



EUROPSKA
KOMISIJA

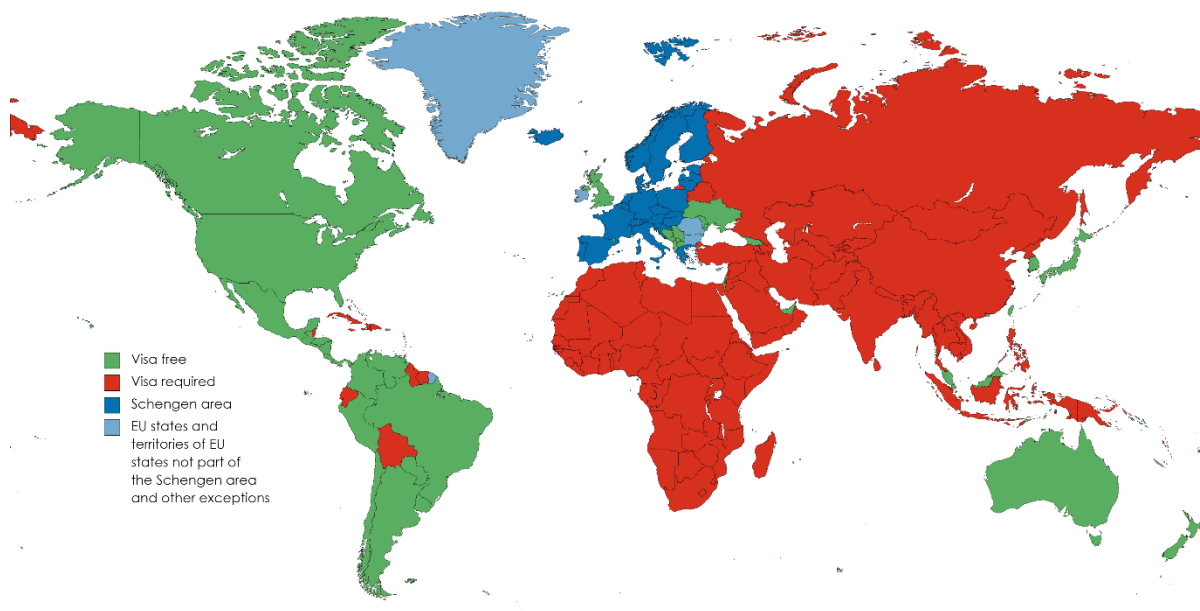
Bruxelles, 30.5.2023.
COM(2023) 297 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o praćenju bezviznih režima EU-a

1. UVOD

EU trenutačno ima **bezvizni režim sa 61 zemljom**¹. U okviru tog režima državljani tih zemalja mogu bez vize ući u schengenski prostor radi kratkotrajnog boravka u trajanju do 90 dana u bilo kojem razdoblju od 180 dana. Bezvizna politika EU-a temelji se na načelu viznog reciprociteta. Putovanje bez vize donosi bitne koristi građanima objiju strana, čime se dodatno jačaju odnosi EU-a s partnerima.



Od 60 zemalja koje nisu članice EU-a i imaju bezvizni režim njih 25² ima **sporazume o ukidanju viza** s EU-om, a osam zemalja dobilo je izuzeće od obveze posjedovanja vize nakon uspješnog dovršetka **dijaloga o liberalizaciji viznog režima** (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Sjeverna Makedonija, Srbija, Gruzija, Moldova i Ukrajina). Ostale zemlje dobile su izuzeće od obveze posjedovanja vize u skladu s prvim usklađivanjem pravila EU-a (Uredba Vijeća (EZ) br. 539/2001)³. Osim toga, Vijeće i Europski parlament postigli su 19. travnja

¹ Uključujući dva posebna upravna područja Kine (Hong Kong i Makao) i jedno teritorijalno tijelo koje najmanje jedna država članica EU-a ne priznaje kao državu (Tajvan) te najkasnije do 1. siječnja 2024. Kosovo*. S popisa Priloga II. Uredbi (EU) 2018/1806 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (SL L 303, 28.11.2018., str. 39.).

² Antigva i Barbuda, Bahami, Barbados, Brazil, Kolumbija, Dominika, Grenada, Kiribati, Maršalovi Otoci, Mauricijus, Mikronezija, Palau, Peru, Sveti Kristofor i Nevis, Sveta Lucija, Sveti Vincent i Grenadini, Samoa, Sejšeli, Salomonovi Otoci, Timor-Leste, Tonga, Trinidad i Tobago, Tuvalu, Ujedinjeni Arapski Emirati, Vanuatu.

³ Andora, Argentina, Australija, Brunei, Kanada, Čile, Kostarika, El Salvador, Gvatemala, Sveta Stolica, Honduras, Izrael, Japan, Malezija, Meksiko, Monako, Novi Zeland, Nikaragva, Panama, Paragvaj, San Marino, Singapur, Južna Koreja, Sjedinjene Američke Države, Urugvaj, Venezuela. Ujedinjena Kraljevina dodana je 2019. nakon njezina povlačenja iz Europske unije (Uredba (EU) 2019/592 Europskog parlamenta i Vijeća od 10. travnja 2019. o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1806 o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva, u pogledu povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije, SL L 103I, 12.4.2019., str. 1.–4.).

* Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s RVSUN-om 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.

2023. dogovor da se Kosovu odobri izuzeće od obveze posjedovanja vize nakon uspješnog dovršetka dijaloga o liberalizaciji viznog režima, što će stupiti na snagu najkasnije 1. siječnja 2024⁴.

Općenito, putovanja bez vize donose **znatne gospodarske, društvene i kulturne koristi** državama članicama EU-a i trećim zemljama te su važan alat za **promicanje turizma i poslovanja**. Prema procjenama OECD-a, samo sektor putovanja i turizma činio je oko 7 % svjetskog izvoza 2019. te osigurao oko 4,4 % BDP-a zemalja OECD-a⁵.

Istodobno, zajednička vizna politika EU-a sastavni je dio schengenske pravne stečevine, a jedan je od njezinih glavnih ciljeva **upravljanje sigurnosnim rizicima i rizicima od nezakonitih migracija za schengensko područje**.

Komisijino praćenje bezviznog režima EU-a, uključujući izvješća u okviru mehanizma suspenzije viza⁶, pokazalo je da putovanje bez vize može dovesti do znatnih migracijskih i sigurnosnih izazova.

Zbog nedovoljnog **usklađivanja viznog režima** s viznom politikom EU-a zemlje čijim državljanima nije potrebna viza mogu postati tranzitno čvorište za nezakonite ulaske u EU. To se posebno odnosi na zemlje u neposrednoj blizini EU-a. Putovanje bez vize može dovesti i do povećanja **nezakonitih migracija** zbog toga što putnici kojima nije potrebna viza prekoračuju dopušteno trajanje boravka ili zbog velikog broja zahtjeva za azil iz trećih zemalja izuzetih od obveze posjedovanja vize s niskim stopama priznavanja (**neobrazloženi zahtjevi za azil**).

Osim toga, **programi državljanstva za ulagače** koje provode treće zemlje u okviru bezviznog pristupa EU-u mogu dovesti do sigurnosnih rizika ili prijetnji državama članicama, uključujući rizike od infiltracije organiziranog kriminala, pranja novca, utaje poreza i korupcije⁷, te omogućiti pristup EU-u bez vize državljanima trećih zemalja kojima bi inače bila potrebna viza.

⁴ Uredba (EU) 2023/850 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. travnja 2023. o izmjeni Uredbe (EU) 2018/1806 o popisu trećih zemalja čiji državljani moraju imati vizu pri prelasku vanjskih granica i zemalja čiji su državljani izuzeti od tog zahtjeva (Kosovo (Ovim se nazivom ne dovode u pitanje stajališta o statusu te je on u skladu s RVSUN-om 1244/1999 i mišljenjem Međunarodnog suda o proglašenju neovisnosti Kosova.)), SL L 110, 25.4.2023., str. 1.–4.

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

⁶ Člankom 8. stavkom 4. Uredbe (EU) 2018/1806 od Komisije se zahtijeva da prati kontinuirano ispunjavanje posebnih zahtjeva, koji se temelje na članku 1. i koji su se primjenjivali pri procjeni primjerenosti odobravanja liberalizacije viznog režima, u trećim zemljama čiji su državljani izuzeti od zahtjeva za vizu kada putuju na državno područje država članica nakon uspješno zaključenog dijaloga o liberalizaciji viznog režima između Unije i te treće zemlje. Komisija je u tu svrhu od 2017. donijela pet izvješća u okviru mehanizma suspenzije viza, koja obuhvaćaju partnerske zemlje oslobođene obveze posjedovanja vize na zapadnom Balkanu (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija) i u Istočnom partnerstvu (Gruzija, Moldova i Ukrajina). Nadalje, Komisija redovito prati bezvizne režime s ostalim trećim zemljama s obzirom na mogućnost pokretanja mehanizma suspenzije na njezinu inicijativu, u skladu s člankom 8. stavkom 3. Uredbe (EU) 2018/1806.

⁷ Vidjeti i Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 23. siječnja 2019. o programima za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima u Europskoj uniji (COM(2019) 12 final).

Nadalje, nedavni geopolitički događaji ozbiljno utječu na sigurnost EU-a i njegovih vanjskih granica, što pokazuje da djelovanje određenih stranih aktera može predstavljati ozbiljnu prijetnju sigurnosnim interesima Unije. EU bi trebao biti dobro pripremljen da brzo reagira na potencijalne buduće sigurnosne rizike, uključujući **hibridne prijetnje**.

Kako bi se ti problemi uklonili i učinkovito spriječili rizici, trebalo bi ponovno procijeniti i poboljšati pravila o **praćenju** funkcioniranja bezviznih režima s trećim zemljama i **suspenziji** izuzeća od obveze posjedovanja vize u slučajevima povećanih nezakonitih migracija ili sigurnosnih rizika („**mehanizam suspenzije viza**”) iz članka 8. Uredbe (EU) 2018/1806 („Uredba o vizama”). Kriteriji za pokretanje tog mehanizma morat će biti potpuni i jasni, ali i dovoljno fleksibilni kako bi se, prema potrebi, omogućila njihova učinkovita i brza primjena. Time bi se lakše svladavali različiti problemi koji proizlaze iz režima putovanja bez vize u geopolitičkom kontekstu koji se stalno mijenja.

U prvim mjesecima 2023. na inicijativu švedskog predsjedništva Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove raspravljalo je o mogućoj reviziji tih pravila, a posebno **mehanizmu suspenzije viza**, što su države članice podržale. Razlog tomu je povećanje broja otkrivenih nezakonitih prelazaka granice u EU zapadnobalkanskom rutom, što je djelomično povezano s nedostatkom usklađivanja vizne politike u susjednim zemljama (vidjeti točku 2.a u nastavku). Zbog toga se počela razmatrati potreba za revizijom mehanizma suspenzije viza. U pismu Europskom vijeću od 20. ožujka 2023. predsjednica von der Leyen prepoznala je važnost te rasprave i izjavila da će „Komisija rigoroznije pratiti usklađivanje vizne politike i iznijeti sveobuhvatno izvješće koje će postaviti temelje za zakonodavni prijedlog o izmjeni mehanizma suspenzije viza”.

S ciljem predstavljanja zakonodavnog prijedloga u jesen 2023. Komisija se namjerava savjetovati s Europskim parlamentom i Vijećem o utvrđivanju glavnih problema u području nezakonitih migracija i sigurnosti funkcioniranja bezviznih režima, nedostataka postojećeg mehanizma suspenzije viza i načina njihova rješavanja, posebno **revizijom članka 8. Uredbe o vizama**.

2. PROBLEMI POVEZANI S BEZVIZNIM REŽIMOM

a. Usklađivanje vizne politike

Frontex je 2022. na vanjskim granicama EU-a na zapadnobalkanskoj ruti⁸ prijavio 144 118 nezakonitih prelazaka granice što je dvostruko više nego 2021. Do povećanja je došlo djelomično zbog toga što državljani trećih zemalja dolaze bez vize na zapadni Balkan i putuju dalje u EU⁹.

Putovanje bez vize na zapadni Balkan državljana zemalja koje podliježu obvezi posjedovanja vize za EU utjecalo je na povećani broj nezakonitih dolazaka u EU 2022. Time se povećalo

⁸ Zapadnobalkanska ruta odnosi se na nezakonite dolaske u EU kroz: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Kosovo, Crnu Goru, Sjevernu Makedoniju i Srbiju.

⁹ To su uglavnom bili dolasci državljana Tunisa, Kube i Burundija preko Srbije, indijskih državljana preko Srbije i Albanije te državljana trećih zemalja s boravištem u Ujedinjenim Arapskim Emiratima preko Albanije i Crne Gore, kako je utvrđeno u Akcijskom planu EU-a za zapadni Balkan https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/Western%20Balkans_en.pdf

opterećenje sustava za azil određenih država članica u vrijeme kada se povećao ukupan broj zahtjeva za azil.

U tom je kontekstu 5. prosinca 2022. Komisija predstavila **Aksijski plan EU-a za zapadni Balkan**, uključujući usklađivanje viznog režima kao jednog od glavnih stupova te je 6. prosinca 2022. donijela peto izvješće u okviru mehanizma suspenzije viza¹⁰, u kojem je ponovila da bi rješavanje problema neusklađenosti s viznom politikom EU-a trebao biti prioritet za sve partnere sa zapadnog Balkana.

Iako je učinkovito upravljanje migracijama i granicama utvrđeno kao ključni uvjet u dijalozima o liberalizaciji viznog režima, usklađivanje vizne politike nije se posebno razmatralo. U međuvremenu se pokazalo da je to važan čimbenik u održivom funkcioniranju tih bezviznih režima.

Ta je činjenica potvrđena na najvišoj političkoj razini u zaključcima Europskog vijeća¹¹ u veljači 2023. u kojima se naglašava da je **usklađivanje vizne politike susjednih zemalja hitno i neophodno za upravljanje migracijama**, kao i za opće dobro funkcioniranje i održivost bezviznih režima te se poziva na pojačano praćenje viznih politika susjednih zemalja.

Usklađivanje vizne politike: slučaj Srbije

Povećanje broja otkrivenih nezakonitih prelazaka granice u EU zapadnobalkanskom rutom tijekom 2022. djelomično je posljedica neusklađenosti vizne politike Srbije s viznom politikom EU-a; u to je vrijeme Srbija sklopila sporazume o putovanju bez vize s 24 treće zemlje, čiji su državljani bili obvezni posjedovati vizu za ulazak u EU. Državljanima nekih od tih zemalja, uključujući osobito državljane Burundija, Kube, Indije i Tunisa, stigli su u Srbiju bez vize, a zatim pokušali nezakonito ući u EU.

To je dovelo do neposrednih i sveobuhvatnih kontakata između Komisije i srpskih tijela.

Kao rezultat te suradnje i koordiniranih napora Srbija je brzo reagirala te je od listopada 2022. do travnja 2023. ostvarila znatan napredak u usklađivanju s viznom politikom EU-a, raskinula svoje sporazume o putovanju bez viza s Burundijem, Tunisom, Gvinejom Bisau, Indijom, Bolivijom i Kubom¹² te se obvezala na donošenje plana za usklađivanje viznog režima do kraja 2023., uključujući vremenski okvir za potpuno usklađivanje vizne politike.

Svi partneri sa zapadnog Balkana dosad su ispunili svoje obveze usklađivanja vizne politike. Komisija pozdravlja odluku **Srbije** da ponovno uvede prethodno navedene zahtjeve za vizu,

¹⁰ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću, Peto izvješće u okviru mehanizma suspenzije viza, COM(2022) 715 final/2.

¹¹ Izvanredni sastanak Europskog vijeća (9. veljače 2023.) – zaključci, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/hr/pdf>

¹² Srbija je 21. listopada najavila raskid sporazuma o putovanju bez viza s Burundijem i Tunisom, a obveza posjedovanja vize ponovno je uvedena 22. studenoga 2022. Nakon toga je 1. prosinca raskinut sporazum o putovanju bez viza s Gvinejom Bisau, a obveza posjedovanja vize ponovno je uvedena pet dana kasnije. Komisija je 6. prosinca 2022. donijela 5. izvješće o mehanizmu suspenzije viza, u kojem je ponovila zahtjev da Srbija hitno uskladi svoju viznu politiku s EU-ovim popisom trećih zemalja čijim su državljanima potrebne vize. Nakon objave izvješća, tri dana kasnije, 9. prosinca, Srbija je najavila raskid sporazuma o putovanju bez viza s Indijom, koji je stupio na snagu 1. siječnja 2023. Sporazumi o putovanju bez viza s Bolivijom i Kubom raskinuti su 27. prosinca, a raskid je stupio na snagu 10. veljače odnosno 13. travnja 2023.

kao i odluku **Crne Gore** o ponovnoj uspostavi viznog režima s Kubom i ponovnom uvođenju viznog režima za državljane trećih zemalja koji zakonito borave u Ujedinjenim Arapskim Emiratima (u siječnju odnosno travnju 2023.). Komisija pozdravlja i odluku **Albanije** da neće produljiti sezonsko izuzeće od obveze posjedovanja vize za državljane Egipta, Indije i Rusije, kao i odluku **Sjeverne Makedonije** o ponovnom uvođenju obveze posjedovanja vize za državljane Bocvane, Kube i Azerbajdžana.

Te su odluke **važne i dobrodošle mjere prema sprečavanju nezakonitih dolazaka u EU** duž zapadnobalkanske rute, iako mnogi problemi ostaju neriješeni.

Komisija očekuje da će sve susjedne zemlje EU-a čiji su državljani izuzeti od obveze posjedovanja vize **nastaviti usklađivati¹³ svoje vizne politike s viznom politikom EU-a**, posebno kad je riječ o trećim zemljama s velikim migracijskim pritiskom ili zemljama koje su izvor sigurnosnih rizika za EU. Komisija će **pojačati praćenje i izvješćivanje** o usklađivanju vizne politike (vidjeti odjeljak 3. u nastavku) te na temelju predstojećih savjetovanja razmotriti **neusklađenost vizne politike kao izričiti temelj** za suspenziju iz članka 8. Uredbe o vizama.

b. Zahtjevi za azil koje podnose državljani zemalja čijim državljanima nije potrebna viza

Prednosti putovanja bez vize povezane su s odgovornostima i preuzimanjem obveza trećih zemalja da osiguraju održivost izuzeća od obveze posjedovanja vize. Neutemeljeni zahtjevi za azil stvaraju uska grla u sustavima za azil država članica i mogu utjecati na postupak za azil državljana trećih zemalja koji imaju utemeljene zahtjeve za azil. Tijekom 2022. državljani trećih zemalja koji imaju pravo na putovanje u EU bez vize podnijeli su 22 % (oko 215 000 zahtjeva) svih zahtjeva za azil (oko 962 000). Ti zahtjevi imaju vrlo nisku stopu priznavanja (oko 5 %). Ta brojka odgovara gotovo rekordnom broju zahtjeva za azil, kojih je bilo dvostruko više nego 2021. i 15 % više nego 2019.

U EU-u su 2022. zahtjeve za azil **sa stopama priznavanja¹⁴** u rasponu od 4 % do 6 % podnosili državljani različitih zemalja kojima nije potrebna viza, kao što su **Kolumbija** (43 020 podnositelja zahtjeva), **Gruzija** (28 385 podnositelja zahtjeva), **Albanija** (13 100 podnositelja zahtjeva) ili **Peru** (12 845 podnositelja zahtjeva). U slučaju Venezuele (50 730 podnositelja zahtjeva 2022.) u 72 % prvostupanjskih odluka odobrena je nacionalna zaštita.

¹³ Zemlje kandidatkinje morat će u okviru procesa pristupanja osigurati potpunu usklađenost s pravnom stečevinom EU-a, uključujući viznu politiku.

¹⁴ Stopa priznavanja uključuje oblike zaštite koje regulira EU (status izbjeglice i supsidijarna zaštita) i isključuje statute nacionalne zaštite (humanitarni razlozi). Izračunava se dijeljenjem broja pozitivnih prvostupanjskih odluka (o odobravanju statusa izbjeglice ili supsidijarne zaštite) ukupnim brojem donesenih odluka.



Izvor: Podaci Eurostata za 2022.

Općenito, partnerske zemlje u susjedstvu EU-a čijim državljanima nije potrebna viza uložile su **znatne napore kako bi bolje informirale svoje državljane o pravima i odgovornostima povezanim s putovanjem u EU bez vize te spriječile zlouporabu putovanja bez vize**, a cilj im je da nastave ispunjavati mjerila za liberalizaciju viznog režima i preporuke iz izvješća u okviru mehanizma suspenzije viza.

Mjere za rješavanje pitanja neutemeljenih zahtjeva za azil: Albanija i Gruzija

Konkretno, mjere koje su Gruzija i Albanija poduzele posljednjih godina uključuju provedbu temeljitih graničnih kontrola s odlaskom, kampanje za informiranje o pravima i obvezama u okviru bezviznog režima te mjere za uklanjanje temeljnih razloga velikog broja zahtjeva za azil. Pojačana je i suradnja s Europolom i Frontexom kako bi se radilo na tom pitanju, kao i bilateralna suradnja u području izvršavanja zakonodavstva. Gruzija i Albanija nastavljaju uspješno provoditi sporazume s EU-om o ponovnom prihvatu¹⁵. Osim toga, Albanija je uspostavila i nastavlja provoditi akcijske planove s najpogođenijim državama članicama.

c. Programi za dodjelu državljanstva ulagačima

Programi za dodjelu državljanstva ulagačima (ili programi za dodjelu državljanstva na temelju ulaganja, često se nazivaju „zlatne putovnice”) koje provode zemlje čijim državljanima nije potrebna viza stvaraju niz sigurnosnih rizika za EU. Konkretno, programi za dodjelu državljanstva ulagačima u trećim zemljama s bezviznim pristupom EU-u mogu se upotrebljavati za zaobilaženje redovnog postupka izdavanja viza za kratkotrajni boravak u EU-u i temeljitih procjena pojedinačnih migracijskih i sigurnosnih rizika u sklopu tog postupka, uključujući moguće izbjegavanje mjera za sprečavanje pranja novca i financiranja terorizma¹⁶. To je posebno problematično ako se putovnice izdane korisnicima takvih programa ne mogu razlikovati od drugih običnih putovnica.

¹⁵ Sporazum između Europske zajednice i Republike Albanije o ponovnom prihvatu osoba bez dozvole boravka – Deklaracije, SL L 124, 17.5.2005., str. 22.–40.; Sporazum između Europske unije i Gruzije o ponovnom prihvatu osoba bez dozvole boravka, SL L 52, 25.2.2011., str. 47.–65.

¹⁶ Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija od 23. siječnja 2019. o programima za dodjelu državljanstva i prava boravka ulagačima u Europskoj uniji, COM(2019) 12 final, str 23.

Komisija surađuje sa svim zemljama čijim državljanima nije potrebna viza koje provode programe za dodjelu državljanstva ulagačima kako bi se spriječili i ublažili mogući sigurnosni rizici za EU. Trenutačno se pomno prati niz trećih zemalja s takvim statusom zbog potencijalnih rizika koji nastaju zbog njihovih programa za dodjelu državljanstva ulagačima ili planova za uspostavu takvih programa. Te zemlje uključuju Albaniju, Crnu Goru, Sjevernu Makedoniju, Vanuatu i neke karipske zemlje.

Zemlje koje su dobile izuzeće od obveze posjedovanja vize u okviru dijaloga o liberalizaciji viznog režima pomno se prate i o njima se redovito izvješćuje u okviru mehanizma suspenzije viza te, ako je relevantno, u izvješćima o proširenju. U paketu za proširenje za 2022.¹⁷ i petom izvješću u okviru mehanizma suspenzije viza Komisija je dala **izričite preporuke za djelotvorno postupno ukidanje programa za dodjelu državljanstva ulagačima ili suzdržavanje od pokretanja takvih programa**. Osim toga, to se pitanje razmatra i u redovitim političkim dijalozima, kao i na sastancima Pododbora za pravosuđe, unutarnje poslove i sigurnost organiziranima u okviru sporazumâ o stabilizaciji i pridruživanju između EU-a i dotičnih zemalja.

U tom pogledu Komisija pozdravlja odluku **Albanije** da obustavi inicijative uspostave programa za dodjelu državljanstva ulagačima te odluku **Crne Gore** da postupno ukine program za dodjelu državljanstva ulagačima.

Programi za dodjelu državljanstva ulagačima—slučaj Vanuatua

Vanuatu je prva zemlja kojoj je ukinuto izuzeće od obveze posjedovanja vize¹⁸ zbog sigurnosnih rizika povezanih s programima za dodjelu državljanstva ulagačima.

Od 2015., gotovo istodobno kad je sporazum o ukidanju viza između EU-a i Vanuatua potpisan i počeo se privremeno primjenjivati¹⁹, Vanuatu je počeo provoditi programe za dodjelu državljanstva ulagačima, pri čemu je velikom broju podnositelja zahtjeva dodijelio državljanstvo. Komisija je pažljivo pratila te programe i prikupljala informacije o njihovu provođenju, posebno o postupku za podnošenje zahtjeva, sigurnosnoj provjeri podnositelja zahtjeva, razmjeni informacija i statističkih podataka o broju zahtjeva, državljanstvu podnositelja zahtjeva te stopi odbijanja.

Nakon procjene sigurnosnih rizika povezanih s Vanuatuovim programima za dodjelu državljanstva ulagačima i primjedbi država članica, Komisija je zaključila da Vanuatuovi programi za dodjelu državljanstva ulagačima predstavljaju ozbiljne propuste i sigurnosne nedostatke. Konkretno, uočeni propusti bili su nepostojanje obveze u pogledu boravka ili prisutnosti, vrlo kratki postupci dubinske provjere, nedostatak sustavne razmjene informacija sa zemljama podrijetla ili prethodnog boravišta te veliki broj putovnica izdanih državljanima

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

¹⁸ Odluka Vijeća (EU) 2022/366 od 3. ožujka 2022. o djelomičnoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak; Odluka Vijeća (EU) 2022/2198 od 8. studenoga 2022. o potpunoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak.

¹⁹ Sporazum između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak. SL L 173, 3.7.2015., str. 48.–54.

koji bi inače bili obvezni posjedovati vizu za EU, uključujući državljane visokorizičnih zemalja.

Komisija je 12. siječnja 2022. donijela Prijedlog odluke Vijeća o suspenziji sporazuma o ukidanju viza s Vanuatuom²⁰. To je bio prvi prijedlog o suspenziji sporazuma o ukidanju viza s trećom zemljom. Vijeće je 3. ožujka 2022. donijelo odluku o djelomičnoj suspenziji sporazuma o ukidanju viza s Vanuatuom²¹. S obzirom na to da okolnosti koje su dovele do djelomične suspenzije nisu uklonjene, Komisija je 12. listopada 2022. predložila donošenje Odluke Vijeća o potpunoj suspenziji sporazuma od 4. veljače 2023.²² Vijeće je donijelo odluku 8. studenoga 2022.²³

Od stupanja na snagu djelomične suspenzije primjene Sporazuma Komisija je intenzivirala suradnju s nadležnim tijelima Vanuatua²⁴ kako bi se otklonile okolnosti koje su dovele do suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize i omogućilo EU-u da ukine suspenziju.

Mnoge karipske zemlje provode programe za dodjelu državljanstva ulagačima. U lipnju 2022. službe Komisije obratile su se njihovim nadležnim tijelima sa zahtjevom da dostave relevantne informacije i podatke o tim programima.

Preliminarna procjena pokazala je da takvi programi za dodjelu državljanstva ulagačima često imaju mnoge sličnosti s istovrsnim programima u Vanatu. To uključuje: program je otvoren za državljane zemalja kojima je potrebna viza za putovanje u EU; nepostojanje uvjeta za podnošenje zahtjeva na licu mjesta ili obveze boravka; kratka razdoblja obrade koja ne omogućuju pažljivu kontrolu podnositelja zahtjeva; niske naknade (100 000–200 000 USD); i velik broj uspješnih podnositelja zahtjeva (do danas je pet predmetnih zemalja izdalo najmanje 81 000 putovnica). Svi ti programi za dodjelu državljanstva ulagačima komercijalno se promiču kao način dobivanja bezviznog pristupa EU-u. Druge jurisdikcije, kao što su Sjedinjene Američke Države i Kanada, nemaju bezvizni režim s karipskim zemljama koje provode programe za dodjelu državljanstva ulagačima.

Iako EU poštuje suvereno pravo trećih zemalja da odlučuju o postupcima naturalizacije, Komisija smatra da prodaja bezviznog pristupa EU-u državljanima kojima bi inače bila potrebna viza nije u duhu bilateralnih sporazuma o ukidanju viza koji su na snazi.

Komisija je pozdravila odluku tih karipskih zemalja da nakon agresije Rusije na Ukrajinu obustave razmatranje zahtjeva ruskih i bjeloruskih državljana za državljanstvo.

²⁰ Prijedlog odluke Vijeća o djelomičnoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak (COM(2022) 6 final)

²¹ Odluka Vijeća (EU) 2022/366 od 3. ožujka 2022. o djelomičnoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak

²² Prijedlog odluke Vijeća o potpunoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak COM(2022) 531 final

²³ Odluka Vijeća (EU) 2022/2198 od 8. studenoga 2022. o potpunoj suspenziji primjene Sporazuma između Europske unije i Republike Vanuatua o izuzeću od obveze posjedovanja vize za kratkotrajni boravak

²⁴ Članak 8. stavak 6. točka (a) Uredbe (EU) 2018/1806.

Procjena programa za dodjelu državljanstva ulagačima koje provode predmetne zemlje još je u tijeku te im je u tom pogledu Komisija u veljači 2023. poslala dodatni zahtjev.

Nakon dovršetka procjene Komisija će odlučiti o odgovarajućim daljnjim mjerama u skladu s pravilima Uredbe o vizama i odgovarajućim sporazumima o ukidanju viza²⁵. Nadalje, Komisija će blisko surađivati s tim trećim zemljama kako bi se pronašla dugoročna rješenja. U tom kontekstu Komisija će razmotriti sazivanje **Zajedničkog odbora stručnjaka** osnovanog bilateralnim sporazumima o ukidanju viza, čiji je cilj praćenje, izmjena i rješavanje sporova povezanih s provedbom sporazuma.

Općenito, Komisija razmatra izmjenu članka 8. Uredbe o vizama tako da se sigurnosni rizici povezani s provedbom programa za dodjelu državljanstva ulagačima uključe kao izričita osnova za suspenziju izuzeća od obveze posjedovanja vize (vidjeti odjeljak 3. u nastavku).

3. RJEŠAVANJE PROBLEMA KOJI NASTAJU ZBOG PUTOVANJA BEZ VIZE PUTEM UČINKOVITIJE MEHANIZMA SUSPENZIJE VIZA

Mehanizam suspenzije viza utvrđen je u članku 8. Uredbe o vizama. Njegova je glavna svrha omogućiti privremenu suspenziju izuzeća od obveze posjedovanja vize u slučaju iznenadnog i znatnog povećanja nezakonitih migracija ili sigurnosnih rizika.

S obzirom na navedene probleme i uzimajući u obzir rasprave u Vijeću²⁶, Komisija smatra da bi se mehanizam suspenzije viza, iako predstavlja zaštitnu mjeru protiv zlouporabe izuzeća od obveze posjedovanja vize, mogao dodatno poboljšati, posebno u pogledu sljedećih elemenata:

- osnova za suspenziju;
- pragovi za pokretanje mehanizma;
- postupak suspenzije;
- odredbe o praćenju i izvješćivanju.

Komisija smatra da bi mehanizam suspenzije viza trebao imati više mogućnosti da brzo i odlučno odgovori na nove izazove povezane s putovanjem bez vize. Istodobno bi **mehanizam suspenzije trebao ostati krajnja mjera**, bez ikakva automatizma, a u svakoj odluci trebalo bi i dalje uzimati u obzir sveukupne odnose između EU-a i dotičnih trećih zemalja, kao i opći politički kontekst. U odjeljcima u nastavku opisuju se aspekti mehanizma suspenzije viza o kojima će se Komisija dodatno savjetovati s Europskim parlamentom i Vijećem s ciljem podnošenja zakonodavnog prijedloga.

²⁵ Vidjeti popis sporazuma o ukidanju viza na <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/visa-waiver-agreements.html#:~:text=The%20visa%20waiver%20agreements%20referred,during%20a%20180%2Dday%20period>

²⁶ Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove, 9. i 10. ožujka 2023., <https://www.consilium.europa.eu/hr/meetings/jha/2023/03/09-10/>

a. Osnova za suspenziju

Trenutačno (članak 8. stavci 2., 3. i 4. Uredbe o vizama) mehanizam suspenzije viza može se aktivirati u slučaju:

- znatnog povećanja broja državljana treće zemlje kojima je odbijen ulazak ili za koje je ustanovljeno da neovlašteno borave na državnom području države članice;
- znatnog povećanja **broja zahtjeva za azil državljana te treće zemlje za koje je stopa priznavanja niska;**
- smanjene **suradnje s trećom zemljom na ponovnom prihvatu;**
- **povećanog rizika ili neposredne prijetnje** za javni poredak ili unutarnju sigurnost država članica, posebno znatnog povećanja broja teških kaznenih djela povezanih s državljanima određene treće zemlje;
- kad je riječ o trećim zemljama koje su dobile izuzeće od obveze posjedovanja vize nakon dijaloga o liberalizaciji viznog režima, **neusklađenosti s posebnim zahtjevima koji su se primjenjivali pri procjeni primjerenosti odobravanja liberalizacije viznog režima.**

Nekoliko država članica smatra da su prethodno navedeni razlozi za suspenziju previše restriktivni da bi se obuhvatilo mnoštvo situacija u kojima bi se bezvizni režim mogao zloupotrijebiti i/ili dovesti do nezakonitih migracija ili sigurnosnih rizika za EU.

U vezi s **nezakonitim migracijama, neusklađenost vizne politike** trenutačno nije osnova za suspenziju. Posljedica toga je da može biti ugrožena djelotvornost mehanizma suspenzije u rješavanju problema nezakonitih migranata koji su prošli kroz susjedne treće zemlje čijim državljanima nije potrebna viza, kao što je nedavno primijećeno na zapadnom Balkanu.

Komisija namjerava istražiti mogućnost da se neusklađenost vizne politike doda kao nova osnova za suspenziju u slučajevima kad bi ta neusklađenost mogla dovesti do rizika od nezakonitih migracija u EU. Ta nova osnova omogućila bi pokretanje mehanizma suspenzije u slučajevima u kojima neusklađenost viznog režima u trećoj zemlji za čije građane nije obvezna viza omogućuje ili bi mogla omogućiti nezakonit ulazak u EU državljanima trećih zemalja koji se zakonito nalaze u dotičnoj zemlji u koju su mogli ući bez vize.

Kad je riječ o **javnom poretku i unutarnjoj sigurnosti**, trenutačna osnova za suspenziju (članak 8. stavak 2. točka (d)) omogućuje pokretanje mehanizma suspenzije u slučaju povećanog rizika za unutarnju sigurnost država članica povezanog sa zemljom čijim državljanima nije potrebna viza. Međutim, time se ne rješavaju izričito **hibridne prijetnje** ni sigurnosni rizici koji proizlaze iz provedbe **programa za dodjelu državljanstva ulagačima** u zemljama čijim državljanima nisu potrebne vize.

Komisija namjerava istražiti mogućnost da se proširi primjena postojeće osnove „javni poredak i sigurnost” kako bi se obuhvatile dodatne moguće prijetnje koje proizlaze iz trećih zemalja čijim državljanima nije potrebna viza, posebno one povezane s provedbom **programa za dodjelu državljanstva ulagačima i hibridne prijetnje.**

Naposljetku, u trenutačnom mehanizmu suspenzije viza ne razmatra se mogućnost da se **sporazumima o ukidanju viza** između EU-a i trećih zemalja predvide osnove za suspenziju koje nisu uključene u Uredbu o vizama, primjerice kako bi se u obzir uzele okolnosti specifične za odnose između pregovaračkih strana. Ako EU odluči suspendirati primjenu sporazuma o

ukidanju viza s trećom zemljom (na razini međunarodnog prava), mora postojati i mogućnost da se suspenzija predvidi na razini prava Unije.

Kako bi se osigurala ta mogućnost i ispravna povezanost između mehanizma suspenzije viza i sporazuma EU-a o ukidanju viza, **Komisija namjerava istražiti mogućnost da se doda upućivanje na primjenu dodatnih razloga za suspenziju predviđenih u sporazumima o ukidanju viza.**

b. Pragovi za pokretanje mehanizma

Mehanizam suspenzije može se pokrenuti nakon **znatnog povećanja** nezakonitih boravaka, zahtjeva za azil iz zemalja s niskom stopom priznavanja i teških kaznenih djela ili **smanjenja** suradnje u pogledu ponovnog prihvata u usporedbi s prethodnom godinom ili godinom prije dobivanja izuzeća od obveze posjedovanja vize.

Trenutačno se „**znatno povećanje**” tumači kao ono koje **premašuje 50 %**,²⁷ a „**niska stopa priznavanja**” je oko **3 ili 4 %**.²⁸ Nedavno iskustvo pokazuje da ti pragovi možda nisu uvijek primjereni za rješavanje problema nezakonitih migracija s kojima se suočavaju države članice, kako je navedeno u relevantnim raspravama u Vijeću. Primjer obavijesti Komisiji koju je država članica dostavila u svibnju 2019.²⁹ pokazao je da se pragovi za pokretanje mehanizma suspenzije ne mogu dosegnuti unatoč prijavljenom povećanju broja neutemeljenih zahtjeva za azil i teških kaznenih djela državljana zemlje čijim građanima nije potrebna viza registriranih u toj državi članici. Nekoliko država članica u raspravama Vijeća smatralo je da bi ti pragovi trebali biti niži.

Kako bi se smanjio rizik od povećanja nezakonitih migracija koji proizlazi iz putovanja bez vize, **Komisija će istražiti mogućnost prilagodbe pragova za pokretanje mehanizma suspenzije viza.** Cilj bi trebao biti ostvarenje većeg odvraćajućeg učinka i fleksibilnosti u aktivaciji mehanizma, no uz to treba zadržati pravnu sigurnost i dostatan stupanj predvidljivosti za treće zemlje, kao i odgovornost EU-a.

c. Postupak suspenzije

Postupak suspenzije temelji se na pristupu u dva koraka: prva devetomjesečna suspenzija putem provedbenog akta, koja se može produljiti za još jednu 18-mjesečnu suspenziju delegiranim aktom³⁰. Tijekom privremene suspenzije Komisija bi trebala uspostaviti pojačani dijalog s dotičnom trećom zemljom kako bi se pronašlo odgovarajuće rješenje kojim bi se uklonile okolnosti koje su dovele do suspenzije izuzeća od obveze posjedovanja vize. Kako bi se smanjio rizik od prelaska na treću fazu postupka, odnosno **ukidanje izuzeća od obveze posjedovanja vize** i unos treće zemlje na popis zemalja čijim je građanima potrebna viza, postupak bi se mogao pojednostavniti tako da se dotičnoj zemlji pruže bolje mogućnosti za poduzimanje zadovoljavajućih korektivnih mjera. Osim toga, u izvanrednim situacijama koje

²⁷ U razdoblju od dva mjeseca, u usporedbi s istim razdobljem prethodne godine ili u usporedbi sa zadnja dva mjeseca prije provedbe izuzeća od zahtjeva za vizu za državljanu treće zemlje navedene u Prilogu II.

²⁸ Ti su pragovi utvrđeni u uvodnim izjavama 23. i 24. Uredbe o vizama.

²⁹ Država članica izvijestila je o povećanju sljedećih okolnosti povezanih s državljanima treće zemlje za čije državljanu nije potrebna viza: povećanje broja zabrana ulaska, neutemeljenih zahtjeva za azil i kaznenih djela. Komisija je u svojoj ocjeni zaključila da u tom slučaju nisu ispunjeni uvjeti za pokretanje mehanizma.

³⁰ Nadalje, ako EU s dotičnom trećom zemljom ima sporazum o ukidanju viza, trebalo bi suspendirati i primjenu tog sporazuma, u skladu s člankom 218. stavkom 9. Ugovora o funkcioniranju EU-a.

zahtijevaju hitan odgovor, trebao bi biti moguć **hitan postupak** za pokretanje mehanizma suspenzije.

Kako bi postupak suspenzije bio učinkovitiji i kako bi se omogućilo dovoljno vremena za uklanjanje okolnosti koje su dovele do suspenzije, **Komisija namjerava istražiti mogućnost da se produlji trajanje dviju faza privremene obustave**: npr. u prvoj fazi suspenzija bi trajala 12 mjeseci umjesto devet, a u drugoj 24 mjeseca umjesto 18. U bilo kojoj fazi postupka suspenzija bi se ukinula čim se uklone okolnosti koje su dovele do suspenzije.

Mogućnost ukidanja izuzeća od obveze posjedovanja vize redovnim zakonodavnim prijedlogom ostala bi na kraju druge faze ako razlozi koji su doveli do suspenzije i dalje postoje.

Nadalje, kako bi riješila krizne situacije uzrokovane iznenadnim povećanjem nezakonitih dolazaka ili sigurnosnim rizicima, **Komisija namjerava istražiti mogućnost da uvede hitni postupak za provedbene akte koji se odmah primjenjuju**³¹. Time bi se Komisiji omogućilo da suspendira izuzeće od obveze posjedovanja vize prije savjetovanja s nadležnim odborom³² ako postoje opravdani krajnje hitni razlozi. Hitni postupak trebao bi ostati krajnja mjera, bez ikakva automatizma, a u svakoj odluci trebalo bi i dalje uzimati u obzir sveukupne odnose između EU-a i dotičnih trećih zemalja, kao i opći politički kontekst³³.

d. Obveze praćenja i izvješćivanja

Učinkovit mehanizam suspenzije temelji se na djelotvornom i ciljanom praćenju zemalja čijim državljanima nisu potrebne vize. Međutim, postojećim odredbama Uredbe o vizama od Komisije se zahtijeva da prati i izvješćuje samo o zemljama koje su dobile pristup bez vize nakon dijaloga o liberalizaciji viznog režima te u razdoblju od sedam godina nakon njegova uspješnog dovršetka³⁴.

Kako bi se ispunio poziv Europskog vijeća od 9. veljače 2023. na pojačano praćenje zemalja čijim državljanima nisu potrebne vize³⁵, u skladu s pismom predsjednice von der Leyen Europskom vijeću od 20. ožujka 2023., Komisija će od 2023. dostavljati **ново strateško i sveobuhvatno izvješće o mehanizmu suspenzije viza**.

U novom izvješću o mehanizmu suspenzije viza i dalje će se u potpunosti ocjenjivati usklađenost zemalja koje su prije manje od sedam godina zaključile dijalog o liberalizaciji viznog režima sa zahtjevima za liberalizaciju viznog režima. Nastavit će se i izvješćivanje o zemljama koje su prije više od sedam godina zaključile dijalog o liberalizaciji viznog režima,

³¹ U skladu s člankom 8. Uredbe (EU) br. 182/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije.

³² U tim bi se slučajevima akt podnio nadležnom Odboru za vizni reciprocitet i suspenziju viza na očitovanje najkasnije 14 dana nakon donošenja provedbenog akta.

³³ U hitnom postupku trebalo bi uzeti u obzir i postupke suspenzije iz sporazuma o ukidanju viza, ako je primjenjivo.

³⁴ Od uvođenja obveze praćenja i izvješćivanja 2017. Komisija je objavila pet izvješća, COM(2017) 815 final (prvo izvješće); COM(2018) 856 final (drugo izvješće); COM(2020) 325 final (treće izvješće); COM(2021) 602 final (četvrto izvješće); COM(2022) 715 final/2 (peto izvješće).

³⁵ Izvanredni sastanak Europskog vijeća (9. veljače 2023.) – zaključci, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/hr/pdf>.

u skladu s **izvješćima za pojedine zemlje u okviru paketa za proširenje**, ali će biti usmjereno na specifična pitanja i prioritete, kao što su usklađivanje vizne politike, programi za dodjelu državljanstva ulagačima i neutemeljeni zahtjevi za azil.

U konačnici, to će izvješće obuhvatiti i druga **zemljopisna područja izvan susjedstva EU-a**, s naglaskom na određene zemlje u kojima se pojave problemi i s kojima bi mogla biti potrebna daljnja suradnja kako bi se reagiralo na određene migracijske i/ili sigurnosne probleme koji bi se mogli procijeniti u okviru mehanizma suspenzije viza.

Taj će se pristup primijeniti u sljedećem izvješću o mehanizmu suspenzije viza, u kojem će se zemljopisni i materijalni opseg prilagoditi trenutačnim prioritetima i potrebama. **Komisija namjerava istražiti i mogućnost da se taj novi pristup uzme u obzir u odredbama o praćenju i izvješćivanju u okviru mehanizma suspenzije.**

4. ZAKLJUČAK

Vizna politika EU-a ključan je dio schengenske pravne stečevine te jedno od najvećih postignuća integracije EU-a. Vizna politika jest i treba ostati sredstvo za pospješivanje međuljudskih kontakata, turističkih i poslovnih aktivnosti, uz istodobno sprečavanje sigurnosnih rizika i rizika od nezakonitih migracija u EU. Ujedno, vizna politika EU-a nastavlja se razvijati kako bi se moglo učinkovito odgovoriti na nove izazove.

Posljednjih se godina EU suočava s nizom novih problema povezanih s funkcioniranjem vizne politike, uključujući povećanu nezakonitu migraciju duž zapadnobalkanske rute, situaciju da državljani trećih zemalja (iz različitih dijelova svijeta) kojima nije potrebna viza zlorabe sustave za azil te sigurnosne rizike koji proizlaze iz provedbe programa za dodjelu državljanstva ulagačima u trećim zemljama kojima nije potrebna viza.

Te situacije ukazuju na potrebu da se razmotre načini jačanja vizne politike primjenom **revidiranog mehanizma suspenzije viza**. Komisija sa zadovoljstvom očekuje raspravu s Europskim parlamentom i Vijećem o tome kako najbolje postići taj cilj. Rasprava bi trebala obuhvatiti sljedeće točke:

- dodavanje novih osnova za suspenziju kako bi se uklonile okolnosti u kojima bi se bezvizni režim mogao zloupotrijebiti i/ili dovesti do nezakonitih migracija ili sigurnosnih rizika za EU;
- treba li i kako najbolje prilagoditi pragove kako bi se mehanizam aktivirao kad države članice prijave stvarne migracijske i sigurnosne rizike, čime bi se stvorio veći odvraćajući učinak, te kako brzo ublažiti različite rizike povezane s putovanjem bez vize;
- način na koji bi postupak suspenzije mogao biti učinkovitiji i fleksibilniji;
- jačanje obveza praćenja i izvješćivanja.

Na temelju detaljnog savjetovanja s Europskim parlamentom i Vijećem Komisija će u jesen 2023. predstaviti zakonodavni prijedlog o reviziji mehanizma suspenzije viza predviđenog člankom 8. Uredbe o vizama.