



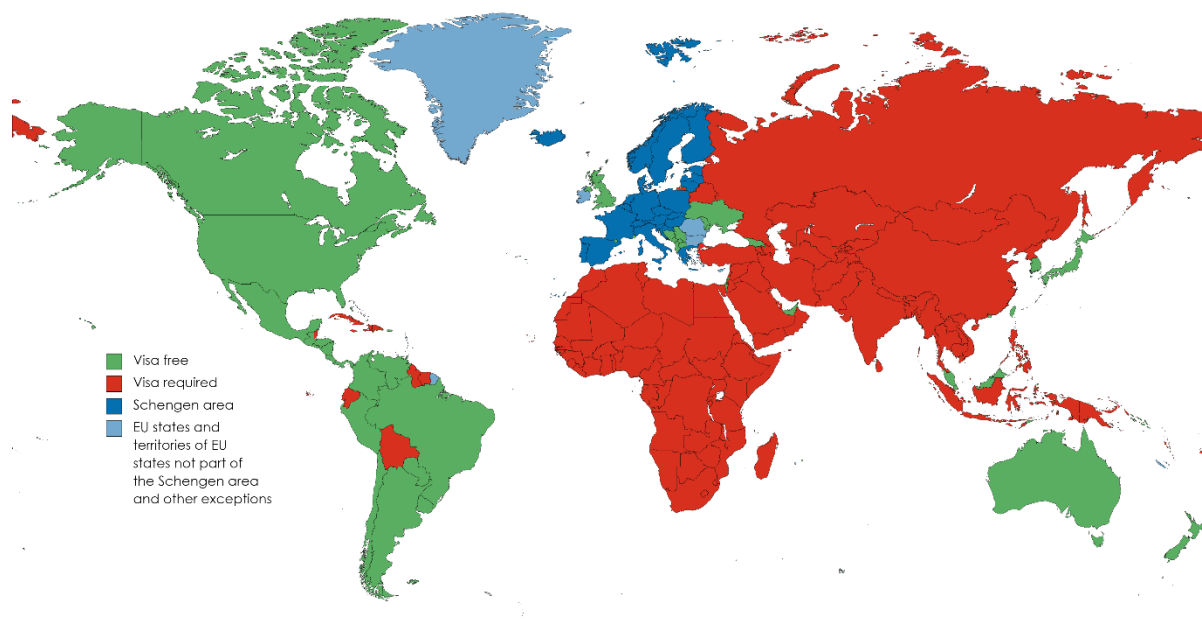
Bruxelles, den 30.5.2023
COM(2023) 297 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

om overvågningen af EU's visumfrie rejseordninger

1. INDLEDNING

EU har i øjeblikket en **visumfri rejseordning med 61 tredjelande**¹. Denne ordning gør det muligt for statsborgerne fra disse lande at rejse ind i Schengenområdet med henblik på kortvarige ophold på op til 90 dage inden for en periode på 180 dage uden visum. EU's visumfritagelsespolitik er baseret på princippet om gensidighed på visumområdet. Visumfri indrejse har store fordele for statsborgerne på begge sider af grænsen og styrker forbindelserne med EU's partnere yderligere.



Af de 60 tredjelande, der har en visumfri ordning med EU, har 25 lande² **aftaler om visumfritagelse** med EU, mens otte lande opnåede visumfrie ordninger som følge af en vellykket afslutning af en **dialog om visumliberalisering** (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Nordmakedonien, Serbien, Georgien, Moldova og Ukraine). De resterende lande opnåede visumfritagelse i overensstemmelse med den første harmonisering af EU's regler på området (Rådets forordning (EF) nr. 539/2001)³. Den 19. april 2023 nåede Rådet og Europa-

¹ Herunder to særlige administrative regioner af Kina (Hongkong og Macao) og en territorial myndighed, der ikke er anerkendt som stat af mindst én EU-medlemsstat (Taiwan), samt senest pr. 1. januar 2024 Kosovo*. Som opført i bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1806 af 14. november 2018 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, EUT L 303 af 28.11.2018, s. 39.

² Antigua og Barbuda, Bahamas, Barbados, Brasilien, Colombia, Dominica, Grenada, Kiribati, Marshalløerne, Mauritius, Mikronesien, Palau, Saint Kitts og Nevis, Saint Lucia, San Vincent og Grenadinerne, Samoa, Seychellerne, Salomonøerne, Østtimor, Tonga, Trinidad og Tobago, Tuvalu, De Forenede Arabiske Emirater og Vanuatu.

³ Andorra, Argentina, Australien, Brunei, Canada, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Den Hellige Stol, Honduras, Israel, Japan, Malaysia, Mexico, Monaco, New Zealand, Nicaragua, Panama, Paraguay, San Marino, Singapore, Sydkorea, De Forenede Stater, Uruguay og Venezuela. Det Forenede Kongerige blev tilføjet på listen i 2019 efter landets udtræden af Den Europæiske Union (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/592 af 10. april 2019 om ændring af forordning (EU) 2018/1806 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, for så vidt angår Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen, EUT L 103I af 12.4.2019, s. 1).

Parlamentet desuden til enighed om at indrømme visumfritagelse for statsborgere fra Kosovo efter en vellykket dialog om visumliberalisering. Fritagelsen vil træde i kraft senest den 1. januar 2024⁴.

Samlet set giver visumfri indrejse fortsat **betydelige økonomiske, sociale og kulturelle fordele** for EU's medlemsstater og for tredjelande, og det er et vigtigt redskab til at **fremme turismen og erhvervslivet**. Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) skønner, at rejse- og turismesektorerne alene tegnede sig for ca. 7 % af den globale eksport i 2019 og samme år bidrog til ca. 4,4 % af OECD-landenes samlede BNP⁵.

Samtidig udgør EU's fælles visumpolitik en integreret del af Schengenreglerne og har som et centralt mål at **imødegå sikkerhedsrisici og risici for irregulær migration for Schengenområdet**.

Kommissionens overvågning af EU's visumfrie ordninger, herunder dens rapporter inden for rammerne af visumsuspensionsmekanismen⁶, har ikke desto mindre vist, at visumfri indrejse kan føre væsentlige migrations- og sikkerhedsmæssige udfordringer med sig.

Navnlig kan en utilstrækkelig **tilpasning af nationale visumregler** til EU's visumpolitik gøre et visumfrit land til et transitcenter for irregulære indrejser til EU, navnlig for lande i EU's umiddelbare nærhed. Visumfri indrejse kan også føre til en øget **irregulær migration** i form af ophold på mere end 90 dage for rejsende uden visumpligt eller et højt antal asylansøgninger fra statsborgere fra visumfrie tredjelande, for hvilke asylankendelsesprocenten er lav (**grundløse asylansøgninger**).

Desuden kan **statsborgerskabsordninger for investorer**, som anvendes i tredjelande med visumfri adgang til EU, føre til sikkerhedsrisici eller -trusler for EU, herunder risici vedrørende infiltration af organiseret kriminalitet, hvidvaskning af penge, skatteunddragelse og

* Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2023/850 af 19. april 2023 om ændring af forordning (EU) 2018/1806 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (Kosovo (Denne betegnelse indebærer ingen stillingtagen til Kosovos status, og den er i overensstemmelse med UNSCR 1244/1999 og ICJ's udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring)), EUT L 110 af 25.4.2023, s. 1.

⁵ https://www.oecd.org/cfe/tourism/Safe-and-seamless-travel-and-improved-traveller-experience-OECDReport-for-the-G20-TWG_merged.pdf.

⁶ I henhold til artikel 8, stk. 4, i forordning (EU) 2018/1806 overvåger Kommissionen den fortsatte overholdelse af de specifikke krav, der er baseret på artikel 1, og som blev anvendt ved vurderingen af hensigtsmæssigheden af en visumfritagelse til de tredjelande, hvis statsborgere, når de indrejser på medlemsstaters område, er blevet indrømmet fritagelse fra visumpligt som følge af en vellykket afslutning af en visumliberaliseringsdialog mellem Unionen og det pågældende tredjeland. Med henblik herpå har Kommissionen siden 2017 vedtaget fem rapporter inden for rammerne af mekanismen til suspension af visumfritagelsen, der dækker de visumfrie partnere på Vestbalkan (Albanien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Nordmakedonien og Serbien) og i det østlige partnerskab (Georgien, Moldova og Ukraine). Desuden overvåger Kommissionen regelmæssigt visumfrie ordninger med andre tredjelande i forbindelse med muligheden for at udløse suspensionsmekanismen på Kommissionens eget initiativ i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning (EU) 2018/1806.

korruption⁷, og muliggøre visumfri adgang til EU for tredjelandsstatsborgere, der ellers vil skulle have visum.

Desuden er EU's sikkerhed og ydre grænser blevet alvorligt påvirket af nylige geopolitiske hændelser, som har gjort det tydeligt, at visse udenlandske aktørers handlinger kan udgøre en alvorlig trussel mod EU's sikkerhedsinteresser. EU bør være godt rustet til at reagere hurtigt på en bred vifte af potentielle sikkerhedsrisici i fremtiden, herunder **hybride trusler**.

For at tage fat på disse udfordringer og forebygge disse risici på effektiv vis bør de nuværende regler i artikel 8 i forordning (EU) 2018/1806 ("visumforordningen") om **overvågning** af, hvordan visumfrie ordninger med tredjelande fungerer, og om **suspension** af visumfritagelser i tilfælde af en øget irregulær migration eller sikkerhedsrisiko ("**visumsuspensionsmekanismen**"), tages op til fornyet vurdering og forbedres. Kriterierne for udløsning af mekanismen skal være fyldestgørende og tydelige, men samtidig tilpas fleksible til at gøre det muligt at anvende mekanismen effektivt og hurtigt, når det er nødvendigt. Sådanne kriterier vil medvirke til at løse de mange udfordringer ved visumfri indrejse i en geopolitisk kontekst i konstant udvikling.

I de første måneder af 2023 drøftede Rådet for Retlige og Indre Anliggender på initiativ fra det svenske formandskab en mulig revision af disse regler og navnlig **visumsuspensionsmekanismen**, som mødte bred tilslutning fra medlemsstaterne. Anledningen til disse drøftelser var en stigning i antallet af irregulære grænsepassager til EU via Vestbalkanruten, som delvist var knyttet til en manglende tilpasning til EU's visumpolitik fra visse nabolandes side (se punkt 2a nedenfor), og som gav anledning til overvejelser om behovet for at revidere visumsuspensionsmekanismen. I sin skrivelse til Det Europæiske Råd af 20. marts 2023 anerkendte kommissionsformand Ursula von der Leyen disse drøftelser og erklærede, at "*Kommissionen vil styrke sit tilsyn med tilpasningen af visumpolitikken og forelægge en omfattende rapport, der baner vejen for et lovgivningsforslag om ændring af mekanismen til suspension af visumfritagelsen*".

Med henblik på at fremlægge et lovgivningsforslag i efteråret 2023 er det Kommissionens hensigt at høre Europa-Parlamentet og Rådet for at finde frem til de vigtigste udfordringer inden for irregulær migration og sikkerhed forbundet med de visumfrie ordningers funktion og til de største mangler i den nuværende visumsuspensionsmekanisme samt mulige måder at håndtere dem på, navnlig gennem en **revision af visumforordningens artikel 8**.

2. UDFORDRINGER VED DE VISUMFRIE ORDNINGER

a. Tilpasning til EU's visumpolitik

I 2022 indberettede Frontex 144 118 irregulære grænsepassager ved EU's ydre grænser foretaget af personer, der ankom via Vestbalkanruten⁸, hvilket var mere end dobbelt så mange

⁷ Se også rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 23.1.2019 om ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer i Den Europæiske Union (COM(2019) 12 final).

⁸ Med Vestbalkanruten henvises der til irregulære indrejser i EU gennem Albanien, Bosnien-Hercegovina, Kosovo, Montenegro, Nordmakedonien eller Serbien.

som i 2021. Denne stigning var delvist forårsaget af, at tredjelandsstatsborgere rejste visumfrit ind i Vestbalkan og fortsatte videre til EU⁹.

De visumfrie indrejser i Vestbalkan fra statsborgere fra lande, der ikke har visumfrie ordninger med EU, medvirkede til stigningen i irregulære grænsepassager til EU i 2022. Dette øgede presset på asylsystemerne i visse medlemsstater i en tid præget af en generel stigning i antallet af asylansøgninger.

I den forbindelse fremlagde Kommissionen den 5. december 2022 en **EU-handlingsplan om Vestbalkan**, der har tilpasning til EU's visumpolitik som en af sine grundpæjler, og den 6. december 2022 vedtog Kommissionen den femte rapport inden for rammerne af visumsuspensionsmekanismen¹⁰. Heri gentog Kommissionen, at manglende tilpasning til EU's visumpolitik bør tackles som en prioriteret opgave for alle Unionens partnere på Vestbalkan.

Under dialogerne om visumliberalisering stod sikring af en effektiv migrations- og grænseforvaltning som et centralt krav, men tilpasningen til EU's visumpolitik blev ikke behandlet specifikt. Dette spørgsmål har siden vist sig at være en afgørende forudsætning, for at disse visumfrie ordninger kan fungere på bæredygtig vis.

Dette budskab blev bekræftet på højeste politiske niveau i Det Europæiske Råds konklusioner¹¹ fra februar 2023, hvori det blev understreget, at **nabolandenes tilpasning til visumpolitikken er af presserende og afgørende betydning for migrationsstyringen** og for, at visumfrie ordninger generelt kan fungere godt og være ved, hvor det er relevant. Rådet opfordrede også til at styrke overvågningen af nabolandenes visumpolitikker.

Tilpasning til visumpolitikken: Serbiens tilfælde

Stigningen i antallet af irregulære grænsepassager til EU via Vestbalkanruten i 2022 skyldtes til dels, at Serbien ikke havde tilpasset sin visumpolitik til EU's visumpolitik. I 2022 havde Serbien visumfrie ordninger med 24 tredjelande, hvis statsborgere skulle have visum for at kunne rejse ind i EU. Statsborgere fra nogle af disse lande, navnlig Burundi, Cuba, Indien og Tunesien, ankom visumfrit til Serbien og forsøgte derefter at rejse ulovligt ind i EU.

Dette spørgsmål gav anledning til en omgående og omfattende dialog mellem Kommissionen og de serbiske myndigheder.

Som et resultat af dette samarbejde og disse koordineringsbestræbelser reagerede Serbien prompte mellem oktober 2022 og april 2023 og gjorde væsentlige fremskridt med hensyn til at tilpasse sig til EU's visumpolitik, idet landet ophævede sine visumfrie ordninger med Burundi,

⁹ Det drejede sig primært om tunesiske, cubanske og burundiske statsborgere, som ankom via Serbien, indiske statsborgere, som ankom via Serbien og Albanien, og tredjelandsstatsborgere med bopæl i De Forenede Arabiske Emirater, som ankom via Albanien og Montenegro, sådan som det blev rapporteret i EU-handlingsplanen om Vestbalkan: https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf.

¹⁰ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, Femte rapport inden for rammerne af mekanismen til suspension af visumfritagelsen, COM(2022) 715 final/2.

¹¹ Ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd (9. februar 2023) — Konklusioner, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/da/pdf>.

Tunesien, Guinea-Bissau, Indien, Bolivia og Cuba¹², og tog skridt til senest i slutningen af 2023 at vedtage en visumtilpasningsplan, som vil omfatte en tidsplan for en fuldstændig tilpasning til EU's visumpolitik.

Indtil videre har alle EU's partnere på Vestbalkan overholdt deres tilsagn om at tilpasse deres visumpolitikker. Kommissionen glæder sig over **Serbiens** beslutning om at genindføre visumpligten i ovennævnte tilfælde og over **Montenegros** beslutning om at genindføre visumpligt for cubanske statsborgere og for tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i De Forenede Arabiske Emirater (i henholdsvis januar og april 2023). Kommissionen glæder sig ligeledes over **Albaniens** beslutning om ikke at forny den sæsonbestemte visumfritagelse for statsborgere fra Egypten, Indien og Rusland samt **Nordmakedoniens** beslutning om at genindføre visumpligt for statsborgere fra Botswana, Cuba og Aserbajdsjan.

Disse beslutninger udgør **vigtige og kærkomne skridt hen imod målet om at reducere irregulære indrejser i EU** langs Vestbalkanruten, om end der stadig er vigtige udfordringer at tage fat på.

Kommissionen forventer, at alle de af EU's nabolande, der har visumfrie ordninger med Unionen, fortsætter deres bestræbelser på **yderligere at tilpasse deres visumpolitikker til EU's visumpolitik**¹³, navnlig når det gælder tredjelande, der har et mønster med et højt migrationspres eller sikkerhedsrisici for EU. Kommissionen vil **styrke sin overvågning af og rapportering** om tilpasningen til visumpolitikken (se afsnit 3 nedenfor) og vil på grundlag af de kommende høringer overveje at tilføje **manglende tilpasning til visumpolitikken som en eksplicit grund til udløsning af suspensionsmekanismen** i visumforordningens artikel 8.

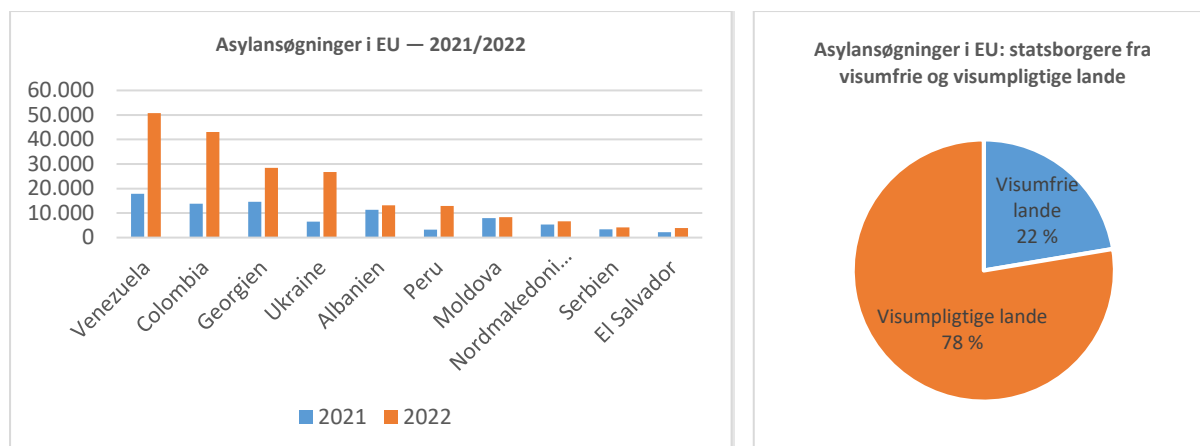
b. Asylansøgninger indgivet af statsborgere fra visumfrie lande

Med fordelene ved visumfri indrejse følger også et ansvar og en forpligtelse til fra tredjelandenes side at sikre, at visumfritagelsen fungerer på en bæredygtig måde. Grundløse asylansøgninger medvirker til at skabe flaskehalse i medlemsstaternes asylsystemer og kan påvirke asylprocessen for tredjelandsstatsborgere, som faktisk har krav på asyl. I 2022 blev 22 % (ca. 215 000 ansøgninger) af alle asylansøgninger (ca. 962 000) indgivet af tredjelandsstatsborgere, som kunne rejse visumfrit ind i EU. Disse ansøgninger har en meget lav asylanerkendelsesprocent (ca. 5 %). Antallet af asylansøgninger fra statsborgere fra visumfrie lande var tæt på at være det højeste nogensinde, og det var mere end dobbelt så højt som i 2021 og mere end 15 % højere end i 2019.

¹² Den 21. oktober 2022 bekendtgjorde Serbien ophævelsen af de visumfrie ordninger med Burundi og Tunesien, og det genindførte visumpligten fra den 22. november 2022. Derefter fulgte ophævelsen af den visumfri ordning med Guinea-Bissau den 1. december og genindførelsen af visumpligt fem dage senere. Den 6. december 2022 vedtog Kommissionen den femte rapport inden for rammerne af mekanismen til suspension af visumfritagelsen, hvori den gentog anmodningen til Serbien om at tilpasse landets visumpolitik til EU's liste over tredjelande omfattet af visumpligt som et prioriteret anliggende. Tre dage senere, den 9. december 2022, bekendtgjorde Serbien, at landede ophævede sin visumfri ordning med Indien med virkning fra den 1. januar 2023. Den 27. december blev de visumfrie ordninger med Bolivia og Cuba også ophævet med virkning fra henholdsvis den 10. februar 2023 og den 13. april 2023.

¹³ Kandidatlande vil skulle sikre fuld tilpasning til EU-retten, herunder visumpolitikken, som led i deres tiltrædelsesproces.

I 2022 blev de asylansøgninger i EU, der havde en **anerkendelsesprocent**¹⁴ på 4-6 %, indgivet af statsborgere fra forskellige visumfrie lande såsom **Colombia** (43 020 ansøgere), **Georgien** (28 385 ansøgere), **Albanien** (13 100 ansøgere) og **Peru** (12 845 ansøgere). I Venezuelas tilfælde (50 730 ansøgere i 2022) endte 72 % af afgørelserne i første instans med en tildeling af national beskyttelse.



Kilde: Tal fra Eurostat, 2022.

Samlet set har de visumfrie partnere i EU's nabolandsområde gjort **en betydelig indsats for at give deres egne statsborgere en bedre oplysning om de rettigheder og det ansvar, der knytter sig til visumfri indrejse i EU, og for at forhindre misbrug af visumfri indrejse** med henblik på fortsat at opfylde benchmarkene for visumliberalisering og henstillingerne i Kommissionens rapporter inden for rammerne af visumsuspensionsmekanismen.

Foranstaltninger til at håndtere problemet med grundløse asylansøgninger: Albanien og Georgien

De foranstaltninger, som Georgien og Albanien har truffet i de seneste år, omfatter konkret indførelsen af grundig grænsekontrol ved udrejse, oplysningskampagner om rettigheder og forpligtelser forbundet med de visumfrie ordninger samt foranstaltninger til at tackle de dybereliggende årsager til det høje antal asylansøgninger. Til dette formål er samarbejdet med Europol og Frontex også blevet styrket, og det samme er det bilaterale retshåndhævelsessamarbejde. Georgien og Albanien sikrer også fortsat, at deres tilbagetagelsesaftaler med EU¹⁵ gennemføres på tilfredsstillende vis. Desuden har Albanien etableret og er fortsat i gang med at gennemføre nuværende handlingsplaner med de mest berørte medlemsstater.

c. Statsborgerskabsordninger for investorer

¹⁴ Asylanerkendelsesprocenten omfatter EU-regulerede former for beskyttelse (flygtningestatus og subsidiær beskyttelse), men ikke sager om national beskyttelsesstatus (humanitære årsager). Den beregnes ved at dividere antallet af positive afgørelser ved første instans (tildeling af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse) med det samlede antal afgørelser.

¹⁵ Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Albanien om tilbagetagelse af personer, der er bosiddende uden tilladelse — Erklæringer, EUT L 124 af 17.5.2005, s. 22, og Aftale mellem Den Europæiske Union og Georgien om tilbagetagelse af personer, der er bosiddende uden tilladelse, EUT L 52 af 25.2.2011, s. 47.

Statsborgerskabsordninger for investorer (eller statsborgerskabsprogrammer, også almindeligvis kaldet gyldne pas), som praktiseres af visumfrie lande, fører en række sikkerhedsrisici med sig for EU. Navnlig kan sådanne ordninger i tredjelande med visumfri adgang til EU anvendes til at omgå den sædvanlige EU-procedure med visum til kortvarigt ophold og den grundige vurdering af individuelle migrations- og sikkerhedsmæssige risici, den indebærer, herunder eventuelt omgåelse af foranstaltninger til forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme¹⁶. Dette er især problematisk i tilfælde, hvor pas udstedt i henhold til sådanne ordninger ikke kan skelnes fra almindelige pas.

Kommissionen har taget kontakt til alle lande med en visumfri ordning, som har statsborgerskabsordninger for investorer, for at forebygge og afbøde eventuelle sikkerhedsrisici for EU. I øjeblikket holdes en række tredjelande med visumfrie ordninger under nøje opsyn, fordi deres statsborgerskabsordninger for investorer eller planer om at indføre sådanne ordninger indebærer potentielle risici. Der er bl.a. tale om Albanien, Montenegro og Nordmakedonien samt Vanuatu og visse caribiske lande.

Lande, der har opnået visumfritagelse gennem dialoger om visumliberalisering, holdes under nøje opsyn som led i den regelmæssige rapportering inden for rammerne af visumsuspensionsmekanismen samt eventuelle udvidelsesrapporter. I udvidelsespakken 2022¹⁷ og den femte rapport inden for rammerne af visumsuspensionsmekanismen kom Kommissionen med en **udtrykkelig henstilling til effektivt at udfase eller undlade at vedtage statsborgerskabsordninger for investorer**. Desuden er dette spørgsmål også blevet behandlet i den regelmæssige politiske dialog og på underudvalgsmøderne om retlige og indre anliggender og sikkerhed, som afholdes inden for rammerne af EU's stabiliserings- og associeringsaftaler med de pågældende lande.

I den sammenhæng glæder Kommissionen sig over **Albaniens** beslutning om at suspendere initiativer vedrørende indførelsen af en statsborgerskabsordning for investorer samt over **Montenegros** udfasning af landets statsborgerskabsordning for investorer.

Statsborgerskabsordninger for investorer — Vanuatus tilfælde

Vanuatu var det første land, hvis visumfri ordning blev suspenderet¹⁸. Det skete som følge af de sikkerhedsrisici, der knyttede sig til landets statsborgerskabsordning for investorer.

Siden 2015, næsten samtidig med at visumfritagelsesaftalen mellem EU og Vanuatu blev indgået og trådte i kraft midlertidigt¹⁹, har landet anvendt statsborgerskabsordninger for investorer i stadig større omfang og tildelt statsborgerskab til et stort antal ansøgere. Kommissionen har overvåget disse ordninger nøje og indsamlet oplysninger om deres

¹⁶ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget af 23. januar 2019, Ordninger for tildeling af statsborgerskab og opholdsret til investorer i Den Europæiske Union (COM(2019) 12 final, s. 23).

¹⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_22_6082.

¹⁸ Rådets afgørelse (EU) 2022/366 af 3. marts 2022 om delvis suspension af anvendelsen af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu om visumfritagelse for kortvarige ophold og Rådets afgørelse (EU) 2022/2198 af 8. november 2022 om suspension af anvendelsen af hele aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu om visumfritagelse for kortvarige ophold.

¹⁹ Aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu om visumfritagelse for kortvarige ophold, EUT L 173 af 3.7.2015, s. 48.

forvaltning, navnlig med hensyn til ansøgningskrav, sikkerhedsscreening af ansøgere, udveksling af oplysninger og statistikker om antallet af ansøgere, ansøgernes nationalitet og afvisningsraten.

Efter en vurdering af sikkerhedsrisiciene forbundet med Vanuatus statsborgerskabsordninger for investorer samt de bekymringer, der var blevet rejst af medlemsstaterne, konkluderede Kommissionen, at Vanuatus statsborgerskabsordninger for investorer havde alvorlige mangler og sikkerhedsmæssige huller. Disse mangler og huller knyttede sig navnlig til manglen på krav om ophold eller tilstedeværelse, meget korte screeningprocedurer, manglen på en systematisk udveksling af oplysninger med oprindelseslande eller tidligere bopælslande samt udstedelsen af et højt antal pas til statsborgere, der ellers skulle have visum for at rejse ind i EU, herunder statsborgere fra højrisikolande.

Den 12. januar 2022 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets afgørelse om suspension af aftalen med Vanuatu om visumfritagelse²⁰. Det var første gang nogensinde, at Kommissionen foreslog at suspendere en visumfritagelsesaftale med et tredjeland. Den 3. marts 2022 vedtog Rådet sin afgørelse om delvist at suspendere aftalen med Vanuatu om visumfritagelse²¹. Eftersom de forhold, der gav anledning til den delvise suspension, ikke blev afhjulpet, fremlagde Kommissionen den 12. oktober sit forslag til Rådets afgørelse om suspension af hele aftalen fra den 4. februar 2023²². Rådet vedtog afgørelsen den 8. november 2022²³.

Efter at den delvise suspension trådte i kraft, har Kommissionen været i udvidet dialog²⁴ med de kompetente myndigheder i Vanuatu for at afhjælpe de forhold, der førte til suspensionen, og gøre det muligt for EU at ophæve den.

En række lande i Caribien har statsborgerskabsordninger for investorer. I juni 2022 tog Kommissionens tjenestegrene kontakt til de kompetente myndigheder i disse lande og anmodede dem om relevante oplysninger og data om deres ordninger.

En **foreløbig vurdering** har vist, at sådanne statsborgerskabsordninger for investorer på mange måde kan sammenlignes med Vanuatus statsborgerskabsordninger for investorer. Det gælder bl.a. tildelingen af statsborgerskab til statsborgere fra lande, der ikke har visumfrie ordninger med EU, manglende krav vedrørende tilstedeværelse ved ansøgning og opholdskrav, korte behandlingstider, som gør det umuligt at undersøge ansøgerne omhyggeligt, lave gebyrer (100 000 — 200 000 USD) samt et højt antal godkendte ansøgninger (indtil videre har de pågældende lande udstedt mindst 81 000 pas). Alle disse statsborgerskabsordninger for investorer promoveres kommercielt som en måde at opnå visumfri adgang til EU på. Andre jurisdiktioner såsom USA og Canada har ikke visumfrie ordninger med caribiske lande, der praktiserer statsborgerskabsordninger for investorer.

²⁰ Forslag til Rådets afgørelse om delvis suspension af anvendelsen af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu om visumfritagelse for kortvarige ophold (COM(2022) 6 final).

²¹ Rådets afgørelse (EU) 2022/366 af 3. marts 2022 om delvis suspension af anvendelsen af aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu om visumfritagelse for kortvarige ophold.

²² Forslag til Rådets afgørelse om suspension af anvendelsen af hele aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu om visumfritagelse for kortvarige ophold (COM(2022) 531 final).

²³ Rådets afgørelse (EU) 2022/2198 af 8. november 2022 om suspension af anvendelsen af hele aftalen mellem Den Europæiske Union og Republikken Vanuatu om visumfritagelse for kortvarige ophold.

²⁴ Artikel 8, stk. 6, litra a), i forordning (EU) 2018/1806.

Selv om EU respekterer tredjelandenes suveræne ret til at fastsætte deres egne naturalisationsprocedurer, er det Kommissionens opfattelse, at det at sælge visumfri EU-adgang til statsborgere, der ellers vil være underlagt visumpligt, ikke er i de gældende bilaterale visumfritagelsesaftalers ånd.

Samtidig har Kommissionen glædet sig over disse caribiske landes beslutning om at suspendere behandlingen af ansøgninger fra russiske og belarussiske statsborgere som en reaktion på den russiske aggression mod Ukraine.

Vurderingen af de relevante landes statsborgerskabsordninger for investorer er stadig undervejs, og i den forbindelse sendte Kommissionen i februar 2023 en opfølgende anmodning til disse lande.

Når Kommissionen har afsluttet sin vurdering, vil den træffe afgørelse om passende opfølgende foranstaltninger i overensstemmelse med reglerne i visumforordningen og de respektive aftaler om visumfritagelse²⁵. Navnlige vil Kommissionen arbejde tæt sammen med disse tredjelande om at finde langsigtede løsninger. I den forbindelse vil Kommissionen overveje at sammenkalde det **blandede ekspertudvalg**, som er nedsat i henhold til de bilaterale aftaler om visumfritagelse og har til formål at føre tilsyn med og foreslå ændringer til aftalerne og bilægge tvister forbundet med aftalernes gennemførelse.

Generelt overvejer Kommissionen at foreslå en ændring af visumforordningens artikel 8, så sikkerhedsrisici forbundet med anvendelsen af statsborgerskabsordninger for investorer indgår som en eksplicit grund til suspendering af visumfritagelsen (se afsnit 3 nedenfor).

3. HÅNDTERING AF UDFORDRINGERNE VED VISUMFRI INDREJSE Gennem en mere effektiv visumsuspensionsmekanisme

Visumsuspensionsmekanismen er fastsat i visumforordningens artikel 8. Det primære formål med mekanismen er at gøre det muligt at suspendere visumfritagelser midlertidigt i tilfælde af en pludselig og væsentligt øget irregulær migration eller sikkerhedsrisiko.

På baggrund af de ovenfor beskrevne udfordringer og under hensyntagen til drøftelserne i Rådet²⁶ mener Kommissionen, at visumsuspensionsmekanismen, skønt den udgør en garanti mod misbrug af visumfritagelser, kan forbedres yderligere, navnlig med hensyn til følgende elementer:

- grundene til suspension
- tærsklerne for udløsning af mekanismen
- suspensionsproceduren
- overvågnings- og rapporteringsbestemmelserne.

²⁵ Se listen over aftalerne om visumfritagelse her: <https://eur-lex.europa.eu/DA/legal-content/summary/visa-waiver-agreements.html#:~:text=The%20visa%20waiver%20agreements%20referred,during%20a%20180-day%20period.>

²⁶ Rådet for Retlige og Indre Anliggender, 9.-10. marts 2023, <https://www.consilium.europa.eu/da/meetings/jha/2023/03/09-10/>.

Kommissionen mener, at visumsuspensionsmekanismen bør udformes, så EU står bedre rustet til at reagere hurtigt og resolut på nye udfordringer, der knytter sig til visumfri indrejse. Samtidig **bør suspensionsmekanismen fortsat anvendes som en sidste udvej** og uden nogen form for automatik, og enhver afgørelse i denne henseende bør fortsat træffes under hensyntagen til de overordnede forbindelser mellem EU og de pågældende tredjelande samt den overordnede politiske kontekst. I de følgende afsnit fremlægges de aspekter ved visumsuspensionsmekanismen, som Kommissionen vil høre Europa-Parlamentet og Rådet yderligere om med henblik på at fremsætte sit lovgivningsforslag.

a. Grundene til suspension

I dag (visumforordningens artikel 8, stk. 2, 3 og 4) kan visumsuspensionsmekanismen udløses i tilfælde af:

- en væsentlig stigning i antallet af statsborgere fra det pågældende tredjeland, som nægtes indrejse eller opholder sig på medlemsstatens område uden at have ret til det
- en væsentlig stigning i antallet af **asylansøgninger fra statsborgere fra det pågældende tredjeland, for hvilket anerkendelsesprocenten er lav**
- en svækkelse af **samarbejdet om tilbagetagelse med det pågældende tredjeland**
- en **stigning i risikoen for eller overhængende trussel mod** den offentlige orden eller den indre sikkerhed i medlemsstaterne, navnlig en væsentlig stigning i antallet af alvorlige strafbare handlinger i relation til statsborgere fra dette tredjeland
- for så vidt angår tredjelande, der har opnået visumfritagelse som følge af en dialog om visumliberalisering, **manglende overholdelse af de specifikke krav, der blev anvendt ved vurderingen af hensigtsmæssigheden af en visumfritagelse.**

Ovenstående suspensionsgrunde anses af adskillige medlemsstater for at være for restriktive til at tage højde for de mange forskellige situationer, hvor visumfrie ordninger kan blive misbrugt og/eller føre til irregulær migration eller sikkerhedsrisici for EU.

Når det drejer sig om **irregulær migration**, kan **manglende tilpasning til EU's visumpolitik** i dag ikke anføres som en suspensionsgrund. En mulig konsekvens af dette kan være en svækkelse af suspensionsmekanismens effektivitet med hensyn til at håndtere situationer med irregulære migranter, der er rejst gennem EU-nabolande med visumfrie ordninger, sådan som det er set i den seneste tid på Vestbalkan.

Kommissionen har til hensigt at undersøge muligheden for at tilføje manglende tilpasning til EU's visumpolitik som en ny suspensionsgrund, hvor manglende tilpasning kan medføre en risiko for irregulær migration til EU. Denne tilføjelse vil gøre det muligt at udløse suspensionsmekanismen i tilfælde, hvor manglende tilpasning fra et visumfrit lands side har gjort det muligt eller risikerer at gøre det muligt at rejse ulovligt ind i EU for tredjelandstatsborgere, som har lovligt ophold i det pågældende visumfrie land efter at have rejst dertil visumfrit.

Når det gælder den nuværende suspensionsgrund vedrørende **den offentlige orden og indre sikkerhed** (som omhandlet i artikel 8, stk. 2, litra d)), kan suspensionsmekanismen i dag udløses i tilfælde af en øget risiko for den indre sikkerhed i medlemsstater i relation til statsborgere fra et visumfrit land. Imidlertid omfatter denne suspensionsgrund ikke

udtrykkeligt sikkerhedsrisici forbundet med anvendelsen af **statsborgerskabsordninger for investorer** i visumfrie lande eller **hybride trusler**.

Kommissionen har til hensigt at undersøge muligheden for at udvide anvendelsesområdet for den nuværende suspensionsgrund vedrørende den offentlige orden og sikkerhed, så den omfatter yderligere potentielle trusler fra visumfrie tredjelande, navnlig de trusler, der knytter sig til anvendelsen af statsborgerskabsordninger for investorer og til hybride trusler.

Endelig tager den nuværende visumsuspensionsmekanisme ikke hensyn til muligheden for, at der i **visumfritagelsesaftaler** mellem EU og tredjelande er fastsat suspensionsgrunde, som ikke er omfattet af visumforordningen, f.eks. for at tage højde for særlige forhold ved forbindelserne mellem forhandlingsparterne. Hvis EU beslutter at suspendere anvendelsen af en visumfritagelsesaftale med et tredjeland (på et folkeretligt plan), skal det også være muligt at foreskrive suspensionen i henhold til EU-retten.

For at sikre denne mulighed og en korrekt forbindelse mellem visumsuspensionsmekanismen og EU's aftaler om visumfritagelse **agter Kommissionens at undersøge muligheden for at tilføje en henvisning til anvendelsen af yderligere suspensionsgrunde, som er fastsat i visumfritagelsesaftaler.**

b. Tærsklerne for udløsning af mekanismen

Suspensionsmekanismen kan udløses i tilfælde af en **væsentlig stigning** i antallet af irregulære ophold, asylansøgninger fra lande med en lav anerkendelsesprocent eller alvorlige strafbare handlinger i relation til statsborgere fra disse lande eller en **svækkelse** af samarbejdet om tilbagetagelse, når der sammenlignes med det forudgående år eller året før visumfritagelsens gennemførelse.

I øjeblikket betragtes en "**væsentlig stigning**" som en stigning, der **overskrider 50 %**²⁷, mens en "lav anerkendelsesprocent" er ca. **3-4 %**²⁸. De seneste erfaringer tyder på, at disse tærskler ikke altid er passende til at håndtere de situationer med irregulær migration, som opleves i medlemsstaterne, hvilket også er blevet bragt op under Rådets drøftelser om dette emne. F.eks. viste en indberetning fra en medlemsstat til Kommissionen i maj 2019²⁹, at tærsklerne for udløsning af suspensionsmekanismen ikke kunne nås på trods af en konstateret stigning i antallet af grundløse asylansøgninger og alvorlige strafbare handlinger begået af statsborgere fra visumfrie lande, som var registreret i denne medlemsstat. Under Rådets drøftelser gav adskillige medlemsstater udtryk for, at disse tærskler bør sænkes.

For bedre at imødegå risikoen for en øget irregulær migration som følge af visumfri indrejse **vil Kommissionen undersøge muligheden for at tilpasse tærsklerne for udløsning af visumsuspensionsmekanismen.** Målet bør være at skabe en større afskrækkende effekt og en

²⁷ Over en periode på to måneder sammenlignet med samme periode i det forudgående år eller med de sidste to måneder, der gik forud for gennemførelsen af visumfritagelsen for statsborgere fra et tredjeland, der er opført på listen i bilag II.

²⁸ Disse tærskler er fastsat i betragtning 23 og 24 i visumforordningen.

²⁹ Den pågældende medlemsstat indberettede en stigning med hensyn til en række forhold vedrørende statsborgere fra et visumfrit tredjeland, nemlig antallet af afvisninger ved grænsen, grundløse asylansøgninger samt strafbare handlinger. Kommissionen konstaterede i sin vurdering, at betingelserne for udløsning af mekanismen ikke var opfyldt i dette tilfælde.

større fleksibilitet med hensyn til udløsningen af mekanismen og samtidig fortsat sikre retssikkerheden og en tilstrækkelig grad af forudsigelighed for tredjelandene samt ansvarlighed fra EU's side.

c. Suspensionsproceduren

Suspensionsproceduren følger en tilgang i to faser: I første fase suspenderes visumfritagelsen for en periode på ni måneder via en gennemførelsesretsakt, som i anden fase kan forlænges med yderligere 18 måneder via en delegeret retsakt³⁰. I løbet af den midlertidige suspensionsperiode bør Kommissionen indlede en *udvidet dialog* med det pågældende tredjeland for at finde en passende løsning til at afhjælpe de forhold, der førte til suspensionen. For at reducere risikoen for at ende i tredje fase af proceduren, som indebærer at **ophæve visumfritagelsen** og opføre tredjelandet på listen over lande, der er omfattet af visumpligt, kan proceduren strømlines, så den giver det pågældende land bedre muligheder for at træffe tilfredsstillende afhjælpende foranstaltninger. For at der kan tages affære i nødsituationer, der kræver en hurtig reaktion, bør det desuden være muligt at gennemføre en **hasteprocedure** for udløsning af suspensionsmekanismen.

For at gøre suspensionsproceduren mere effektiv og give passende tid til at afhjælpe de forhold, der har ført til suspensionen, **har Kommissionen til hensigt at undersøge muligheden for at forlænge varigheden af de to midlertidige suspensionsfaser**, f.eks. så første suspensionsperiode er på 12 måneder i stedet for ni, og så anden suspensionsperiode er på 24 måneder i stedet for 18. I begge faser vil suspensionen blive ophævet, så snart de bagvedliggende forhold er blevet afhjulpet.

Muligheden for at ophæve visumfritagelsen ved et almindeligt lovgivningsforslag vil stadig kunne tages i brug ved slutningen af anden fase, såfremt suspensionsgrundene stadig gør sig gældende.

For at sikre, at der kan gribes ind i nødsituationer forårsaget af en pludselig stigning i irregulære indrejser eller øget sikkerhedsrisici, **agter Kommissionen desuden at undersøge muligheden for at indføre en hasteprocedure for gennemførelsesretsakter, der finder anvendelse straks**³¹. Med en sådan procedure vil Kommissionen kunne suspendere en visumfritagelse før høring af det kompetente udvalg³² i behørigt begrundede særligt hastende tilfælde. Hasteproceduren bør fortsat anvendes som en sidste udvej og uden nogen form for automatik, og enhver afgørelse i denne henseende bør fortsat træffes under hensyntagen til de overordnede forbindelser mellem EU og de pågældende tredjelande og til den overordnede politiske kontekst³³.

d. Forpligtelser vedrørende overvågning og rapportering

³⁰ Hvis EU desuden har en visumfritagelsesaftale med det pågældende tredjeland, bør anvendelsen af denne aftale også suspenderes i henhold til artikel 218, stk. 9, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

³¹ Som fastsat i artikel 8 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser.

³² I sådanne tilfælde vil gennemførelsesretsakten blive fremsendt til det kompetente udvalg om visumgensidighed og suspension af visumfritagelse til udtalelse senest 14 dage efter retsaktens vedtagelse.

³³ Hasteproceduren bør også tage hensyn til eventuelle suspensionsprocedurer, som er fastsat i visumfritagelsesaftaler.

En effektiv suspensionsmekanisme forudsætter en virkningsfuld og målrettet overvågning af de visumfrie lande. I henhold til de nuværende bestemmelser i visumforordningen skal Kommissionen imidlertid kun overvåge og aflægge rapport om lande, der har opnået visumfritagelse som følge af en dialog om visumliberalisering, og kun i en periode på syv år efter visumliberaliseringens vellykkede gennemførelse³⁴.

For at imødekomme Det Europæiske Råds opfordring af 9. februar 2023 til at styrke overvågningen af visumfrie lande³⁵ og i overensstemmelse med kommissionsformand Ursula von der Leyens skrivelse til Det Europæiske Råd af 20. marts 2023 vil Kommissionen fra 2023 fremlægge en **ny strategisk og omfattende rapport om mekanismen til suspension af visumfritagelsen**.

Den nye rapport om visumsuspensionsmekanismen vil fortsat omfatte en fyldestgørende vurdering af den fortsatte overholdelse af kravene til visumliberalisering fra lande, der har gennemført en visumliberaliseringsdialog inden for de sidste syv år. Rapporteringen om de lande, der har gennemført en visumliberaliseringsdialog for mere end syv år siden, vil også fortsætte i sammenhæng med **de landerapporter, der udarbejdes som led i udvidelsespakken**, men den vil blive målrettet mod konkrete udfordringer og prioriteter såsom tilpasning til EU's visumpolitik, statsborgerskabsordninger for investorer og grundløse asylansøgninger.

Endelig vil rapporten også dække andre **geografiske områder ud over EU's naboskabsområde** og have fokus på bestemte lande, hvor der kan opstå udfordringer, og hvor der kan være behov for yderligere samarbejde for at håndtere konkrete migrations- og/eller sikkerhedsmæssige udfordringer, som kan vurderes inden for rammerne af visumsuspensionsmekanismen.

Denne tilgang vil blive taget op i den næste rapport om visumsuspensionsmekanismen, hvor det geografiske og det materielle anvendelsesområde vil blive tilpasset til de nuværende prioriteter og behov. **Kommissionen har også til hensigt at undersøge muligheden for at inddrage denne nye tilgang i overvågnings- og rapporteringsbestemmelserne i forbindelse med suspensionsmekanismen.**

4. KONKLUSION

EU's visumpolitik er en vigtig del af Schengenreglerne og et af de vigtigste resultater af integrationen i EU. Visumpolitikken er og bør forblive et middel til at fremme mellemfolkelige kontakter, turismen og erhvervslivet, samtidig med at den skal forebygge sikkerhedsrisici og risikoen for irregulær migration til EU. Samtidig er EU's visumpolitik i konstant udvikling, og det skal den også være i fremtiden, hvis nye udfordringer skal kunne håndteres på effektiv vis.

³⁴ Siden denne overvågnings- og rapporteringsforpligtelse blev indført i 2017, har Kommissionen offentliggjort fem rapporter: COM(2017) 815 final (første rapport), COM(2018) 856 final (anden rapport), COM(2020) 325 final (tredje rapport), COM(2021) 602 final (fjerde rapport) og COM(2022) 715 final/2 (femte rapport).

³⁵ Ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd (9. februar 2023) — Konklusioner, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/da/pdf>.

I de seneste år har Unionen oplevet en række nye udfordringer forbundet med EU-visumpolitikens virkemåde, herunder en øget irregulær migration ad Vestbalkanruten, misbrug af asylsystemet fra statsborgere fra en række visumfrie lande i forskellige dele af verden samt sikkerhedsrisici, der opstår som følge af statsborgerskabsordninger for investorer i visumfrie tredjelande.

Disse og andre udviklingstendenser har gjort det tydeligt, at EU er nødt til at gøre sig overvejelser om, hvordan den visumpolitiske værktøjskasse kan styrkes gennem en **revideret mekanisme til suspension af visumfritagelsen**. Kommissionen ser frem til at drøfte den bedste måde at nå dette mål på med Europa-Parlamentet og Rådet. Navnlig bør drøftelsen omfatte følgende punkter:

- behovet for at tilføje nye suspensionsgrunde for at imødekomme nye situationer, hvor visumfrie ordninger kan blive misbrugt og/eller føre til irregulær migration eller sikkerhedsrisici for EU
- hvorvidt tærsklerne for udløsning af mekanismen skal tilpasses til de nuværende migrations- og sikkerhedsmæssige risici, der indberettes om fra medlemsstaternes side, og hvordan dette eventuelt bedst kan gøres, for derved at skabe en større afskrækkende effekt, og hvordan der bedst sikres en hurtig reaktion på en bredere vifte af risici forbundet med visumfri indrejse
- hvordan suspensionsproceduren kan gøres mere effektiv og fleksibel
- styrkelsen af forpligtelserne vedrørende overvågning og rapportering.

På grundlag af en indgående høring af Europa-Parlamentet og Rådet vil Kommissionen i efteråret 2023 fremlægge et lovgivningsforslag til revision af visumsuspensionsmekanismen i visumforordningens artikel 8.