



EVROPSKÁ
KOMISE

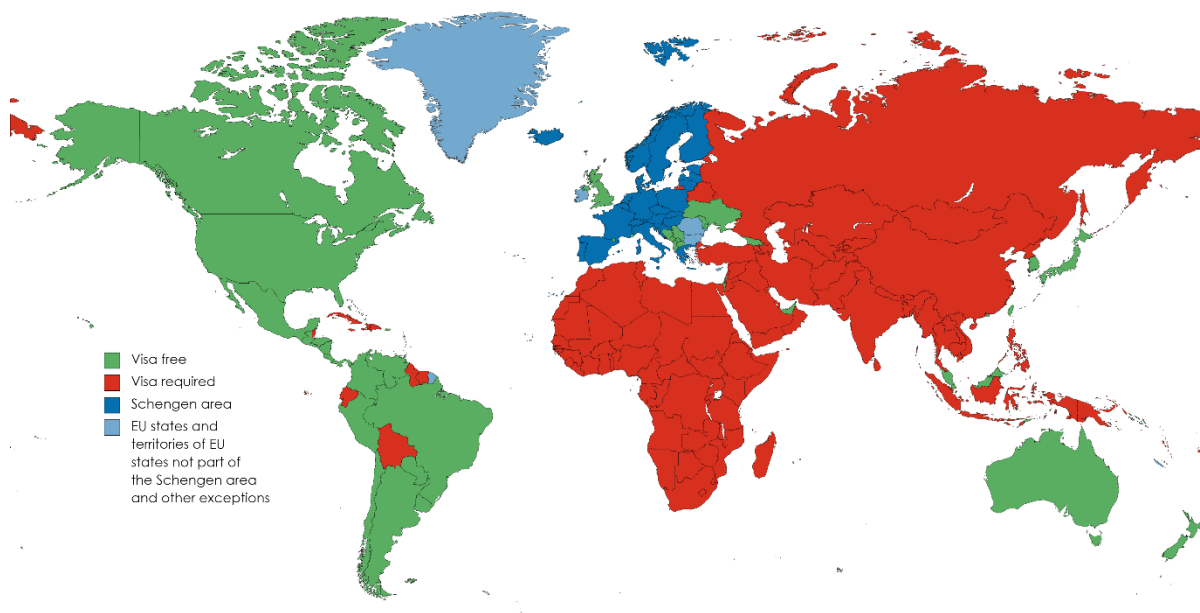
V Bruselu dne 30.5.2023
COM(2023) 297 final

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o sledování bezvízových režimů EU

1. ÚVOD

EU v současné době uplatňuje **bezvízový režim s 61 třetími zeměmi**¹. V rámci tohoto režimu mohou státní příslušníci těchto zemí vstupovat do schengenského prostoru za účelem krátkodobého pobytu v délce nejvýše 90 dnů během jakéhokoli období 180 dnů bez víza. Bezvízová politika EU je založena na principu vízové vzájemnosti. Bezvízový styk přináší klíčové výhody pro občany na obou stranách a dále posiluje vztahy EU s jejími partnery.



Z 60 zemí mimo EU s bezvízovým režimem má 25 zemí² s EU uzavřenou **dohodu o zrušení vízové povinnosti** a osm zemí získalo osvobození od vízové povinnosti na základě úspěšného uzavření **dialogu o uvolnění vízového režimu** (Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Severní Makedonie, Srbsko, Gruzie, Moldavsko a Ukrajina). Zbývající země byly osvobozeny od vízové povinnosti v souladu s první harmonizací pravidel EU (nařízení Rady (ES) č. 539/2001)³. Kromě toho se Rada a Evropský parlament dne 19. dubna 2023 po úspěšném

¹ Včetně dvou zvláštních administrativních oblastí Číny (Hongkong a Macao) a jedné územní a samosprávné jednotky (Tchaj-wan), která není uznávána za stát nejméně jedním členským státem EU, a – nejpozději do 1. ledna 2024 – Kosova*. Podle seznamu v příloze II nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2018/1806 ze dne 14. listopadu 2018, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. L 303, 28.11.2018, s. 39).

² Antigua a Barbuda, Bahamy, Barbados, Brazílie, Kolumbie, Dominika, Grenada, Kiribati, Marshallovy ostrovy, Mauricius, Mikronésie, Palau, Peru, Svatý Kryštof a Nevis, Svatá Lucie, Svatý Vincenc a Grenadiny, Samoa, Seychely, Šalamounovy ostrovy, Východní Timor, Tonga, Trinidad a Tobago, Tuvalu, Spojené arabské emiráty, Vanuatu.

³ Andorra, Argentina, Austrálie, Brunej, Guatemala, Chile, Honduras, Izrael, Japonsko, Jižní Korea, Kanada, Kostarika, Malajsie, Mexiko, Monako, Nový Zéland, Nikaragua, Panama, Paraguay, San Marino, Singapur, Salvador, Spojené státy americké, Svatý stolec/Vatikánský městský stát, Uruguay, Venezuela. Spojené království bylo doplněno v roce 2019 v návaznosti na jeho vystoupení z Evropské unie (nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/592 ze dne 10. dubna 2019, kterým se mění nařízení (EU) 2018/1806, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni, v souvislosti s vystoupením Spojeného království z Unie (Úř. věst. L 103I, 12.4.2019, s. 1)).

uzavření dialogu o uvolnění vízového režimu dohodly na osvobození Kosova od vízové povinnosti, které vstoupí v platnost nejpozději od 1. ledna 2024⁴.

Celkově lze říci, že bezvízový styk má pro členské státy EU a třetí země i nadále **významný hospodářský, sociální a kulturní přínos** a je důležitým nástrojem **podpory cestovního ruchu a podnikání**. Podle odhadů OECD se samotné odvětví cestovního ruchu a turistiky v roce 2019 podílelo na celosvětovém vývozu přibližně 7 % a na HDP zemí OECD se podílelo přibližně 4,4 %⁵.

Společná vízová politika EU je zároveň nedílnou součástí schengenského *acquis* a jedním z jejích hlavních cílů je **řešit bezpečnostní rizika a rizika nelegální migrace v schengenském prostoru**.

Nicméně sledování bezvízových režimů EU ze strany Komise, včetně jejích zpráv v rámci mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti⁶, ukázalo, že bezvízový styk může způsobit značné migrační a bezpečnostní problémy.

Zejména nedostatečné **sladění vízového režimu** s vízovou politikou EU může ze země s bezvízovým stykem učinit tranzitní centrum pro nedovolené vstupy do EU, zvláště v případě zemí v bezprostřední blízkosti EU. Bezvízový styk může také vést ke zvýšené **nelegální migraci** v důsledku překročení délky pobytu cestujících osvobozených od vízové povinnosti nebo v důsledku vysokého počtu žádostí o azyl podaných státními příslušníky třetích zemí s nízkou mírou uznávání (**neopodstatněné žádosti o azyl**).

Kromě toho **režimy občanství pro investory** provozované třetími zeměmi s bezvízovým přístupem do EU mohou vést k rizikům nebo hrozbám pro bezpečnost EU, a to i k rizikům spojeným s pronikáním organizované trestné činnosti, praním peněz, daňovými úniky a

* Tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a označení je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244/1999 a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.

⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2023/850 ze dne 19. dubna 2023, kterým se mění nařízení (EU) 2018/1806, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Kosovo (Tímto označením nejsou dotčeny postoje k otázce statusu a označení je v souladu s rezolucí Rady bezpečnosti OSN 1244/1999 a se stanoviskem Mezinárodního soudního dvora k vyhlášení nezávislosti Kosova.)) (Úř. věst. L 110, 25.4.2023, s. 1).

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

⁶ Podle čl. 8 odst. 4 nařízení (EU) 2018/1806 je Komise povinna sledovat soustavné plnění zvláštních požadavků, které jsou založeny na článku 1 a byly použity k posouzení toho, zda je vhodné uvolnit vízový režim, třetí země, jejíž státní příslušníci byli na základě úspěšného uzavření dialogu o uvolnění vízového režimu mezi Uníí a uvedenou třetí zemí osvobozeni od vízové povinnosti, pokud cestují na území členských států. Za tímto účelem přijala Komise od roku 2017 pět zpráv v rámci mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti, které se týkají partnerů s bezvízovým stykem na západním Balkáně (Albánie, Bosna a Hercegovina, Černá Hora, Severní Makedonie a Srbsko) a zemí Východního partnerství (Gruzie, Moldavsko a Ukrajina). Kromě toho Komise pravidelně sleduje bezvízové režimy s dalšími třetími zeměmi v souvislosti s možností spustit mechanismus pozastavení z vlastního podnětu podle čl. 8 odst. 3 nařízení (EU) 2018/1806.

korupcí⁷, a umožňují bezvízový přístup do EU státním příslušníkům třetích zemí, kteří by jinak měli vízovou povinnost.

Bezpečnost EU a jejích vnějších hranic navíc výrazně ovlivnily nedávné geopolitické události, které ukázaly, že jednání některých zahraničních aktérů může představovat vážné ohrožení bezpečnostních zájmů Unie. EU by měla být dobře připravena rychle reagovat na širokou škálu možných budoucích bezpečnostních rizik, včetně **hybridních hrozeb**.

V zájmu účinného řešení těchto problémů a předcházení těmto rizikům by měla být přehodnocena a zdokonalena stávající pravidla obsažená v článku 8 nařízení (EU) 2018/1806 (dále jen „nařízení o vízech“), která se týkají **sledování** fungování bezvízových režimů se třetími zeměmi a **pozastavení** osvobození od vízové povinnosti v případech zvýšené nelegální migrace nebo bezpečnostních rizik (dále jen „**mechanismus pro pozastavení zrušení vízové povinnosti**“). Kritéria pro spuštění mechanismu musí být úplná a jasná, ale zároveň dostatečně pružná, aby bylo možné je v případě potřeby účinně a rychle uplatnit. To by pomohlo řešit řadu problémů, které vyplývají z bezvízového styku v neustále se vyvíjejícím geopolitickém kontextu.

V prvních měsících roku 2023 jednala Rada pro spravedlnost a vnitřní věci z podnětu švédského předsednictví o možné revizi těchto pravidel, zejména **mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti**, kterému členské státy vyjádřily širokou podporu. Důvodem byl nárůst počtu zjištěných případů nedovoleného překročení hranice do EU trasou přes západní Balkán, jenž částečně souvisel s nedostatečným sbližováním vízových politik sousedních zemí (viz bod 2a níže) a který podnítl úvahy o potřebě revidovat mechanismus pro pozastavení zrušení vízové povinnosti. Ve svém dopise Evropské radě ze dne 20. března 2023 předsedkyně von der Leyenová tuto diskusi uznala a uvedla, že „*Komise posílí monitorování sbližování vízových politik a předloží komplexní zprávu, která připraví půdu pro legislativní návrh změny mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti*“.

S cílem předložit legislativní návrh na podzim roku 2023 hodlá Komise konzultovat Evropský parlament a Radu ohledně identifikace hlavních výzev v oblasti nelegální migrace a bezpečnosti spojených s fungováním bezvízových režimů, hlavních nedostatků stávajícího mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti a možných způsobů jejich řešení, zejména prostřednictvím **revize článku 8 nařízení o vízech**.

2. VÝZVY V OBLASTI BEZVÍZOVÝCH REŽIMŮ

a. Sbližování vízových politik

V roce 2022 zaznamenala agentura Frontex na vnějších hranicích EU na západobalkánské trase 144 118 případů nedovoleného překročení hranice⁸, což je více než dvojnásobek oproti roku

⁷ Viz také Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 23. ledna 2019 o režimech občanství pro investory a režimech pobytu pro investory v Evropské unii (COM(2019) 12 final).

⁸ Západobalkánská trasa, po které přichází do EU nelegální migranti, vede přes tyto země: Albánie, Bosna a Hercegovina, Kosovo, Černá Hora, Severní Makedonie a Srbsko.

2021. Tento nárůst byl částečně způsoben tím, že státní příslušníci třetích zemí přicházeli na západní Balkán bez víz a dále cestovali do EU⁹.

Bezvízový vstup státních příslušníků zemí, které mají vízovou povinnost pro vstup do EU, na západní Balkán měl vliv na zvýšený počet nelegálních vstupů do EU v roce 2022. Tím se zvýšila zátěž azylových systémů některých členských států, a to v době, kdy celkově vzrostl počet žádostí o azyl.

V této souvislosti Komise dne 5. prosince 2022 předložila **akční plán EU pro západní Balkán**, jehož jedním z hlavních pilířů je sbližování vízových politik, a dne 6. prosince přijala pátou zprávu v rámci mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti¹⁰, v níž opakovaně zdůraznila, že nesoulad s vízovou politikou EU by měl být prioritně řešen u všech partnerů ze západního Balkánu.

Zatímco dialogy o uvolnění vízového režimu zahrnovaly zajištění účinného řízení migrace a účinné správy hranic jako klíčový požadavek, sbližování vízových politik nebylo konkrétně řešeno. Od té doby se však stalo klíčovým faktorem pro udržitelné fungování těchto bezvízových režimů.

Toto poselství bylo potvrzeno na nejvyšší politické úrovni v závěrech Evropské rady z února 2023¹¹, které zdůraznily, že **sbližování vízových politik sousedních zemí má zásadní a rozhodující význam pro řízení migrace** a v relevantních případech i pro celkově dobré fungování a udržitelnost bezvízových režimů, a vyzvaly ke zvýšenému sledování vízových politik sousedních zemí.

Sbližování vízových politik: případ Srbska

Nárůst počtu odhalených případů nedovoleného překročení hranice do EU přes západobalkánskou trasu v roce 2022 byl částečně důsledkem nesouladu vízové politiky Srbska s vízovou politikou EU; v té době mělo Srbsko uzavřeny dohody o bezvízovém styku s 24 třetími zeměmi, jejichž státní příslušníci měli v EU vízovou povinnost. Občané některých z těchto zemí, zejména Burundi, Kuby, Indie a Tuniska, přicházeli do Srbska bez víz a poté se pokoušeli nelegálně vstoupit do EU.

Záležitost vyvolala okamžitou a rozsáhlou spolupráci mezi Komisí a srbskými orgány.

V důsledku této spolupráce a koordinovaného úsilí Srbsko v období od října 2022 do dubna 2023 pohotově reagovalo a dosáhlo významného pokroku ve sbližování s vízovou politikou EU, když ukončilo dohody o bezvízovém styku s Burundi, Tuniskem, Guineou-Bissau, Indií,

⁹ Jednalo se zejména o příchody státních příslušníků Tuniska, Kuby a Burundi přes Srbsko, státních příslušníků Indie přes Srbsko a Albánii a státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou rezidenty Spojených arabských emirátů, přes Albánii a Černou Horu, jak je uvedeno v akčním plánu EU pro západní Balkán https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf

¹⁰ Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě, Pátá zpráva v rámci mechanismu pro pozastavení vízové povinnosti, COM(2022) 715 final/2.

¹¹ Mimořádné zasedání Evropské rady (9. února 2023) – závěry, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/cs/pdf>

Bolívií a Kubou¹² a zavázalo se přijmout plán sladění vízového režimu do konce roku 2023, včetně harmonogramu pro úplné sblížení vízových politik.

Všichni partneři ze západního Balkánu dosud dodržovali své závazky týkající se sblížování vízových politik. Komise vítá rozhodnutí **Srbska** obnovit vízovou povinnost ve výše uvedených případech a rozhodnutí **Černé Hory** o obnovení vízového režimu s Kubou a o znovuzavedení vízového režimu pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících ve Spojených arabských emirátech (přijata v lednu a dubnu 2023). Komise rovněž vítá rozhodnutí **Albánie** neobnovit sezónní osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky Egypta, Indie a Ruska, jakož i rozhodnutí **Severní Makedonie** znovu zavést vízovou povinnost pro státní příslušníky Botswany, Kuby a Ázerbájdžánu.

Tato rozhodnutí jsou **důležitým a vítaným krokem k dosažení cíle snížit počet nelegálních vstupů do EU** po západobalkánské trase, i když závažné výzvy stále přetrvávají.

Komise očekává, že všechny sousední země EU s bezvízovým stykem budou i nadále usilovat o **další sblížení¹³ svých vízových politik s vízovou politikou EU**, zejména pokud jde o třetí země, které jsou vystaveny vysokému migračnímu tlaku nebo představují pro EU bezpečnostní riziko. Komise **posílí sledování a podávání zpráv**, které provádí v oblasti sblížování vízových politik (viz níže oddíl 3), a na základě nadcházejících konzultací zváží, zda do článku 8 nařízení o vízech doplní **jako výslovný důvod pro pozastavení nedostatečné sladění vízové politiky**.

b. Žádosti o azyl podané státními příslušníky zemí s bezvízovým stykem

Výhody bezvízového styku s sebou nesou také odpovědnost a závazek třetích zemí zajistit udržitelnost zrušení vízové povinnosti. Neopodstatněné žádosti o azyl přispívají k vytváření slabých míst v azylových systémech členských států a mohou mít dopad na azylové řízení státních příslušníků třetích zemí, kteří by skutečně mohli mít na azyl nárok. V roce 2022 bylo 22 % (přibližně 215 000 žádostí) z celkového počtu žádostí o azyl (přibližně 962 000) podáno státními příslušníky třetích zemí, kteří využívají bezvízový styk s EU. Míra uznaných žádostí o azyl je v těchto případech velmi nízká (přibližně 5 %). Toto číslo představuje téměř rekordní počet žádostí o azyl, tj. více než dvojnásobek oproti roku 2021 a +15 % oproti roku 2019.

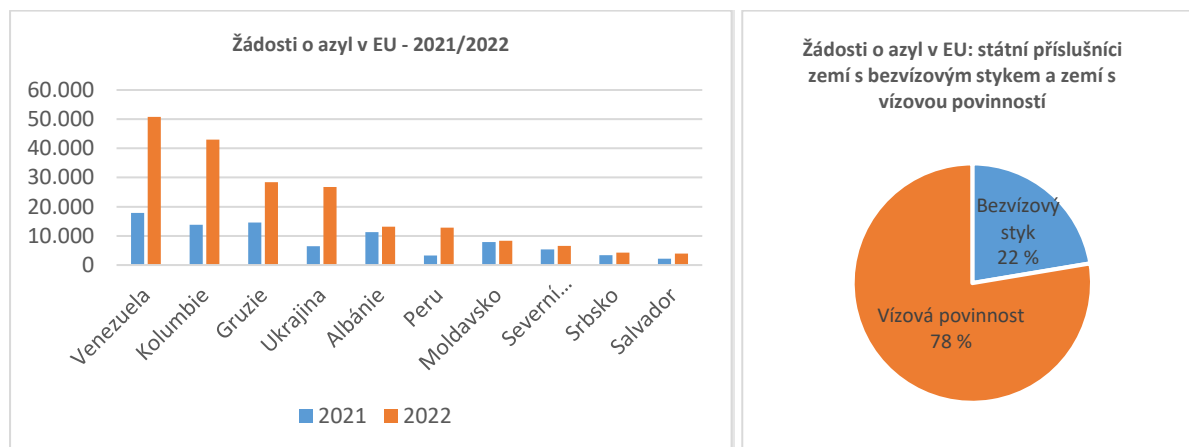
Žádosti o azyl s **mírou uznaných žádostí o azyl¹⁴** v rozmezí od 4 % do 6 % podali v EU v roce 2022 státní příslušníci různých zemí s bezvízovým stykem, jako je **Kolumbie** (43 020),

¹² Srbsko dne 21. října oznámilo ukončení platnosti dohod o bezvízovém styku s Burundi a Tuniskem, přičemž vízová povinnost byla obnovena dne 22. listopadu 2022. Následovalo vypovězení dohody o bezvízovém styku s Guineou-Bissau dne 1. prosince a obnovení vízové povinnosti o pět dní později. Komise přijala dne 6. prosince 2022 pátou zprávu v rámci mechanismu pro pozastavení vízové povinnosti, v níž opětovně požádala Srbsko, aby prioritně sladilo svou vízovou politiku s unijním seznamem třetích zemí s vízovou povinností. V návaznosti na zveřejnění zprávy Srbsko o tři dny později, dne 9. prosince, oznámilo ukončení platnosti dohody o bezvízovém styku s Indií, a to s účinností ode dne 1. ledna 2023. Dne 27. prosince byly rovněž vypovězeny dohody o bezvízovém styku s Bolívií s účinností od 10. února a s Kubou s účinností od 13. dubna 2023.

¹³ Kandidátské země budou muset v rámci přístupového procesu zajistit úplnou harmonizaci s *acquis* EU, včetně vízové politiky.

¹⁴ Míra uznaných žádostí o azyl zahrnuje formy ochrany regulované EU (postavení uprchlíka a doplňková ochrana) a nezahrnuje statusy vnitrostátní ochrany (humanitární důvody). Vypočítá se vydělením počtu kladných rozhodnutí v prvním stupni (o přiznání postavení uprchlíka nebo doplňkové ochrany) celkovým počtem vydaných rozhodnutí.

Gruzie (28 385 žadatelů), **Albánie** (13 100 žadatelů) nebo **Peru** (12 845 žadatelů). V případě Venezuely (50 730 žadatelů v roce 2022) byla vnitrostátní ochrana udělena v 72 % rozhodnutí v prvním stupni.



Zdroj: údaje Eurostatu, 2022

Celkově lze říci, že partnerské země s bezvízovým stykem v sousedství EU vyvinuly **značné úsilí, aby lépe informovaly své státní příslušníky o právech a povinnostech spojených s bezvízovým stykem s EU a aby zabránily zneužívání bezvízového styku**, a pokračovaly tak v plnění kritérií pro uvolnění vízového režimu a doporučení zpráv v rámci mechanismu pozastavení zrušení vízové povinnosti.

Opatření k řešení problému neopodstatněných žádostí o azyl: Albánie a Gruzie

Konkrétně opatření přijatá Gruzii a Albánií v posledních letech zahrnují provádění důkladných hraničních kontrol při odjezdu, kampaně na zvyšování povědomí o právech a povinnostech v rámci bezvízového režimu a opatření zaměřená na řešení příčin vysokého počtu žádostí o azyl. Za účelem řešení této problematiky byla rovněž posílena spolupráce s Evroplem a agenturou Frontex, jakož i dvoustranná spolupráce v oblasti prosazování práva. Gruzie a Albánie také nadále úspěšně provádějí své dohody o zpětném přebírání osob s EU¹⁵. Kromě toho Albánie vypracovala a nadále provádí akční plány, které má zavedené s nejvíce postiženými členskými státy.

c. Režimy občanství pro investory

Režimy občanství pro investory (nebo programy občanství za investice, běžně označované také jako „zlaté pasy“), které provozují země s bezvízovým stykem, představují pro EU řadu bezpečnostních rizik. Režimy občanství pro investory ve třetích zemích s bezvízovým přístupem do EU lze zejména využít k obejití řádného postupu získání krátkodobých víz EU a hloubkového posouzení možných individuálních migračních a bezpečnostních rizik, s nímž je tento postup spojen, a k případnému vyhnutí se opatřením proti praní peněz a financování

¹⁵ Dohoda mezi Evropským společenstvím a Albánskou republikou o zpětném přebírání osob s nedovoleným pobytem – prohlášení (Úř. věst. L 124, 17.5.2005, s. 22); dohoda mezi Evropskou unií a Gruzii o zpětném přebírání osob s nedovoleným pobytem (Úř. věst. L 52, 25.2.2011, s. 47).

terorismu¹⁶. To je problematické zejména tehdy, když pasy vydané příjemcům těchto režimů nelze odlišit od ostatních běžných pasů.

Komise spolupracuje se všemi zeměmi s bezvízovým stykem, které uplatňují režimy občanství pro investory, s cílem předcházet možným bezpečnostním rizikům pro EU a zmírňovat je. V současné době je řada třetích zemí s bezvízovým stykem pod přísným dohledem kvůli potenciálním rizikům, která vyvolávají jejich režimy občanství za investice nebo jejich plány na zavedení takových režimů. Patří mezi ně Albánie, Černá Hora, Severní Makedonie a také Vanuatu a některé karibské země.

Země, které byly osvobozeny od vízové povinnosti prostřednictvím dialogů o uvolnění vízového režimu, jsou podrobeny důkladné kontrole v kontextu pravidelného podávání zpráv v rámci mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti a případně také prostřednictvím zpráv o rozšíření. V balíčku týkajícím se rozšíření 2022¹⁷ a v páté zprávě v rámci mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti Komise **výslovně doporučila, aby byly režimy občanství pro investory zcela ukončeny nebo aby se upustilo od jejich přijetí**. Kromě toho se tato otázka řeší také v rámci pravidelného politického dialogu a na zasedáních podvýboru pro spravedlnost, vnitřní věci a bezpečnost pořádaných v rámci dohod o stabilizaci a přidružení mezi EU a dotčenými zeměmi.

V tomto ohledu Komise vítá rozhodnutí **Albánie** pozastavit iniciativy související se zavedením režimu občanství pro investory, jakož i postupné zrušení režimu občanství pro investory ze strany **Černé Hory**.

Režimy občanství pro investory – případ Vanuatu

Vanuatu bylo první zemí, které bylo osvobozeno od vízové povinnosti pozastaveno¹⁸, a to z důvodu bezpečnostních rizik, která vyvolávají její režimy občanství pro investory.

Od roku 2015, téměř současně s podpisem dohody o zrušení vízové povinnosti mezi EU a Vanuatu, která se začala prozatímně uplatňovat¹⁹, začalo Vanuatu ve stále větším měřítku uplatňovat režimy občanství pro investory a udělovat občanství vysokému počtu žadatelů. Komise tyto režimy pečlivě sledovala a shromažďovala informace o jejich řízení, zejména pokud jde o požadavky na žádosti, bezpečnostní prověrky žadatelů, výměnu informací a statistiky o počtu žádostí, státní příslušnosti žadatelů a míře zamítnutí.

Na základě posouzení bezpečnostních rizik spojených s vanuatskými režimy občanství pro investory a obav členských států dospěla Komise k závěru, že vanuatské režimy občanství pro

¹⁶ Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 23. ledna 2019 o režimech občanství pro investory a režimech pobytu pro investory v Evropské unii, (COM(2019) 12 final), s. 23.

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

¹⁸ Rozhodnutí Rady (EU) 2022/366 ze dne 3. března 2022 o částečném pozastavení uplatňování Dohody mezi Evropskou unií a Vanuatskou republikou o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty; rozhodnutí Rady (EU) 2022/2198 ze dne 8. listopadu 2022 o úplném pozastavení uplatňování Dohody mezi Evropskou unií a Vanuatskou republikou o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty.

¹⁹ Dohoda mezi Evropskou unií a Vanuatskou republikou o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty (Úř. věst. L 173, 3.7.2015, s. 48).

investory vykazují závažné nedostatky a bezpečnostní selhání. Ty se týkaly zejména absence požadavků na pobyt nebo přítomnost, velmi krátkých postupů prověřování, nedostatečné systematické výměny informací se zeměmi původu nebo minulého pobytu a vysokého počtu pasů vydaných státním příslušníkům, kteří by jinak měli vízovou povinnost pro vstup do EU, včetně státních příslušníků z vysoce rizikových zemí.

Komise přijala dne 12. ledna 2022 návrh rozhodnutí Rady o pozastavení platnosti dohody o zrušení vízové povinnosti s Vanuatu²⁰. Jedná se o vůbec první návrh na pozastavení platnosti dohody o zrušení vízové povinnosti se třetí zemí. Rada přijala dne 3. března 2022 rozhodnutí o částečném pozastavení platnosti dohody o zrušení vízové povinnosti s Vanuatu²¹. Vzhledem k tomu, že okolnosti, které vedly k částečnému pozastavení, nebyly napraveny, navrhla Komise dne 12. října 2022 rozhodnutí Rady o úplném pozastavení dohody ode dne 4. února 2023²². Rada toto rozhodnutí přijala dne 8. listopadu 2022²³.

Od vstupu částečného pozastavení v platnost Komise vede s příslušnými orgány Vanuatu posílený dialog²⁴ s cílem napravit okolnosti, které vedly k pozastavení zrušení vízové povinnosti a umožnit EU toto pozastavení zrušit.

Režimy občanství pro investory uplatňuje řada karibských zemí. Útvary Komise se v červnu 2022 obrátily na jejich příslušné orgány s žádostí o poskytnutí příslušných informací a údajů o těchto režimech.

Předběžné posouzení ukázalo, že tyto režimy občanství pro investory často vykazují mnoho podobností s vanuatskými režimy občanství pro investory. Mezi ně patří: způsobilost státních příslušníků zemí, jejichž občané podléhají vízové povinnosti pro cesty do EU; nedostatečné požadavky týkající se podávání žádostí na místě nebo požadavky týkající se pobytu; krátké lhůty pro vyřízení, které neumožňují důkladnou kontrolu žadatelů; nízké poplatky (100 000 – 200 000 USD) a vysoký počet úspěšných žadatelů (k dnešnímu dni bylo příslušnými zeměmi vydáno nejméně 81 000 pasů). Všechny tyto režimy občanství pro investory jsou komerčně propagovány jako způsob, jak získat bezvízový přístup do EU. Jiné jurisdikce, například Spojené státy a Kanada, bezvízový styk s karibskými zeměmi, které uplatňují režimy občanství pro investory, nemají.

Ačkoli EU respektuje svrchované právo třetích zemí rozhodovat o svých řízeních o udělení státního občanství, Komise se domnívá, že prodej bezvízového přístupu do EU státním příslušníkům, kteří by jinak měli vízovou povinnost, není v duchu platných dvoustranných dohod o zrušení vízové povinnosti.

²⁰ Návrh rozhodnutí Rady o částečném pozastavení uplatňování Dohody mezi Evropskou unií a Vanuatskou republikou o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty (COM/2022/6 final).

²¹ Rozhodnutí Rady (EU) 2022/366 ze dne 3. března 2022 o částečném pozastavení uplatňování Dohody mezi Evropskou unií a Vanuatskou republikou o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty.

²² Návrh rozhodnutí Rady o úplném pozastavení uplatňování Dohody mezi Evropskou unií a Vanuatskou republikou o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty (COM(2022) 531 final).

²³ Rozhodnutí Rady (EU) 2022/2198 ze dne 8. listopadu 2022 o úplném pozastavení uplatňování Dohody mezi Evropskou unií a Vanuatskou republikou o zrušení vízové povinnosti pro krátkodobé pobyty.

²⁴ Ustanovení čl. 8 odst. 6 písm. a) nařízení (EU) 2018/1806.

Komise zároveň uvítala rozhodnutí těchto karibských zemí pozastavit posuzování žádostí ruských a běloruských státních příslušníků v reakci na ruskou agresi vůči Ukrajině.

Posuzování režimů občanství pro investory, které příslušné země uplatňují, stále probíhá a Komise v této souvislosti zaslala dotčeným zemím v únoru 2023 žádost o následná opatření.

Po dokončení tohoto posouzení Komise rozhodne o vhodných následných opatřeních v souladu s pravidly nařízení o vízech a příslušnými dohodami o zrušení vízové povinnosti²⁵. Komise bude zejména úzce spolupracovat s těmito třetími zeměmi na nalezení dlouhodobých řešení. V této souvislosti Komise zvaží svolání **smíšeného výboru odborníků** zřízeného na základě dvoustranných dohod o zrušení vízové povinnosti, jehož cílem je sledovat, doplňovat a řešit spory související s prováděním dohod.

Komise obecně zvažuje změnu článku 8 nařízení o vízech tak, aby zahrnoval bezpečnostní rizika spojená s uplatňováním režimů občanství pro investory jako výslovný důvod pro pozastavení zrušení vízové povinnosti (viz oddíl 3 níže).

3. ŘEŠENÍ VÝZEV SPOJENÝCH S BEZVÍZOVÝM STYKEM PROSTŘEDNICTVÍM ÚČINNĚJŠÍHO MECHANISMU PRO POZASTAVENÍ ZRUŠENÍ VÍZOVÉ POVINNOSTI

Mechanismus pro pozastavení zrušení vízové povinnosti je stanoven v článku 8 nařízení o vízech. Jeho hlavním účelem je umožnit dočasné pozastavení osvobození od vízové povinnosti v případě náhlého a výrazného zvýšení nelegální migrace nebo bezpečnostních rizik.

Na základě výše uvedených výzev a s přihlédnutím k diskusím v Radě²⁶ se Komise domnívá, že ačkoli mechanismus pro pozastavení zrušení vízové povinnosti představuje pojistku proti zneužívání osvobození od vízové povinnosti, mohl by být dále zdokonalen, zejména pokud jde o následující prvky:

- důvody pozastavení,
- prahové hodnoty pro uplatnění mechanismu,
- postup pozastavení,
- ustanovení o sledování a podávání zpráv.

Komise se domnívá, že mechanismus pro pozastavení zrušení vízové povinnosti by měl být lépe vybaven k tomu, aby mohl rychle a rozhodně reagovat na nové výzvy spojené s bezvízovým stykem. Současně **by měl být mechanismus pozastavení i nadále využíván až jako krajní možnost**, nikoli automaticky, a každé rozhodnutí v tomto ohledu by mělo nadále náležitě zohledňovat celkové vztahy mezi EU a dotčenými třetími zeměmi, jakož i celkový politický kontext. V následujících oddílech jsou blíže popsány aspekty mechanismu pro

²⁵ Viz seznam dohod o zrušení vízové povinnosti na adrese <https://eur-lex.europa.eu/CS/legal-content/summary/visa-waiver-agreements.html#:~:text=The%20visa%20waiver%20agreements%20referred,during%20a%20180%2Dday%20period>

²⁶ Rada pro spravedlnost a vnitřní věci, 9.–10. března 2023, <https://www.consilium.europa.eu/cs/meetings/jha/2023/03/09-10/>

pozastavení zrušení vízové povinnosti, které bude Komise podrobněji konzultovat s Evropským parlamentem a Radou s cílem předložit svůj legislativní návrh.

a. Důvody pozastavení

V současné době (čl. 8 odst. 2, 3 a 4 nařízení o vízech) může být mechanismus pro pozastavení zrušení vízové povinnosti uplatněn v případě:

- podstatného nárůstu počtu státních příslušníků dotčené třetí země, jimž byl odepřen vstup nebo o nichž se zjistí, že na území členského státu pobývají neoprávněně,
- podstatného nárůstu **žádostí o azyl podaných státními příslušníky dotčené třetí země s nízkou mírou uznávání,**
- snížení míry **spolupráce s dotčenou třetí zemí v oblasti zpětného přebírání osob,**
- **nárůstu rizika nebo bezprostředního ohrožení** veřejného pořádku nebo vnitřní bezpečnosti členských států, zejména podstatného nárůstu závažných trestných činů spojených se státními příslušníky dotčené třetí země,
- pokud jde o třetí země, které byly osvobozeny od vízové povinnosti v rámci dialogu o uvolnění vízového režimu, **nesplnění konkrétních požadavků, které byly použity pro posouzení vhodnosti uvolnění vízového režimu.**

Některé členské státy považují výše uvedené důvody pozastavení za příliš úzce vymezené na to, aby mohly zachytit množství situací, kdy by mohl být bezvízový režim zneužit a/nebo by mohl vést k nelegální migraci nebo bezpečnostním rizikům pro EU.

Pokud jde o **nelegální migraci, nedostatečné sladění vízové politiky** není v současné době důvodem k pozastavení. To by mohlo negativně ovlivnit účinnost mechanismu pozastavení při řešení situací nelegálních migrantů, kteří přešli přes sousední třetí země, jež mají s EU bezvízový styk, jak bylo nedávno zaznamenáno na západním Balkáně.

Komise má v úmyslu prozkoumat možnost přidání nedostatečného sladění vízové politiky jako nového důvodu pozastavení v případech, kdy by mohlo vést k riziku nelegální migrace do EU. Díky tomuto novému důvodu by bylo možné uplatnit mechanismus pozastavení v případech, kdy třetí země s bezvízovým stykem neprovedla sladění vízového režimu, což umožňuje nebo čímž hrozí nedovolený vstup do EU státním příslušníkům třetích zemí, kteří se v této zemi s bezvízovým stykem nacházejí legálně v důsledku bezvízového styku.

Pokud jde o **veřejný pořádek a vnitřní bezpečnost**, stávající důvod pozastavení (čl. 8 odst. 2 písm. d)) umožňuje uplatnit mechanismus pozastavení v případě nárůstu rizika pro vnitřní bezpečnost členských států spojeného se státními příslušníky země s bezvízovým stykem. Neřeší však výslovně bezpečnostní rizika plynoucí z využívání **režimů občanství pro investory** v zemích s bezvízovým stykem ani **hybridní hrozby**.

Komise má v úmyslu prozkoumat možnost rozšíření oblasti působnosti stávajícího důvodu týkajícího se veřejného pořádku a bezpečnosti tak, aby zahrnovala další možné hrozby pocházející ze třetích zemí s bezvízovým stykem, včetně zejména těch, které souvisejí s uplatňováním **režimů občanství pro investory a hybridními hrozbami**.

Současný mechanismus pro pozastavení zrušení vízové povinnosti nezohledňuje možnost, že by **dohody o zrušení vízové povinnosti** mezi EU a třetími zeměmi mohly stanovit důvody

pozastavení, které nejsou obsaženy v nařízení o vízech, například pro řešení okolností, které jsou specifické pro vztahy mezi vyjednávajícími stranami. Pokud se EU rozhodne pozastavit uplatňování dohody o zrušení vízové povinnosti se třetí zemí (na úrovni mezinárodního práva), musí existovat také možnost stanovit pozastavení na úrovni práva Unie.

Aby byla zajištěna tato možnost a správné propojení mezi mechanismem pro pozastavení zrušení vízové povinnosti a dohodami EU o zrušení vízové povinnosti, **hodlá Komise prozkoumat možnost doplnění odkazu na uplatňování dalších důvodů pozastavení stanovených v dohodách o zrušení vízové povinnosti.**

b. Prahové hodnoty pro uplatnění mechanismu

Mechanismus pozastavení může být uplatněn v případě **podstatného nárůstu** případů neoprávněného pobytu, počtu žádostí o azyl ze zemí s nízkou mírou uznávání a závažných trestných činů nebo v případě **poklesu** spolupráce při zpětném přebírání osob ve srovnání s předchozím rokem nebo rokem před získáním osvobození od vízové povinnosti.

V současné době se „**podstatný nárůst**“ vykládá jako **zvýšení o více než 50 %**²⁷ a „**nízká míra uznávání**“ jako přibližně **3 nebo 4 %**.²⁸ Nedávné zkušenosti naznačují, že tyto prahové hodnoty nemusejí být vždy přiměřené pro řešení situací nelegální migrace, s nimiž se členské státy potýkají, jak bylo uvedeno v příslušných diskusích v Radě. Příklad oznámení, které jeden členský stát učinil Komisi v květnu 2019²⁹, ukázal, že prahové hodnoty pro uplatnění mechanismu pozastavení nemohly být dosaženy navzdory tomu, že byl hlášen nárůst počtu neopodstatněných žádostí o azyl a závažných trestných činů státních příslušníků státu s bezvízovým stykem registrovaných v tomto členském státě. Několik členských států vyjádřilo při jednáních v Radě názor, že by tyto prahové hodnoty měly být stanoveny na nižší úrovni.

Aby bylo možné lépe řešit riziko nárůstu nelegální migrace v důsledku bezvízového styku, **Komise prozkoumá možnost úpravy prahových hodnot, při kterých se uplatní mechanismus pro pozastavení zrušení vízové povinnosti.** Cílem by mělo být zajistit vyšší odrazující účinek a větší flexibilitu při uplatňování mechanismu a zároveň nadále poskytovat třetím zemím právní jistotu a dostatečnou míru předvídatelnosti, jakož i zajišťovat odpovědnost EU.

c. Postup pozastavení

Postup pozastavení je dvoufázový: první pozastavení na devět měsíců prostřednictvím prováděcího aktu, které může být prodlouženo o další osmnáctiměsíční pozastavení prostřednictvím aktu v přenesené pravomoci³⁰. Během dočasného pozastavení by Komise měla navázat *posílený dialog* s dotýcnou třetí zemí s cílem nalézt vhodné řešení, které by napravilo okolnosti, jež vedly k pozastavení osvobození od vízové povinnosti. Aby se snížilo riziko, že postup dospěje do třetí fáze, kterou je **ukončení osvobození od vízové povinnosti** a převedení

²⁷ Během dvouměsíčního období ve srovnání se stejným obdobím předchozího roku či obdobím posledních dvou měsíců před zavedením osvobození od vízové povinnosti pro státní příslušníky určité třetí země uvedené na seznamu v příloze II.

²⁸ Tyto prahové hodnoty jsou stanoveny ve 23. a 24. bodě odůvodnění nařízení o vízech.

²⁹ Členský stát ohlásil nárůst následujících okolností týkajících se státních příslušníků třetí země s bezvízovým stykem: nárůst počtu odepření vstupu, neopodstatněných žádostí o azyl a trestných činů. Komise dospěla k závěru, že podmínky pro uplatnění mechanismu nebyly za těchto okolností splněny.

³⁰ Kromě toho, pokud má EU s dotčenou třetí zemí uzavřenou dohodu o zrušení vízové povinnosti, mělo by být uplatňování této dohody rovněž pozastaveno v souladu s čl. 218 odst. 9 Smlouvy o fungování EU.

třetí země na seznam zemí s vízovou povinností, mohl by být postup zjednodušen tak, aby se dotčené zemi poskytly lepší možnosti k provedení uspokojivých nápravných opatření. Navíc by mělo být možné stanovit **postup pro naléhavé případy** pro uplatnění mechanismu pozastavení, aby bylo možné čelit mimořádným situacím, kdy je třeba naléhavě reagovat.

V zájmu zefektivnění postupu pozastavení a poskytnutí přiměřeného času na nápravu okolností, které vedly k pozastavení, **hodlá Komise prozkoumat možnost prodloužení doby trvání zmíněných dvou fází dočasného pozastavení**: např. ve fázi 1 se jedná o pozastavení na dvanáct místo devíti měsíců a ve fázi 2 o pozastavení na dvacet čtyři místo osmnácti měsíců. V obou fázích by pozastavení bylo zrušeno, jakmile budou mezitím odstraněny okolnosti, které k pozastavení vedly.

Možnost ukončit osvobození od vízové povinnosti na základě řádného legislativního návrhu, pokud důvody, které vedly k pozastavení, přetrvávají, by na konci fáze 2 zůstala zachována.

Kromě toho **hodlá Komise** v zájmu řešení mimořádných situací způsobených náhlým nárůstem počtu nelegálních vstupů nebo bezpečnostních rizik **prozkoumat možnost zavedení postupu pro naléhavé případy pro okamžitě použitelné prováděcí akty**³¹. To by Komisi umožnilo pozastavit osvobození od vízové povinnosti před konzultací s příslušným výborem³², jsou-li k tomu řádně odůvodněné závažné naléhavé důvody. Postup pro naléhavé případy by měl být i nadále využíván až jako krajní možnost, nikoli automaticky, a každé rozhodnutí v tomto ohledu by mělo nadále náležitě zohledňovat celkové vztahy mezi EU a dotčenými třetími zeměmi, jakož i celkový politický kontext³³.

d. Povinnost sledování a podávání zpráv

Účinnost mechanismu pozastavení je podmíněna účinným a cíleným sledováním zemí s bezvízovým stykem. Podle stávajících ustanovení nařízení o vízech se však povinnost Komise týkající se sledování a podávání zpráv vztahuje pouze na země, které získaly bezvízový styk na základě dialogu o uvolnění vízového režimu, a to po dobu sedmi let od jeho úspěšného ukončení³⁴.

V souladu s výzvou Evropské rady ze dne 9. února 2023 k posílenému sledování zemí s bezvízovým stykem³⁵, jakož i v souladu s dopisem předsedkyně von der Leyenové Evropské radě ze dne 20. března 2023 bude Komise od roku 2023 předkládat **novou strategickou a komplexní zprávu o mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti**.

Nová zpráva o mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti bude i nadále v plném rozsahu posuzovat průběžné plnění požadavků týkajících se uvolnění vízového režimu ze

³¹ Podle článku 8 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.

³² V těchto případech by akt byl předložen příslušnému Výboru pro vízovou vzájemnost a pozastavení zrušení vízové povinnosti k vydání stanoviska nejpozději do čtrnácti dnů od přijetí prováděcího aktu.

³³ Postup pro naléhavé případy by měl v příslušných případech rovněž zohlednit postupy pozastavení v rámci dohod o zrušení vízové povinnosti.

³⁴ Od zavedení této povinnosti sledování a podávání zpráv v roce 2017 vydala Komise pět zpráv COM(2017) 815 final (první zpráva), COM(2018) 856 final (druhá zpráva), COM(2020) 325 final (třetí zpráva), COM(2021) 602 final (čtvrtá zpráva), COM(2022) 715 final/2 (pátá zpráva).

³⁵ Mimořádné zasedání Evropské rady (9. února 2023) – závěry, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/cs/pdf>.

strany zemí, které ukončily dialog o uvolnění vízového režimu před méně než sedmi lety. Podávání zpráv o zemích, které ukončily dialog o uvolnění vízového režimu před více než sedmi lety, bude rovněž pokračovat v souladu se **zprávami o jednotlivých zemích v rámci balíčku týkajícího se rozšíření**, ale bude se zaměřovat na konkrétní výzvy a priority, jako je sbližování vízových politik, režimy občanství pro investory a neopodstatněné žádosti o azyl.

Zpráva se bude zabývat i dalšími **zeměpisnými oblastmi mimo sousedství EU** a zaměří se na konkrétní země, kde mohou vzniknout problémy a kde může být zapotřebí další spolupráce při řešení konkrétních migračních a/nebo bezpečnostních výzev, které by mohly být posouzeny v rámci mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti.

Tento přístup bude převzat v příští zprávě o mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti, ve které bude zeměpisná a věcná působnost upravena podle aktuálních priorit a potřeb. **Komise má rovněž v úmyslu prozkoumat možnost zohlednit tento nový přístup v ustanoveních o sledování a podávání zpráv v rámci mechanismu pozastavení.**

4. ZÁVĚR

Vízová politika EU je neodmyslitelnou součástí schengenského *acquis* a představuje jeden z nejvýznamnějších úspěchů evropské integrace. Vízová politika je nástrojem usnadnění mezilidských kontaktů, cestovního ruchu a podnikání, přičemž ale také předchází bezpečnostním rizikům a riziku nelegální migrace do EU, a tuto úlohu by měla plnit i nadále. Zároveň se vízová politika EU neustále vyvíjí a musí se vyvíjet i nadále, aby byla schopna účinně reagovat na nové výzvy.

V posledních letech se EU v souvislosti s fungováním své vízové politiky potýkala s řadou nových a vznikajících výzev, včetně zvýšené nelegální migrace na západobalkánské trase, zneužívání azylového systému státními příslušníky řady zemí s bezvízovým stykem v různých částech světa a bezpečnostních rizik vyplývajících z uplatňování režimů občanství pro investory ve třetích zemích s bezvízovým stykem.

Tento a další vývoj ukázal, že je třeba začít uvažovat o způsobech, kterými by bylo možné posílit soubor nástrojů vízové politiky pomocí **revidovaného mechanismu pro pozastavení zrušení vízové povinnosti**. Komise se těší na diskusi s Evropským parlamentem a Radou o tom, jak tohoto cíle co nejlépe dosáhnout. Diskuse by se měla týkat zejména těchto bodů:

- potřeby doplnit nové důvody pro pozastavení s cílem řešit nově vznikající situace, kdy by bezvízový režim mohl být zneužíván a/nebo by mohl vést k nelegální migraci nebo bezpečnostním rizikům pro EU,
- zda a jak nejlépe přizpůsobit prahové hodnoty pro uplatnění mechanismu skutečným migračním a bezpečnostním rizikům oznámeným členskými státy, a tím dosáhnout vyššího odrazujícího účinku a rychle řešit širší škálu rizik spojených s bezvízovým stykem,
- jak by bylo možné zvýšit efektivitu a flexibilitu postupu pozastavení,
- zpřísnění povinností v oblasti sledování a podávání zpráv.

Na základě podrobné konzultace s Evropským parlamentem a Radou předloží Komise na podzim 2023 legislativní návrh, který reviduje mechanismus pro pozastavení zrušení vízové povinnosti stanovený v článku 8 nařízení o vízech.