EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.12.2025
COM(2025) 792 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

ÅTTONDE RAPPORTEN INOM RAMEN FÖR UPPHÄVANDEMEKANISMEN FÖR VISERINGAR

{SWD(2025) 429 final}

Åttonde rapporten om upphävandemekanismen för viseringar

Den åttonde rapporten om upphävandemekanismen för viseringar grundar sig på artikel 8 i förordning (EU) 2018/1806 (*viseringsförordningen*). Enligt artikel 8.4 i förordningen ska kommissionen säkerställa övervakningen av att de länder vars medborgare har erhållit viseringsfritt tillträde till EU till följd av en framgångsrikt slutförd dialog om viseringsliberalisering fortsatt uppfyller kraven för viseringsundantag. Rapporten omfattar år 2024 samt viktiga händelser under 2025. Rapporten åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar som beskriver alla relevanta aspekter för de länder och regioner som omfattas av rapporten.

Viseringsliberalisering är en viktig del av EU:s verktygslåda för samarbete med tredjeländer om migration, säkerhet och rättvisa. Den underlättar rörlighet och kontakter mellan människor. Den kan stimulera resor och turism och stärka affärsmässiga, sociala och kulturella band mellan EU-medborgarna och medborgarna i de tredjeländer som omfattas av liberaliseringen. Liberaliseringen kan också främja diplomatiska förbindelser och internationellt samarbete. Samtidigt har kommissionens övervakning av EU:s viseringsfria system visat att viseringsfria resor även kan medföra betydande migrations- och säkerhetsutmaningar, som måste hanteras.

Rapporten omfattar partnerländerna på västra Balkan och länderna i det östliga partnerskapet samt andra regioner utanför EU:s omedelbara grannskap (östra Karibien och Latinamerika). Den fokuserar på viseringsfria länder där specifika migrations- och/eller säkerhetsrelaterade frågor har identifierats, som skulle kunna bedömas enligt upphävandemekanismen för viseringar.

Denna rapport är inriktad på anpassning av viseringspolitiken, migration, gränsförvaltning och återtagande, säkerhetsfrågor och medborgarskapsfrågor. De viktigaste resultaten redovisas i rapporten, indelade efter huvudteman, medan landsspecifika rekommendationer ges i bilagan.

Anpassning av viseringspolitiken

Den geografiska närheten mellan partnerländerna på västra Balkan och länderna i det östliga partnerskapet och EU-medlemsstaternas territorium innebär att anpassningen av viseringspolitiken till EU:s viseringspolitik är av stor betydelse. Otillräcklig anpassning, både när det gäller förteckningen över länder som omfattas av viseringskrav och förfarandena för utfärdande av viseringar, kan leda till ökad irreguljär migration och säkerhetsrisker för EU.

Otillräcklig anpassning av viseringspolitiken gör det lättare för medborgare i tredjeländer som omfattas av EU:s viseringskrav, varav vissa utgör en hög migrationsrisk, att nå västra Balkan utan visering (vissa med falska resehandlingar) och därefter landvägen olagligt ta sig in i Schengenområdet, där de kan lämna in asylansökningar. Även tredjelandsmedborgare som har rest in i västra Balkan med giltiga viseringar har i vissa fall olagligt passerat unionens yttre gränser och ansökt om asyl, vilket väcker allvarliga farhågor om viseringsförfarandenas lämplighet i vissa partnerländer på västra Balkan.

Nordmakedonien är det enda partnerlandet på västra Balkan som har uppnått nästan fullständig anpassning till EU:s förteckning över länder som omfattas av viseringskrav, med endast en kvarstående skillnad jämfört med EU:s förteckning över länder som omfattas av viseringskrav.

Under 2024 och 2025 gjorde Serbien, Albanien, Kosovo* och Montenegro framsteg mot en ytterligare anpassning till EU:s förteckning över länder som omfattas av viseringskrav.

När det gäller Serbien och Albanien skedde detta i enlighet med deras åtaganden inom ramen för reformagendan[1]. Under 2024 minskade Serbien antalet avtal om viseringsfrihet med länder som omfattas av EU:s viseringskrav från sexton till tolv. Albanien minskade antalet avtal om permanent viseringsfrihet från åtta till sex och antalet säsongsundantag från viseringsskyldighet från sex till fem under 2024 och 2025.

Kosovos viseringspolitik började övervakas först 2024, när dess medborgare fick viseringsfritt tillträde till EU. Vid den tidpunkten hade Kosovo avtal om viseringsfrihet med 19 länder som omfattas av EU:s viseringskrav. Detta antal har sedan dess minskat till 17.

Efter tillbakagången i början av 2025 avskaffade Montenegro senare avtal om viseringsfrihet med fem länder och minskade antalet säsongsundantag från viseringsskyldighet från fyra till ett. Som ett resultat av detta minskade det totala antalet avvikelser mellan Montenegros och EU:s viseringspolitik från femton till nio.

Under 2025 tog Bosnien och Hercegovina ett steg tillbaka från tidigare framsteg på detta område. Bosnien och Hercegovina behöll antalet avtal om permanent viseringsfrihet på sju[2], men ökade antalet säsongsundantag från viseringsskyldighet från ett till tre. Som ett resultat av detta ökade antalet avvikelser mellan landets och EU:s viseringspolitik från åtta under 2024 till tio i dag.

Inga verkliga framsteg kunde observeras för länderna i det östliga partnerskapet. Moldavien och Ukraina har samma antal avtal om viseringsfrihet med länder som omfattas av EU:s viseringskrav som i slutet av 2024[3], nämligen elva respektive 15.

Georgien har för närvarande 26 avtal om viseringsfrihet med länder som omfattas av EU:s viseringskrav och har inte vidtagit några åtgärder för att ytterligare anpassa sig sedan 2022. Tvärtom tog Georgien ett steg tillbaka 2024 genom att bevilja viseringsfri inresa för medborgare från Kina. Georgien fortsätter också att föra en viseringspolitik som avviker avsevärt från EU:s regelverk, särskilt genom att tillåta inresa för medborgare från 17 länder som omfattas av viseringskrav både i EU och i Georgien, enbart på grundval av en visering eller ett uppehållstillstånd som utfärdats av ett av länderna i Gulfstaternas samarbetsråd (GCC).

---

* Denna beteckning påverkar inte ståndpunkter om Kosovos status och är i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 1244/1999 och med Internationella domstolens utlåtande om Kosovos självständighetsförklaring.

1 SWD(2024) 243 final – Kommissionens genomförandebeslut om godkännande av reformagendan och det fleråriga arbetsprogrammet inom ramen för reform- och tillväxtfaciliteten för västra Balkan – Kosovo.

2 Efter att Bosnien och Hercegovina införde viseringskrav för Oman i mars 2024 minskade antalet till sex, men när Vanuatu i december 2024 togs bort från EU:s förteckning över länder som omfattas av viseringsfrihet ökade antalet återigen till sju.

3 Moldavien upphävde ett avtal om viseringsfrihet 2025, men eftersom Vanuatu nu omfattas av viseringskrav i EU förblev antalet avvikelser för detta land oförändrat.

Viseringsfria angränsande partnerländer måste snarast göra betydande framsteg när det gäller att anpassa sina förteckningar över viseringsfria nationaliteter till EU:s förteckningar och att anpassa sina viseringsförfaranden till Schengenstandarderna. Detta innefattar att införa systematisk insamling av biometriska uppgifter, såsom digitala foton och fingeravtryck, som en del av viseringsansökningsförfarandet. Praxis som är oförenlig med EU:s regelverk, såsom att bevilja säsongsundantag från viseringsskyldighet och tillåta viseringsfri inresa på grundval av en visering eller ett uppehållstillstånd som utfärdats av ett tredjeland, måste upphöra.

I avvaktan på fullständig anpassning borde en tillfällig åtgärd att förvänta sig från viseringsfria angränsande partnerländer vara att man åtminstone mer noggrant granskar tredjelandsmedborgares viseringsfria inresor, i synnerhet från länder som utgör en risk i fråga om säkerhet eller irreguljär migration.

Migration, gränsförvaltning och återtagande

Den största utmaningen på detta område är fortfarande de ihållande irreguljära migrationsströmmarna till EU via västra Balkan, även om antalet har minskat avsevärt sedan 2023. Detta beror på gemensamma insatser från EU, dess medlemsstater och berörda EU-byråer samt partnerländerna på västra Balkan, särskilt inom ramen för EU:s handlingsplan för västra Balkan[4], som kommissionen lade fram i december 2022. Den huvudsakliga vägen på ”västra Balkanrutten” går genom Serbien och Bosnien och Hercegovina. Albanien och Nordmakedonien fungerar också, i mindre utsträckning, som transitländer. Under 2024 och 2025 blev den långa och svårkontrollerade gränsen mellan Bosnien och Hercegovina och Kroatien en viktig ingångsport för irreguljära migranter som reser genom västra Balkan mot EU.

Partnerländerna på västra Balkan kommer att behöva öka sina insatser för att bekämpa människohandel och ytterligare minska antalet irreguljära migranter som smugglas. Våldet i samband med människohandel med migranter har också ökat på västra Balkan. I Serbien verkar nätverk för smuggling av migranter med ökande intensitet och våld, och vissa grupper består nu delvis av medborgare från samma ursprungsländer som de irreguljära migranterna. Insatserna för att stärka politiken mot människohandel och den operativa kapaciteten på dessa områden måste intensifieras ytterligare.

Den betydande tillströmningen till Georgien av medborgare från Indien och i mindre utsträckning från andra länder i Asien och Mellanöstern väcker oro för potentiell irreguljär migration till EU, både landvägen och sjövägen.

Alla granskade partnerländer har ett regelbundet samarbete med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), däribland Bosnien och Hercegovina, som undertecknade ett statusavtal om Frontex med EU 2025[5]. De flesta av dem samarbetar också med Europeiska unionens asylbyrå (EUAA). EU:s och dess medlemsstaters fortsatta stöd genom tillhandahållande av utrustning, utbildning, utbyte av bästa praxis och gemensamma gränspatruller har gett konkreta operativa resultat.

---

4 EU:s handlingsplan för västra Balkan – Migration och inrikes frågor (inte översatt till svenska).

5 Statusavtal med Bosnien och Hercegovina – Migration och inrikes frågor (inte översatt till svenska).

Samarbetet om återtagande mellan EU:s medlemsstater och alla granskade partner bedömdes generellt som mycket gott, utan att några större problem rapporterades. Vissa svårigheter med återtagande konstaterades dock. Förseningar i behandlingen av framställningar om återtagande från Bosnien och Hercegovina och Kosovo berodde främst på bristande samarbete eller obstruktion från återvändandes sida, medan förseningarna i Ukrainas fall berodde på det pågående kriget.

Mindre problem rapporterades i samarbetet med Kosovo, där vissa vägranden att acceptera EU-resehandlingar registrerades, och med Moldavien, som i vissa fall vägrade att acceptera tredjelandsmedborgare som transiterade genom dess territorium.

När det gäller Serbien kvarstår också farhågorna om landets praxis att villkora utfärdandet av återvändandehandlingar med att en färdplan lämnas in i förväg. En annan långvarig och allvarlig farhåga, trots återtagandeavtalet mellan EU och Serbien, gäller Serbiens begränsade samarbete när det gäller återtagande av tredjelandsmedborgare som har transiterat genom dess territorium, även i fall där det finns trovärdiga bevis för transitering, såsom identitetshandlingar som utfärdats av serbiska myndigheter till asylsökande.

Alla dessa partner förväntas utan dröjsmål ta itu med de återstående olösta frågor som EU:s medlemsstater har identifierat när det gäller genomförandet av åtagandena om återtagande.

För Moldavien och Ukraina har samarbetet med Frontex om gränsförvaltning varit tillfredsställande under 2024 och 2025.

Ogrundade asylansökningar

Ogrundade asylansökningar som lämnas in av medborgare från partnerländer som är undantagna från viseringskravet fortsätter att utgöra en betydande utmaning för vissa EU-medlemsstater. Dessa ansökningar har vanligtvis mycket låga andelar som beviljas[6], vilket innebär en oproportionerlig belastning för de nationella asylsystemen. Mellan 2015 och första kvartalet 2025 lämnades 18 % av asylansökningarna i EU in av medborgare som omfattas av viseringsfritt tillträde till EU.

Antalet asylansökningar som lämnats in av denna kategori i EU:s grannskap har generellt sett minskat, men ansökningarna från Kosovo och i synnerhet Ukraina ökade betydligt under 2024 (6 785 respektive 28 350). När det gäller Albanien (7 140), Georgien (14 530), Moldavien (5 945), Nordmakedonien (3 435) och Serbien (3 270) minskade antalet ansökningar avsevärt under 2024 jämfört med 2023, men låg ändå kvar på en betydande nivå.

Samarbetspartner i EU:s omedelbara grannskap har gjort insatser för att mildra detta problem. Flera regeringar, däribland Albaniens, Georgiens och Kosovos, har sponsrat informationskampanjer för att öka allmänhetens medvetenhet om de rättigheter och skyldigheter som är förknippade med viseringsfria resor till EU. Ytterligare åtgärder omfattar införandet av utresekontroller av medborgare som reser till Schengenområdet (Albanien och Georgien) för att kontrollera att de uppfyller villkoren för inresa i Schengenområdet, samt utplacering av Frontex-

[6] Med undantag av Ukraina.

tjänstemän på internationella flygplatser (Georgien). Dessa initiativ har visat sig vara effektiva och bör bibehållas och utvidgas till andra partnerländer.

Som framgår av den sjunde rapporten om upphävandemekanismen för viseringar fortsätter antalet asylansökningar som lämnas in i EU av latinamerikanska länder som omfattas av viseringsfrihet att utgöra en betydande belastning för medlemsstaternas asylsystem. Mellan 2015 och första kvartalet 2025 utgjorde medborgare från latinamerikanska viseringsfria länder mer än hälften av alla asylansökningar som lämnades in av tredjelandsmedborgare som är undantagna från viseringskrav under denna period. År 2024 uppgick antalet ansökningar från Venezuela till 74 015, vilket innebär en fortsatt uppåtgående trend. Antalet ansökningar från Peru ökade också till 27 260. Ansökningarna från Colombia minskade, men i absoluta tal är de fortfarande oroande höga (51 615). Ansökningarna från Honduras (2 380), Nicaragua (2 475) och El Salvador (2 575) minskade också, men låg ändå kvar på betydande nivåer.

För att säkerställa hållbarheten i viseringsundantagen måste viseringsfria resor förbli strikt begränsade till kortare vistelser och får inte missbrukas för att lämna in asylansökningar i EU. I detta sammanhang kommer kommissionen och utrikestjänsten att fortsätta samarbeta med de mest berörda länderna för att förhindra missbruk av det viseringsfria systemet.

Frågor som rör allmän ordning och säkerhet, inbegripet kampen mot korruption och dokumentsäkerhet

Alla granskade länder upprätthöll ett nära samarbete med Europol och Eurojust. Partnerländerna på västra Balkan fortsatte att aktivt genomföra den gemensamma handlingsplanen för terrorismbekämpning för västra Balkan och undertecknade den nya gemensamma handlingsplanen den 30 oktober 2025[7].

Under 2024 fortsatte alla partnerländer på västra Balkan att samarbeta med Europol och medlemsstaterna, vilket ledde till betydande operativa resultat i kampen mot grov gränsöverskridande brottslighet, inklusive cyberattacker, smuggling av migranter och handel med narkotika och skjutvapen av organiserade kriminella grupper. Alla partnerländer på västra Balkan uppnådde konkreta och betydande resultat när det gäller att upplösa ett stort antal kriminella grupper.

Trots det pågående kriget har Ukraina fortsatt sitt intensiva samarbete med Europol i kampen mot terrorism, ekonomisk brottslighet, it-relaterad brottslighet, handel med skjutvapen, sprängämnen och CBRN-material[8] samt människohandel.

Vissa medlemsstater har rapporterat om nya rutter för olaglig handel med skjutvapen från Mellanöstern via Moldavien till EU.

Säkerhetsproblemen kvarstår i Georgien på grund av Rysslands inflytande, särskilt mot bakgrund av den snabba tillväxten av den ryska diasporan i landet. Sedan Rysslands angreppskrig mot

[7] Gemensam handlingsplan för att förebygga och bekämpa terrorism och våldsbejakande extremism för västra Balkan – Migration och inrikes frågor (inte översatt till svenska).

[8] CBRN står för kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära material.

Ukraina inleddes har cirka 160 000 ryska medborgare emigrerat till Georgien. Det finns en växande oro för att den ryska närvaron i Georgien kan utnyttjas för utländska påverkanskampanjer.

Kampen mot korruption var ett viktigt riktmärke som alla viseringsfria partnerländer i EU:s omedelbara grannskap accepterade under dialogerna om viseringsliberalisering. Fortsatt efterlevnad av detta riktmärke är en förutsättning för att bibehålla viseringsfria resor. De flesta granskade länder har respekterat detta krav, bland annat genom att genomföra åtgärder för att åtgärda de problem som tagits upp i tidigare rapporter om upphävandemekanismen för viseringar. Georgien har dock inte bara underlåtit att på ett adekvat sätt följa upp rekommendationerna om korruptionsbekämpning i den sjunde rapporten om upphävandemekanismen för viseringar, utan har också tagit ett steg tillbaka genom att avbryta vissa tidigare reformer på detta område.

När det gäller dokumentsäkerhet har alla granskade partnerländer, med undantag för Ukraina, helt fasat ut icke-biometriska pass. De sista icke-biometriska ukrainska passen utfärdades 2016 och löper ut 2026. Antalet som fortfarande är i omlopp är marginellt. Medlemsstaterna har dock rapporterat att medborgare från Albanien, Kosovo och Ukraina använder falska eller förfalskade handlingar, varav vissa har erhållits genom korruption, för att olagligt resa in i eller vistas i EU.

I Georgien, Kosovo, Serbien och Ukraina är möjligheten för enskilda personer att byta namn och erhålla nya identitetshandlingar, ibland upprepade gånger, fortfarande problematisk, eftersom detta kan användas för att undvika registreringar i Schengens informationssystem (SIS) och kringgå EU:s återvändande- eller inreseförbud. Denna sårbarhet bör åtgärdas av externa partner i samarbete med EU.

I Ukraina väcker praxis att inneha mer än ett giltigt biometriskt pass samt manuella ändringar av resehandlingar (t.ex. förlängning av giltighetstiden) allvarliga farhågor om dokumentens integritet och tillförlitlighet.

I Bosnien och Hercegovina och i Serbien rapporteras organiserade kriminella grupper vara inblandade i tillverkning och distribution av förfalskade identitetshandlingar, däribland pass och körkort från olika EU-medlemsstater. Särskilt i Serbien är omfattningen och sofistikeringen av dessa förfalskningar alarmerande, med vissa högkvalitativa förfalskade e-pass som kan kringgå moderna system för kontroll av identitetshandlingar.

Frågor om medborgarskap, inbegripet system för medborgarskap för investerare

Viseringsfria länder som tillämpar system för medborgarskap för investerare medför inneboende säkerhetsrisker genom att de potentiellt gör det möjligt för tredjelandsmedborgare, som annars skulle omfattas av viseringskrav, att kringgå standardiserade säkerhetskontroller och få tillträde till Schengenområdet genom förvärv av medborgarskap.

Sådana program medför allvarliga risker när det gäller irreguljär migration, säkerhetshot och skatteundandragande. Dessa risker är särskilt akuta när de kombineras med i) otillräcklig kontroll och tillbörlig aktsamhet, ii) avsaknaden av en verklig koppling mellan sökande och det land som beviljar medborgarskap, och iii) möjligheten att byta namn under eller efter processen.

Följaktligen utgör genomförandet av sådana program i sig en grund för att upphäva viseringsfriheten för tredjeländer enligt den reviderade upphävandemekanismen för viseringar.

Bland grannländerna förekommer sådana program fortfarande i Nordmakedonien, där nationell lagstiftning tillåter att medborgarskap beviljas utan krav på tidigare bosättning för personer som anses utgöra ett ”särskilt ekonomiskt intresse” för landet. Antalet medborgarskap som beviljats enligt denna bestämmelse är dock fortfarande marginellt (ett år 2023 och två år 2024).

Montenegro avslutade formellt sitt program den 31 december 2022. Myndigheterna har dock fortsatt att behandla ansökningar om medborgarskap som lämnats in innan programmet avslutades. Under 2024 fattade inrikesministeriet 1 282 beslut om att bevilja montenegrinskt medborgarskap till sökande och deras familjemedlemmar. I april 2025 var 29 ansökningar fortfarande under behandling.

Även om Serbien inte har något sådant program i strikt mening, finns det en bestämmelse i landets medborgarskapslag som gör det möjligt att bevilja medborgarskap ”i Republiken Serbiens intresse”. Denna bestämmelse gör det möjligt att bevilja medborgarskap utan krav på tidigare bosättning och utan att sökanden behöver avsäga sig sitt befintliga medborgarskap. Sedan 2022 har mer än 200 ryska medborgare erhållit serbiskt medborgarskap enligt denna klausul, och profilerna för flera av dessa personer har väckt oro från EU:s sida.

Liknande farhågor finns när det gäller Georgien. Även om antalet är mycket begränsat jämfört med det ordinarie förfarandet för att erhålla medborgarskap, kan förenklade naturaliseringsförfaranden användas av ryska medborgare för att erhålla medborgarskap. Både det serbiska och det georgiska fallet motiverar en närmare granskning för att avgöra om dessa metoder utgör ett missbruk. Som anges i kommissionens utvidgningspaket för 2025 kräver efterlevnaden av EU-rätten att kandidatländerna avskaffar befintliga system för medborgarskap för investerare och upphäver deras rättsliga grund[9].

I östra Karibien har system för medborgarskap för investerare funnits i många år i fem länder – Antigua och Barbuda, Dominica, Grenada, Saint Kitts och Nevis samt Saint Lucia. Dessa program utgör en betydande och fortlöpande utmaning av mycket större omfattning. Det uppskattas att omkring 107 000 pass har utfärdats genom de system som dessa länder tillämpar. Antalet ansökningar är fortsatt högt, med 13 113 ansökningar 2023 och 10 573 ansökningar 2024. Handläggningstiderna är korta och andelen avslag mycket låg – 2024 var andelen avslag till exempel 1,7 % i Antigua och Barbuda, 5,3 % i Saint Lucia och 6,5 % i Dominica – vilket väcker farhågor om huruvida förfarandena för säkerhet och tillbörlig aktsamhet är tillräckliga.

[9] Se dom av den 29 april 2025, kommissionen/Malta (Citoyenneté par investissement), C-181/23, ECLI:EU:C:2025:283. Den 29 april 2025 fann Europeiska unionens domstol att en medlemsstat bryter mot artikel 20 i EUF-fördraget och principen om lojalt samarbete som fastställs i artikel 4.3 i EU-fördraget när den inrättar och genomför ett naturaliseringssystem som bygger på ett transaktionsförfarande mellan den medlemsstaten och personer som lämnar in en ansökan inom ramen för det programmet, i slutet av vilket medborgarskap i den medlemsstaten och därmed status som unionsmedborgare i huvudsak beviljas i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar.

Som svar på de farhågor som EU[10] har uttryckt har de fem länderna i östra Karibien vidtagit vissa åtgärder, bland annat harmoniserat minimibeloppet för investeringar till 200 000 US-dollar, skärpt säkerhetskontrollerna och fastställt gemensamma standarder för informationsutbyte och öppenhet. Situationen fortsätter dock att väcka stor oro.

De viseringsfria ländernas system för medborgarskap för investerare utgör en icke försumbar säkerhetsrisk för Schengenområdet och kommer att granskas ytterligare inom den rättsliga ramen för den reviderade upphävandemekanismen för viseringar.

Georgiens bristande efterlevnad av andra viktiga riktmärken

Respekten för de grundläggande rättigheterna är ett av de viktigaste riktmärken som Georgien har åtagit sig att uppfylla under dialogen om viseringsliberalisering. Fortsatt efterlevnad av detta riktmärke är en förutsättning för att bibehålla rätten till viseringsfria resor.

I den sjunde rapporten om upphävandemekanismen för viseringar av den 6 december 2024 bedömde kommissionen att Georgien inte hade uppfyllt detta åtagande, särskilt genom antagandet av lagen om insyn i utländskt inflytande i maj 2024 och lagstiftningspaketet om familjevärderingar och skydd av minderåriga i september 2024. Båda initiativen ansågs strida mot grundläggande rättigheter och friheter, särskilt föreningsfriheten, mötesfriheten och yttrandefriheten samt rätten till privatliv. Det förstnämnda initiativet kunde användas mot det civila samhället och för att tysta oppositionspartier, och det sistnämnda införde diskriminerande begränsningar av utbildning samt offentliga debatter och sammankomster, vilket strider mot principen om icke-diskriminering. Kommissionen utfärdade därför särskilda rekommendationer där Georgien uppmanades att vidta följande åtgärder:

- Säkerställa och upprätthålla skyddet av alla medborgares grundläggande rättigheter, däribland föreningsfrihet, mötesfrihet och yttrandefrihet, rätten till privatliv, rätten att delta i offentliga angelägenheter och förbudet mot diskriminering.

- Undvika och upphäva all lagstiftning som begränsar grundläggande rättigheter och friheter, strider mot principen om icke-diskriminering eller bryter mot relevanta europeiska och internationella normer. I synnerhet upphäva lagen om insyn i utländskt inflytande och lagstiftningspaketet om familjevärderingar och skydd av minderåriga, samt ändra den nationella strategin och handlingsplanen för mänskliga rättigheter för att säkerställa fullständigt skydd av hbtqi-personers rättigheter.

Sedan dess har Georgien underlåtit att genomföra dessa rekommendationer och har i stället gått tillbaka ytterligare på viktiga områden som rör styrning och grundläggande rättigheter. Lagändringar, bland annat lagen om registrering av utländska agenter och ändringar av lagen om bidrag, grundlagen om politiska sammanslutningar av medborgare, lagen om administrativa överträdelser och lagen om radio- och tv-sändningar, har sammantaget begränsat det civila utrymmet och tystat avvikande röster, däribland från demonstranter, oppositionsrepresentanter,

[10] Liknande farhågor har uttryckts av Förenta staterna, Förenade kungariket och Kanada. De åtgärder som vidtagits syftar också till att tillmötesgå Förenta staternas krav. Medborgare i dessa länder omfattas för närvarande av viseringskrav för resor till Förenta staterna. Visa Waiver Program | Homeland Security.

organisationer i det civila samhället och oberoende medier. Detta har särskilt drabbat organisationer i det civila samhället och människorättsförsvarare, vilket har ökat olika hinder som försvårar deras verksamhet och därmed begränsar deras förmåga att bedriva sin verksamhet.

Den 14 juli 2025 påminde Europeiska kommissionen i ett brev till de georgiska myndigheterna om kravet på fortsatt efterlevnad av kraven för viseringsliberalisering och begärde en uppdatering om genomförandet av rekommendationerna i den sjunde rapporten om upphävandemekanismen för viseringar. I sitt svar informerade Georgien inte om några betydande framsteg när det gäller att ta itu med rekommendationerna om grundläggande rättigheter i den sjunde rapporten om upphävandemekanismen för viseringar. Följaktligen fortsätter Georgien att bryta mot de riktmärken som ligger till grund för det viseringsfria system som EU beviljat. Mot bakgrund av denna utveckling bör lämpliga åtgärder övervägas inom ramen för den reviderade upphävandemekanismen för viseringar.

Slutsats

Även om de flesta partnerländer i EU:s grannskap har vidtagit åtgärder för att ta itu med rekommendationerna i tidigare rapporter om upphävandemekanismen för viseringar, **kvarstår betydande utmaningar**.

Det **allvarligaste fallet gäller Georgien**, som har brutit mot ett flertal åtaganden som gjordes under dialogen om viseringsliberalisering och underlåtit att genomföra nästan alla rekommendationer i den sjunde rapporten om upphävandemekanismen för viseringar. Trots upprepade uppmaningar under de senaste åren att göra framsteg när det gäller anpassning av viseringspolitiken och förebyggande av korruption har Georgien till och med gått tillbaka ytterligare under 2024–2025, bland annat när det gäller skyddet av grundläggande rättigheter och friheter.

För de övriga partnerländerna på **västra Balkan och det östliga partnerskapet** är det fortfarande absolut nödvändigt att främja anpassningen av viseringspolitiken, både genom att harmonisera förteckningarna över tredjeländer som omfattas av viseringskrav och genom att se till att förfarandena för prövning och utfärdande av viseringar är helt förenliga med Schengenstandarderna. I avvaktan på fullständig anpassning bör partnerländerna på västra Balkan snarast stärka kontrollen av viseringsfria inresor av medborgare från tredjeländer som utgör en risk i fråga om irreguljär migration eller säkerhet.

Förebyggande av ogrundade asylansökningar bör förbli en prioritering för alla viseringsfria partnerländer, särskilt Albanien, Georgien, Kosovo och Moldavien. Bosnien och Hercegovina bör intensifiera sina insatser för att stärka gränsförvaltningen, samtidigt som fortsatt vaksamhet krävs när det gäller **medborgarskapspraxis i Georgien och Serbien**.

Utanför EU:s omedelbara grannskap utgör den fortsatta tillämpningen av system för medborgarskap för investerare i östra Karibien ett **bestående och allvarligt säkerhetsproblem**, vilket kan utgöra en grund för att upphäva viseringsfria resor enligt den reviderade upphävandemekanismen för viseringar.

Detaljerade landsspecifika rekommendationer finns i bilaga I.

Kommissionen kommer att fortsätta att **noga övervaka genomförandet av åtagandena om viseringsliberalisering** genom politiska dialoger på hög nivå, möten i kommittéerna för rättvisa, frihet och säkerhet samt sin regelbundna årliga rapportering inom ramen för upphävandemekanismen för viseringar och utvidgningspaketet.

Bilaga I: Rekommendationer i den åttonde rapporten om upphävandemekanismen för viseringar

Albanien

Albanien har vidtagit åtgärder för att ta itu med de flesta av kommissionens tidigare rekommendationer. Det krävs dock ytterligare framsteg på följande områden:

a) *Anpassning av viseringspolitiken*: Albanien måste som en prioriterad fråga ytterligare anpassa sin viseringspolitik till EU:s förteckning över tredjeländer som omfattas av viseringskrav, med särskilt fokus på de länder vars medborgare utgör en risk för EU i fråga om irreguljär migration och/eller säkerhet. Albanien bör också anpassa sina viseringsförfaranden till Schengenstandarderna, särskilt genom att införa insamling av biometriska uppgifter (inklusive digitalt foto och fingeravtryck) som en del av prövningen av viseringsansökningar. I avvaktan på fullständig anpassning bör Albanien upprätthålla och stärka kontrollen av tredjelandsmedborgare som är undantagna från viseringskravet, särskilt sådana som kommer från länder som utgör en risk i fråga om säkerhet eller irreguljär migration.

b) *Ogrundade asylansökningar*: Albanien måste upprätthålla och förstärka åtgärderna för att minska antalet ogrundade asylansökningar som dess medborgare lämnar in i EU:s medlemsstater, med särskild uppmärksamhet på ansökningar som lämnas in av ensamkommande barn.

c) *Förebyggande av olagliga vistelser*: Albanien måste upprätthålla och skärpa åtgärderna för att förhindra att albanska medborgare stannar kvar i Schengenområdet efter att deras vistelse har löpt ut.

d) *Utfärdande av viseringar och tillsyn av anställningar*: Albanien måste stärka screeningprocessen för viseringsansökningar som lämnas in av tredjelandsmedborgare från länder som utgör en risk för EU i fråga om irreguljär migration och/eller säkerhet. Landet bör också skärpa villkoren för utfärdande av sådana viseringar, förbättra övervakningen av anställningsförfaranden och stärka arbetsinspektionernas kapacitet.

e) *Bekämpning av falska identitetshandlingar*: Albanien måste intensifiera sina insatser för att upptäcka och förhindra användning och spridning av förfalskade albanska identitetshandlingar.

f) *Uppföljning av systemet för medborgarskap för investerare*: Albanien måste avstå från att inrätta och genomföra ett system för medborgarskap för investerare och upphäva den rättsliga grunden för ett sådant system genom att ändra medborgarskapslagen.

Bosnien och Hercegovina

Bosnien och Hercegovina har vidtagit vissa åtgärder för att ta itu med kommissionens tidigare rekommendationer. Det krävs dock ytterligare insatser inom följande prioriterade områden:

a) *Anpassning av viseringspolitiken*: Bosnien och Hercegovina måste snarast anpassa sin viseringspolitik ytterligare till EU:s förteckning över tredjeländer som omfattas av viseringskrav, med särskilt fokus på de länder vars medborgare utgör en risk för EU i fråga om irreguljär migration och/eller säkerhet.

b) *Kontroll av utfärdande av viseringar*: Myndigheterna måste förbättra kontrollen av viseringsansökningar som lämnas in av tredjelandsmedborgare från högriskländer och skärpa villkoren för utfärdande av viseringar till medborgare från sådana länder.

c) *Gränsförvaltning 1*: Bosnien och Hercegovina måste intensifiera sina insatser för att förbättra gränsförvaltningen, med särskild prioritet för att öka gränsvakternas kapacitet, ta itu med frågan om olagliga gränspassager och påskynda genomförandet av statusavtalet om Frontex genom att inleda fler gemensamma insatser i högriskområden vid landgränsen.

d) *Gränsförvaltning 2*: I avvaktan på en fullständig anpassning av viseringspolitiken är det viktigt att upprätthålla och stärka screeningen vid gränsen av ankommande tredjelandsmedborgare som är undantagna från viseringskravet. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt kontrollen av passens äkthet. Myndigheterna uppmanas starkt att proaktivt samarbeta med tredjeländer och flygbolag i denna fråga och att fortsätta arbetet med att inrätta system för utbyte av passageraruppgifter (API/PNR).

Georgien

Den 14 juli 2025 skickade Europeiska kommissionen ett formellt brev till de georgiska myndigheterna där man påminde om kravet på fortsatt efterlevnad av riktmärkena för viseringsliberalisering och begärde detaljerad information om genomförandet av rekommendationerna i den sjunde rapporten om upphävandemekanismen för viseringar.

I sitt svar informerade Georgien inte om **några betydande framsteg** när det gäller att ta itu med kommissionens rekommendationer. På de flesta områden **rapporterades inga korrigerande åtgärder**, och på flera andra områden har situationen **förvärrats ytterligare**.

Särskilt oroande är den fortsatta tillämpningen av lagstiftning, bland annat i) lagen om insyn i utländskt inflytande, ii) lagen om familjevärderingar och skydd av minderåriga, iii) lagen om registrering av utländska agenter och iv) ändringar av lagen om bidrag, lagen om politiska sammanslutningar, lagen om administrativa överträdelser, lagen om radio- och tv-sändningar och strafflagen, som **begränsar grundläggande rättigheter och friheter och strider mot Georgiens europeiska och andra internationella åtaganden**. I stället för att vidta korrigerande åtgärder har de georgiska myndigheterna **öppet försvarat dessa åtgärder**, åberopat nationell suveränitet och bortsett från de åtaganden som gjordes under dialogen om viseringsliberalisering.

Kommissionen drar därför slutsatsen att **Georgien har gått tillbaka avsevärt** när det gäller viktiga riktmärken för styrning och rättsstatsprincipen som låg till grund för beviljandet av viseringsfria resor. Georgien har också gått tillbaka när det gäller anpassning av viseringsbestämmelserna och kampen mot korruption. Denna situation **utgör ett tydligt fall av att landet frångår** de åtaganden som gjorts inom ramen för viseringsliberaliseringen och **undergräver det ömsesidiga förtroende** som det viseringsfria systemet bygger på.

Med tanke på att denna tillbakagång är **systematisk och avsiktlig** kommer kommissionen att överväga lämpliga åtgärder inom ramen för den reviderade upphävandemekanismen för viseringar. Enligt de nya reglerna kan upphävandet av viseringskravet i den första fasen riktas mot innehavare av diplomatpass och tjänstepass som utfärdats av de georgiska myndigheterna, som bär det huvudsakliga ansvaret för att inte ha vidtagit åtgärder för att ta itu med kommissionens rekommendationer. De nya reglerna säkerställer en enhetlig tillämpning av upphävandet i alla medlemsstater, eftersom bilaterala undantag från viseringskravet för innehavare av diplomatpass och tjänstepass inte längre kommer att vara möjliga när viseringskravet återinförs för dessa grupper på EU-nivå. I den andra fasen kan upphävandet utvidgas till att omfatta hela befolkningen om de georgiska myndigheterna inte åtgärdar problemen. I slutändan kan Georgien förlora sin viseringsfria status helt och hållet och överföras till bilaga I till viseringsförordningen (förteckningen över tredjeländer som omfattas av viseringskrav).

Georgien måste också omedelbart upphöra med att bevilja viseringsfri inresa för medborgare från 17 länder som omfattas av viseringskrav både i EU och i Georgien, på grundval av en visering eller ett uppehållstillstånd utfärdat av ett av länderna i Gulfstaternas samarbetsråd (GCC).

Kosovo

Kosovo fortsätter överlag att uppfylla kraven för viseringsliberalisering. Det krävs dock ytterligare insatser för att följa upp följande kvarstående frågor:

a) *Anpassning av viseringspolitiken*: Kosovo måste anpassa sin förteckning över tredjeländer som omfattas av viseringskrav till EU:s förteckning. I avvaktan på fullständig anpassning bör Kosovo upprätthålla och förstärka kontrollen av resenärer som är undantagna från viseringskravet och som utgör en potentiell risk i fråga om migration och/eller säkerhet. Kosovo bör också anpassa sina viseringsförfaranden till Schengenstandarderna, särskilt genom att införa insamling av biometriska uppgifter (inklusive digitalt foto och fingeravtryck) som en del av prövningen av viseringsansökningar.

b) *Hantering av ogrundade asylansökningar*: Kosovo måste stärka initiativen i samarbete med EU:s medlemsstater för att övervaka och begränsa antalet ogrundade asylansökningar som lämnas in av dess medborgare i EU. Landet bör också upprätthålla och anpassa den pågående informationskampanjen för att upplysa medborgarna om deras rättigheter och skyldigheter enligt det viseringsfria systemet med EU.

c) *Stärkande av dokumentsäkerheten*: Kosovo måste stärka åtgärderna för att förhindra utfärdande av identitets- och resehandlingar under falska identiteter och förbättra upptäckten av förfalskade handlingar. Landet bör säkerställa samarbete med medlemsstaterna när det gäller personer som är registrerade i Schengens informationssystem (SIS) och som kan komma att ansöka om resehandlingar med ändrade namn. Det fortsatta samarbetet med Interpol om förlorade och stulna handlingar bör upprätthållas, parallellt med ett fullständigt genomförande av den nya lagen och den administrativa instruktionen om identitetskort för att förbättra den övergripande dokumentsäkerheten.

d) *Skydd av minoritetsgrupper*: Kosovo bör fortsätta att göra konkreta förbättringar när det gäller att skydda minoritetsgruppers rättigheter.

Moldavien

Moldavien har vidtagit åtgärder för att ta itu med kommissionens tidigare rekommendationer. Det krävs dock ytterligare framsteg, särskilt på följande områden:

a) *Anpassning av viseringspolitiken*: Moldavien måste anpassa sin viseringspolitik till EU:s förteckning över länder som omfattas av viseringskrav, särskilt vad gäller länder som utgör en risk för EU i fråga om irreguljär migration eller säkerhet. I avvaktan på fullständig anpassning bör Moldavien upprätthålla och förstärka den noggranna screeningen av tredjelandsmedborgare som är undantagna från viseringskravet, särskilt sådana som kommer från högriskländer.

b) *Ogrundade asylansökningar*: Moldavien måste intensifiera sina insatser för att komma till rätta med de fortsatta ogrundade asylansökningarna från moldaviska medborgare i EU:s medlemsstater. Detta kan innefatta riktade informationskampanjer som är anpassade till relevanta migrantprofiler, samt införande av utresekontroller vid gränserna för att förbättra spårningen och avskräckningen.

Montenegro

Montenegro har tagit itu med några av kommissionens tidigare rekommendationer, särskilt genom att minska förteckningen över viseringsfria länder som omfattas av viseringskrav för EU och genom att fortsätta att övervaka de återstående ansökningarna om medborgarskap. Följande frågor återstår dock att ta itu med:

a) *Anpassning till EU:s viseringsförteckning*: Montenegro måste anpassa sin viseringspolitik till EU:s förteckning över tredjeländer som omfattas av viseringskrav. **Montenegro får inte bevilja fler säsongsundantag från viseringsskyldighet, inte heller för de länder som har tagits bort från förteckningen över länder som omfattas av permanent viseringsfrihet.** Montenegro bör också anpassa sina viseringsförfaranden till Schengenstandarderna, särskilt genom att införa insamling av biometriska uppgifter (inklusive digitalt foto och fingeravtryck) som en del av prövningen av viseringsansökningar.

Under tiden måste Montenegro genomföra riktade säkerhetsåtgärder, såsom förstärkt screening av ankommande personer som är undantagna från viseringskravet, och dokumentera hur effektiva dessa åtgärder är när det gäller att minska risken i fråga om irreguljär migration och säkerhet.

b) *Infrastruktur för viseringsansökningar*: Som förberedelse för övergången till en reviderad viseringspolitik bör Montenegro utöka sin kapacitet att utfärda viseringar genom att digitalisera delar av processen för utfärdande av viseringar, så att medborgare i länder som för närvarande är undantagna från viseringskravet kan ansöka om visering när undantaget upphävs. Detta kommer att underlätta den administrativa handläggningen och stödja anpassningen av politiken.

c) *Uppföljning av systemet för medborgarskap för investerare*: Montenegro måste se till att den rättsliga grunden för systemet upphävs och att alla pågående ansökningar inom ramen för det nu avskaffade systemet behandlas i enlighet med de högsta säkerhetsstandarderna. **Dessutom måste eventuella fall av medborgarskap som tidigare beviljats genom detta system till personer som omfattas av internationella restriktiva åtgärder granskas och återkallas där så är lämpligt.**

Nordmakedonien

Nordmakedonien fortsätter att uppvisa ett tillfredsställande samarbete på områdena migration, gränsförvaltning och säkerhet. Vissa åtgärder har vidtagits för att följa kommissionens tidigare rekommendationer om förvärv av medborgarskap på grund av särskilda ekonomiska intressen. Ytterligare insatser krävs för att ta itu med följande viktiga frågor:

a) *Anpassning av viseringspolitiken*: Nordmakedonien måste slutföra anpassningen av sin viseringspolitik till EU:s förteckning över tredjeländer som omfattas av viseringskrav. Nordmakedonien bör också anpassa sina viseringsförfaranden till Schengenstandarderna, särskilt genom att införa insamling av biometriska uppgifter (inklusive digitalt foto och fingeravtryck) som en del av prövningen av viseringsansökningar.

b) Nordmakedonien bör rapportera om genomförandet och effektiviteten av de ytterligare screeningåtgärder som tillämpas på turkiska medborgare som anländer till landet, särskilt vad gäller irreguljär migration och säkerhetsrisker.

c) *Överträdelser av vistelsetiden*: För att minska den ihållande förekomsten av nordmakedoniska medborgare som stannar kvar i Schengenområdet efter att deras visering har gått ut måste myndigheterna genomföra riktade initiativ, bland annat informationskampanjer om villkoren för viseringsfrihet och ett förstärkt samarbete med medlemsstaterna.

d) *System för medborgarskap för investerare*: Nordmakedonien måste avskaffa systemet och upphäva dess rättsliga grund, tillhandahålla information om de ansökningar som redan lämnats in enligt bestämmelsen om ”särskilt ekonomiskt intresse” och se till att alla sådana ansökningar genomgår noggranna bakgrundskontroller.

Serbien

Serbien har vidtagit åtgärder för att ta itu med kommissionens tidigare rekommendationer. Det krävs dock ytterligare framsteg på flera viktiga områden, särskilt vad gäller migration, viseringspolitik och förvärv av medborgarskap. Följande frågor måste följas upp:

a) *Anpassning av viseringspolitiken*: Serbien måste ytterligare anpassa sin viseringspolitik till EU:s förteckning över tredjeländer som omfattas av viseringskrav, med särskilt fokus på de länder vars medborgare utgör en förhöjd risk för irreguljär migration eller ett säkerhetshot mot EU. Serbien bör också anpassa sina viseringsförfaranden till Schengenstandarderna, särskilt genom att införa insamling av biometriska uppgifter

(inklusive digitalt foto och fingeravtryck) som en del av prövningen av viseringsansökningar. I avvaktan på fullständig anpassning bör Serbien fortsätta att stärka screeningåtgärderna för tredjelandsmedborgare som är undantagna från viseringskravet, särskilt från högriskländer.

b) *Förfaranden för utfärdande av viseringar*: Serbien måste förbättra screeningen av viseringsansökningar som lämnas in av medborgare från länder som anses utgöra en risk i fråga om irreguljär migration eller säkerhet. Parallellt med detta bör reglerna för utfärdande av viseringar till sådana medborgare skärpas för att säkerställa bättre kontroll och överensstämmelse med EU:s standarder.

c) *Genomförande av återtagandeskyldigheter*: Serbien måste fullt ut genomföra klausulen om tredjelandsmedborgare i återtagandeavtalet mellan EU och Serbien, särskilt i fall där tredjelandsmedborgare har transiterat genom serbiskt territorium och sådan transitering är bevisligen dokumenterad.

d) *Medborgarskapspraxis*: Serbien måste avstå från att bevilja medborgarskap enligt påskyndade eller förenklade förfaranden till medborgare från länder som utgör en risk för EU i fråga om irreguljär migration eller säkerhet. Dessutom bör en adekvat och grundlig säkerhetsscreening säkerställas för alla sökande, även inom ramen för det ordinarie naturaliseringsförfarandet.

Ukraina

Sammantaget fortsätter Ukraina att uppfylla kraven i ramen för viseringsliberalisering och har vidtagit åtgärder för att följa upp flera av kommissionens tidigare rekommendationer. Det krävs dock ytterligare insatser, där så är möjligt med tanke på de pågående krigsrelaterade utmaningarna, särskilt följande:

a) *Anpassning av viseringspolitiken*: Ukraina måste anpassa sin viseringspolitik till EU:s förteckning över tredjeländer som omfattas av viseringskrav, med särskilt fokus på länder vars medborgare utgör en risk för EU i fråga om irreguljär migration eller säkerhet.

b) *Dokumentsäkerhet*: Ukraina uppmuntras att göra större insatser för att ta itu med frågan om användning av falska handlingar, inbegripet men inte begränsat till pass.

c) *Korruptionsbekämpning*: Ukraina uppmanas att fortsätta stärka sin ram för korruptionsbekämpning genom att ytterligare utveckla en trovärdig och konsekvent historik av utredningar, åtal och fällande domar i korruptionsrelaterade fall.

Latinamerika

Åtgärder mot personer som stannar kvar efter att deras visering har gått ut och ogrundade asylansökningar: Även om de berörda latinamerikanska länderna har gjort ökade insatser, bör de vidta ytterligare åtgärder för att minska antalet personer som stannar kvar efter att deras visering har gått ut och ogrundade asylansökningar som lämnas in av deras medborgare i EU. Sådana åtgärder, som redan vidtas av vissa länder, bör om möjligt omfatta kontroller vid avresan,

informationskampanjer för att informera medborgarna om deras rättigheter och skyldigheter enligt det viseringsfria systemet med EU, samt andra åtgärder som kan överenskommas antingen med EU eller bilateralt med EU:s medlemsstater.

Länder i östra Karibien som tillämpar system för medborgarskap för investerare

Tillämpningen av system för medborgarskap för investerare i länder som är befriade från viseringskrav i EU utgör ett allvarligt säkerhetsproblem. Ett system där medborgarskap beviljas i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar, utan att den berörda personen har någon verklig anknytning till det tredjelandet, utgör en potentiell grund för att upphäva viseringsfriheten enligt den reviderade upphävandemekanismen för viseringar. Berörda länder i östra Karibien bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra adekvat säkerhetskontroll av sökande, i avvaktan på att dessa system avskaffas.