EVROPSKA
KOMISIJA

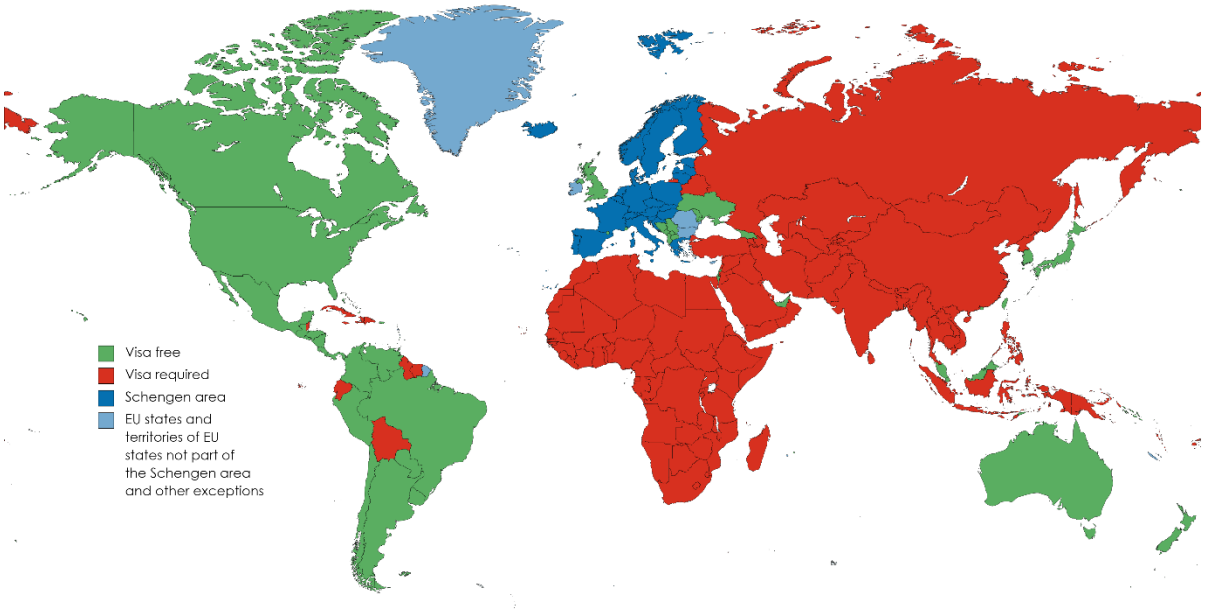
Bruselj, 30.5.2023
COM(2023) 297 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o spremljanju brezvizumskih režimov EU

1. UVOD

EU trenutno uporablja **brezvizumski režim za 61 tretjih držav**[1]. V okviru tega režima lahko državljani teh držav brez vizuma vstopajo v schengensko območje za kratkoročno bivanje do 90 dni v katerem koli 180-dnevnem obdobju. Brezvizumska politika EU temelji na načelu vizumske vzajemnosti. Potovanje brez vizumov prinaša ključne koristi za državljane na obeh straneh in še bolj krepi odnose EU z njenimi partnericami.



Od 60 držav nečlanic EU z brezvizumskim režimom ima 25 držav[2] z EU sklenjene **sporazume o odpravi vizumske obveznosti**, osem držav pa je bilo zaradi uspešne sklenitve **dialoga o liberalizaciji vizumskega režima** izvzetih iz vizumske obveznosti (Albanija, Bosna in Hercegovina, Črna gora, Severna Makedonija, Srbija, Gruzija, Moldavija in Ukrajina). Preostale države so bile iz vizumske obveznosti izvzete v skladu s prvo uskladitvijo pravil EU (Uredba Sveta (ES) št. 539/2001)[3]. Poleg tega sta se Svet in Evropski parlament 19. aprila 2023

---

[1] Vključno z dvema posebnima upravnima območjema Kitajske (Hongkongom in Makavom) in enim teritorialnim ozemljem, ki ga najmanj ena država članica EU ne priznava kot državo (Tajvan), ter najpozneje do 1. januarja 2024 s Kosovom. Kot je navedeno v Prilogi II k Uredbi (EU) 2018/1806 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. novembra 2018 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so izvzeti iz te obveznosti (UL L 303, 28.11.2018, str. 39).

[2] Antigva in Barbuda, Bahami, Barbados, Brazilija, Kolumbija, Dominika, Grenada, Kiribati, Marshallovi otoki, Mavricij, Mikronezija, Palav, Peru, Sveti Krištof in Nevis, Sveta Lucija, Sveti Vincencij in Grenadine, Samoa, Sejšeli, Salomonovi otoki, Vzhodni Timor, Tonga, Trinidad in Tobago, Tuvalu, Združeni arabski emirati, Vanuatu.

[3] Andora, Argentina, Avstralija, Brunej, Kanada, Čile, Kostarika, Salvador, Gvatemala, Sveti sedež, Honduras, Izrael, Japonska, Malezija, Mehika, Monako, Nova Zelandija, Nikaragva, Panama, Paragvaj, San Marino, Singapur, Južna Koreja, Združene države Amerike, Urugvaj, Venezuela. Leta 2019 je bilo po izstopu iz Evropske unije dodano Združeno kraljestvo (Uredba (EU) 2019/592 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. aprila 2019 o spremembi Uredbe (EU) 2018/1806 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so izvzeti iz te obveznosti, glede izstopa Združenega kraljestva iz Unije (UL L 103 I, 12.4.2019, str. 1)).

* To poimenovanje ne posega v stališča o statusu ter je v skladu z RVSZN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.

dogovorila, da bosta Kosovu po uspešni sklenitvi dialoga o liberalizaciji vizumskega režima odobrila izvzetje iz vizumske obveznosti, ki bo začelo veljati najpozneje 1. januarja 2024[4].

Na splošno brezvizumsko potovanje še naprej prinaša **pomembne gospodarske, družbene in kulturne koristi** za države članice EU in tretje države ter je pomembno orodje za **spodbujanje turizma in podjetništva**. Po ocenah OECD je leta 2019 samo potovalni in turistični sektor predstavljal približno 7 % svetovnega izvoza in prispeval približno 4,4 % BDP držav OECD[5].

Obenem je skupna vizumska politika EU sestavni del schengenskega pravnega reda, eden od njenih glavnih ciljev pa je **obravnava varnostnih tveganj in tveganj nedovoljenih migracij za schengensko območje**.

Kljub temu je Komisija pri spremljanju brezvizumskih režimov EU, vključno s poročili na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti[6], ugotovila, da lahko brezvizumsko potovanje povzroči velike migracijske in varnostne izzive.

Natančneje, nezadostna **uskladitev vizumske politike** države, ki je izvzeta iz vizumske obveznosti, z vizumsko politiko EU lahko to državo spremeni v tranzitno vozlišče za nedovoljene vstope v EU, zlasti države v neposredni bližini EU. Brezvizumsko potovanje lahko privede tudi do povečanega števila **nedovoljenih migracij** zaradi prekoračitve obdobja dovoljenega bivanja potnikov, ki ne potrebujejo vizumov, ali velikega števila prošenj za azil z nizko stopnjo podelitve azila, ki jih vložijo državljani tretjih držav, izvzetih iz vizumske obveznosti (**neutemeljene prošnje za azil**).

Poleg tega lahko **sheme državljanstva za vlagatelje**, ki jih upravljajo tretje države z brezvizumskim dostopom do EU, povzročijo tveganja ali grožnje za varnost EU, vključno s tveganji, povezanimi z infiltracijo organiziranega kriminala, pranjem denarja, davčnimi utajami in korupcijo[7], ter državljanom tretjih držav, ki bi sicer potrebovali vizume, omogočijo brezvizumski dostop do EU.

Poleg tega so nedavni geopolitični dogodki močno vplivali na varnost EU in njenih zunanjih meja ter pokazali, da lahko dejanja nekaterih tujih akterjev resno ogrozijo varnostne interese

---

[4] Uredba (EU) 2023/850 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. aprila 2023 o spremembi Uredbe (EU) 2018/1806 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so izvzeti iz te obveznosti (Kosovo (To poimenovanje ne posega v stališča o statusu ter je v skladu z RVSZN 1244/1999 in mnenjem Meddržavnega sodišča o razglasitvi neodvisnosti Kosova.)) (UL L 110, 25.4.2023, str. 1).

[5] Safe-and-seamless-travel-and-improved-traveller-experience-OECDReport-for-the-G20-TWG_merged.pdf

[6] Člen 8(4) Uredbe (EU) 2018/1806 določa, da Komisija nadzoruje redno upoštevanje posebnih zahtev, ki temeljijo na členu 1 in ki so se uporabile za ocenjevanje primernosti podelitve izvzetja iz vizumske obveznosti, s strani tretjih držav, katerih državljani so zaradi uspešne sklenitve dialoga o liberalizaciji vizumskega režima med Unijo in zadevno tretjo državo izvzeti iz te zahteve pri potovanju na ozemlje držav članic. V ta namen je Komisija od leta 2017 sprejela pet poročil na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti, ki zajemajo partnerice brez vizumske obveznosti z Zahodnega Balkana (Albanijo, Bosno in Hercegovino, Črno goro, Severno Makedonijo in Srbijo) in vzhodnega partnerstva (Gruzijo, Moldavijo in Ukrajino). Poleg tega Komisija redno spremlja brezvizumske režime z drugimi tretjimi državami, in sicer v okviru možnosti, da na lastno pobudo sproži mehanizem za zadržanje v skladu s členom 8(3) Uredbe (EU) 2018/1806.

[7] Glej tudi Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 23. januarja 2019 z naslovom „Sheme državljanstva in prebivanja za vlagatelje v Evropski uniji“ (COM(2019) 12 final).

Unije. EU bi morala biti dobro pripravljena na hiter odziv na številna morebitna prihodnja varnostna tveganja, vključno s **hibridnimi grožnjami**.

Za učinkovito reševanje teh izzivov in preprečevanje teh tveganj bi bilo treba ponovno oceniti in izboljšati obstoječa pravila iz člena 8 Uredbe (EU) 2018/1806 (v nadaljnjem besedilu: uredba o vizumih) v zvezi s **spremljanjem** delovanja brezvizumskih režimov s tretjimi državami in **zadržanjem** izvzetja iz vizumske obveznosti v primerih povečanih nedovoljenih migracij ali varnostnih tveganj (v nadaljnjem besedilu: **mehanizem za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti**). Merila za sprožitev mehanizma morajo biti popolna in jasna, hkrati pa dovolj prožna, da jih je po potrebi mogoče učinkovito in hitro uporabiti. To bi pripomoglo k reševanju številnih izzivov, ki jih prinaša brezvizumsko potovanje v stalno spreminjajočem se geopolitičnem okolju.

V prvih mesecih leta 2023 je Svet za pravosodje in notranje zadeve na pobudo švedskega predsedstva razpravljal o možni reviziji teh pravil, zlasti **mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti**, kar so države članice obširno podprle. K temu je spodbudilo povečanje števila odkritih nedovoljenih prehodov meja v EU po zahodnobalkanski poti, ki je bilo deloma povezano z neusklajenostjo vizumske politike sosednjih držav (glej točko 2a spodaj) in ki je spodbudilo razmislek o potrebi po reviziji mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti. Predsednica Ursula von der Leyen je v svojem pismu Evropskemu svetu z dne 20. marca 2023 priznala to razpravo in navedla, da bo „Komisija okrepila spremljanje usklajevanja vizumske politike in predstavila celovito poročilo, ki bo tlakovalo pot za zakonodajni predlog o spremembi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti“.

Komisija namerava jeseni 2023 predstaviti zakonodajni predlog, zato načrtuje posvetovanja z Evropskim parlamentom in Svetom o opredelitvi glavnih izzivov na področjih nedovoljenih migracij in varnosti, povezanih z delovanjem brezvizumskih režimov, o glavnih pomanjkljivostih sedanjega mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti ter o možnih načinih njihove obravnave, zlasti z **revizijo člena 8 uredbe o vizumih**.

2. IZZIVI BREZVIZUMSKIH REŽIMOV

a. Usklajevanje vizumske politike

Leta 2022 je agencija Frontex na zunanjih mejah EU na zahodnobalkanski poti[8] zabeležila 144 118 nedovoljenih prehodov meja, kar je več kot dvakrat več kot leta 2021. Povečanje je bilo deloma posledica tega, da so državljani tretjih držav na Zahodni Balkan prišli brez vizumov in potovali naprej v EU[9].

[8] Zahodnobalkanska pot se nanaša na nedovoljene prihode v EU prek te regije: Albanije, Bosne in Hercegovine, Kosova, Črne gore, Severne Makedonije in Srbije.

[9] Šlo je predvsem za prihode državljanov Tunizije, Kube in Burundija prek Srbije, državljanov Indije prek Srbije in Albanije ter državljanov tretjih držav, ki so prebivalci Združenih arabskih emiratov, prek Albanije in Črne gore, kot je navedeno v akcijskem načrtu EU za Zahodni Balkan https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf.

Brezvizumski vstopi na Zahodni Balkan za državljane držav, ki za vstop v EU potrebujejo vizum, so vplivali na povečano število nedovoljenih prihodov v EU leta 2022. To je v času splošnega povečanja prošenj za azil še bolj obremenilo azilne sisteme nekaterih držav članic.

V zvezi s tem je Komisija 5. decembra 2022 predstavila **akcijski načrt EU za Zahodni Balkan**, katerega eden od glavnih stebrov je uskladitev vizumske politike, 6. decembra pa je sprejela peto poročilo na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti[10], v katerem je ponovno poudarila, da bi bilo treba neusklajenost z vizumsko politiko EU prednostno obravnavati v vseh partnericah z Zahodnega Balkana.

Čeprav so dialogi o liberalizaciji vizumskega režima kot ključno zahtevo vključevali zagotavljanje učinkovitega upravljanja migracij in meja, usklajevanje vizumske politike ni bilo posebej obravnavano. Od takrat se je izkazalo, da je to ključni dejavnik za trajnostno delovanje teh brezvizumskih režimov.

To sporočilo je bilo potrjeno na najvišji politični ravni v sklepih Evropskega sveta iz februarja 2023[11], v katerih je bilo poudarjeno, da je **usklajevanje sosednjih držav z vizumsko politiko EU nujno in ključnega pomena za upravljanje migracij**, pa tudi za splošno dobro delovanje in vzdržnost brezvizumskih režimov, kjer je to ustrezno, pozvano pa je bilo tudi k okrepljenemu spremljanju vizumskih politik sosednjih držav.

Usklajevanje vizumske politike: primer Srbije

Povečanje števila odkritih nedovoljenih prehodov meje v EU po zahodnobalkanski poti v letu 2022 je bilo deloma posledica neusklajenosti vizumske politike Srbije z vizumsko politiko EU; takrat je imela Srbija sklenjene sporazume o odpravi vizumov s 24 tretjimi državami, katerih državljani so v EU potrebovali vizume. Državljani nekaterih od teh držav, med drugim zlasti državljani Burundija, Kube, Indije in Tunizije, so v Srbijo prihajali brez vizumov in nato poskušali nedovoljeno vstopiti v EU.

Komisija in srbski organi so zaradi tega vprašanja takoj vzpostavili obsežne stike.

Zaradi tega sodelovanja in usklajenih prizadevanj se je Srbija med oktobrom 2022 in aprilom 2023 hitro odzvala in dosegla precejšen napredek pri usklajevanju z vizumsko politiko EU, saj je prekinila svoje sporazume o odpravi vizumov z Burundijem, Tunizijo, Gvinejo Bissau, Indijo, Bolivijo in Kubo[12] ter se zavezala, da bo do konca leta 2023 sprejela načrt za uskladitev vizumske politike, vključno s časovnico za njeno popolno uskladitev.

[10] Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Peto poročilo na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti, COM(2022) 715 final/2.

[11] Izredno zasedanje Evropskega sveta (9. februarja 2023) – Sklepi, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/sl/pdf.

[12] Srbija je 21. oktobra napovedala prekinitev sporazumov o odpravi vizumov z Burundijem in Tunizijo ter 22. novembra 2022 ponovno uvedla vizumske obveznosti. Temu je 1. decembra sledila prekinitev sporazuma o odpravi vizumov z Gvinejo Bissau, vizumska obveznost pa je bila ponovno uvedena pet dni pozneje. Komisija je 6. decembra 2022 sprejela peto poročilo na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti, v katerem je od Srbije ponovno zahtevala, naj prednostno uskladi svojo vizumsko politiko z EU seznamom tretjih držav, katerih državljani potrebujejo vizum. Po objavi poročila je Srbija tri dni pozneje, 9. decembra, napovedala prekinitev sporazuma o odpravi vizumov z Indijo, z začetkom veljavnosti

Vse partnerice z Zahodnega Balkana so doslej spoštovale svoje zaveze glede usklajevanja vizumske politike. Komisija pozdravlja odločitev **Srbije**, da ponovno uvede zgoraj navedene vizumske obveznosti, in odločitev **Črne gore**, da ponovno vzpostavi vizumski režim s Kubo ter vizumski režim za državljane tretjih držav, ki zakonito prebivajo v Združenih arabskih emiratih (januarja oziroma aprila 2023). Komisija pozdravlja tudi odločitev **Albanije**, da ne obnovi sezonskega izvzetja iz vizumske obveznosti za državljane Egipta, Indije in Rusije, ter odločitev **Severne Makedonije**, da ponovno uvede vizumsko obveznost za državljane Bocvane, Kube in Azerbajdžana.

Te odločitve so **pomembni in dobrodošli koraki k cilju zmanjšanja nedovoljenih prihodov v EU** po zahodnobalkanski poti, čeprav pomembni izzivi ostajajo.

Komisija pričakuje, da si bodo vse sosednje države EU, ki so izvzete iz vizumske obveznosti, še naprej prizadevale za **nadaljnje usklajevanje[13] svojih vizumskih politik z vizumsko politiko EU,** zlasti kadar gre za tretje države z značilnim velikim migracijskim pritiskom ali varnostnim tveganjem za EU. Komisija bo **okrepila svoje spremljanje in poročanje** o usklajevanju vizumske politike (glej oddelek 3 v nadaljevanju) in bo na podlagi prihodnjih posvetovanj razmislila o tem, da bi v člen 8 uredbe o vizumih **kot izrecno podlago za zadržanje dodala neusklajenost vizumske politike**.

b. Prošnje za azil, ki jih vložijo državljani držav, ki so izvzete iz vizumske obveznosti

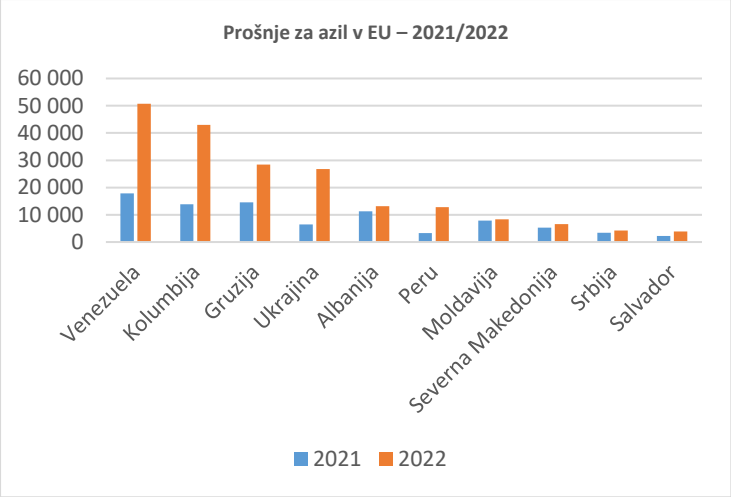
S prednostmi brezvizumskih potovanj pridejo tudi odgovornosti in zavezanost tretjih držav, da zagotovijo trajnost izvzetja iz vizumske obveznosti. Neutemeljene prošnje za azil prispevajo k ustvarjanju ozkih grl v azilnih sistemih držav članic in lahko vplivajo na azilni postopek državljanov tretjih držav, katerih prošnje za azil so pristne. Leta 2022 so 22 % (približno 215 000 prošenj) vseh prošenj za azil (približno 962 000) vložili državljani tretjih držav, ki lahko v EU potujejo brez vizumov. Pri teh prošnjah je stopnja podeljevanja azila zelo nizka (približno 5 %). To število predstavlja skoraj rekordno število prošenj za azil, tj. več kot dvakrat več kot leta 2021 in + 15 % v primerjavi z letom 2019.

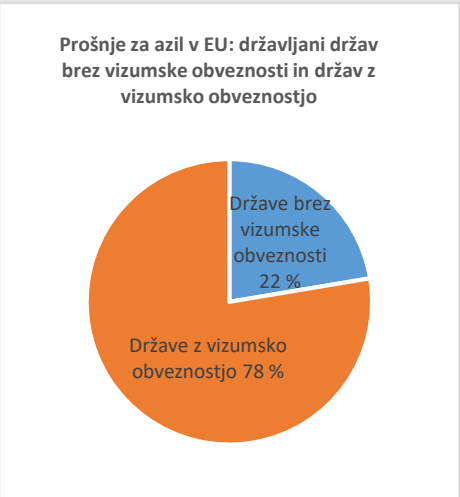
Leta 2022 so prošnje za azil **s stopnjo podeljevanja azila[14]** od 4 % do 6 % v EU vložili državljani različnih držav, ki so izvzete iz vizumske obveznosti, kot so **Kolumbija** (43 020 prosilcev), **Gruzija** (28 385 prosilcev), **Albanija** (13 100 prosilcev) ali **Peru** (12 845 prosilcev). V primeru Venezuele (50 730 prosilcev leta 2022) je bila v 72 % prvostopenjskih odločb odobrena nacionalna zaščita.

1. januarja 2023. Prav tako je 27. decembra prekinila sporazuma o odpravi vizumov z Bolivijo in Kubo, z začetkom veljavnosti 10. februarja oziroma 13. aprila 2023.

[13] Države kandidatke bodo morale v okviru pristopnega procesa zagotoviti popolno usklajenost s pravnim redom EU, vključno z vizumsko politiko.

[14] Stopnja podeljevanja azila vključuje oblike zaščite, ki jih ureja EU (status begunca in subsidiarna zaščita), ne vključuje pa statusov nacionalne zaščite (humanitarni razlogi). Izračuna se tako, da se število pozitivnih prvostopenjskih odločb (s katerimi se prizna status begunca ali subsidiarna zaščita) deli s skupnim številom izdanih odločb.





Vir: podatki Eurostata, 2022.

Na splošno si partnerske države EU, ki so izvzete iz vizumske obveznosti, **močno prizadevajo za boljše obveščanje svojih državljanov o pravicah in odgovornostih glede brezvizumskih potovanj v EU ter za preprečevanje zlorab brezvizumskih potovanj**, da bi še naprej izpolnjevale merila za liberalizacijo vizumskega režima in priporočila iz poročil na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti.

Ukrepi za obravnavanje vprašanja neutemeljenih prošenj za azil: Albanija in Gruzija

Ukrepi, ki sta jih v zadnjih letih sprejeli Gruzija in Albanija, vključujejo zlasti izvajanje temeljitih mejnih kontrol ob izstopu, kampanje ozaveščanja o pravicah in obveznostih v okviru brezvizumskega režima ter ukrepe za odpravo temeljnih vzrokov za veliko število prošenj za azil. Za obravnavanje tega vprašanja je bilo okrepljeno tudi sodelovanje z Europolom in agencijo Frontex, pa tudi dvostransko sodelovanje na področju kazenskega pregona. Gruzija in Albanija še naprej uspešno izvajata sporazume o ponovnem sprejemu z EU[15]. Poleg tega je Albanija vzpostavila in še naprej izvaja akcijske načrte z najbolj prizadetimi državami članicami.

c. Sheme državljanstva za vlagatelje

Sheme državljanstva za vlagatelje (ali programi državljanstva za vlagatelje, ki se pogosto imenujejo tudi „zlati potni listi“), ki jih upravljajo države, ki so izvzete iz vizumske obveznosti, predstavljajo številna varnostna tveganja za EU. Natančneje, sheme državljanstva za vlagatelje v tretjih državah z brezvizumskim dostopom do EU se lahko uporabljajo za izognitev rednemu postopku EU za izdajo vizuma za kratkoročno bivanje ter poglobljeni oceni posameznih migracijskih in varnostnih tveganj, ki jo ta postopek vključuje, vključno z morebitnim izogibanjem ukrepom za preprečevanje pranja denarja in financiranja terorizma[16]. To je še

[15] Sporazum med Evropsko skupnostjo in Republiko Albanijo o ponovnem sprejemu oseb, ki prebivajo brez dovoljenja – Izjave (UL L 124, 17.5.2005, str. 22); Sporazum med Evropsko unijo in Gruzijo o ponovnem sprejemu oseb, ki prebivajo brez dovoljenja (UL L 52, 25.2.2011, str. 47).

[16] Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z dne 23. januarja 2019 z naslovom „Sheme državljanstva in prebivanja za vlagatelje v Evropski uniji“ (COM(2019) 12 final), str. 23.

posebno problematično, kadar potnih listov, izdanih upravičencem do takih shem, ni mogoče razlikovati od drugih navadnih potnih listov.

Komisija sodeluje z vsemi državami, ki so izvzete iz vizumske obveznosti in upravljajo sheme državljanstva za vlagatelje, da bi preprečila in zmanjšala morebitna varnostna tveganja za EU. Trenutno je več tretjih držav, ki so izvzete iz vizumske obveznosti, predmet natančnega pregleda zaradi morebitnih tveganj, ki jih povzročajo njihove sheme državljanstva za vlagatelje, ali zaradi njihovih načrtov za vzpostavitev takih shem. Med njimi so Albanija, Črna gora in Severna Makedonija, pa tudi Vanuatu in nekatere karibske države.

Države, ki so bile izvzete iz vizumske obveznosti na podlagi dialogov o liberalizaciji vizumskega režima, so predmet natančnega pregleda v okviru rednega poročanja na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti in po potrebi v okviru poročil o širitvi. Komisija je v širitvenem svežnju za leto 2022[17] in petem poročilu na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti podala **izrecna priporočila za države, da učinkovito postopno odpravijo sprejemanje shem državljanstva za vlagatelje ali se ga vzdržijo**. Poleg tega se to vprašanje obravnava tudi v okviru rednega političnega dialoga ter na sejah pododborov za pravosodje, notranje zadeve in varnost, organiziranih v okviru stabilizacijsko-pridružitvenih sporazumov med EU in zadevnimi državami.

V zvezi s tem Komisija pozdravlja odločitev **Albanije**, da ustavi pobude, povezane z vzpostavitvijo sheme državljanstva za vlagatelje, in **Črne gore**, da postopoma odpravi svojo shemo državljanstva za vlagatelje.

Sheme državljanstva za vlagatelje – primer Vanuatuja

Vanuatu je bil prva država, katere izvzetje iz vizumske obveznosti je bilo zadržano[18], in sicer zaradi varnostnih tveganj, ki jih povzročajo njene sheme državljanstva za vlagatelje.

Od leta 2015, skoraj istočasno, ko je bil podpisan in se je začel začasno uporabljati sporazum o odpravi vizumske obveznosti med EU in Vanuatujem[19], je Vanuatu v vse večjem obsegu začel upravljati sheme državljanstva za vlagatelje in velikemu številu prosilcev podelil državljanstvo. Komisija je skrbno spremljala te sheme in zbirala informacije o njihovem upravljanju, zlasti v zvezi z zahtevami za vloge, varnostnim preverjanjem vlog, izmenjavo informacij in statističnimi podatki o številu vlog, državljanstvu prosilcev in stopnji zavrnitev.

Po oceni varnostnih tveganjih, povezanih z vanuatujskimi shemami državljanstva za vlagatelje, in pomislekov, ki so jih izrazile države članice, je Komisija ugotovila, da imajo vanuatujske sheme državljanstva za vlagatelje resne pomanjkljivosti in varnostne napake. Te so bile zlasti povezane z neobstojem zahtev glede stalnega prebivališča ali prisotnosti, zelo kratkimi postopki preverjanja, pomanjkanjem sistematične izmenjave informacij z državami izvora ali

[17] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ip_22_6082

[18] Sklep Sveta (EU) 2022/366 z dne 3. marca 2022 o delnem prenehanju uporabe Sporazuma med Evropsko unijo in Republiko Vanuatu o odpravi vizumske obveznosti za kratkoročno bivanje; Sklep Sveta (EU) 2022/2198 z dne 8. novembra 2022 o začasnem prenehanju uporabe celotnega Sporazuma med Evropsko unijo in Republiko Vanuatu o odpravi vizumske obveznosti za kratkoročno bivanje.

[19] Sporazum med Evropsko unijo in Republiko Vanuatu o odpravi vizumske obveznosti za kratkoročno bivanje (UL L 173, 3.7.2015, str. 48).

preteklega stalnega prebivališča ter velikim številom potnih listov, izdanih državljanom, ki bi za vstop v EU sicer potrebovali vizum, vključno z državljani držav z visokim tveganjem.

Komisija je 12. januarja 2022 sprejela predlog sklepa Sveta o začasnem prenehanju uporabe sporazuma o odpravi vizumske obveznosti z Vanuatujem[20]. To je bil sploh prvi predlog o začasnem prenehanju uporabe sporazuma o odpravi vizumske obveznosti s tretjo državo. Svet je 3. marca 2022 sprejel sklep o delnem prenehanju uporabe sporazuma o odpravi vizumske obveznosti z Vanuatujem[21]. Ker okoliščine, zaradi katerih je bila sprejeto delno prenehanje, niso bile odpravljene, je Komisije 12. oktobra 2022 predlagala sklep Sveta o popolnem prenehanju uporabe sporazuma od 4. februarja 2023[22]. Svet je Sklep sprejel 8. novembra 2022[23].

Od začetka veljavnosti delnega prenehanja Komisija v okrepljenem dialogu sodeluje s pristojnimi organi Vanuatuja[24], da bi odpravila okoliščine, ki so privedle do zadržanja izvzetja iz vizumske obveznosti, in omogočila EU, da zadržanje odpravi.

Številne karibske države upravljajo sheme državljanstva za vlagatelje. Službe Komisije so se junija 2022 na njihove pristojne organe obrnile s prošnjo, naj zagotovijo ustrezne informacije in podatke o teh shemah.

Predhodna ocena je pokazala, da so takšne sheme državljanstva za vlagatelje pogosto zelo podobne vanuatujskim shemam državljanstva za vlagatelje. Te podobnosti vključujejo: upravičenost državljanov držav, ki za potovanje v EU potrebujejo vizum, neobstoj zahtev glede vloge na kraju samem ali stalnega prebivališča, kratek čas obravnave, ki ne omogoča skrbnega pregleda prosilcev, nizke pristojbine (100 000–200 000 USD) in veliko število uspešnih prosilcev (do zdaj so zadevne države izdale vsaj 81 000 potnih listov). Vse te sheme državljanstva za vlagatelje se komercialno promovirajo kot način za pridobitev brezvizumskega dostopa do EU. Druge jurisdikcije, kot so Združene države Amerike in Kanada, s karibskimi državami, ki upravljajo sheme državljanstva za vlagatelje, nimajo brezvizumskega režima.

EU sicer spoštuje suvereno pravico tretjih držav, da odločajo o svojih postopkih naturalizacije, vendar Komisija meni, da prodaja brezvizumskega dostopa do EU državljanom, ki bi sicer potrebovali vizume, ni v skladu z duhom veljavnih dvostranskih sporazumov o odpravi vizumske obveznosti.

Hkrati je Komisija pozdravila odločitev teh karibskih držav, da kot odziv na rusko agresijo proti Ukrajini začasno prekinejo obravnavo vlog ruskih in beloruskih državljanov.

---

[20] Predlog sklepa Sveta o delnem prenehanju uporabe Sporazuma med Evropsko unijo in Republiko Vanuatu o odpravi vizumske obveznosti za kratkoročno bivanje (COM(2022) 6 final).

[21] Sklep Sveta (EU) 2022/366 z dne 3. marca 2022 o delnem prenehanju uporabe Sporazuma med Evropsko unijo in Republiko Vanuatu o odpravi vizumske obveznosti za kratkoročno bivanje.

[22] Predlog sklepa Sveta o začasnem prenehanju uporabe celotnega Sporazuma med Evropsko unijo in Republiko Vanuatu o odpravi vizumske obveznosti za kratkoročno bivanje (COM(2022) 531 final).

[23] Sklep Sveta (EU) 2022/2198 z dne 8. novembra 2022 o začasnem prenehanju uporabe celotnega Sporazuma med Evropsko unijo in Republiko Vanuatu o odpravi vizumske obveznosti za kratkoročno bivanje.

[24] Člen 8(6), točka (a), Uredbe (EU) 2018/1806.

Ocena shem državljanstva za vlagatelje, ki jih upravljajo zadevne države, še vedno poteka in v zvezi s tem je Komisija februarja 2023 zadevnim državam poslala nadaljnji zahtevek.

Komisija bo po dokončanju te ocene odločila o ustreznih nadaljnjih ukrepih v skladu s pravili iz uredbe o vizumih in zadevnimi sporazumi o odpravi vizumske obveznosti[25]. Komisija bo zlasti tesno sodelovala s temi tretjimi državami pri iskanju dolgoročnih rešitev. V zvezi s tem bo Komisija razmislila o sklicu **skupnega odbora strokovnjakov**, ki je bil ustanovljen z dvostranskimi sporazumi o odpravi vizumske obveznosti in katerega namen je spremljanje, predlaganje sprememb in reševanje sporov v zvezi z izvajanjem sporazumov.

Na splošno Komisija razmišlja o spremembi člena 8 uredbe o vizumih, da bi kot izrecen razlog za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti vključila varnostna tveganja, povezana z upravljanjem shem državljanstva za vlagatelje (glej oddelek 3 v nadaljevanju).

3. REŠEVANJE IZZIVOV BREZVIZUMSKIH POTOVANJ Z UČINKOVITEJŠIM MEHANIZMOM ZA ZADRŽANJE IZVZETJA IZ VIZUMSKE OBVEZNOSTI

Mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti je določen v členu 8 uredbe o vizumih. Njegov glavni namen je omogočiti začasno zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti v primeru nenadnega in znatnega povečanja nedovoljenih migracij ali varnostnih tveganj.

Na podlagi zgornje predstavitve izzivov in ob upoštevanju razprav v Svetu[26] Komisija meni, da je mehanizem za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti sicer varovalo pred zlorabo izvzetja iz vizumske obveznosti, vendar bi ga bilo mogoče še izboljšati, zlasti v zvezi z naslednjimi elementi:

- razlogi za zadržanje,
- pragovoma za sprožitev mehanizma,
- postopkom zadržanja,
- določbami o spremljanju in poročanju.

Komisija meni, da bi moral biti mehanizem za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti bolje pripravljen za hiter in odločen odziv na nastajajoče izzive, povezane z brezvizumskimi potovanji. Obenem bi moral **mehanizem za zadržanje ostati mehanizem v skrajni sili**, brez samodejnosti, pri vsaki odločitvi v zvezi s tem pa bi bilo treba še naprej ustrezno upoštevati splošne odnose med EU in zadevnimi tretjimi državami ter splošne politične razmere. V naslednjih oddelkih so predstavljeni vidiki mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti, o katerih se bo Komisija nadalje posvetovala z Evropskim parlamentom in Svetom, da bi predložila svoj zakonodajni predlog.

[25] Glej seznam sporazumov o odpravi vizumske obveznosti na povezavi https://eur-lex.europa.eu/SL/legal-content/summary/visa-waiver-agreements.html#:~:text=The%20visa%20waiver%20agreements%20referred,during%20a%20180%2Dday%20period.

[26] Svet za pravosodje in notranje zadeve, 9. in 10. marec 2023, https://www.consilium.europa.eu/sl/meetings/jha/2023/03/09-10/.

a. Razlogi za zadržanje

Trenutno (člen 8(2), (3) in (4) uredbe o vizumih) se mehanizem za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti lahko sproži v primeru:

- znatnega povečanja števila državljanov zadevne tretje države, ki jim je bil vstop zavrnjen ali za katere se ugotovi, da neupravičeno prebivajo na ozemlju države članice,
- znatnega povečanja števila **prošenj za azil državljanov zadevne tretje države, za katero je stopnja podeljevanja azila nizka**,
- zmanjšanja **sodelovanja pri ponovnem sprejemu z zadevno tretjo državo**,
- **povečanega tveganja ali neposredne grožnje** za javni red ali notranjo varnost držav članic, predvsem znatnega povečanja števila hudih kaznivih dejanj, povezanih z državljani zadevne tretje države,
- **neizpolnjevanja posebnih zahtev, ki so bile uporabljene za oceno primernosti podelitve izvzetja iz vizumske obveznosti** v primeru tretjih držav, ki so bile iz vizumske obveznosti izvzete na podlagi dialoga o liberalizaciji vizumskega režima.

Več držav članic meni, da so zgoraj navedeni razlogi za zadržanje preveč omejevalni, da bi zajeli številne primere, v katerih bi se lahko brezvizumski režim zlorabil in/ali povzročil nedovoljene migracije ali varnostna tveganja za EU.

Kar zadeva **nedovoljene migracije**, **neusklajenost vizumske politike** trenutno ni razlog za zadržanje. Posledično je lahko ovirana učinkovitost mehanizma za zadržanje pri obravnavanju primerov migrantov brez urejenega statusa, ki so potovali prek sosednjih tretjih držav, ki so izvzete iz vizumske obveznosti, kot je bilo mogoče nedavno opazovati na Zahodnem Balkanu.

Komisija namerava preučiti možnost, da bi kot nov razlog za zadržanje dodala neusklajenost vizumske politike, če bi ta lahko povzročila tveganje nedovoljenih migracij v EU. Takšen nov razlog bi omogočal sprožitev mehanizma za zadržanje v primerih, ko je neusklajenost vizumske politike tretje države, ki je izvzeta iz vizumske obveznosti, omogočila ali bi lahko omogočila nedovoljene vstope v EU državljanom tretjih držav, ki so v tej državi, ki je izvzeta iz vizumske obveznosti, zaradi brezvizumskih potovanj prisotni zakonito.

Kar zadeva **javni red in notranjo varnost**, trenutni razlog za zadržanje (člen 8(2), točka (d)) dopušča možnost sprožitve mehanizma za zadržanje v primeru povečanega tveganja za notranjo varnost držav članic, povezanega z državljani držav, ki so izvzete iz vizumske obveznosti. Vendar pa ne obravnava izrecno varnostnih tveganj, ki izhajajo iz **shem državljanstva za vlagatelje**, ki jih upravljajo države, izvzete iz vizumske obveznosti, ali iz **hibridnih groženj**.

Komisija namerava preučiti možnost razširitve področja uporabe trenutnega razloga javnega reda in varnosti, da bi zajela dodatne morebitne grožnje, ki izhajajo iz tretjih držav, ki so izvzete iz vizumske obveznosti, med drugim zlasti tiste, ki so povezane z upravljanjem **shem državljanstva za vlagatelje** in **hibridnimi grožnjami**.

Nazadnje, v sedanjem mehanizmu za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti ni upoštevana možnost, da bi **sporazumi o odpravi vizumske obveznosti** med EU in tretjimi državami določali razloge za zadržanje, ki niso predvideni v uredbi o vizumih, na primer za obravnavo okoliščin, ki so specifične za odnose med pogajalskima stranema. Če se EU odloči, da bo začasno prenehala uporabo sporazuma o odpravi vizumske obveznosti s tretjo državo (na ravni

mednarodnega prava), mora obstajati tudi možnost, da se začasno prenehanje določi na ravni prava Unije.

Za zagotovitev te možnosti in pravilne povezave med mehanizmom za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti in sporazumi EU o odpravi vizumske obveznosti **namerava Komisija preučiti možnost, da bi dodala sklicevanje na uporabo dodatnih razlogov za zadržanje, določenih v sporazumih o odpravi vizumske obveznosti**.

b. Pragova za sprožitev mehanizma

Mehanizem za zadržanje se lahko sproži, če se v primerjavi s prejšnjim letom ali letom pred podelitvijo izvzetja iz vizumske obveznosti **znatno poveča** število primerov nedovoljenega bivanja, prošenj za azil iz držav z nizko stopnjo podeljevanja azila in hudih kaznivih dejanj ali če se **zmanjša** sodelovanje pri ponovnem sprejemu.

Trenutno se **„znatno povečanje“** razlaga tako, da **presega 50 %**[27], **„nizka stopnja podeljevanja azila“** pa kot približno **3 ali 4-odstotna**[28]. Nedavne izkušnje kažejo, da ta pragova morda nista vedno ustrezna za obravnavo primerov nedovoljenih migracij, s katerimi se srečujejo države članice, kot je bilo navedeno v zadevnih razpravah v Svetu. Primer uradnega obvestila, ki ga je maja 2019 Komisiji poslala država članica[29], je pokazal, da pragov za sprožitev mehanizma za zadržanje ni bilo mogoče doseči kljub sporočenemu povečanju neutemeljenih prošenj za azil in hudih kaznivih dejanj državljanov države, izvzete iz vizumske obveznosti, ki so bili registrirani v tej državi članici. Več držav članic je v razpravah v Svetu menilo, da bi bilo treba ta pragova določiti na nižji ravni.

Da bi **Komisija** bolje obravnavala tveganje povečanja nedovoljenih migracij zaradi brezvizumskih potovanj, **bo preučila možnost prilagoditve pragov za sprožitev mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti**. Cilj bi moral biti ustvariti večji odvračilni učinek in večjo prožnost pri sprožitvi mehanizma, hkrati pa bi bilo treba še naprej zagotavljati pravno varnost in zadostno stopnjo predvidljivosti za tretje države ter odgovornost EU.

c. Postopek za zadržanje

Postopek za zadržanje sledi dvostopenjskemu pristopu: prvo devetmesečno zadržanje z izvedbenim aktom, ki se lahko z delegiranim aktom podaljša za še 18 mesecev[30]. Med začasnim zadržanjem bi morala Komisija z zadevno tretjo državo vzpostaviti *okrepljen dialog*, da bi našli ustrezno rešitev, ki bi odpravila okoliščine, ki so privedle do zadržanja izvzetja iz vizumske obveznosti. Da bi zmanjšali tveganje zdrsa v tretjo fazo postopka, tj. **prenehanje izvzetja iz vizumske obveznosti** in uvrstitev tretje države na seznam držav, ki potrebujejo vizum, bi lahko postopek poenostavili tako, da bi zadevni državi dali boljše možnosti za izvedbo zadovoljivih

[27] V dvomesečnem obdobju v primerjavi z enakim obdobjem prejšnjega leta ali v primerjavi z zadnjima dvema mesecema pred uvedbo izvzetja iz vizumske obveznosti za državljane tretje države, navedene v Prilogi II.

[28] Ta pragova sta določena v uvodnih izjavah 23 in 24 uredbe o vizumih.

[29] Država članica je poročala o povečanju naslednjih primerov v zvezi z državljani tretje države, ki je izvzeta iz vizumske obveznosti: povečanju števila zavrnitev vstopa, neutemeljenih prošenj za azil in kaznivih dejanj. Komisija je v svoji oceni ugotovila, da pogoji za sprožitev mehanizma v tem primeru niso bili izpolnjeni.

[30] Če ima EU z zadevno tretjo državo sklenjen sporazum o odpravi vizumske obveznosti, bi bilo treba v skladu s členom 218(9) Pogodbe o delovanju EU zadržati tudi uporabo tega sporazuma.

popravnih ukrepov. Poleg tega bi moralo biti za spoprijemanje z izrednimi razmerami, ko je potreben nujen odziv, mogoče določiti **nujni postopek** za sprožitev mehanizma za zadržanje.

Da bi bil postopek za zadržanje učinkovitejši in da bi se zagotovil ustrezen čas za odpravo okoliščin, ki so privedle do zadržanja, **namerava Komisija preučiti možnost podaljšanja trajanja dveh faz začasnega zadržanja**: npr. v prvi fazi bi zadržanje trajalo 12 mesecev namesto devet, v drugi fazi pa 24 namesto 18. V obeh fazah bi bilo zadržanje odpravljeno takoj, ko bi se v vmesnem času odpravile okoliščine, ki so privedle do zadržanja.

Možnost, da se izvzetje iz vizumske obveznosti prekliče z rednim zakonodajnim predlogom, če bi razlogi, ki so privedli do zadržanja, še naprej obstajali, bi ostala na koncu druge faze.

Da bi **Komisija** obravnavala izredne razmere, ki so posledica nenadnega povečanja nedovoljenih prihodov ali varnostnih tveganj, **namerava preučiti možnost uvedbe nujnega postopka za izvedbene akte, ki se začnejo uporabljati takoj**[31]. To bi Komisiji omogočilo, da v izredno nujnih ustrezno utemeljenih primerih zadrži izvzetje iz vizumske obveznosti pred posvetovanjem s pristojnim odborom[32]. Nujni postopek bi moral ostati mehanizem v skrajni sili, brez samodejnosti, pri vsaki odločitvi v zvezi s tem pa bi bilo treba še naprej ustrezno upoštevati splošne odnose med EU in zadevnimi tretjimi državami ter splošne politične razmere[33].

d. Obveznosti spremljanja in poročanja

Učinkovit mehanizem za zadržanje temelji na učinkovitem in ciljno usmerjenem spremljanju držav, ki so izvzete iz vizumske obveznosti. Vendar se s sedanjimi določbami uredbe o vizumih od Komisije zahteva, da spremlja in poroča le o državah, ki so na podlagi dialoga o liberalizaciji vizumskega režima pridobile brezvizumski dostop, in sicer za obdobje sedmih let po njegovi uspešni sklenitvi[34].

V skladu s pozivom Evropskega sveta z dne 9. februarja 2023 k okrepljenemu spremljanju držav, ki so izvzete iz vizumske obveznosti[35], in v skladu s pismom predsednice Ursule von der Leyen Evropskemu svetu z dne 20. marca 2023 bo Komisija od leta 2023 predstavila **novo strateško in celovito poročilo na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti**.

V novem poročilu na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti se bo še naprej v celoti ocenjevalo, ali države, ki so dialog o liberalizaciji vizumskega režima sklenile

---

[31] Kot je določeno v členu 8 Uredbe (EU) št. 182/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije.

[32] V navedenih primerih bi se akt predložil v mnenje pristojnemu odboru za vizumsko vzajemnost in vizumsko zadržanje, in sicer najpozneje 14 dni po sprejetju izvedbenega akta.

[33] V nujnem postopku bi bilo treba po potrebi upoštevati tudi postopke za začasno prenehanje uporabe sporazumov o odpravi vizumske obveznosti.

[34] Komisija je od uvedbe te obveznosti spremljanja in poročanja leta 2017 izdala pet poročil: COM(2017) 815 final (prvo poročilo), COM(2018) 856 final (drugo poročilo), COM(2020) 325 final (tretje poročilo), COM(2021) 602 final (četrto poročilo), COM(2022) 715 final/2 (peto poročilo).

[35] Izredno zasedanje Evropskega sveta (9. februar 2023) – sklepi, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/sl/pdf.

pred manj kot sedmimi leti, stalno izpolnjujejo zahteve za liberalizacijo vizumskega režima. Nadaljevalo se bo tudi poročanje o državah, ki so dialog o liberalizaciji vizumskega režima sklenile pred več kot sedmimi leti, skladno s **poročili o državah v okviru širitvenega svežnja**, vendar bo usmerjeno v specifične izzive in prednostne naloge, kot so usklajevanje vizumske politike, sheme državljanstva za vlagatelje in neutemeljene prošnje za azil.

Poleg tega bo poročilo zajemalo tudi druga **geografska območja zunaj sosedstva EU** s poudarkom na specifičnih državah, kjer se lahko pojavijo težave in kjer bo morda potrebno nadaljnje sodelovanje za reševanje specifičnih migracijskih in/ali varnostnih izzivov, ki bi jih bilo mogoče oceniti na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti.

Ta pristop bo uporabljen v naslednjem poročilu na podlagi mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti, v katerem bosta geografski in stvarni obseg prilagojena trenutnim prednostnim nalogam in potrebam. **Komisija namerava preučiti tudi možnost, da bi se ta novi pristop odražal v določbah o spremljanju in poročanju na podlagi mehanizma za zadržanje**.

4. ZAKLJUČEK

Vizumska politika EU je bistveni del schengenskega pravnega reda in eden najbolj cenjenih dosežkov integracije EU. Vizumska politika bi morala biti tudi v prihodnje orodje za spodbujanje stikov med ljudmi, turizma in podjetništva, obenem pa preprečevati varnostna tveganja in tveganja za nedovoljene migracije v EU. Obenem se vizumska politika nenehno razvija in se mora še naprej razvijati, da bi se lahko učinkovito spoprijela z novimi izzivi.

V zadnjih letih se je EU soočila s številnimi novimi in nastajajočimi izzivi, povezanimi z delovanjem njene vizumske politike, vključno s povečanim številom nedovoljenih migracij po zahodnobalkanski poti, zlorabo azilnega sistema s strani državljanov številnih držav iz različnih delov sveta, ki so izvzete iz vizumske obveznosti, in varnostnimi tveganji, ki izhajajo iz delovanja shem državljanstva za vlagatelje, ki jih upravljajo tretje države, izvzete iz vizumske obveznosti.

Ti in drugi dogodki so pokazali, da je treba začeti razmišljati o možnih načinih za krepitev nabora orodij vizumske politike s **spremenjenim mehanizmom za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti**. Komisija se veseli razprave z Evropskim parlamentom in Svetom o tem, kako najbolje doseči ta cilj. Razprava bi morala zajemati zlasti naslednje točke:

- potrebo po dodajanju novih razlogov za zadržanje, da se obravnavajo nove nastajajoče razmere, v katerih bi se lahko brezvizumski režim zlorabil in/ali povzročil nedovoljene migracije ali varnostna tveganja za EU,
- ali in kako najbolje prilagoditi pragova za sprožitev mehanizma za zadržanje dejanskim migracijskim in varnostnim tveganjem, o katerih poročajo države članice, s čimer bi dosegli večji odvračilni učinek in hitro obravnavali večje število tveganj, povezanih z brezvizumskimi potovanji,
- kako bi lahko postopek za zadržanje postal učinkovitejši in prožnejši,
- okrepitev obveznosti spremljanja in poročanja.

Komisija bo podlagi poglobljenega posvetovanja z Evropskim parlamentom in Svetom jeseni 2023 predstavila zakonodajni predlog za revizijo mehanizma za zadržanje izvzetja iz vizumske obveznosti iz člena 8 uredbe o vizumih.