



Bruxelles, den 29.10.2014
COM(2014) 665 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om Colombias opfyldelse af de relevante kriterier med henblik på forhandling af en
aftale om visumfritagelse mellem Den Europæiske Union og Colombia**

{SWD(2014) 329 final}

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 509/2014¹ (herefter kaldet "ændringsforordningen") ændrede Rådets forordning nr. 539/2001², herunder navnlig bilagene med 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. Nitten lande blev overført fra bilag I (visumpligt) til bilag II (visumfritagelse), nemlig Colombia, Dominica, Grenada, Kiribati, Marshalløerne, Mikronesien, Nauru, Palau, Peru, Saint Lucia, Saint Vincent og Grenadinerne, Samoa, Salomonøerne, Østtimor, Tonga, Trinidad og Tobago, Tuvalu, De Forenede Arabiske Emirater og Vanuatu. Ændringsforordningen præciserede yderligere, at visumfritagelsen for statsborgere fra disse 19 lande først skulle finde anvendelse på datoen for ikrafttrædelsen af en visumfritagelsesaftale mellem hvert af disse lande og Den Europæiske Union.

Det hedder i betragtning 5 i ændringsforordningen, at Kommissionen bør foretage en yderligere vurdering af situationen i Colombia og Peru ud fra kriterierne i ændringsforordningen, inden der indledes forhandlinger om bilaterale aftaler om visumfritagelse mellem Unionen og disse to lande. Ændringsforordningen har nemlig formaliseret og udvidet den traditionelle liste med kriterier, der var gældende indtil nu (ved at nævne dem i en ny artikel i stedet for i en betragtning). Den ikkeudtømmende liste med kriterier, der fra nu af på grundlag af en vurdering fra sag til sag fastsætter de tredjelande, hvis statsborgere er omfattet af eller fritaget for visumkravet, findes i artikel 1, stk. 1, i ændringsforordningen: *"ulovlig indvandring, offentlig orden og sikkerhed, økonomiske fordele, navnlig med hensyn til turisme og udenrigshandel, Unionens eksterne forbindelser med de pågældende tredjelande, herunder navnlig hensynet til menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, samt konsekvenserne af regional sammenhæng og gensidighed"*.

Med denne rapport og en rapport, der vedtages sideløbende om Peru, opfylder Kommissionen ovennævnte krav. Begge rapporter ledsages af dokumenter fra Kommissionens tjenestegrene med de detaljerede oplysninger, der ligger til grund for konklusionerne, og oplysninger om de datakilder og metoder, der er brugt for at udarbejde vurderingen.

Ved udarbejdelsen af vurderingen har Kommissionen anmodet om og modtaget bidrag fra tre EU-agenturer: Det Europæiske Asylstøttekontor, Europol og Frontex. EU-delegationen i Colombia har fremlagt en sammenfattende rapport om forbindelserne mellem EU og Colombia. Spanien, som er den medlemsstat, der er mest påvirket af migration fra Colombia, har fremlagt supplerende oplysninger. De colombianske myndigheder har udvist stor villighed til at samarbejde med Kommissionen under udarbejdelsen af vurderingen.

¹ EUT L 149 af 20.5.2014, s. 67.

² EFT L 81 af 21.3.2001, p. 1.

2. VURDERING AF KRITERIERNE

Denne rapport tager i vidt omfang udgangspunkt i de kriterier, der er nævnt i artikel 1, stk. 1, i ændringsforordningen; den vurderer også de mulige risikoscenarier som følge af visumliberalisering, hvorefter der drages konklusioner.

2.1. Migration og mobilitet

Schengenvisa

Analysen af statistikker for Schengenvisa, der er ansøgt om og udstedt i Colombia i de seneste år, fører til følgende bemærkninger:

- Flere og flere colombianere er indstillet på at rejse til Schengenområdet med henblik på turisme, forretning eller andre former for kortvarige ophold. I 2013 blev der udstedt 121 019 Schengenvisa, hvilket er en stigning på 42,7 % i forhold til 2010. Denne stigning hænger formodentlig sammen med den betydelige økonomiske vækst i Colombia samt den seneste forbedring af sikkerhedssituationen.
- Langt de fleste colombianske ansøgere (95,2 % i 2013) betragtes som bona fide-rejsende, der ikke udgør en risiko, og som derfor får udstedt et visum til kortvarigt ophold, og antallet af visumafslag er mere end halveret på fire år, fra 11,2 % i 2010 til 4,8 % i 2013. En stigende del af disse ansøgere (40,9 % i 2013) får udstedt visa til flere indrejser, hvilket også viser, at Schengenkonsulaterne har større tillid til de colombianske ansøgere.

Lovlig migration

Det skønnes, at der i øjeblikket bor ca. 230 000 colombianere i EU+³ (ud over dem, der har fået statsborgerskab i en medlemsstat), heraf lidt under 75 % i Spanien. Statistiske data viser, at efter en periode med en betydelig stigning, væsentligst i Spanien, er colombianeres lovlige migration til EU på nuværende tidspunkt på et forholdsvis lavt niveau. Det skyldes delvis den økonomiske krise, der medfører færre job og muligheder for migranter i EU+ og dermed svækker pullfaktorerne, og en forbedring af sikkerheden og den økonomiske situation i Colombia, der svækker pushfaktorerne. Colombias regering tilskynder i øjeblikket colombianere, der bor i udlandet, til at vende tilbage gennem den såkaldte "lov om tilbagevenden", der giver skattemæssige og finansielle incitamentter til tilbagevendte colombianere og fuld støtte til dem, der vender frivilligt tilbage.

Så længe Colombias økonomi fortsætter væksten i det nuværende tempo med en gennemsnitlig vækst på næsten 5 % i de sidste 10 år, og sikkerhedssituationen forbliver stabil eller forbedres, vil colombianere være mindre ansporet til at emigrere. Den nuværende økonomiske situation i EU sammenholdt med geografiske forhold og allerede etablerede fællesskaber kan forklare, hvorfor De Forenede Stater er destinationen for de fleste colombianere, der er emigreret lovligt i de seneste år.

³ Når der tales om "EU i alt", indgår Det Forenede Kongerige og Irland ikke, da disse to lande ikke deltager i EU's fælles visumpolitik. Når der tales om "EU+ i alt", omfatter det data for de fire associerede Schengenlande (Island, Liechtenstein, Norge og Schweiz) og udelukker Det Forenede Kongerige og Irland.

Ulovlig migration

Oplysninger om nægtelse af indrejse, pågribelser og tilbagesendelser viser, at Colombia ikke er et helt risikofrit land, hvad angår ulovlig migration til EU. Situationen er imidlertid blevet markant forbedret i de seneste år med færre afslag og færre pågribelser og bedre tal for tilbagesendelser, selv om tallene stadig er betydelige. Antallet af colombianere med ulovligt ophold i EU+ i 2013 var f.eks. 3 080, hvilket er et fald fra 4 195 i 2011.

En sammenligning af oplysninger om tilbagesendelsesafgørelser og faktiske tilbagesendelser til et tredjeland (den såkaldte tilbagesendelsesprocent) kan angive, om tilbagesendelse af colombianere, der er omfattet af afgørelser om tilbagesendelse, gennemføres smidigt, eller om der er vanskeligheder. Tilbagesendelsesprocenten i EU+ var meget lav i 2010 (9,5 %), men er siden da forbedret mærkbart (26,9 % i 2011, 31,5 % i 2012 og 46,1 % i 2013). Sidste år var EU's tilbagesendelsesprocent for colombianere højere end den gennemsnitlige tilbagesendelsesprocent verden over (36,6 %), og der forventes yderligere forbedringer. Spanien har oplyst om et fremragende samarbejde med de colombianske diplomatiske og konsulære myndigheder om spørgsmål vedrørende tilbagesendelse af colombianske statsborgere baseret på en bilateral aftale fra 2001. I 2013 blev 229 af de 244 anmodninger om dokumentation til de colombianske konsulære myndigheder i Spanien efterkommet. Grunden til, at nogle colombianere ikke har kunnet sendes tilbage, ser derfor ikke ud til at skyldes manglende samarbejde fra de colombianske myndigheders side. Det skyldes snarere forsvundne migranter eller klager over afgørelser om tilbagesendelse.

Frontex vurderer, at sammenlignet med det samlede migrationspres, som EU oplever, må risiciene som følge af en visumliberalisering for colombianske statsborgere forventes at være ret beskedne, selv om antallet af afslag formodentlig vil stige, som det er set i andre tilfælde af visumliberalisering.

Hvad angår risikoen for, at personer, hvis asylansøgning er blevet afvist, tager ulovligt ophold i EU, er det i betragtning af de meget forskellige omstændigheder usandsynligt, at antallet af ubegrundede asylansøgninger vil stige kraftigt, som det f.eks. er set i tidligere visumliberaliseringsprocesser. Rejseomkostningerne er f.eks. meget højere i Colombias tilfælde, og der er ikke tidligere set massiv indgivelse af ubegrundede asylansøgninger fra forskellige økonomisk set marginaliserede grupper i det colombianske samfund. Med andre ord er misbrug af en ordning med visumfritagelse med henblik på at søge asyl simpelthen ikke økonomisk rentabel, da rejseomkostningerne for en familie er betydeligt højere end de forventede fordele ved asylproceduren i EU.

Det skal bemærkes, at en eventuel risiko for ulovlig migration som følge af indførelse af visumfri indrejse for colombianske statsborgere - hvor beskeden den end måtte være - delvist kan opvejes af et styrket samarbejde mellem EU og Colombia om forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig migration, herunder samarbejde om tilbagesendelse, og i den henseende kunne det være en mulighed at overveje indgåelse af en tilbagetagelsesaftale med EU.

Sikkerhed for colombianske rejsedokumenter og rejsedokumentfalsk

De colombianske myndigheder har gjort betydelige fremskridt med at indarbejde de krævede internationale specifikationer i deres nationale pas. De har påpeget, at *"i 2010 blev det nye maskinlæsbare colombianske pas indført, og det er et mere fleksibelt rejsedokument, der er*

internationalt anerkendt og teknisk up-to-date." De nuværende colombianske pas er i overensstemmelse med de relevante ICAO-specifikationer.

Colombia forbereder sig på at indføre elektroniske biometriske pas på mellemlangt sigt. I den forbindelse vil udenrigsministeriet lade det elektroniske biometriske pas indgå i offentlige indkøbsaftaler vedrørende nye pas. Udbudsproceduren forventes at blive lanceret i anden halvdel af 2014.

Som situationen ser ud nu, er der ingen mærkbare risici i forbindelse med colombianske statsborgere og dokumentfalsk eller svigagtig anvendelse af colombianske rejsedokumenter. Hvis colombianske rejsedokumenter i fremtiden giver indehaverne adgang til visumfri indrejse, må det forventes, at de bliver mere attraktive for svindlere. Grænsevagterne skal i højere grad være opmærksomme på at identificere denne type svig.

2.2. Kriminalitet og sikkerhed

Den organiserede kriminalitets struktur i Colombia har ændret sig radikalt i de sidste 10 år. Demobiliseringen af AUC's paramilitære enheder (Colombias Forenede Selvforsvarsstyrker) mellem 2003 og 2006 førte til dannelse af nye kriminelle bander med dybe rødder i narkotikahandel: de nye kriminelle bander (BACRIM) har ifølge den colombianske regering overtaget FARC (Colombias Væbnede Revolutionære Styrker) og ELN (Den Nationale Befrielseshær) og udgjort en national sikkerhedstrussel siden 2011.

Colombianske organiserede kriminelle grupper er kun til stede i begrænset omfang i EU. Latinamerikanske organiserede kriminelle grupper foretrækker den iberiske halvø som base på grund af de kulturelle, sproglige og historiske bånd. Her er de navnlig involveret i kokainhandel (Colombia og Peru er verdens største kokainproducenter) og hvidvaskning af udbytte fra strafbart forhold.

Det er oplagt, at en visumliberalisering vil øge antallet af rejsende fra Colombia til Schengenområdet. De organiserede kriminelle grupper, der er involveret i narkotikahandel, vil formodentlig forsøge at udnytte det stigende antal rejsende mellem Colombia og EU+ ved i højere grad benytte sig af narko- og pengekurierer. Mobile organiserede kriminelle grupper fra Colombia kan også forsøge at udnytte ophævelsen af visumpligten.

Europol anslår, at en visumliberalisering kan føre til, at et stigende antal colombianere bliver ofre for menneskehandel med henblik på arbejdsmæssig og seksuel udnyttelse i lande som Spanien og Portugal. I den henseende skal det bemærkes, at den anden gennemførelsesrapport om det indsatsorienterede dokument om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel, som Rådet vedtog i december 2012, placerer Colombia i kategori 3⁴ på listen over prioriterede lande og regioner, med hvilke EU bør styrke samarbejdet og partnerskabet på dette område. Colombia har en national strategi til bekæmpelse af menneskehandel. Colombia har desuden vedtaget en række politikinstrumenter om forebyggelse af menneskehandel, beskyttelse af ofre og retsforfølgning. Yderligere samarbejde mellem EU og Colombia i

⁴ Kategori 1 omfatter specifikke lande; kategori 2 omfatter prioriterede regioner; kategori 3 omfatter andre regioner og lande af særlig betydning for samarbejdet om menneskehandel.

overensstemmelse med retningslinjerne i det indsatsorienterede dokument kunne styrke begge parter bestræbelser på at takle dette fænomen.

Colombia har ratificeret FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og Palermoprotokollen om menneskehandel og har indført omfattende retlige rammer i overensstemmelse med internationale standarder. Colombia bør fortsætte sine bestræbelser på at styrke retsvæsenet, herunder det strafferetlige samarbejde, navnlig gensidig retlig bistand.

Colombianske og peruvienske organiserede kriminelle grupper kan også udnytte ulovlige migranter ved at benytte formidlere til at lovliggøre disse migranternes langvarige ophold og som betaling for deres tjenester rekruttere dem som penge- eller narkokurerer.

Visumfri indrejse og lettere adgang til Schengenområdet kan også gøre organiserede kriminelle grupper og individuelle kriminelle mere mobile ved at fjerne det filter, som visumpligten på nuværende tidspunkt udgør, og ved at give dem mulighed for, når de først befinder sig i Schengenområdet, at rejse mellem landene uden grænsekontrol.

En positiv nylig udvikling på dette område er ikrafttrædelsen af den operationelle aftale mellem Europol og Colombia den 25. februar 2014. Formålet med denne aftale er at regulere samarbejdet mellem Europol og Colombia for at støtte Den Europæiske Unions medlemsstater og Colombia i bekæmpelsen af alvorlige former for international kriminalitet på de områder, som aftalen dækker, navnlig gennem udveksling af oplysninger og regelmæssige kontakter mellem Europol og Colombia på alle relevante niveauer.

2.3. Økonomi, handel og turisme

Colombia har i dag næsten 47 millioner indbyggere (som Spanien). Verdensbanken opgjorde i 2013 landets økonomi til 378,1 mia. USD, og landet er således verdens 32. største økonomi. Bruttonationalindkomsten per capita var 11 340 USD svarende til Perus. BNP-væksten har været på 4,7 % i de sidste ti år og forventes at ligge på 4,3 % i 2014. Denne vækst har betydet, at den procentdel af befolkningen, der lever under fattigdomsgrænsen, er faldet fra 47 % i 2007 til 33 % i 2012. Andre makroøkonomiske indikatorer bekræfter den colombianske økonomis stabilitet: budgetunderskud på 2,3 % af BNP, inflation på 2,6 % og en arbejdsløshedsprocent på 9,9 %.

De bilaterale handelsstrømme mellem EU-28 og Colombia er næsten tredoblet siden 2004, og eksporten fra Colombia til EU-28 beløber sig nu til 7,7 mia. EUR og eksporten fra EU-28 til Colombia til 5,8 mia. EUR. Colombia er den femte største handelspartner i Latinamerika og Caribien og den væsentligste handelspartner i Det Andinske Fællesskab. Handelsaftalen mellem EU og Colombia har fundet midlertidig anvendelse siden den 1. august 2013, og varehandlen forventes at stige i de kommende år. Endvidere er Colombia sammen med EU blandt de 23 WTO-medlemmer, der forhandler en multilateral ambitiøs aftale om handel med tjenesteydelser (TiSA), som omfatter en stærk "modus IV"-komponent. I den forbindelse kan visumfri indrejse for colombianske forretningsfolk føre til stærkere økonomiske bånd mellem colombianske og europæiske virksomheder, da en hyppigere deltagelse af colombianske forretningsfolk i handelsmesser i EU f.eks. kan betyde flere ordrer på varer produceret af europæiske virksomheder.

Antallet af colombianske turister i EU+ har været stigende i de seneste år. Ifølge oplysninger fra de colombianske myndigheder var der mellem 2008 og 2013 en stigning på 27 % i antallet

af colombianske turistrejser til EU+, dvs. en årlig vækst på 5 %. I 2013 var antallet af colombianske turister, der rejste til EU+ på 289 191⁵.

Turiststrømmene fra Colombia tiltager under alle omstændigheder hvert år, således at en visumliberalisering vil give et ekstra skub til turiststrømmene mellem Colombia og EU+. Baseret på disse tal og hidtidige og skønnede fremtidige vækstrater er det realistisk at forvente omkring 400 000 colombianske turister i 2016 i EU+, ud fra den betragtning at 2016 vil være det første fulde år med ordningen for visumfritagelse mellem Colombia og Schengenområdet.

2.4. Eksterne forbindelser, navnlig med EU, og menneskerettighedsspørgsmål

Eksterne forbindelser

Colombia har hidtil i høj grad baseret sig på bilaterale forbindelser med De Forenede Stater væsentligst med udgangspunkt i den politiske og militære bistand (Colombiaplanen), der er afgørende for at sætte Colombia i stand til at bekæmpe truslerne fra opstande og organiseret kriminalitet. Det er lykkedes den nuværende regering at diversificere udenrigspolitikken og samtidig bevare loyaliteten over for de traditionelle partnere ved at lægge mere vægt på intraregionale forbindelser og en dybere økonomisk integration med "ligesindede" naboer, ikke mindst med henblik på at knytte tættere bånd til Asien. Bilaterale forbindelser med nabolandene Ecuador og Venezuela, som hidtil har været anspændte på grund af tilstedeværelsen af colombianske guerillaer i disse lande, er blevet genoprettet og intensiveret. Denne udvikling samt bedre forbindelser til en række andre lande i området, har gjort Colombia til en respekteret og indflydelsesrig regional aktør.

Colombia er medlem af Stillehavsalliancen, som består af fire latinamerikanske lande (Peru, Colombia, Chile og Mexico), der har til formål at styrke økonomisk og handelsmæssig integration, men som også indebærer samarbejde om migration, uddannelse, sikkerhed og andre spørgsmål. Colombia deltager også i forhandlingerne om Trans-Pacific-Partnerskabet (TPP).

Efter Venezuelas udtræden af Det Andinske Fællesskab er de fire aktive medlemmer af Det Andinske Fællesskab Peru, Bolivia, Colombia og Ecuador. Det Andinske Fællesskab er på nuværende tidspunkt i en overgangsfase, og organisationens indsatsområde er i al væsentlighed begrænset til handel, infrastruktur og borgernes mobilitet.

Flerpartshandelsaftalen mellem EU og Colombia og Peru har for Colombias vedkommende været midlertidigt anvendt siden den 1. august 2013. Denne aftale er den hidtil vigtigste kontraktmæssige ramme til regulering af de økonomiske forbindelser mellem EU og Colombia. Gennemførelsen af aftalen forventes at styrke Colombias stilling som en af EU's største handelspartnere i Sydamerika og en stadig vigtigere destination for EU-investeringer.

Ud over de styrkede økonomiske bånd udvikler EU også den politiske dialog med Colombia. I fravær af en samlet bilateral aftale er det væsentligste instrument i den henseende et aftalememorandum om oprettelse af en uformel bilateral høringsmekanisme på højt

⁵ Dette tal er meget højere end det udstedte antal Schengenvisa. Forskellen kan skyldes flere faktorer: over 40 % af de Schengenvisa, der udstedes i Colombia, er visa til flere indrejser; nogle colombianere, der registreres som afrejsende turister, har en gyldig opholdstilladelse udstedt af et Schengenland; osv.

embedsmandsplan. Der har været sonderende drøftelser om muligheden for at indgå en mere ambitiøs politisk rammeaftale. Endvidere har EU ved flere lejligheder udtrykt støtte til den nuværende Havana-forhandlingsproces.

Den 5. august 2014 indgik EU og Colombia en rammeaftale, der vil give Colombia mulighed for at deltage i EU-ledede internationale krisestyringsoperationer organiseret inden for rammerne af den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik.

Menneskerettigheder

Civile i Colombia lider fortsat under følgerne af den 50 år gamle interne væbnede konflikt, som startede omkring 1964. En særlig alvorlig følge af konflikten er det store antal internt fordrevne (omkring fem millioner, dvs. 12 % af den samlede befolkning), som gør Colombia til det land i verden efter Syrien, der har flest internt fordrevne. Straffrihed, tvangsrekruttering af børn, seksuelle overgreb, brug af personelminer, tvungen forsvinden og angreb på menneskerettighedsforkæmpere, lokale ledere, deltagere i initiativer om tilbagegivelse af jord og fagforeningsfolk er de mest alvorlige krænkelse af menneskerettigheder indberettet af De Forenede Nationer og civilsamfundsorganisationer.

Den politiske og sikkerhedsmæssige situation i Colombia har også ført til forholdsvis store asylstrømme fra Colombia til EU fra slutningen af 1990'erne til omkring 2008. I 1997 førte sammenbruddet i forhandlingerne mellem regeringen og de største væbnede oppositionsgrupper, herunder FARC, ELN og EPL, til politisk vold og en økonomisk krise. Dette mønster fortsatte i de følgende 10 år med politiske ændringer og (kun delvis vellykkede) initiativer for at bekæmpe paramilitære guerillaer og andre grupper, hvilket førte til intern ustabilitet.

En forbedret sikkerhedssituation i de senere år har imidlertid ført til et faldende antal asylansøgninger. Antallet af asylansøgninger fra colombianske statsborgere i EU+ i 2013 var 310, et af de laveste tal i to årtier. Anerkendelsesprocenten i 2013 var på 27 %, dvs. forholdsvis høj. Det vil vise sig, om de nuværende fredsforhandlinger mellem den colombianske regering og FARC fører til en fredelig afslutning på den langvarige konflikt med guerillaer.

Da præsident Juan Manuel Santos trådte til lagde han vægt på en rettighedsbaseret tilgang i mange nøgleforanstaltninger, f.eks. den vigtige lov om tilbagegivelse af jord til ofre, vedtagelse af en national politik for menneskerettigheder og et omfattende system til beskyttelse af personer, der er udsat for risiko for vold. Regeringen forsøgte også at nærme sig menneskerettighedsforkæmpere og civilsamfundet generelt, hvilket er initiativer, der bidrager til at svække den hidtidige dybe polarisering af det colombianske samfund. På grund af de mange udfordringer og manglende gennemførelseskapacitet er der indtil videre kun gjort delvise fremskridt.

Siden 2008 har den colombianske regering investeret mange ressourcer i at udvikle et reguleringsmæssigt og grundlæggende princip for indarbejdelse af menneskerettigheder og humanitær folkeret i driften af de væbnede styrker. I 2008 fastsatte en overordnet politik for menneskerettigheder og humanitær folkeret mål og retningslinjer, som sikkerhedsstyrkerne skal følge i udførelsen af oprørsbekæmpende operationer. Ud over disse bestræbelser blev de væbnede styrkers operationelle håndbog ajourført med militærets og politiets vedtagelse af regler for magtanvendelse, der er i overensstemmelse med internationale standarder.

I en nylig rapport⁶ fastslog FN's højkommissær for menneskerettigheder, at: *Colombia har forudsætningerne for i væsentlig grad at forbedre overholdelsen af menneskerettighedsforpligtelserne og blive et fuldt ud inklusivt samfund, der overholder alle colombianeres rettigheder. Der er flere positive tegn i den retning, men gennemførelsen og bevarelsen af disse resultater vil kræve innovation, vedholdenhed og engagement i alle sektorer i samfundet samt flere år med en vedvarende indsats.*

I november 2012 blev der indledt fredsforhandlinger mellem den colombianske regering og FARC-EP-guerillagrupper i Havana. Forhandlingerne, der var blevet indledt af hemmelige samtaler, gennemføres på basis af en dagsorden, der omfatter fem hovedpunkter (landbrug, politiske rettigheder, narkotika, retsopgør i overgangsperioden og afvæbning og demobilisering). Indtil nu er det gået langsommere med forhandlingerne end forventet, og parterne har meddelt, at der er enighed om de første tre punkter. Navnlig har FARC i den aftale om ulovlig narkotika, som blev annonceret den 16. maj 2014, forpligtet sig til at ophøre med kokainrelaterede aktiviteter. Hvis denne forpligtelse overholdes, kan det føre til en væsentlig forandring af situationen med hensyn til ulovlig narkotikahandel i Colombia.

Der har allerede været ført indledende samtaler - indtil videre uden resultat - med den næststørste guerillagruppe, ELN (Den Nationale Befrielseshær), med det formål også at indlede fredsforhandlinger med denne gruppe.

2.5. Regional sammenhæng

Colombia tilhører den minoritet af lande i Latinamerika, hvis borgere er visumpligtige⁷. En lang historie med interne konflikter og fordrivelse, vold, narkotikaproduktion/-handel og de deraf følgende migrations- og sikkerhedsrisici forklarer, hvorfor colombianske statsborgere traditionelt set har været visumpligtige. Colombia har imidlertid gjort betydelige fremskridt med at løse disse problemer, hvilket fremgår af andre afsnit i denne rapport. Selv om få af Colombias nabolande kan betragtes som fuldstændig risikofrie, har de fleste af dem traditionelt set været omfattet af visumfrihed til Schengenområdet. Det kan derfor forekomme inkonsekvent at bevare visumpligten for colombianere, når statsborgere fra de fleste andre lande i regionen er omfattet af visumfrihed.

2.6. Gensidighed

EU-borgere har traditionelt været fritaget for visumpligt ved indrejse i Colombia i en periode på 90 dage. Den eneste undtagelse indtil for nylig var visumpligten for bulgarske statsborgere. Colombia ændrede imidlertid for nylig sine visumregler, og bulgarske statsborgere er nu også fritaget for visumpligt. Colombia opfylder således allerede gensidighedsbetingelserne. Uanset dette skal en eventuel kommende aftale om visumfrihed mellem EU og Colombia bekræfte gensidig visumfritagelse.

⁶ Rapport fra FN's højkommissær for menneskerettigheder om situationen for menneskerettigheder i Colombia - A/HRC/22/17/Add.3.

⁷ Seks lande, nemlig Cuba, Den Dominikanske Republik, Colombia, Ecuador, Peru og Bolivia. De øvrige 13 latinamerikanske lande er omfattet af visumfrihed: Mexico, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panama, Venezuela, Brasilien, Argentina, Uruguay, Paraguay og Chile.

3. RISIKOSCENARIER

I betragtning af ovennævnte tendenser, begivenheder og udviklinger er der mindst to mulige risikoscenarier for Schengenområdet efter ophævelsen af visumpligten for colombianske statsborgere.

3.1. Lavrisikoscenario

I dette scenario vil Colombias økonomi fortsat være i rimelig vækst, fredsforhandlingerne vil blive afsluttet med succes og føre til afslutningen på den langvarige interne konflikt, og de demokratiske og grundlæggende rettigheder vil blive konsolideret som følge heraf og således frigøre det fulde potentiale for Colombias økonomi og samfund.

Den økonomiske vækst og den øgede sikkerhed vil fjerne de fleste af pushfaktorerne for ulovlig migration og asylstrømme til EU+. Kriminelle gruppers aktiviteter vil aftage på samme måde som betydningen af narkotikahandel og menneskehandel. Handel med og turisme til EU+ må forventes at stige og medføre mærkbare økonomiske fordele. Visumfri indrejse for colombianske statsborgere vil således ikke have uønskede følger for EU+.

3.2. Middelrisikoscenario

I dette scenario vil Colombias økonomi fortsat være i vækst, dog i et lavere tempo; fredsforhandlingerne fører til visse resultater, men ikke til en samlet fredsftale - hvilket betyder, at voldshandlinger, omend i mindre omfang, fortsat vil dæmpe Colombias potentiale. Landet vil fortsat opleve menneskerettighedskrænkelser, og det vil derfor være nødvendigt nøje at overvåge situationen for menneskerettigheder.

Disse problemer kan blive faktorer, der vil anspore visse colombianske statsborgere til at misbruge visumfritagelsen og indrejse lovligt i EU+, men med den hensigt at blive længere end den lovlige periode for et kortvarigt ophold (90 dage). Kriminelle netværk vil også kunne spire i et ustabil Colombia og lettere kunne eksportere deres kriminelle aktiviteter til EU+.

Hvis denne negative udvikling opstår og fører til betydelige trusler for EU, hvad angår migration, sikkerhed og andre områder, skal EU være i stand til at reagere hurtigt på enhver forværring af situationen. Den aftale om visumfritagelse, der skal forhandles med Colombia, skal derfor i de afsluttende bestemmelser fastslå, at begge kontraherende parter har mulighed for at suspendere og opsigelse aftalen. Det vil sikre, at hvis situationen bliver foruroligende, vil der hurtigt kunne træffes afhjælpende foranstaltninger. Endvidere kunne et styrket samarbejde med Colombia om en forenklet tilbagesendelse af ulovlige migranter og afviste asylansøgere komme i betragtning som skitseret ovenfor for at kompensere for en eventuel stigning i ulovlig indvandring. Et sådant samarbejde vil yderligere nedbringe et eventuelt behov for suspension eller opsigelse af aftalen om visumfritagelse.

4. KONKLUSIONER

Oplysningerne i denne rapport og i det ledsagende arbejdsdokument, der viser den betydelige forbedring af Colombias økonomiske, sociale og sikkerhedsmæssige situation i de seneste år, berettiger til at indrømme colombianske statsborgere visumfri indrejse i Schengenområdet, som det allerede er tilfældet for borgerne i de fleste latinamerikanske lande.

Der er stigende tillid til colombianske visumansøgere; ulovlig migration er på et forholdsvis lavt niveau; colombianske rejsedokumenter er tilstrækkelig sikre; der er færre sikkerhedstrusler; colombianske organiserede kriminelle grupper vurderes på nuværende

tidspunkt ikke til at udgøre en betydelig trussel for EU (bortset fra narkotikahandel); økonomiske muligheder, herunder større handels- og turiststrømme, udvikles sideløbende med en betydelig vækst i den colombianske økonomi; menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder er nu meget bedre beskyttet og overholdt i Colombia end hidtil; gensidighed vil blive sikret, da Colombia allerede undtager alle EU-borgere fra visumpligt, og forbindelserne mellem EU og Colombia har aldrig været stærkere.

Denne positive udvikling betyder ikke, at fritagelse af colombianske statsborgere fra visumpligt er en helt risikofri øvelse. Der er fortsat visse risici, der kunne blive konkrete, f.eks. hvis vold igen bliver et fremtrædende træk ved Colombias politiske og sociale liv. Selv om virkningen af visumliberalisering for grov organiseret kriminalitet betragtes som værende begrænset, og det er usandsynligt, at indførelsen af en ordning med visumfritagelse for colombianske statsborgere vil føre til en mærkbar stigning i de colombianske organiserede kriminelle gruppers aktiviteter i EU, står de colombianske organiserede kriminelle grupper fortsat for en betydelig kokainhandel til Europa, og visumliberaliseringen kan lette deres aktiviteter. Selv om det meste kokain smugles til EU ad søvejen i containere på kommercielle ruter, er anvendelsen af narkotikakurerer fortsat en vigtig *modus operandi*. En stigning i antallet af rejsende som følge af indførelsen af visumfri indrejse vil give organiserede kriminelle grupper mulighed for at udbygge deres brug af individuelle kurerer. Der er også risiko for en stigning i antallet af menneskehandlede og i antallet af colombianere, der indrejser lovligt i EU+ med den hensigt at overskride visummets gyldighedsperiode og således blive ulovlige migranter.

Disse risici kan imidlertid håndteres. Mange af dem kan nedbringes ved at styrke samarbejdet om tilbagesendelse som nævnt ovenfor og ved at sikre, at grænsekontrollen gennemføres korrekt, eventuelt med flere ressourcer, i de lufthavne, som de fleste colombianske statsborgere benytter til at nå Schengenområdet ydre grænser, da sikkerhedskontrollen med det stigende antal rejsende fra Colombia, hvis visumfritagelse bliver en realitet, vil overgå fra konsulater til grænsekontrolmyndigheder. Den seneste operationelle aftale mellem Europol og Colombia vil også bidrage til at bekæmpe en potentiel stigning i kriminaliteten hos Colombias organiserede kriminelle grupper.

Under alle omstændigheder vil aftalen om visumfritagelse, der skal forhandles med Colombia, indeholde de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger, der giver mulighed for at suspendere eller opsigte aftalen, hvis det bliver nødvendigt for at undgå sikkerheds- eller migrationsrisici for EU. For at kunne registrere en eventuel negativ udvikling vil Kommissionen indføre en mekanisme til efterkontrol af visumliberaliseringen med fokus på migrations- og sikkerhedstrusler og årsagerne hertil.

Vurderingen af Colombia i denne rapport er overvejende positiv, selv om der skal tages særligt hensyn til behovet for og gennemførelsen af et styrket samarbejde med Colombia om tilbagesendelse. Kommissionen har derfor til hensigt snarest efter drøftelsen af denne rapport i de relevante udvalg og grupper i Europa-Parlamentet og i Rådet, at fremlægge en henstilling med henblik på en afgørelse om bemyndigelse af Kommissionen til at indlede forhandlinger om indgåelse af en aftale om visumfritagelse for kortvarige ophold mellem EU og Colombia.