożliwić im wjazd na terytorium państwa członkowskiego wydającego wizę w wyłącznym celu złożenia wniosku o

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 60).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31).

udzielenie ochrony międzynarodowej w tym państwie członkowskim,

- obejmować swoim zakresem obywateli państw trzecich, którzy muszą posiadać wizę podczas przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001¹ i w których przypadku argumenty dotyczące narażenia na ryzyko prześladowania w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE² są wyraźnie zasadne, ale nie są już objęci procesem przesiedleń w rozumieniu krajowych programów przesiedleń lub wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy przesiedleń i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014³ bądź dyrektywy 2001/55/WE⁴,
- wykluczać z jego zakresu stosowania członków rodzin, którzy w przeciwnym wypadku mieliby prawo do dołączenia w odpowiednim czasie do swojej rodziny przebywającej w danym państwie członkowskim na mocy innych aktów prawnych Unii lub prawa krajowego.

5. PROCEDURY WYDAWANIA WIZ HUMANITARNYCH

- przewidywać składanie wniosków o wydanie takiej wizy bezpośrednio, przy użyciu środków elektronicznych lub na piśmie, w dowolnym konsulacie lub ambasadzie państw członkowskich,
- przewidywać praktyczne warunki dotyczące wniosków o wydanie takiej wizy, w tym sposób wypełniania formularza wniosku, podawania informacji dotyczących tożsamości wnioskodawcy, wraz z identyfikatorami biometrycznymi, i przyczyn, możliwie jak najszerzej udokumentowanych, obaw przed prześladowaniami czy poważną krzywdą,
- przewidywać, że wnioskujący o taką wizę powinien być zaproszony na rozmowę (w razie potrzeby z udziałem tłumacza ustnego), którą można przeprowadzić również za pośrednictwem zdalnych środków komunikacji audio-wizualnej zapewniających odpowiedni poziom ochrony, bezpieczeństwa i poufności,
- przewidywać ocenę przedłożonych dokumentów, w tym pod względem ich autentyczności, przez właściwy, niezależny i bezstronny organ, dysponujący odpowiednią wiedzą i doświadczeniem w kwestiach ochrony międzynarodowej,

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. L 81 z 21.3.2001, s. 1).

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. L 337 z 20.12.2011, s. 9).

³ 2016/0225(COD).

⁴ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12).

- przewidywać, że wnioski o wydanie takiej wizy będą oceniane na podstawie deklaracji wnioskodawcy i rozmowy oraz, w stosownych przypadkach, dokumentacji uzupełniającej, bez przeprowadzania pełnej procedury przyznawania statusu,
- stanowić, że przed wydaniem takiej wizy każdy wnioskodawca powinien podlegać postępowaniu sprawdzającemu, w tym przez przeszukanie odpowiednich krajowych i unijnych baz danych przy pełnym poszanowaniu obowiązujących przepisów o ochronie danych, w celu zagwarantowania, że wnioskodawca nie stwarza ryzyka w zakresie bezpieczeństwa,
- przewidywać, że wnioski o wydanie takiej wizy będą rozstrzygane w terminie 15 dni kalendarzowych od daty ich złożenia,
- przewidywać, że decyzja w sprawie wniosku powinna być przekazana wnioskodawcy w sposób spersonalizowany na piśmie z jej umotywowaniem,
- przewidywać, aby obywatel państwa trzeciego, któremu odmówiono wydania takiej wizy, miał możliwość złożenia odwołania, jak ma to miejsce obecnie w przypadku odmowy wydania wizy lub odmowy wjazdu na granicy,

6. WYDANIE WIZY HUMANITARNEJ

- przewidywać, że takie wize będą wydawane w postaci standardowej naklejki i wpisywane do wizowego systemu informacyjnego,
- przewidywać, że po wydaniu wizy humanitarnej jej posiadacz będzie mógł wjechać na terytorium państwa członkowskiego, które ją wydało, w wyłącznym celu ubiegania się o ochronę międzynarodową w tym państwie,

7. ZARZĄDZANIE ADMINISTRACYJNE I ORGANIZACJA

- przewidywać, że wnioski o wydanie takiej wizy będą oceniane przez odpowiednio przeszkolony personel,
- przewidywać, że taki personel może być zatrudniony w ambasadach lub konsulatach bądź państwach członkowskich oraz że w takim przypadku wnioski przesyła się drogą elektroniczną, a rozmowy odbywają się na odległość,
- przewidywać, że pewnymi aspektami procesu, które nie wiążą się ze wstępnym wyborem przypadków, oceną czy podejmowaniem jakichkolwiek decyzji, na przykład dostarczaniem informacji, zarządzaniem terminarzem rozmów oraz pobieraniem identyfikatorów biometrycznych, mogliby zarządzać zewnątrzni usługodawcy,
- przewidywać wprowadzenie odpowiednich środków, które zapewnią ochronę danych, bezpieczeństwo danych i poufność komunikacji,
- przewidywać wzajemną współpracę państw członkowskich, a także współpracę z

agencjami unijnymi, organizacjami międzynarodowymi, organizacjami rządowymi i pozarządowymi oraz z innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia jego zharmonizowanego stosowania,

- przewidywać, że informacje o trybie i warunkach wydawania takiej wizej, jak również o warunkach i trybie uzyskiwania ochrony międzynarodowej na terytorium państwa członkowskiego powinny być ogólnie dostępne, w tym w witrynach internetowych ambasad i konsulatów państw członkowskich i za pośrednictwem Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych,

8. PRZEPISY KOŃCOWE

- przewidywać znaczące wsparcie finansowe z Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, które ma być udostępnione państwom członkowskim na jego wykonanie,
- stanowić, że państwo członkowskie, które wydaje taką wizę humanitarną, ma dostęp do takiej samej rekompensaty ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji co państwo członkowskie, które przyjmuje uchodźcę w oparciu o europejskie ramy przesiedleń,

9. ZMIANA INNYCH AKTÓW PRAWNYCH

- przewidywać zmiany w:
 - rozporządzeniu (WE) nr 810/2009, by doprecyzować, że w odniesieniu do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową mają zastosowanie przepisy rozporządzenia ustanawiającego europejską wizę humanitarną,
 - rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008¹, by zapewnić wprowadzanie wniosków o europejską wizę humanitarną do wizowego systemu informacyjnego,
 - rozporządzeniu (UE) nr 2016/399 w celu dostosowania warunków wjazdu dla osób, które uzyskały europejską wizę humanitarną,
 - Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami w celu zapewnienia finansowania dla państw członkowskich na potrzeby wdrażania rozporządzenia ustanawiającego europejską wizę humanitarną,
 - art. 26 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na

¹ rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS) (Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 60).

wspólnych granicach¹ oraz dyrektywie Rady 2001/51/WE² w celu zwolnienia przewoźników transportujących obywateli państw trzecich z odpowiedzialności, zobowiązań i kar w przypadku zadeklarowania przez dany obywateli państw trzecich ich zamiaru ubiegania się o ochronę międzynarodową lub uzupełniającą na terytorium państw członkowskich.

¹ Dz.U. L 239 z 22.9.2000, s. 19.

² Dyrektywa Rady 2001/51/WE z dnia 28 czerwca 2001 r. uzupełniająca postanowienia art. 26 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. (Dz.U. L 187 z 10.7.2001, s. 45).

UZASADNIENIE

Kontekst¹

Parlament zapoczątkował apele o wprowadzenie wiz humanitarnych w kontekście kryzysu migracyjnego i niemożliwych do zaakceptowania ofiar w ludziach na Morzu Śródziemnym. Wyraził swoją opinię m.in. w rezolucji z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji.

W UE prowadzono już dyskusje nad wizami humanitarnymi, ale nie przyniosły one konkretnego rezultatu. Obecnie istnieje szereg ukierunkowanych programów krajowych, lecz nie ma ram prawnych w unijnym prawodawstwie.

Komisja LIBE dążyła do wyeliminowania tej luki prawnej w ramach przeglądu kodeksu wizowego (2014/0094(COD)), ale zarówno Rada, jak i Komisja sprzeciwiły się poprawkom zaproponowanym w tym względzie w ramach trójstronnych negocjacji, który rozpoczęły się w maju 2016 r. We wrześniu 2017 r., po miesiącach impasu, kiedy to Rada odmawiała kontynuowania negocjacji, jeżeli poprawki te nie zostaną wycofane, zespół negocjacyjny Parlamentu wycofał poprawki. Komisja LIBE postanowiła jednak sporządzić niniejsze sprawozdanie z własnej inicjatywy w kwestiach ustawodawczych.

Pomimo tego kroku Rada i Komisja nie wznowiły negocjacji.

W dniu 6 grudnia 2017 r. Komisję LIBE upoważniono do opracowania niniejszego sprawozdania z inicjatywy własnej w kwestiach ustawodawczych na podstawie art. 225 TFUE i art. 46 Regulaminu.

Przygotowując niniejsze sprawozdanie, sprawozdawca uzyskał opinie kontrsprawozdawców, a także społeczeństwa obywatelskiego i środowiska akademickiego. Ponadto przygotowanie sprawozdania poparto oceną europejskiej wartości dodanej przygotowaną przez Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego. Sprawozdawca pragnie wyrazić wdzięczność za współpracę i udzielone wsparcie.

Wnioski Parlamentu do Komisji

Należy zwrócić się do Komisji z wyraźnym postulatem o wniosek ustawodawczy ustanawiający europejską wizę humanitarną, który Komisja powinna przedłożyć do końca marca 2019 r. Termin ten może wydawać się krótki. Jest to jednak w pełni uzasadnione, mając na względzie pilność sprawy, przedłużające się debaty, przeprowadzone analizy i szczegółowe zalecenia przedstawione w niniejszym sprawozdaniu.

Szczegółowe wyjaśnienie zaleceń

¹ Szczegółowe informacje zawiera dokument roboczy sprawozdawcy w sprawie wiz humanitarnych z dnia 5.4.2018 r.

Kolejność zaleceń załączonych do projektu rezolucji, ale stanowiących jej nieodłączną część, opiera się na strukturze instrumentu ustawodawczego. Zalecenia obejmują zasadnicze elementy, które powinien zawierać taki instrument ustawodawczy.

Wspomniany instrument ustawodawczy powinien być nowym, odrębnym aktem prawnym. Dyskusje na temat kodeksu wizowego pokazały, że taki odrębny akt jest konieczny. Sprawozdawca uważa, że odpowiednim instrumentem będzie rozporządzenie, tak jak pozostałe instrumenty dorobku w zakresie prawa wizowego.

Podstawa prawna

Sprawozdawca uważa, że właściwą podstawę prawną dla kwestii kontroli granicznych i zarządzania napływem osób ubiegających się o azyl stanowiłyby łącznie art. 77 ust. 2 lit. b) i art. 78 ust. 2 lit. g) TFUE.

Uzasadnienie wniosku

Motywy nowego instrumentu ustawodawczego powinny rozpoczynać się od wyjaśnienia głównych przesłanek uzasadniających opracowanie instrumentu.

Po pierwsze należy wspomnieć o obecnej paradoksalnej sytuacji braku w unijnym prawie przepisów dotyczących sposobów, w jaki uchodźcy powinni wjeżdżać do UE, co prowadzi do sytuacji, że niemal we wszystkich przypadkach odbywa się to w nielegalny sposób. Ta sytuacja ma poważne konsekwencje dla danej osoby, ale także dla państw członkowskich. Uciekinierzy muszą odbywać podróże w sposób zagrażający ich życiu z pomocą przemytników, płacąc im ogromne kwoty i narażając się na wyzysk, niegodziwe traktowanie i nadużycia. Do negatywnych skutków dla stronie państw członkowskich należą niekontrolowane przyjazdy (pod względem liczby i braku informacji o osobach przybywających) oraz konieczność zintensyfikowania działań związanych z zarządzaniem tymi przyjazdami pod względem wzmocnienia kontroli granicznej i nadzoru, rozszerzenia działań poszukiwawczo-ratowniczych i współpracy z państwami trzecimi itd. Jednocześnie państwa członkowskie zmagają się z coraz bardziej nasiloną przestępczością zorganizowaną, która czerpie korzyści finansowe z przemytu ludzi.

Kolejnym argumentem przemawiającym za takim nowym instrumentem jest ryzyko fragmentacji. Można zaobserwować, że państwa członkowskie tworzą programy krajowe, ale programy te się różnią między sobą. Sprawozdawca zachęca z zadowoleniem przyjmuje wszelkie inicjatywy, które zapewnią bezpieczną podróż. Jednocześnie ponieważ UE stanowi obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez wewnętrznych granic (art. 3 ust. 2 TUE), większy nacisk należy położyć na wspólną politykę.

Ponieważ UE opiera się na wartościach poszanowania ludzkiej godności i poszanowania praw człowieka (art. 2 TUE), taki instrument jest ostatecznie również konieczny po to, by UE działała zgodnie z własnymi wymogami traktatowymi.

Przepisy ogólne

Cel nowego instrumentu należy ograniczyć do przepisów w sprawie procedur i warunków wydawania wizy humanitarnej. W swej naturze powinna być to wiza ważna na ograniczonym terytorium, umożliwiającą jej posiadaczowi dotarcie na to terytorium, by złożyć tam wniosek o ochronę międzynarodową. Państwo członkowskie wydające wizę będzie zatem odpowiadać za procedurę azylową.

Dyskutowano, czy powinien istnieć pewien rodzaj mechanizmu relokacji. Po dogłębnych przemyśleniach sprawozdawca nie proponuje takiego mechanizmu w celu uniknięcia nadmiernej złożoności systemu.

Nowy instrument powinien obejmować obywateli państw trzecich, którzy podlegają obowiązkowi wizowemu i potrzebują ochrony przed realnym ryzykiem narażenia na prześladowanie lub poważną krzywdę, a których nie obejmują przepisy żadnego innego instrumentu, np. w sprawie przesiedleń. Sprawozdawca w najwyższym stopniu popiera przesiedlenia, ale nie mogą one stanowić jedynej prawnej, bezpiecznej drogi, gdyż dotyczą wyłącznie ograniczonej grupy osób już posiadających status uchodźców.

Procedury i warunki wydawania wiz humanitarnych

Procedury wydawania takich wiz powinny być podobne do wydawania wiz krótkoterminowych, o ile tylko pozwala na to ich charakter. Dotyczyłoby to na przykład kroków proceduralnych, terminów rozpatrywania wniosków, wymagań związanych z formularzami wniosków i danymi biometrycznymi, udziału zewnętrznych usługodawców, kontroli bezpieczeństwa i prawa do odwołania. Tryb postępowania powinien być jednak odmienny w przypadku, gdy wymaga tego konkretna sytuacja poszczególnych osób. Na przykład zawsze powinna odbyć się rozmowa (również w celu wyeliminowania ryzyka handlu ludźmi), możliwa do przeprowadzenia przy użyciu środków elektronicznych. Ponadto w celu obniżenia kosztów i uwzględnienia sytuacji danej osoby częściej należy korzystać z nowoczesnych narzędzi komunikacji niż obecnie ma to miejsce w przypadku wniosków o wydanie wizy. Powinno być na przykład możliwe przeprowadzenie rozmowy na odległość, co pozwalałoby państwom członkowskim na pracę z ekspertami ds. azylu niekoniecznie przebywającymi w państwach trzecich.

Wnioski powinny być oceniane na zasadzie *prima facie* w celu określenia, czy twierdzenia wnioskodawców o narażeniu na realne ryzyko prześladowań lub poważną krzywdę są zasadne. Sprawozdawca uważa, że aby tryb postępowania był rzetelny, taka ocena jest konieczna. Podkreśla, że ocena dotyczy wniosku o wydanie wizy, a nie zewnętrznego rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu. Ta druga kwestia prowadziłaby do zbyt wielu wątpliwości prawnych i praktycznych.

Zarządzanie administracyjne i organizacja

Instrument będzie wymagał działań administracyjnych, w odniesieniu do których państwa członkowskie powinny otrzymywać wsparcie, także finansowe. W tym celu można byłoby wprowadzić zmiany w programach finansowych nowych WRF, w szczególności w Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami. Ponadto oczekuje się oszczędności także w innych

obszarach, gdyż przyjazdy będą się odbywały w większym stopniu zgodnie z przepisami, przy mniejszej liczbie osób, które w oczywisty sposób nie potrzebują ochrony międzynarodowej. Zastosowanie nowoczesnej technologii komunikacji powinno pozwolić na dalsze oszczędności.

Przepisy końcowe

Sprawozdawca w pełni uznaje konieczność dokonania szeregu praktycznych przygotowań przed wdrożeniem nowego instrumentu opisywanego w niniejszym dokumencie. Będzie konieczne przemyślenie powiązań między trybem wydawania wiz a procedurą azylową w nowy sposób i odpowiednie zorganizowanie przepływu pracy administracyjnej. Z tej przyczyny sprawozdawca proponuje dwuletni okres przejściowy przed wprowadzeniem nowych zasad. Następnie zasady należy przetestować w kontrolowanym środowisku niektórych wybranych państw trzecich jako regionów pilotażowych. Powinno to pozwolić na zdobycie doświadczeń i ich przeanalizowanie przed wdrożeniem w kolejnych regionach.

W regionach pilotażowych należy zapewnić specjalne struktury wsparcia państw członkowskich. Należy im zapewnić unijne finansowanie w znacznej wysokości (na przykład z Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami) na dalsze dostosowanie ich siedzib, szkolenie personelu i reorganizację przepływu pracy oraz infrastrukturę informatyczną. Agencje, w tym EASO, Frontex, Europol i FRA, powinny zapewnić doradztwo ekspertów. Wdrożenie w regionach pilotażowych należy ściśle monitorować, by umożliwić wyciągnięcie wniosków. Wyniki monitorowania powinny zostać uwzględnione w ocenie po upływie dwóch lat. Wyniki te należy uważnie przeanalizować i, w razie potrzeby, można wprowadzić zmiany w nowym instrumencie. Po wprowadzeniu niezbędnych modyfikacji nowy instrument powinien być wdrażany w kolejnych regionach.

Zmiana innych aktów prawnych

Konieczna będzie zmiana szeregu aktów dorobku w dziedzinie prawa wizowego, w szczególności kodeksu wizowego i przepisów w sprawie VIS, w celu ich dostosowania do zupełnie nowego instrumentu. To samo będzie konieczne w przypadku instrumentów ustawodawczych, którym będzie podlegał posiadacz takiej wizej, podróżując do UE. Na przykład by umożliwić uznawanie takiej wizej na zewnętrznych granicach, należy zmienić kodeks graniczny Schengen. Ponadto są także potrzebne pewne modyfikacje w dorobku dotyczącym prawa azylowego. O ile z oczywistych względów procedura azylowa będzie w pełni realizowana na terytorium UE, należy wziąć pod uwagę fakt, że wnioskodawca jest posiadaczem wizej humanitarnej. Na przykład wszelkie oceny przeprowadzane obecnie w ramach rozpatrywania wniosku o wydanie wizej powinny być uwzględnione w ramach procedury azylowej w celu uniknięcia niepotrzebnego powielania czynności.

Podsumowanie

Sprawozdawca uważa, że nadszedł czas, by znaleźć nowatorskie rozwiązania uwzględniające potrzeby osób ubiegających się o ochronę i państw członkowskich. Obecny hermetyczny sposób myślenia o dorobku w dziedzinie prawa wizowego z jednej strony oraz dorobku w

dziedzinie prawa azylowego z drugiej strony jest sztuczny i nieprzystosowany do obecnych realiów. Niezbędne jest zrobienie odważnego kroku w celu urzeczywistnienia unijnych wartości.

**INFORMACJE O PRZYJĘCIU SPRAWOZDANIA W KOMISJI PRZEDMIOTOWO
WŁAŚCIWEJ**

Data przyjęcia	3.12.2018
Wynik głosowania końcowego	+ : 37 - : 10 0 : 3
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Heinz K. Becker, Monika Beňová, Malin Björk, Michał Boni, Caterina Chinnici, Cornelia Ernst, Raymond Finch, Romeo Franz, Kinga Gál, Sylvie Guillaume, Monika Hohlmeier, Brice Hortefeux, Filiz Hyusmenova, Sophia in 't Veld, Dietmar Köster, Barbara Kudrycka, Cécile Kashetu Kyenge, Juan Fernando López Aguilar, Roberta Metsola, Claude Moraes, József Nagy, Ivari Padar, Judith Sargentini, Birgit Sippel, Branislav Škripek, Sergei Stanishev, Traian Ungureanu, Marie-Christine Vergiat, Udo Voigt, Josef Weidenholzer, Kristina Winberg, Auke Zijlstra
Zastępcy obecni podczas głosowania końcowego	Carlos Coelho, Pál Csáky, Gérard Deprez, Anna Hedh, Lívia Járóka, Petr Ježek, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Emilian Pavel, Morten Helveg Petersen, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Barbara Spinelli, Josep-Maria Terricabras
Zastępcy (art. 200 ust. 2) obecni podczas głosowania końcowego	Max Andersson, Elmar Brok, Alain Lamassoure, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Renate Sommer, Jarosław Wałęsa

**GŁOSOWANIE KOŃCOWE W FORMIE GŁOSOWANIA IMIENNEGO W KOMISJI
PRZEDMIOTOWO WŁAŚCIWEJ**

37	+
ALDE	Gérard Deprez, Filiz Hyusmenova, Sophia in 't Veld, Petr Ježek, Morten Helveg Petersen
GUE/NGL	Malin Björk, Cornelia Ernst, Barbara Spinelli, Marie-Christine Vergiat
PPE	Heinz K. Becker, Michał Boni, Elmar Brok, Carlos Coelho, Barbara Kudrycka, Alain Lamassoure, Roberta Metsola, Godelieve Quisthoudt-Rowohl, Renate Sommer, Jarosław Wałęsa
S&D	Caterina Chinnici, Sylvie Guillaume, Anna Hedh, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Dietmar Köster, Cécile Kashetu Kyenge, Juan Fernando López Aguilar, Claude Moraes, Ivari Padar, Emilian Pavel, Christine Revault d'Allonnes Bonnefoy, Birgit Sippel, Sergei Stanishev, Josef Weidenholzer
VERTS/ALE	Max Andersson, Romeo Franz, Judith Sargentini, Josep-Maria Terricabras

10	-
ECR	Branislav Škripek, Kristina Winberg
EFDD	Raymond Finch
ENF	Auke Zijlstra
NI	Udo Voigt
PPE	Pál Csáky, Kinga Gál, Brice Hortefeux, Lívia Járóka, Traian Ungureanu

3	0
PPE	Monika Hohlmeier, József Nagy
S&D	Monika Beňová

Objaśnienie używanych znaków:

+ : za

- : przeciw

0 : wstrzymało się