Επίσημη Εφημερίδα
της Ευρωπαϊκής Ένωσης

EL
Σειρά C

C/2025/112

10.1.2025

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Αναθεώρηση του ενωσιακού μηχανισμού αναστολής της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(C/2025/112)

Εισηγητής: **Ionuț SIBIAN (RO-III)**

Σύμβουλος	Anca NICOVESCU, σύμβουλος του εισηγητή
Απόφαση της συνόδου ολομέλειας	30.11.2024
Νομική βάση	Άρθρο 52 παράγραφος 2 του Εσωτερικού Κανονισμού Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας
Αρμόδιο όργανο	Τμήμα «Εξωτερικές σχέσεις»
Έγκριση από το τμήμα	25.9.2024
Έγκριση από την Ολομέλεια	23.10.2024
Σύνοδος ολομέλειας αριθ.	591
Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας (υπέρ/κατά/αποχές)	250/0/3

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) αναγνωρίζει τα οφέλη της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης για τους πολίτες και των δύο πλευρών αυτών των ρυθμίσεων, καθώς και τις θετικές συνέπειές της όσον αφορά την περαιτέρω ενίσχυση των σχέσεων της ΕΕ με τους εταίρους της. Η πολιτική θεωρήσεων της ΕΕ θα πρέπει να παραμείνει ένα εργαλείο που διευκολύνει τις διαπροσωπικές επαφές, τον τουρισμό και τις επιχειρήσεις, αποτρέποντας παράλληλα τους κινδύνους για την ασφάλεια της ΕΕ.

1.2. Ταυτόχρονα, η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι η ασφάλεια της ΕΕ και των εξωτερικών συνόρων της έχει επηρεαστεί σοβαρά από τα πρόσφατα γεωπολιτικά γεγονότα. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την ιδέα ότι η ΕΕ θα πρέπει να είναι πλήρως προετοιμασμένη να αντιδρά ταχέως σε ένα ευρύ φάσμα δυνητικών μελλοντικών κινδύνων για την ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένων των υβριδικών απειλών.

1.3. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για να αποσαφηνιστούν τα κριτήρια ενεργοποίησης του μηχανισμού και, ταυτόχρονα, να διασφαλιστεί ότι τα κριτήρια αυτά είναι αρκετά ευέλικτα ώστε να καθιστούν δυνατή την αποτελεσματική και ταχεία εφαρμογή τους, όπου απαιτείται.

1.4. Η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να αξιολογήσει την αναγκαιότητα, την αναλογικότητα και τις συνέπειες της αναστολής της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης, λαμβάνοντας υπόψη συνολικά τις σχέσεις της Ένωσης και των κρατών μελών της με την οικεία τρίτη χώρα, το κατά πόσον κατάλληλη θα ήταν η αναστολή για την αντιμετώπιση της κατάστασης, καθώς και τον αντίκτυπο της αναστολής στα δικαιώματα των υπηκόων της οικείας χώρας.

1.5. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι θα πρέπει να δοθεί προσοχή στις ανάγκες κινητικότητας των υπερασπιστών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδίως εάν η κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων επιδεινωθεί στην οικεία τρίτη χώρα, καθώς και στους πιθανούς κινδύνους που ενέχει για το έργο και την προσωπική τους ασφάλεια η ενεργοποίηση του μηχανισμού αναστολής κατά της χώρας τους.

1.6. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές που εφαρμόζονται από τρίτες χώρες με ρυθμίσεις απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης συνιστούν κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια των κρατών μελών, και ότι θα πρέπει να είναι δυνατή η αναστολή της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης για τις τρίτες χώρες που επιλέγουν να εφαρμόσουν τέτοια προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, στο πλαίσιο των οποίων η ιθαγένεια χορηγείται χωρίς πραγματικό δεσμό με την οικεία χώρα.

2. **Γενικές παρατηρήσεις**

2.1. ***Ιστορικό της γνωμοδότησης***

2.1.1. Η πολιτική θεωρήσεων της ΕΕ αποτελεί ουσιαστικό τμήμα του κεκτημένου του Σένγκεν και ένα από τα πλέον αξιόλογα επιτεύγματα της ολοκλήρωσης της ΕΕ. Επί του παρόντος, υπήκοοι 61 τρίτων χωρών μπορούν να επωφελούνται από τις ρυθμίσεις απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης στην ΕΕ, γεγονός που σημαίνει ότι οι εν λόγω υπήκοοι μπορούν να εισέρχονται στον χώρο Σένγκεν για βραχεία διαμονή διάρκειας έως 90 ημερών εντός οποιασδήποτε περιόδου 180 ημερών χωρίς θεώρηση. Η πολιτική της ΕΕ για την απαλλαγή από την υποχρέωση θεώρησης βασίζεται στην αρχή της αμοιβαιότητας των θεωρήσεων.

2.1.2. Ωστόσο, με τις αυξανόμενες προκλήσεις που προκύπτουν από την αντικανονική μετανάστευση και τις απειλές κατά της ασφάλειας της ΕΕ, έχει καταστεί σαφές ότι χρειάζεται μηχανισμός διασφάλισης κατά της κατάχρησης των απαλλαγών από την υποχρέωση θεώρησης και ότι ο μηχανισμός αυτός πρέπει να ενισχυθεί και να βελτιωθεί περαιτέρω.

2.1.3. Ο εν λόγω μηχανισμός αναστολής θεσπίστηκε για πρώτη φορά το 2013 με σκοπό να καταστήσει δυνατή την προσωρινή αναστολή της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης σε περίπτωση σημαντικής αύξησης της αντικανονικής μετανάστευσης. Σχεδιάστηκε ως μηχανισμός διασφάλισης κατά της κατάχρησης των απαλλαγών από την υποχρέωση θεώρησης.

2.1.4. Ο μηχανισμός αναθεωρήθηκε το 2017, ώστε να καταστεί ευκολότερο για τα κράτη μέλη να κοινοποιούν στην Επιτροπή τις περιστάσεις που οδηγούν σε πιθανή αναστολή και να δοθεί στην Επιτροπή η δυνατότητα να ενεργοποιεί τον μηχανισμό με δική της πρωτοβουλία.

2.1.5. Ο μηχανισμός αυτός, που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2018/1806 ([1]), καθιστά δυνατή την προσωρινή αναστολή της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης σε περίπτωση αιφνίδιας και σημαντικής αύξησης των κινδύνων που συνδέονται με την αντικανονική μετανάστευση ή την ασφάλεια.

2.1.6. Στις 30 Μαΐου 2023 η Επιτροπή εξέδωσε ανακοίνωση σχετικά με την παρακολούθηση των καθεστώτων απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης της ΕΕ ([2]), στην οποία ορίζεται διαδικασία διαβούλευσης. Στην ανακοίνωση εξετάστηκε η πρόοδος που σημειώνουν τα καθεστώτα απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης της ΕΕ και προσδιορίστηκαν οι κύριες προκλήσεις στους τομείς της αντικανονικής μετανάστευσης και της ασφάλειας. Προκειμένου να αντιμετωπιστεί αποτελεσματικά η πληθώρα των προκλήσεων που προκύπτουν από την απαλλαγή από την υποχρέωση θεώρησης σε ένα διαρκώς εξελισσόμενο γεωπολιτικό πλαίσιο και αφού ληφθεί υπόψη η διαβούλευση που πραγματοποιήθηκε με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τα κράτη μέλη και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη, σκοπός της υπό εξέταση πρότασης είναι η προσαρμογή του μηχανισμού αναστολής στις εν λόγω προκλήσεις, με την τροποποίηση των σχετικών διατάξεων που ορίζονται στο άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΕ) 2018/1806.

2.1.7. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την ιδέα ότι η ΕΕ θα πρέπει να είναι πλήρως προετοιμασμένη ώστε να αντιδρά ταχέως σε ένα ευρύ φάσμα δυνητικών μελλοντικών κινδύνων για την ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένων των υβριδικών απειλών. Πιστεύει επίσης ότι θα πρέπει να επαναξιολογηθούν και να βελτιωθούν οι υφιστάμενοι κανόνες που ορίζονται στο άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΕ) 2018/1806 («κανονισμός για τις θεωρήσεις»), σχετικά με την παρακολούθηση της λειτουργίας των ρυθμίσεων απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης και σχετικά με την αναστολή των απαλλαγών από την υποχρέωση θεώρησης σε περίπτωση αύξησης της αντικανονικής μετανάστευσης ή των κινδύνων ασφαλείας («μηχανισμός αναστολής της θεώρησης»).

2.1.8. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για να αποσαφηνιστούν τα κριτήρια ενεργοποίησης του μηχανισμού και, ταυτόχρονα, να διασφαλιστεί ότι τα κριτήρια αυτά είναι αρκετά ευέλικτα ώστε να καθιστούν δυνατή την αποτελεσματική και ταχεία εφαρμογή τους, όπου απαιτείται. Αυτό θα συμβάλει στην αντιμετώπιση των πολυάριθμων προκλήσεων που προκύπτουν από την απαλλαγή από την υποχρέωση θεώρησης σε ένα διαρκώς εξελισσόμενο γεωπολιτικό πλαίσιο.

2.2. ***Γενικές παρατηρήσεις***

2.2.1. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει τα οφέλη της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης για τους πολίτες και των δύο πλευρών και τις θετικές συνέπειες που έχει όσον αφορά την περαιτέρω ενίσχυση των σχέσεων της ΕΕ με τους εταίρους της. Τα ταξίδια χωρίς υποχρέωση θεώρησης ενισχύουν τον τομέα των ταξιδιών και του τουρισμού, προωθούν τις πολιτιστικές και τις ακαδημαϊκές ανταλλαγές, ωφελούν τον τομέα της καινοτομίας και της τεχνολογίας, και βελτιώνουν τις διπλωματικές σχέσεις και τη διεθνή συνεργασία.

([1]) Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1806 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Νοεμβρίου 2018, περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων των κρατών μελών, και του καταλόγου των τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή (κωδικοποίηση) (ΕΕ L 303 της 28.11.2018, σ. 39).

([2]) COM/2023/297 final.

2.2.2. Ταυτόχρονα, η ΕΟΚΕ επισημαίνει τα πιθανά μειονεκτήματα αυτών των ρυθμίσεων, δηλαδή τις πιθανές σημαντικές προκλήσεις στον τομέα της μετανάστευσης και της ασφάλειας. Η αύξηση της αντικανονικής μετανάστευσης μέσω της υπέρβασης της επιτρεπόμενης διάρκειας διαμονής των ταξιδιωτών που απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης ή ο μεγάλος αριθμός αιτήσεων ασύλου που υποβάλλονται με χαμηλά ποσοστά επιτυχίας από υπηκόους τρίτων χωρών που απαλλάσσονται από την υποχρέωση θεώρησης αποτελούν σαφείς ενδείξεις ότι οι ρυθμίσεις απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης για τη συγκεκριμένη τρίτη χώρα πρέπει να παρακολουθούνται στενά και ενδεχομένως να αναθεωρούνται/αναστέλλονται.

2.2.3. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι η ασφάλεια της ΕΕ και των εξωτερικών συνόρων της έχει επηρεαστεί σοβαρά από τα πρόσφατα γεωπολιτικά γεγονότα, γεγονός που καταδεικνύει ότι οι ενέργειες ορισμένων ξένων παραγόντων ενδέχεται να συνιστούν σοβαρές απειλές για τα συμφέροντα ασφάλειας της Ένωσης.

2.2.4. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι, ενώ ο μηχανισμός αναστολής προστατεύει σαφώς τα κράτη μέλη από απειλές κατά της ασφάλειας, πρέπει να χρησιμοποιείται με τη μέγιστη δυνατή προσοχή ώστε να διασφαλίζεται ότι δεν χρησιμοποιείται αυθαίρετα από ορισμένα κράτη μέλη.

2.2.5. Όταν η Επιτροπή εξετάζει το ενδεχόμενο αναστολής της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης ή όταν ένα κράτος μέλος εκδίδει κοινοποίηση, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ο δυνητικός αντίκτυπος της αναστολής στους υπηκόους της οικείας τρίτης χώρας.

2.2.6. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την ιδέα ότι η ενεργοποίηση του μηχανισμού αναστολής θα πρέπει να εξετάζεται στο ευρύτερο πλαίσιο των σχέσεων της Ένωσης με την οικεία τρίτη χώρα και ότι θα πρέπει να δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στις διπλωματικές και εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης με τρίτες χώρες. Ως εκ τούτου, πιθανοί λόγοι για την ενεργοποίηση του μηχανισμού θα μπορούσαν να είναι οι παραβιάσεις των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών, οι παραβιάσεις διμερών συμφωνιών μεταξύ της Ένωσης και της οικείας τρίτης χώρας (συμπεριλαμβανομένων των παραβιάσεων του μηχανισμού αμοιβαιότητας στον τομέα των θεωρήσεων), οι εχθρικές πράξεις έναντι της Ένωσης ή των κρατών μελών και η μη συμμόρφωση ή μη ευθυγράμμιση με τις σχετικές κυρώσεις της Ένωσης.

2.2.7. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην αποφυγή αποκλινουσών ερμηνειών και του κινδύνου διαφορετικών πρακτικών όσον αφορά την ενεργοποίηση/εφαρμογή του μηχανισμού αναστολής.

2.2.8. Η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να αξιολογήσει την αναγκαιότητα, την αναλογικότητα και τις συνέπειες της αναστολής της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης, λαμβάνοντας υπόψη συνολικά τις σχέσεις της Ένωσης και των κρατών μελών της με την οικεία τρίτη χώρα, το κατά πόσον κατάλληλη θα ήταν η αναστολή για την αντιμετώπιση της κατάστασης, καθώς και τον αντίκτυπο της αναστολής στα δικαιώματα των υπηκόων της οικείας χώρας, και ιδίως στα δικαιώματα των υπερασπιστών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

2.2.9. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές που εφαρμόζονται από τρίτες χώρες με ρυθμίσεις απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης συνιστούν κίνδυνο για τη δημόσια τάξη και την εσωτερική ασφάλεια των κρατών μελών. Η έλλειψη ολοκληρωμένων ελέγχων ασφαλείας, διαδικασιών ελέγχου και δέουσας επιμέλειας ενέχει διάφορους σοβαρούς κινδύνους για την ασφάλεια των πολιτών της Ένωσης, όπως αυτοί που απορρέουν από τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη διαφθορά. Προκειμένου να αποτρέπεται η χρήση της άνευ θεώρησης πρόσβασης στην Ένωση για τον σκοπό αυτό, θα πρέπει να είναι δυνατή η αναστολή της απαλλαγής από την υποχρέωση θεώρησης για τρίτες χώρες οι οποίες επιλέγουν να εφαρμόζουν τέτοια προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, όταν η ιθαγένεια χορηγείται χωρίς πραγματικό δεσμό με την οικεία τρίτη χώρα.

2.3. ***Ειδικές παρατηρήσεις***

2.3.1. Η ΕΟΚΕ συνιστά την ενίσχυση της παρακολούθησης/επικοινωνίας με τις χώρες που υιοθετούν τα προγράμματα χορήγησης ιθαγένειας σε επενδυτές, προκειμένου να εντοπιστούν οι ελλείψεις στις διαδικασίες που εφαρμόζουν και ταυτόχρονα να ενθαρρυνθούν οι χώρες αυτές να τερματίσουν αυτού του είδους τις διαδικασίες πολιτογράφησης.

2.3.2. Η ΕΟΚΕ συνιστά, σε περίπτωση ενεργοποίησης του μηχανισμού αναστολής, η ΕΕ να παρέχει προστασία (με προσεκτικές αξιολογήσεις, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη διασφάλισης της ασφάλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση) σε ορισμένες κατηγορίες ατόμων, όπως ακτιβιστές πολιτικών και ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ευάλωτα άτομα εκτεθειμένα σε αποκλεισμό ή δίωξη σε τρίτες χώρες (άτομα με αναπηρία, μέλη της κοινότητας ΛΟΑΤΚΙ+ κ.λπ.), καθώς και φοιτητές/μέλη της ακαδημαϊκής κοινότητας που επιθυμούν να ταξιδέψουν για επαγγελματικούς λόγους και που θα μπορούσαν να συμβάλουν στην τεχνολογική ανάπτυξη και την καινοτομία στην ΕΕ.

2.3.3. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να δοθεί προσοχή στις ανάγκες κινητικότητας των υπερασπιστών των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ιδίως εάν η κατάσταση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων επιδεινωθεί στην οικεία τρίτη χώρα, καθώς και στους πιθανούς κινδύνους που ενέχει για το έργο και την προσωπική τους ασφάλεια η ενεργοποίηση του μηχανισμού αναστολής κατά της χώρας τους. Οι ακτιβιστές των ανθρωπίνων δικαιωμάτων δεν θα πρέπει να τίθενται σε κίνδυνο από τον μηχανισμό αναστολής ή τον οριστικό τερματισμό των ταξιδιών χωρίς υποχρέωση θεώρησης.

2.3.4. Η ΕΟΚΕ τονίζει ότι, λαμβανομένων υπόψη των κινδύνων που συνδέονται με την αυξανόμενη εντατικοποίηση της εργασίας των συνοριοφυλάκων, το δυναμικό των εν λόγω αρχών θα πρέπει να αυξηθεί ώστε αυτές να μπορούν να εκτελούν αποτελεσματικά τα καθήκοντά τους.

2.3.5. Η ΕΟΚΕ τονίζει την ανάγκη η πολιτική της ΕΕ για την απαλλαγή από την υποχρέωση θεώρησης, η οποία βασίζεται στην πολιτική της για τον σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, να ευνοεί τις υποψήφιες χώρες, τις χώρες με τις οποίες έχει κοινές αρχές και αξίες και τις χώρες με τις οποίες διατηρεί συμφωνίες βασιζόμενες στη δημοκρατική ρήτρα. Η πολιτική θα πρέπει να είναι συνεκτική, να βασίζεται στα συμφέροντα της Ένωσης και σε αντικειμενικά κριτήρια και να μην οδηγεί σε αθέμιτες διακρίσεις. Υπό την έννοια αυτή και σύμφωνα με το αποτέλεσμα της ψηφοφορίας που πραγματοποιήθηκε επί του θέματος στην Επιτροπή Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η ΕΟΚΕ ζητεί από την Επιτροπή να αναζητήσει τρόπο για την ένταξη του Ισημερινού στο παράρτημα II (κατάλογος χωρών με απαλλαγή από την υποχρέωση θεώρησης) του κανονισμού (ΕΕ) 2018/1806 το συντομότερο δυνατόν, κατά προτίμηση πριν από τη λήξη της τρέχουσας θητείας, δεδομένου ότι ο Ισημερινός υπέστη άδικη τιμωρία για μια κατάσταση που δεν είχε καμία σχέση με τις επιδόσεις της χώρας.

Βρυξέλλες, 23 Οκτωβρίου 2024.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Oliver RÖPKE