EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 19.12.2025
COM(2025) 792 final

# KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

# KAHDEKSAS VIISUMIVAPAUDEN KESKEYTTÄMISMEKANISMIN MUKAINEN KERTOMUS

{SWD(2025) 429 final}

**Kahdeksas viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukainen kertomus**

Kahdeksas viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukainen kertomus perustuu asetuksen (EU) 2018/1806, jäljempänä ’viisumiasetus’, 8 artiklaan. Asetuksen 8 artiklan 4 kohdassa edellytetään, että komissio varmistaa viisumivapautta koskevien vaatimusten jatkuvan täyttämisen valvonnan niissä maissa, joiden kansalaiset ovat viisumivapautta koskevan vuoropuhelun seurauksena saaneet viisumivapaan pääsyn EU:hun. Kertomus kattaa vuoden 2024 sekä merkittävät muutokset vuonna 2025. Sitä täydentää komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa esitetään yksityiskohtaisesti kaikki merkitykselliset näkökohdat kertomuksen kattamien maiden ja alueiden osalta.

Viisumivapaus on tärkeä osa muuttoliikettä, turvallisuutta ja oikeutta koskevaa EU:n yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Se helpottaa liikkumista ja ihmisten välisiä yhteyksiä. Sillä voidaan edistää matkustamista ja matkailua sekä vahvistaa liikesuhteita sekä sosiaalisia ja kulttuurisia siteitä unionin kansalaisten ja viisumivapaudesta hyötyvien kolmansien maiden kansalaisten välillä. Sillä voidaan myös tukea diplomaattisia suhteita ja kansainvälistä yhteistyötä. Komission valvoessa EU:n viisumivapausjärjestelmiä on kuitenkin käynyt ilmi, että viisumivapaus voi aiheuttaa myös huomattavia muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyviä haasteita, joihin on vastattava.

Kertomus kattaa Länsi-Balkanin kumppanit ja itäisen kumppanuuden maat sekä muut EU:n lähinaapuruston ulkopuoliset alueet (Itä-Karibia ja Latinalainen Amerikka). Siinä käsitellään viisumivapaita maita, joissa on havaittu erityisiä muuttoliikkeeseen ja/tai turvallisuuteen liittyviä ongelmia, joita voitaisiin arvioida viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisesti.

Tässä kertomuksessa keskitytään kysymyksiin, jotka liittyvät viisumipolitiikan yhdenmukaistamiseen, muuttoliikkeeseen, rajaturvallisuuteen ja takaisinottoon sekä turvallisuuteen ja kansalaisuuteen. Tärkeimmät havainnot esitellään tässä kertomuksessa keskeisten teemojen mukaan jäsenneltyinä, ja maakohtaiset suositukset esitetään liitteessä.

**Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen**

Koska Länsi-Balkanin kumppanit ja itäisen kumppanuuden maat sijaitsevat maantieteellisesti lähellä unionin jäsenvaltioiden aluetta, niiden viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen unionin viisumipolitiikan kanssa on erittäin tärkeää. Viisumipakon alaisten maiden luettelon ja viisumien myöntämistä koskevien menettelyjen riittämätön yhdenmukaistaminen voi lisätä laitonta muuttoliikettä ja aiheuttaa EU:lle turvallisuusriskejä.

Riittämätön viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen helpottaa sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, joihin sovelletaan unionin viisumipakkoa ja joista osa aiheuttaa suuria muuttoliikeriskejä, pääsyä Länsi-Balkanille ilman viisumia (joissakin tapauksissa väärennetyillä matkustusasiakirjoilla) ja heidän myöhempää laitonta saapumistaan Schengen-alueelle, jossa he voivat jättää turvapaikkahakemuksen. Samoin joissakin tapauksissa kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat saapuneet Länsi-Balkanille voimassa olevalla viisumilla, ovat ylittäneet unionin ulkorajat laittomasti ja hakeneet turvapaikkaa, mikä herättää vakavaa huolta viisumimenettelyjen asianmukaisuudesta eräissä Länsi-Balkanin kumppanimaissa.

Pohjois-Makedonia on ainoa Länsi-Balkanin kumppani, joka on saanut yhdenmukaistettua viisumipolitiikkansa lähes täysin unionin viisumipakon alaisten maiden luettelon kanssa; jäljellä on vain yksi ero verrattuna unionin viisumipakon alaisten maiden luetteloon. Serbia, Albania, Kosovo* ja Montenegro edistyivät vuosina 2024 ja 2025 yhdenmukaistamisessa EU:n viisumipakon alaisten maiden luettelon kanssa.

Serbian ja Albanian osalta tämä toteutettiin niiden uudistusohjelmaan liittyvien sitoumusten mukaisesti.[1] Vuonna 2024 Serbia vähensi EU:n viisumipakon alaisten maiden kanssa tehtyjen viisumivapaussopimusten määrää 16:sta 12:een. Albania vähensi pysyvien viisumivapaussopimusten määrää kahdeksasta kuuteen ja kausiluonteisten viisumivapautusten määrää kuudesta viiteen vuosina 2024 ja 2025.

Kosovon viisumipolitiikkaa alettiin valvoa vasta vuonna 2024, kun sen kansalaiset saivat viisumivapaan pääsyn EU:hun. Tuolloin Kosovo ylläpiti viisumivapautta koskevia sopimuksia 19 sellaisen maan kanssa, joihin sovelletaan unionin viisumipakkoa; sittemmin tämä määrä on vähentynyt 17:ään.

Vuoden 2025 alun taantuman jälkeen Montenegro kumosi viisumivapaussopimukset viiden maan kanssa ja vähensi kausiluonteisten viisumivapautusten määrän neljästä yhteen; tämän seurauksena Montenegron viisumipolitiikan ja unionin viisumipolitiikan välisten eroavaisuuksien kokonaismäärä väheni 15:stä yhdeksään.

Vuonna 2025 Bosnia ja Hertsegovina taantui aiemmasta edistyksestä tällä alalla. Bosnia ja Hertsegovina säilytti pysyvien viisumivapaussopimusten määrän seitsemässä[2], mutta lisäsi kausiluonteisten viisumivapautusten määrää yhdestä kolmeen. Tämän seurauksena sen viisumipolitiikan ja unionin viisumipolitiikan välisten eroavaisuuksien määrä kasvoi vuoden 2024 kahdeksasta nykyiseen kymmeneen.

Itäisen kumppanuuden maiden kohdalla ei ollut havaittavissa varsinaista edistymistä. Moldovalla ja Ukrainalla oli vuoden 2024 lopussa edelleen sama määrä viisumivapaussopimuksia[3] unionin viisumipakon alaisten maiden kanssa, ensin mainitulla 11 ja jälkimmäisellä 15.

Georgialla on tällä hetkellä 26 viisumivapaussopimusta unionin viisumipakon alaisten maiden kanssa, eikä se ole toteuttanut lainkaan yhdenmukaistamistoimia vuoden 2022 jälkeen. Päinvastoin Georgia taantui vuonna 2024 myöntämällä viisumivapaan maahantulon Kiinan kansalaisille. Georgia jatkaa EU:n säännöstöstä merkittävästi poikkeavaa viisumipolitiikkaa, sillä se on sallinut

---

* Tämä nimitys ei vaikuta asemaa koskeviin kantoihin, ja se on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1244/1999 ja Kansainvälisen tuomioistuimen Kosovon itsenäisyysjulistuksesta antaman lausunnon mukainen.

1 SWD(2024) 243 final – Komission täytäntöönpanopäätös Länsi-Balkanin uudistus- ja kasvuvälineen mukaisen uudistusohjelman ja monivuotisen työohjelman hyväksymisestä – Kosovo.

2 Bosnia ja Hertsegovina otti maaliskuussa 2024 käyttöön viisumivelvollisuuden Omanin kansalaisille, minkä seurauksena määrä laski kuuteen; joulukuussa 2024 Vanuatun poistaminen unionin viisumivapaiden maiden luettelosta nosti määrän jälleen seitsemään.

3 Moldova perui yhden viisumivapaussopimuksen vuonna 2025, mutta kun Vanuatusta tuli unionissa viisumipakon alainen, eroavuuksien määrä pysyi ennallaan.

17:n sellaisen maan kansalaisten maahantulon, joihin sovelletaan viisumipakkoa sekä EU:ssa että Georgiassa, pelkästään Persianlahden arabimaiden yhteistyöneuvoston (GCC) jäsenvaltioiden myöntämän viisumin tai oleskeluluvan perusteella.

Viisumivapaiden naapurikumppanien on kiireellisesti edistettävä viisumivapaita kansalaisuuksia koskevien luetteloidensa yhdenmukaistamista EU:n luetteloiden kanssa sekä viisumimenettelyjensä yhdenmukaistamista Schengen-vaatimusten kanssa. Tähän sisältyy biometristen tietojen, kuten digitaalisten valokuvien ja sormenjälkien, järjestelmällisen keräämisen käyttöönotto osana viisumihakemusprosessia. EU:n säännöstön kanssa yhteensopimattomat käytännöt, kuten kausiluonteisten viisumivapautusten myöntäminen ja viisumivapaan maahantulon salliminen kolmannen maan myöntämän viisumin tai oleskeluluvan perusteella, on lopetettava.

Ennen täyttä yhdenmukaistamista viisumivapailta naapurikumppaneilta odotetaan väliaikaisena vähimmäistoimenpiteenä viisumivapaasti saapuvia kolmansien maiden kansalaisia koskevaa tiukempaa seulontaa, erityisesti niiden maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy turvallisuusriskejä tai laittoman muuttoliikkeen riskejä.

**Muuttoliike, rajaturvallisuus ja takaisinotto**

Tämän alan suurin haaste on edelleen laittoman muuttoliikkeen jatkuminen Euroopan unioniin Länsi-Balkanin kautta, vaikka määrät ovat vähentyneet merkittävästi vuodesta 2023 lähtien. Tämä johtuu EU:n, sen jäsenvaltioiden ja asiaa hoitavien EU:n virastojen sekä Länsi-Balkanin kumppaneiden yhteisistä ponnisteluista erityisesti komission joulukuussa 2022 esittämän *Länsi-Balkania koskevan EU:n toimintasuunnitelman*[4] puitteissa. Tärkein kulkuväylä Länsi-Balkanin reitillä kulkee Serbian sekä Bosnia ja Hertsegovinan läpi; myös Albaniaa ja Pohjois-Makedoniaa käytetään kauttakulkumaina mutta hieman vähemmässä määrin. Vuosina 2024 ja 2025 Bosnia ja Hertsegovinan ja Kroatian välinen pitkä ja vaikeasti valvottava raja muodostui Länsi-Balkanin kautta kohti Euroopan unionia kulkevien laittomien muuttajien keskeisimmäksi maahantulopaikaksi.

Länsi-Balkanin kumppanimaiden on lisättävä ponnistelujaan ihmiskaupan torjumiseksi ja vähennettävä entisestään salakuljetettujen laittomien maahantulijoiden määrää. Lisäksi muuttajien salakuljetukseen liittyvä väkivalta on lisääntynyt Länsi-Balkanilla. Serbiassa muuttajien salakuljetusverkostot toimivat yhä intensiivisemmin ja väkivaltaisemmin, ja osa ryhmistä koostuu nykyisin osittain samojen lähtömaiden kansalaisista kuin laittomat muuttajat. Näiden alojen ihmiskaupan vastaisten politiikkojen ja toiminnallisten valmiuksien vahvistamiseen tähtääviä toimia on tehostettava entisestään.

Intiasta ja vähemmässä määrin muista Aasian ja Lähi-idän maista tulevien kansalaisten laajamittainen maahantulo Georgiaan herättää huolta mahdollisesta laittomasta muuttoliikkeestä EU:hun joko maa- tai meriteitse.

Kaikki tarkastellut kumppanit jatkavat säännöllistä yhteistyötä Euroopan raja- ja merivartioviraston (Frontex) kanssa, mukaan lukien Bosnia ja Hertsegovina, joka allekirjoitti

[4] EU:n Länsi-Balkania koskeva toimintasuunnitelma – muuttoliike ja sisäasiat.

Frontexin asemaa koskevan sopimuksen[5] EU:n kanssa vuonna 2025. Useimmat niistä jatkavat yhteistyötä myös Euroopan unionin turvapaikkaviraston (EUAA) kanssa. EU:n ja sen jäsenvaltioiden jatkuvalla tuella kaluston tarjoamisen, koulutuksen, parhaiden käytäntöjen vaihdon ja yhteisen rajapartioinnin kautta on saavutettu konkreettisia operatiivisia tuloksia.

EU:n jäsenvaltioiden ja kaikkien tarkastettujen kumppanien välistä takaisinottoa koskevaa yhteistyötä pidettiin yleisesti erittäin hyvänä, eikä merkittäviä ongelmia ilmoitettu. Joitakin takaisinottoon liittyviä ongelmia kuitenkin havaittiin. Bosnia ja Hertsegovinan ja Kosovon takaisinottopyyntöjen käsittelyn viivästyminen johtui pääasiassa palaajien yhteistyön puutteesta tai sen estämisestä, kun taas Ukrainan tapauksessa ne johtuivat käynnissä olevasta sotatilasta.

Yhteistyössä Kosovon kanssa ilmeni vähäisiä ongelmia, esimerkiksi kieltäytymisiä EU:n matkustusasiakirjojen hyväksymisestä. Lisäksi Moldova kieltäytyi tietyissä tapauksissa vastaanottamasta alueensa kautta kulkeneita kolmansien maiden kansalaisia.

Serbian osalta huolta herättää edelleen sen käytäntö vaatia lentosuunnitelman toimittamista etukäteen ennen kuin palauttamisasiakirjoja voidaan myöntää. Toinen pitkäaikainen ja vakava ongelma koskee Serbian vähäistä yhteistyötä kolmansien maiden kansalaisten takaisinotossa, vaikka EU:n ja Serbian välinen takaisinottosopimus on voimassa, myös silloin kun kauttakulusta on olemassa uskottavaa näyttöä, kuten Serbian viranomaisten turvapaikanhakijoille myöntämiä henkilöllisyysasiakirjoja.

Kaikkien näiden kumppanien odotetaan puuttuvan viipymättä jäljellä oleviin EU:n jäsenvaltioiden havaitsemiin takaisinottositoumusten täytäntöönpanoa koskeviin ongelmiin.

Moldovan ja Ukrainan osalta rajaturvallisuutta koskeva yhteistyö Frontexin kanssa on pysynyt vuosina 2024 ja 2025 tyydyttävänä.

**Perusteettomat turvapaikkahakemukset**

Viisumipakosta vapautettujen kumppaneiden kansalaisten jättämät perusteettomat turvapaikkahakemukset muodostavat edelleen merkittävän haasteen joillekin EU:n jäsenvaltioille. Näille hakemuksille on tyypillistä erittäin alhainen hyväksymisaste,[6] mikä rasittaa suhteettomasti kansallisia turvapaikkajärjestelmiä. Vuoden 2015 ja vuoden 2025 ensimmäisen neljänneksen välisenä aikana 18 prosenttia EU:n turvapaikkahakemuksista oli sellaisten kansalaisten jättämiä, joilla on viisumivapaa pääsy EU:hun.

Tähän luokkaan kuuluvien henkilöiden EU:n naapuruusalueilla jättämien turvapaikkahakemusten määrä on yleisesti ottaen vähentynyt; kuitenkin Kosovon ja erityisesti Ukrainan kansalaisten jättämien hakemusten määrä kasvoi merkittävästi vuonna 2024 (6 785 ja 28 350). Albanian (7 140), Georgian (14 530), Moldovan (5 945), Pohjois-Makedonian (3 435) ja Serbian (3 270) osalta hakemusmäärät vähenivät huomattavasti vuonna 2024 verrattuna vuoteen 2023 mutta pysyivät siitä huolimatta huomattavan korkeina.

---

5 Asemaa koskeva sopimus Bosnia ja Hertsegovinan kanssa – muuttoliike ja sisäasiat.

6 Lukuun ottamatta Ukrainaa.

EU:n lähinaapuruston kumppanit ovat ryhtyneet toimiin tämän ongelman lieventämiseksi. Useat hallitukset, kuten Albania, Georgia ja Kosovo, ovat tukeneet tiedotuskampanjoita lisätäkseen yleistä tietoisuutta EU:hun suuntautuvaan viisumivapaaseen matkustamiseen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Lisätoimenpiteitä ovat muun muassa Schengen-alueelle (Albania ja Georgia) matkustavien kansalaisten maastalähtötarkastusten käyttöönotto sen varmistamiseksi, että he täyttävät maahantulon edellytykset Schengen-alueella, sekä Frontexin virkamiesten lähettäminen kansainvälisille lentoasemille (Georgia). Nämä aloitteet ovat osoittautuneet tehokkaiksi. Niitä olisi jatkettava, ja ne olisi laajennettava koskemaan myös muita kumppaneita.

Kuten seitsemännessä viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisessa kertomuksessa todettiin, Latinalaisen Amerikan viisumivapaiden maiden kansalaisten EU:ssa jättämien turvapaikkahakemusten määrä aiheuttaa edelleen merkittävän rasitteen jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmille. Vuoden 2015 ja vuoden 2025 ensimmäisen neljänneksen välisenä aikana Latinalaisen Amerikan viisumivapaiden maiden kansalaisten osuus kaikista viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisten jättämistä turvapaikkahakemuksista oli yli puolet. Vuonna 2024 Venezuelan kansalaisten jättämien hakemusten määrä oli 74 015, ja määrä on ollut tasaisessa kasvussa; Perun kansalaisten jättämien hakemusten määrä kasvoi 27 260:een. Kolumbian kansalaisten jättämien hakemusten määrä väheni, mutta se on absoluuttisesti tarkasteltuna edelleen ongelmallinen (51 615). Myös Hondurasin (2 380), Nicaraguan (2 475) ja El Salvadorin (2 575) kansalaisten jättämien hakemusten määrä väheni mutta säilyi silti huomattavana.

Viisumivapauden kestävyyden varmistamiseksi viisumivapaa matkustaminen on pidettävä tiukasti rajattuna lyhyisiin oleskeluihin, eikä sitä tule käyttää väärin turvapaikkahakemusten jättämiseen EU:ssa. Tässä yhteydessä komissio ja EUH jatkavat yhteistyötä asiaankuuluvien maiden kanssa estääkseen viisumivapausjärjestelmän väärinkäytön.

**Yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät kysymykset, mukaan lukien korruption torjunta ja asiakirjaturvallisuus**

Kaikki tarkastellut maat tekivät tiivistä yhteistyötä Europolin ja Eurojustin kanssa. Länsi-Balkanin kumppanit jatkoivat aktiivisesti yhteisen terrorisminvastaisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa Länsi-Balkanilla ja allekirjoittivat uuden yhteisen toimintasuunnitelman[7] 30. lokakuuta 2025.

Vuonna 2024 kaikki Länsi-Balkanin kumppanit jatkoivat yhteistyötä Europolin ja jäsenvaltioiden kanssa, mikä johti merkittäviin operatiivisiin tuloksiin rajatylittävän vakavan rikollisuuden torjunnassa, mukaan lukien kyberhyökkäykset, muuttajien salakuljetus sekä järjestäytyneiden rikollisryhmien harjoittama huumausaineiden ja ampuma-aseiden kauppa. Kaikki Länsi-Balkanin kumppanit saivat aikaan konkreettisia ja merkittäviä tuloksia useiden rikollisryhmien hajottamisessa.

[7] Länsi-Balkanin yhteinen terrorismin ja väkivaltaisten ääriliikkeiden estämisen ja torjumisen toimintasuunnitelma – Muuttoliike- ja sisäasiat.

Käynnissä olevasta sodasta huolimatta Ukraina on jatkanut tiivistä yhteistyötä Europolin kanssa terrorismin, talousrikollisuuden ja kyberrikollisuuden vastaisissa toimissa sekä ampuma-aseiden, räjähteiden ja CBRN-materiaalien[8] kaupan sekä ihmiskaupan torjunnassa.

Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat ampuma-aseiden laittoman kaupan uusista reiteistä, jotka kulkevat Lähi-idästä Moldovan kautta EU:hun.

Georgiassa on edelleen turvallisuusongelmia Venäjän vaikutuksen vuoksi, ja tilanteeseen vaikuttaa erityisesti maahan muuttaneiden venäläisten määrän nopea kasvu. Venäjän Ukrainaan kohdistuvan hyökkäyssodan alkamisen jälkeen Georgiaan on muuttanut noin 160 000 Venäjän kansalaista. On olemassa kasvava huoli siitä, että Venäjän läsnäoloa Georgiassa saatetaan käyttää hyväksi ulkomaisten vaikutusoperaatioiden toteuttamisessa.

Korruption torjunta oli keskeinen vertailuarvo, jonka kaikki EU:n lähinaapuruston viisumivapaat kumppanit hyväksyivät viisumivapautta koskevien vuoropuhelujen aikana. Tämän vertailuarvon jatkuva noudattaminen on edelleen edellytys viisumivapauden säilyttämiselle. Useimmat tarkastellut maat ovat noudattaneet tätä vaatimusta muun muassa toteuttamalla toimenpiteitä, joilla puututaan aiemmissa viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisissa kertomuksissa esiin tuotuihin ongelmiin. Georgia ei ole seurannut asianmukaisesti seitsemännessä viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisessa kertomuksessa esitettyjä korruption torjuntaa koskevia suosituksia, ja lisäksi se on perunut joitakin aiempia uudistuksia tällä alalla.

Asiakirjojen turvallisuuden osalta kaikki tarkastellut kumppanit Ukrainaa lukuun ottamatta ovat luopuneet kokonaan muista kuin biometrisistä passeista. Viimeiset muut kuin biometriset Ukrainan passit myönnettiin vuonna 2016, ja niiden voimassaolo päättyy vuonna 2026; edelleen liikkeessä oleva määrä on vähäinen. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin ilmoittaneet, että Albanian, Kosovon ja Ukrainan kansalaiset saapuvat EU:hun tai oleskelevat siellä laittomasti käyttämällä vääriä tai väärennettyjä asiakirjoja, joista osa on hankittu korruption keinoin.

Georgiassa, Kosovossa, Serbiassa ja Ukrainassa ihmisillä on mahdollisuus vaihtaa nimensä ja hankkia uusia henkilöasiakirjoja, toisinaan toistuvasti. Tämä on ongelmallista, koska näin voidaan vältellä Schengenin tietojärjestelmän (SIS) hälytyksiä ja kiertää EU:n palauttamis- tai maahantulokieltoja. Ulkoisten kumppanien olisi puututtava tähän haavoittuvuuteen yhteistyössä EU:n kanssa.

Ukrainassa useamman kuin yhden voimassa olevan biometrisen passin hallussapito sekä matkustusasiakirjoihin manuaalisesti tehtävät muutokset (kuten voimassaoloajan pidentäminen) herättävät vakavaa huolta asiakirjojen eheydestä ja luotettavuudesta.

Bosnia ja Hertsegovinassa ja Serbiassa järjestäytyneiden rikollisryhmien ilmoitetaan osallistuvan väärennettyjen henkilöasiakirjojen, kuten eri EU:n jäsenvaltioiden passien ja ajokorttien, tuottamiseen ja jakeluun. Serbiassa huolta herättää erityisesti näiden väärennösten laajuus ja kehittyneisyys, sillä joillakin korkealaatuisilla väärennetyillä biometrisillä passeilla on mahdollista ohittaa nykyaikaiset asiakirjojen todentamisjärjestelmät.

[8] Kemiallinen, biologinen, säteily ja ydinaineet.

**Kansalaisuuteen liittyvät kysymykset, mukaan lukien sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt**

Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä toteuttavat viisumivapaat maat aiheuttavat turvallisuusriskejä, koska niiden kautta viisumipakon piiriin kuuluvien kolmansien maiden kansalaiset voivat mahdollisesti ohittaa tavanomaiset turvatarkastukset ja päästä Schengen-alueelle kansalaisuuden saamisen kautta.

Tällaisiin ohjelmiin liittyy laitonta muuttoliikettä, turvallisuusuhkia ja veronkiertoa koskevia vakavia riskejä. Nämä riskit ovat erityisen akuutteja, kun niihin yhdistyy (i) riittämätön seulonta ja taustan tarkistus; ii) aidon yhteyden puuttuminen hakijoiden ja kansalaisuuden myöntävän maan väliltä; ja iii) mahdollisuus vaihtaa nimeä prosessin aikana tai sen jälkeen.

Näin ollen tällaisten ohjelmien toiminta muodostaa tarkistetun viisumivapauden keskeyttämismekanismin nojalla itsessään perusteen kolmansien maiden viisumivapauden keskeyttämiselle.

Naapurimaista tällaisia ohjelmia toteutetaan edelleen Pohjois-Makedoniassa, jossa kansallinen lainsäädäntö sallii kansalaisuuden myöntämisen ilman oleskelua koskevia ennakkovaatimuksia henkilöille, joiden katsotaan tuovan maalle ”erityistä taloudellista etua”. Tämän säännöksen nojalla myönnettyjen kansalaisuuksien määrä on kuitenkin edelleen vähäinen (yksi vuonna 2023 ja kaksi vuonna 2024).

Montenegro lopetti ohjelmansa virallisesti 31. joulukuuta 2022. Viranomaiset ovat kuitenkin jatkaneet ennen ohjelman päättymistä jätettyjen kansalaisuushakemusten käsittelyä. Vuonna 2024 sisäministeriö teki 1 282 päätöstä, joilla hakijoille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettiin Montenegron kansalaisuus. Huhtikuusta 2025 lähtien 29 jäljellä olevaa hakemusta oli edelleen käsiteltävänä.

Vaikka Serbialla ei ole käytössä tällaista ohjelmaa sanan suppeassa merkityksessä, eräässä sen kansalaisuuslain säännöksessä sallitaan kansalaisuuden myöntäminen ”Serbian tasavallan edun mukaisesti”. Tällä säännöksellä mahdollistetaan kansalaisuuden myöntäminen ilman aikaisempaa oleskelua koskevia vaatimuksia ja ilman, että hakijoilla on velvollisuus luopua nykyisestä kansalaisuudestaan. Vuodesta 2022 lähtien yli 200 Venäjän kansalaista on saanut Serbian kansalaisuuden tämän lausekkeen nojalla, ja heistä useiden profiili on herättänyt huolta EU:ssa.

Sama huoli koskee Georgiaa. Vaikka määrät ovat tavalliseen kansalaisuuden saamiseen verrattuna hyvin vähäisiä, Venäjän kansalaisilla on mahdollisuus käyttää yksinkertaistettuja kansalaisuuden myöntämismenettelyjä kansalaisuuden saamiseksi. Sekä Serbian että Georgian tapaukset edellyttävät lisätutkimuksia sen määrittämiseksi, ovatko kyseiset käytännöt väärinkäyttöä. Kuten komission vuoden 2025 laajentumispaketissa todetaan, EU:n lainsäädännön noudattaminen edellyttää, että ehdokasmaat poistavat olemassa olevat sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt ja kumoavat niiden oikeusperustan.[9]

[9] Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 29.4.2025, komissio v. Malta (sijoittajien kansalaisuusjärjestely), C-181/23, ECLI:EU:C:2025:283, jossa Euroopan unionin tuomioistuin totesi, että jäsenvaltio rikkoo SEUT-sopimuksen 20 artiklaa ja SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa vahvistettua vilpittömän yhteistyön periaatetta, kun se perustaa

Itä-Karibialla viisi maata on toteuttanut sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä jo useita vuosia: Antigua ja Barbuda, Dominica, Grenada, Saint Kitts ja Nevis sekä Saint Lucia. Nämä ohjelmat muodostavat merkittävän, jatkuvan ja paljon laajemman haasteen. Arvioiden mukaan näiden maiden käyttämien järjestelyjen kautta on myönnetty noin 107 000 passia. Hakemusten määrä on edelleen suuri, 13 113 vuonna 2023 ja 10 573 vuonna 2024. Käsittelyajat ovat lyhyitä ja hylkäysasteet hyvin alhaisia. Esimerkiksi vuonna 2024 hylkäysaste oli Antiguassa ja Barbudassa 1,7 prosenttia, Saint Luciassa 5,3 prosenttia ja Dominicassa 6,5 prosenttia, mikä herätti huolta turvallisuus- ja taustaselvitysmenettelyjen riittävyydestä.

Vastauksena EU:n[10] esittämiin huolenaiheisiin nämä viisi Itä-Karibian maata ovat toteuttaneet joitakin toimia, kuten yhdenmukaistaneet vähimmäissijoitusrajan 200 000 Yhdysvaltain dollariin, vahvistaneet turvallisuusseulontaa sekä ottaneet käyttöön yhteiset tietojen jakamista ja avoimuutta koskevat standardit. Tilanne herättää kuitenkin edelleen suurta huolta.

Viisumivapaissa maissa käytössä olevat sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt aiheuttavat Schengen-alueelle huomattavan turvallisuusriskin, ja sen tarkastelua jatketaan tarkistetun viisumivapauden keskeyttämismekanismia koskevan oikeudellisen kehyksen puitteissa.

**Muiden keskeisten vertailuarvojen puutteellinen noudattaminen Georgiassa**

Perusoikeuksien kunnioittaminen on yksi Georgian viisumivapautta koskevassa vuoropuhelussa sovituista keskeisistä vertailuarvoista. Tämän vertailuarvon jatkuva noudattaminen on edelleen keskeinen edellytys viisumivapauden säilyttämiselle.

Komissio arvioi 6. joulukuuta 2024 päivätyssä seitsemännessä viisumivapausmekanismin mukaisessa kertomuksessa, että Georgia ei ollut noudattanut tätä sitoumusta. Tämä johtui erityisesti siitä, että se oli hyväksynyt *ulkomaisen vaikutusvallan avoimuutta koskevan lain* toukokuussa 2024 sekä *perhearvoja ja alaikäisten suojelua* koskevan lainsäädäntöpaketin syyskuussa 2024. Molempien aloitteiden todettiin rikkovan perusoikeuksia ja -vapauksia, erityisesti yhdistymis-, kokoontumis- ja sananvapautta sekä oikeutta yksityisyyteen. Tämä johtui siitä, että ensin mainittua voidaan käyttää kansalaisyhteiskuntaa vastaan ja oppositiopuolueiden vaientamiseen ja jälkimmäisellä asetettiin syrjiviä rajoituksia koulutukselle sekä julkiselle keskustelulle ja julkisille kokoontumisille syrjimättömyyden periaatteen vastaisesti. Tämän seurauksena komissio antoi erityisiä suosituksia, joissa Georgiaa kehotettiin

- varmistamaan kaikkien kansalaisten perusoikeudet ja ylläpitämään niitä, mukaan lukien yhdistymis-, kokoontumis- ja sananvapaus, oikeus yksityisyyteen, oikeus osallistua julkiseen elämään sekä syrjinnän kielto

ja panee täytäntöön kansalaisuusjärjestelyn, joka perustuu kyseisen jäsenvaltion ja kyseisen ohjelman nojalla hakemuksen esittävien henkilöiden väliseen transaktionaaliseen menettelyyn ja jonka lopussa kyseisen jäsenvaltion kansalaisuus ja näin ollen unionin kansalaisen asema myönnetään pääasiassa vastineena ennalta määrätyistä maksuista tai sijoituksista.

[10] Yhdysvallat, Yhdistynyt kuningaskunta ja Kanada ilmaisivat samanlaisia huolenaiheita. Toteutetuilla toimenpiteillä pyritään myös vastaamaan Yhdysvaltojen vaatimuksiin. Näiden maiden kansalaiset tarvitsevat tällä hetkellä viisumin matkustaakseen Yhdysvaltoihin. Viisumivapausohjelma | Sisäinen turvallisuus.

- välttämään hyväksymästä ja kumottava lainsäädäntöä, joka voi rajoittaa perusoikeuksia ja -vapauksia, olla vastoin syrjimättömyyden periaatetta tai olla ristiriidassa asiaankuuluvien eurooppalaisten ja kansainvälisten standardien kanssa. Erityisesti on kumottava *ulkomaisen vaikuttamisen avoimuutta koskeva laki* sekä *perhearvoja ja alaikäisten suojelua* koskeva lainsäädäntöpaketti ja muutettava ihmisoikeuksia koskevaa kansallista strategiaa ja toimintasuunnitelmaa sen varmistamiseksi, että hlbtiq-henkilöiden oikeuksia kunnioitetaan kaikilta osin.

Georgia ei ole tämän jälkeen pannut näitä suosituksia täytäntöön, vaan se on sen sijaan taantunut entisestään keskeisillä hallinnon ja perusoikeuksien aloilla. Lainsäädäntömuutokset, mukaan lukien *ulkomaisten toimijoiden rekisteröintiä koskeva laki*, sekä muutokset *avustuksia koskevaan lakiin*, *kansalaisten poliittisia yhdistyksiä koskevaan orgaaniseen lakiin*, *hallinnollisia rikkomuksia koskevaan lakiin* sekä *yleisradiotoimintaa koskevaan lakiin* ovat kokonaisuutena kaventaneet kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksia ja rajoittaneet eri toimijoiden, kuten mielenosoittajien, opposition edustajien, kansalaisjärjestöjen ja riippumattoman median, mahdollisuuksia ilmaista eriäviä mielipiteitä. Tämä on vaikuttanut erityisesti kansalaisjärjestöihin ja ihmisoikeuksien puolustajiin lisäämällä erilaisia esteitä, jotka vaikeuttavat niiden toimintaa ja näin ollen rajoittavat niiden toimintakykyä.

Euroopan komissio muistutti 14. heinäkuuta 2025 Georgian viranomaisille lähettämässään kirjeessä vaatimuksesta viisumivapautta koskevien vaatimusten jatkuvasta noudattamisesta ja pyysi ajantasaista tietoa seitsemännen viisumivapausmekanismin mukaisen kertomuksen suositusten täytäntöönpanosta. Georgia ei vastauksessaan ilmoittanut merkityksellisistä edistysaskelista seitsemännen viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisen kertomuksen perusoikeuksiin liittyvien suositusten käsittelyssä. Näin ollen Georgia rikkoo edelleen EU:n myöntämän viisumivapausjärjestelmän perustana olevia vertailuarvoja. Tämän kehityksen vuoksi asianmukaisia toimenpiteitä olisi harkittava tarkistetun viisumivapauden keskeyttämismekanismin puitteissa.

**Päätelmät**

Vaikka useimmat EU:n naapurialueiden kumppanit ovat ryhtyneet toimiin pannakseen aiempien viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisten kertomusten suositukset täytäntöön, **merkittäviä haasteita on edelleen**.

**Vakavin tapaus koskee Georgiaa**, joka on rikkonut lukuisia viisumivapautta koskevan vuoropuhelun aikana tehtyjä sitoumuksia ja jättänyt toimeenpanematta lähes kaikki seitsemännen viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisen kertomuksen suositukset ja on toistuvista viisumipolitiikan yhdenmukaistamista ja korruption ehkäisemistä koskevista pyynnöistä huolimatta taantunut edelleen vuosina 2024–2025, myös perusoikeuksien ja -vapauksien suojelun osalta.

Muiden **Länsi-Balkanin ja itäisen kumppanuuden maiden** on edelleen välttämätöntä edistää viisumipolitiikan yhdenmukaistamista sekä yhdenmukaistamalla viisumipakon alaisten kolmansien maiden luettelot että varmistamalla, että viisumien tarkastus- ja myöntämismenettelyt ovat täysin yhdenmukaisia Schengen-vaatimusten kanssa. Ennen täyttä yhdenmukaistamista Länsi-Balkanin kumppaneiden olisi kiireellisesti tehostettava sellaisia viisumivapaasti saapuvia kolmansien maiden kansalaisia koskevaa seulontaa, joihin liittyy laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä.

**Perusteettomien turvapaikkahakemusten ehkäisemisen** olisi edelleen oltava etusijalla kaikilla viisumivapailla kumppaneilla, erityisesti Albanialla, Georgialla, Kosovolla ja Moldovalla. Bosnia ja Hertsegovinan olisi tehostettava ponnistelujaan rajaturvallisuuden vahvistamiseksi, ja **Georgian ja Serbian kansalaisuuskäytäntöjä** on valvottava jatkuvasti.

EU:n lähinaapuruston lisäksi sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjen jatkuminen Itä-Karibian alueella muodostaa **jatkuvan ja vakavan turvallisuushuolen**, joka voi olla peruste viisumivapaan matkustamisen keskeyttämiselle tarkistetun viisumivapauden keskeyttämismekanismin nojalla.

Yksityiskohtaiset maakohtaiset suositukset esitetään liitteessä I.

Komissio **seuraa jatkossakin tiiviisti viisumivapautta koskevien sitoumusten täytäntöönpanoa** korkean tason poliittisten vuoropuhelujen ja oikeutta, vapautta ja turvallisuutta käsittelevien alakomiteoiden kokousten avulla sekä viisumivapauden keskeyttämismekanismin ja laajentumispaketin puitteissa toteutettavan säännöllisen vuosittaisen raportoinnin kautta.

## Liite I: Kahdeksannen viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaisen kertomuksen suositukset

### Albania

Albania on ryhtynyt toimiin pannakseen useimmat komission aiemmat suositukset täytäntöön. Lisäedistystä tarvitaan kuitenkin seuraavilla aloilla:

a) *Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen*: Albanian on ensi tilassa mukautettava viisumipolitiikkaansa enemmän EU:n viisumipakon alaisten kolmansien maiden luettelon mukaiseksi ja kiinnitettävä erityistä huomiota niihin maihin, joiden kansalaiset aiheuttavat laitonta muuttoliikettä koskevia ja/tai turvallisuusriskejä EU:lle. Albanian olisi myös yhdenmukaistettava viisumimenettelynsä Schengen-vaatimusten kanssa erityisesti ottamalla käyttöön biometristen tietojen kerääminen (mukaan lukien digitaalinen valokuva ja sormenjäljet) osana viisumivaatimusten tarkastelua. Ennen täyttä yhdenmukaistamista Albanian olisi jatkettava ja tehostettava viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisten seulontaa, erityisesti sellaisten maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy turvallisuus- tai laitonta muuttoliikettä koskevia riskejä.

b) *Perusteettomat turvapaikkahakemukset*: Albanian on jatkettava ja vahvistettava toimenpiteitä, joilla pyritään vähentämään sen kansalaisten EU:n jäsenvaltioissa jättämien perusteettomien turvapaikkahakemusten määrää kiinnittäen erityistä huomiota ilman huoltajaa olevien alaikäisten tekemiin hakemuksiin.

c) *Laittoman oleskelun ehkäiseminen*: Albanian on pidettävä yllä ja tiukennettava toimenpiteitä, joilla estetään Albanian kansalaisten liian pitkä oleskelu Schengen-alueella.

d) *Viisumin myöntämisen ja palkkauksen valvonta*: Albanian on tehostettava viisumihakemusten seulontaa sellaisten kolmansien maiden kansalaisten osalta, joihin liittyy EU:lle laittoman muuttoliikkeen tai turvallisuuden riskejä. Sen olisi myös tiukennettava tällaisten viisumien myöntämisen edellytyksiä, parannettava palkkauskäytäntöjen seurantaa sekä kehitettävä työsuojeluviranomaisten valmiuksia.

e) *Väärennettyjen henkilöasiakirjojen torjunta*: Albanian on tehostettava ponnisteluja väärennettyjen albanialaisten henkilöasiakirjojen havaitsemiseksi ja estämiseksi.

f) *Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyä koskevat jatkotoimenpiteet:* On jätettävä sijoittajien kansalaisuusjärjestely perustamatta ja toteuttamatta ja kumottava tällaisen järjestelyn oikeusperusta muuttamalla kansalaisuutta koskevaa lakia.

### Bosnia ja Hertsegovina

Bosnia ja Hertsegovina on ryhtynyt joihinkin toimiin pannakseen komission aiemmat suositukset täytäntöön. Lisäponnisteluja tarvitaan kuitenkin seuraavilla aloilla:

a) *Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen*: Bosnia ja Hertsegovinan on kiireellisesti edelleen mukautettava viisumipolitiikkaansa vastaamaan EU:n viisumipakon alaisten kolmansien maiden luetteloa ja kiinnitettävä erityistä huomiota niihin maihin, joiden kansalaiset aiheuttavat laitonta muuttoliikettä ja/tai turvallisuusriskejä EU:lle.

b) *Viisumin myöntämisen valvonta*: Viranomaisten on tehostettava suuririskisistä maista tulevien kolmansien maiden kansalaisten viisumihakemusten seulontaa ja tiukennettava edellytyksiä, joiden perusteella viisumeja myönnetään tällaisten maiden kansalaisille.

c) *Rajaturvallisuus 1*: Bosnia ja Hertsegovinan on tehostettava ponnistelujaan rajaturvallisuuden parantamiseksi erityisesti lisäämällä rajavartijoiden valmiuksia, puuttumalla laittomiin rajanylityksiin ja edistämällä Frontexin asemaa koskevan sopimuksen täytäntöönpanoa käynnistämällä lisää yhteisiä operaatioita maarajan suuririskisillä osuuksilla.

d) *Rajaturvallisuus 2:* Ennen täyttä yhdenmukaistamista on olennaisen tärkeää jatkaa ja vahvistaa seulontaa rajalla viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisten saapumisen yhteydessä; on suositeltavaa kiinnittää erityistä huomiota passien aitouden tarkastamiseen. Viranomaisia kannustetaan vahvasti ryhtymään ennakoiviin toimiin tässä asiassa yhteistyössä kolmansien maiden ja lentoyhtiöiden kanssa sekä edistämään matkustajatietojen (PNR- ja API-tietojen) vaihtojärjestelmien käyttöönottoa.

**Georgia**

Euroopan komissio lähetti 14. heinäkuuta 2025 Georgian viranomaisille virallisen kirjeen, jossa se muistutti velvollisuudesta noudattaa edelleen viisumivapautta koskevia vertailuarvoja ja pyysi yksityiskohtaisia tietoja seitsemännessä viisumivapausmekanismin mukaisessa kertomuksessa esitettyjen suositusten täytäntöönpanosta.

Georgia ei vastauksessaan ilmoittanut **merkityksellisistä edistysaskelista** komission suositusten käsittelyssä. Useimmilla alueilla **korjaavia toimenpiteitä ei raportoitu**, ja tilanne on **huonontunut edelleen** useilla muilla alueilla.

Erityistä huolta aiheuttaa sellaisten säädösten jatkuva soveltaminen, jotka **rajoittavat perusoikeuksia ja -vapauksia** ja ovat **ristiriidassa Georgian eurooppalaisten ja muiden kansainvälisten sitoumusten kanssa**, mukaan lukien i) *ulkomaisen vaikuttamisen avoimuutta koskeva laki*, ii) *perhearvoja ja alaikäisten suojelua koskeva laki, iii) ulkomaisten toimijoiden rekisteröintiä koskeva laki sekä iv) muutokset avustuksia koskevaan lakiin, kansalaisten poliittisia yhdistyksiä koskevaan lakiin, hallinnollisia rikkomuksia koskevaan lakiin, yleisradiotoimintaa koskevaan lakiin ja rikoslakiin*. Georgian viranomaiset ovat korjaaviin toimiin ryhtymisen sijaan **puolustaneet avoimesti näitä toimenpiteitä** vetoamalla valtion täysivaltaisuuteen samalla, kun viisumivapautta koskevan vuoropuhelun aikana tehdyt sitoumukset on jätetty huomiotta.

Näin ollen komissio katsoo, että **Georgia on taantunut merkittävästi** keskeisistä hallinto- ja oikeusvaltioperiaatteita koskevista vertailuarvoista, jotka muodostivat perustan viisumivapaan matkustamisen myöntämiselle. Vastaavasti Georgia taantui myös viisumien yhdenmukaistamisen ja korruption torjunnan aloilla. Tilanteessa **on kyse selkeästä taantumisesta** viisumivapautta

koskevassa prosessissa tehdyissä sitoumuksissa, ja se **heikentää keskinäistä luottamusta**, johon viisumivapausjärjestelmä perustuu.

Koska tämä taantuminen on ollut **systeemistä ja tahallista**, komissio harkitsee asianmukaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä tarkistetun viisumivapauden keskeyttämismekanismin nojalla. Uusien sääntöjen mukaan viisumivapauden keskeyttäminen voisi ensimmäisessä vaiheessa kohdistua Georgian viranomaisten myöntämien diplomaatti-, virka- ja virkamatkapassien haltijoihin, jotka ovat ensisijaisesti vastuussa siitä, ettei Georgia ole ryhtynyt toimiin pannakseen komission suositukset täytäntöön. Uusilla säännöillä varmistetaan keskeytyksen yhdenmukainen soveltaminen kaikissa jäsenvaltioissa, koska diplomaatti-, virka- ja virkamatkapassin haltijoiden kahdenväliset viisumivapaudet eivät ole enää mahdollisia sen jälkeen, kun viisumipakko on otettu uudelleen käyttöön näiden ryhmien osalta EU:n tasolla. Toisessa vaiheessa keskeytys voitaisiin laajentaa koskemaan koko väestöä, jos Georgian viranomaiset eivät puutu ongelmiin. Georgia voi viime kädessä menettää viisumivapautensa kokonaan ja se voidaan siirtää viisumiasetuksen liitteeseen I (viisumipakon alaisten kolmansien maiden luettelo).

Georgian on myös välittömästi lopetettava käytäntö, jossa viisumivapaa pääsy sallitaan jonkin Persianlahden yhteistyöneuvoston jäsenmaan myöntämän viisumin tai oleskeluluvan perusteella 17:n sellaisen maan kansalaisille, jotka ovat viisumipakon alaisia sekä EU:ssa että Georgiassa.

**Kosovo**

Kosovo täyttää yleisesti edelleen viisumivapautta koskevat vaatimukset. Lisäponnisteluja tarvitaan kuitenkin seuraaviin avoimiin kysymyksiin puuttumiseksi:

a) *Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen*: Kosovon on yhdenmukaistettava viisumipakon alaisten kolmansien maiden luettelonsa EU:n luettelon kanssa. Ennen täyttä yhdenmukaistamista Kosovon olisi jatkettava ja tehostettava sellaisten viisumivapaiden matkustajien seulontaa, joihin liittyy turvallisuutta tai muuttoliikettä koskevia riskejä. Kosovon olisi myös yhdenmukaistettava viisumimenettelynsä Schengen-vaatimusten kanssa erityisesti ottamalla käyttöön biometristen tietojen kerääminen (mukaan lukien digitaalinen valokuva ja sormenjäljet) osana viisumivaatimusten tarkastelua.

b) *Perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin puuttuminen*: Kosovon on vahvistettava yhteistyössä EU:n jäsenvaltioiden kanssa aloitteita kansalaistensa EU:ssa jättämien perusteettomien turvapaikkahakemusten määrän seuraamiseksi ja hillitsemiseksi. Sen olisi myös ylläpidettävä käynnissä olevaa tiedotuskampanjaa ja mukautettava sitä tiedottaakseen kansalaisia heidän EU:n viisumivapausjärjestelmän mukaisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

c) *Asiakirjaturvallisuuden vahvistaminen*: Kosovon on tehostettava toimenpiteitä, joilla estetään henkilö- ja matkustusasiakirjojen myöntäminen väärien henkilöllisyyksien perusteella, sekä parannettava väärennettyjen asiakirjojen havaitsemista. Sen olisi varmistettava yhteistyö jäsenvaltioiden kanssa sellaisten Schengenin tietojärjestelmässä (SIS) tehtyjen kuulutusten kohteena olevien henkilöiden osalta, jotka saattavat hakea matkustusasiakirjaa muutetulla nimellä. Kadonneita ja varastettuja asiakirjoja koskevaa jatkuvaa yhteistyötä Interpolin kanssa olisi jatkettava, samoin kuin uuden henkilökorttilain

ja henkilökortteja koskevan hallinnollisen ohjeen täyttä täytäntöönpanoa yleisen asiakirjaturvallisuuden parantamiseksi.

d) *Muiden kuin enemmistöyhteisöjen suojelu*: Kosovon olisi edelleen tehtävä konkreettisia parannuksia muiden kuin enemmistöyhteisöjen oikeuksien suojelemiseksi.

**Moldova**

Moldova on ryhtynyt toimiin pannakseen komission aiemmat suositukset täytäntöön. Lisäedistystä kuitenkin tarvitaan erityisesti seuraavilla aloilla:

a) *Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen*: Moldovan on yhdenmukautettava viisumipolitiikkansa EU:n viisumipakon alaisten kolmansien maiden luettelon kanssa, etenkin niiden maiden osalta, jotka aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä. Ennen täyttä yhdenmukaistamista Moldovan olisi jatkettava ja tehostettava viisumivapaasti saapuvien kolmansien maiden kansalaisten tiukkaa seulontaa erityisesti suuririskisten maiden osalta.

b) *Perusteettomat turvapaikkahakemukset*: Moldovan on tehostettava toimia, joilla puututaan siihen, että Moldovan kansalaiset jättävät jatkuvasti perusteettomia turvapaikkahakemuksia EU:n jäsenvaltioissa. Tähän voisi sisältyä muuttajaryhmille kohdennettuja tiedotuskampanjoita sekä rajanylitystarkastusten käyttöönotto jäljityksen ja pelotteen parantamiseksi.

**Montenegro**

Montenegro pani täytäntöön joitakin komission aiempia suosituksia erityisesti vähentämällä niiden viisumivapaiden maiden määrää, joihin sovelletaan EU:ssa viisumipakkoa, sekä jatkamalla jäljellä olevien kansalaisuushakemusten seurantaa. Seuraavia kysymyksiä on kuitenkin vielä käsiteltävä:

a) *Yhdenmukaistaminen EU:n viisumiluettelon kanssa*: Montenegron on yhdenmukaistettava viisumipolitiikkansa EU:n viisumipakon alaisten kolmansien maiden luettelon kanssa. **Montenegro ei saa myöntää enempää kausiluonteisia viisumivapautuksia, ei myöskään niille maille, jotka poistettiin pysyvästä viisumivapaiden maiden luettelosta.** Montenegron olisi myös yhdenmukaistettava viisumimenettelynsä Schengen-vaatimusten kanssa erityisesti ottamalla käyttöön biometristen tietojen kerääminen (mukaan lukien digitaalinen valokuva ja sormenjäljet) osana viisumivaatimusten tarkastelua.

   Tällä välin Montenegron on toteutettava kohdennettuja turvatoimia, kuten tehostettava viisumivapaiden saapumisten seulontaa, ja dokumentoitava niiden tehokkuus laittoman muuttoliikkeen ja turvallisuusriskien vähentämisessä.

b) *Viisumisovellusinfrastruktuuri*: Valmistellessaan siirtymistä tarkistettuun viisumipolitiikkaan Montenegron olisi laajennettava viisumien myöntämisvalmiuksiaan digitoimalla viisumien myöntämisprosessinsa osia, jotta niiden maiden kansalaiset, joihin tällä hetkellä sovelletaan viisumivapautta, voivat hakea viisumia sen jälkeen, kun

viisumivapaus on poistettu. Tämä helpottaa hallinnollista käsittelyä ja tukee politiikan yhdenmukaistamista

c) *Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyä koskevat jatkotoimenpiteet*: Montenegron on varmistettava, että järjestelyn oikeusperusta kumotaan ja että kaikki lakkautetussa järjestelmässä vireillä olevat hakemukset käsitellään tiukimpien turvallisuusvaatimusten mukaisesti. **Lisäksi mahdolliset tapaukset, joissa kansalaisuus on aiemmin myönnetty tämän järjestelyn kautta henkilöille, joihin kohdistuu kansainvälisiä rajoittavia toimenpiteitä, on tarkistettava ja tarvittaessa peruutettava**.

**Pohjois-Makedonia**

Pohjois-Makedonia jatkaa riittävää yhteistyötä muuttoliikkeen, rajaturvallisuuden ja turvallisuuden aloilla. Se on ryhtynyt joihinkin toimiin pannakseen täytäntöön komission aiemmat suositukset, jotka koskevat kansalaisuuden saamista erityisen taloudellisen edun perusteella. Lisäponnisteluja tarvitaan seuraaviin keskeisiin ongelmiin puuttumiseksi:

a) *Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen*: Pohjois-Makedonian on yhdenmukaistettava viisumipolitiikkansa EU:n viisumipakon alaisisten kolmansien maiden luettelon kanssa. Pohjois-Makedonian olisi myös yhdenmukaistettava viisumimenettelynsä Schengen-vaatimusten kanssa erityisesti ottamalla käyttöön biometristen tietojen kerääminen (mukaan lukien digitaalinen valokuva ja sormenjäljet) osana viisumihakemusten tarkastelua.

b) Pohjois-Makedonian olisi raportoitava maahan saapuviin Turkin kansalaisiin sovellettavien lisäseulontatoimenpiteiden täytäntöönpanosta ja tehokkuudesta erityisesti laittoman muuttoliikkeen ja turvallisuusriskien osalta.

c) *Oleskeluajan ylittäminen*: Voidakseen puuttua Pohjois-Makedonian kansalaisten oleskeluajan ylityksiin Schengen-alueella viranomaisten on toteutettava kohdennettuja aloitteita, jotka koskevat esimerkiksi tiedotuskampanjoita viisumivapaan matkustamisen ehdoista sekä tiiviimpää yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa.

d) Sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt: Pohjois-Makedonian on lakkautettava nämä järjestelyt ja kumottava niiden oikeusperusta, annettava tietoja hakemuksista, jotka on jo jätetty ”erityistä taloudellista etua” koskevan säännöksen nojalla, sekä varmistettava, että kaikille tällaisille hakemuksille tehdään perusteelliset taustatarkastukset.

**Serbia**

Serbia on ryhtynyt toimiin pannakseen useimmat komission aiemmat suositukset täytäntöön. Lisäedistystä tarvitaan kuitenkin useilla keskeisillä aloilla, erityisesti muuttoliikkeen, viisumipolitiikan ja kansalaisuuden saamisen osalta. Toimia on toteutettava etenkin seuraavissa asioissa:

a) *Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen*: Serbian on jatkettava viisumipolitiikkansa yhdenmukaistamista EU:n viisumipakon alaisten kolmansien maiden luettelon kanssa ja

kiinnitettävä erityistä huomiota niihin maihin, joiden kansalaiset aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä. Serbian olisi myös yhdenmukaistettava viisumimenettelynsä Schengen-vaatimusten kanssa erityisesti ottamalla käyttöön biometristen tietojen kerääminen (mukaan lukien digitaalinen valokuva ja sormenjäljet) osana viisumivaatimusten tarkastelua. Ennen täyttä yhdenmukaistamista Serbian olisi jatkettava ja tehostettava viisumivapaasti saapuvien kolmansien maiden kansalaisten tiukkaa seulontaa erityisesti suuririskisten maiden osalta.

b) *Viisumin myöntämismenettelyt*: Serbian on tehostettava sellaisten maiden kansalaisten tekemien viisumihakemusten seulontaa, jotka aiheuttavat laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä. Samanaikaisesti kyseisille kansalaisille myönnettäviä viisumeja koskevia sääntöjä olisi tiukennettava, jotta varmistetaan parempi valvonta ja johdonmukaisuus EU:n vaatimusten kanssa.

c) *Takaisinottovelvoitteiden täytäntöönpano*: Serbian on pantava kaikilta osin täytäntöön EU:n ja Serbian takaisinottosopimukseen sisältyvä kolmannen maan kansalaisia koskeva lauseke erityisesti tapauksissa, joissa kolmannen maan kansalaisia on kulkenut Serbian alueen kautta ja tällainen kauttakulku on todistettavasti dokumentoitu.

d) *Kansalaisuuskäytännöt*: Serbian on pidättäydyttävä myöntämästä kansalaisuutta nopeutetuissa tai yksinkertaistetuissa menettelyissä sellaisten maiden kansalaisille, jotka aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä. Lisäksi kaikille hakijoille olisi tehtävä asianmukainen ja perusteellinen turvallisuusseulonta, myös tavanomaisen kansalaisuuden myöntämismenettelyn yhteydessä.

**Ukraina**

Yleisesti ottaen Ukraina täyttää edelleen viisumivapautta koskevan kehyksen vaatimukset, ja se on ryhtynyt toimiin pannakseen monet komission aiemmat suositukset täytäntöön. Siitä huolimatta lisätoimia tarvitaan, siltä osin kuin se on käynnissä olevasta sodasta johtuviin haasteisiin nähden mahdollista, erityisesti seuraavilla osa-alueilla:

a) *Viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen*: Ukrainan on yhdenmukaistettava viisumipolitiikkansa EU:n viisumipakon alaisten kolmansien maiden luettelon kanssa ja kiinnitettävä erityistä huomiota niihin maihin, joiden kansalaiset aiheuttavat EU:lle laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviä tai turvallisuusriskejä.

b) *Asiakirjaturvallisuus*: Ukrainaa kannustetaan tehostamaan toimiaan väärennettyjen asiakirjojen, muun muassa passien, käyttöön puuttumiseksi.

c) *Korruptiontorjunta*: Ukrainaa kannustetaan jatkamaan korruptiontorjuntakehyksensä vahvistamista edistämällä tutkintaa, syytteeseenpanoa ja tuomioita koskevien uskottavien ja johdonmukaisten tulosten saavuttamista.

**Latinalainen Amerikka**

*Oleskeluajan ylittämiseen ja perusteettomiin turvapaikkahakemuksiin puuttuminen:* Vaikka asianomaiset Latinalaisen Amerikan maat ovat lisänneet ponnistelujaan, niiden olisi toteutettava

lisätoimenpiteitä kansalaistensa EU:ssa tapahtuvien oleskeluajan ylitysten sekä perusteettomien turvapaikkahakemusten määrän rajoittamiseksi. Tällaisiin toimenpiteisiin, joita joissakin maissa jo toteutetaan, olisi sisällyttävä muun muassa maastalähtötarkastuksia, tiedotuskampanjoita niistä kansalaisten oikeuksista ja velvollisuuksista, joita EU:n kanssa sovellettavaan viisumivapausjärjestelmään sisältyy, sekä muita toimenpiteitä, joista voidaan sopia joko EU:n kanssa tai kahdenvälisesti EU:n jäsenvaltioiden kanssa.

**Itä-Karibian maat, jotka toteuttavat sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä**

EU:n viisumivapausjärjestelmään kuuluvien maiden toteuttamat sijoittajien kansalaisuusjärjestelyt muodostavat vakavan turvallisuusriskin. Sellaisten järjestelyjen toteuttaminen, joissa kansalaisuus myönnetään ennalta määrättyä maksua tai sijoitusta vastaan ilman, että asianomaisella henkilöllä on todellista yhteyttä kyseiseen kolmanteen maahan, voi muodostaa perusteen viisumivapauden keskeyttämiselle tarkistetun viisumivapauden keskeyttämismekanismin nojalla. Ennen näiden järjestelyjen lopettamista kyseisten Itä-Karibian maiden olisi toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet hakijoiden asianmukaisten turvallisuustarkastusten varmistamiseksi.