C/2025/112

10.1.2025

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto

EU:n viisumivapauden keskeyttämismekanismin tarkistus

(oma-aloitteinen lausunto)

(C/2025/112)

Esittelijä: **Ionuț SIBIAN (RO–III)**

Neuvonantaja	Anca NICOVESCU, esittelijän neuvonantaja
Komitean täysistunnon päätös	30.11.2024
Oikeusperusta	työjärjestyksen 52 artiklan 2 kohta oma-aloitteinen lausunto
Vastaava jaosto	”ulkosuhteet”
Hyväksyminen jaostossa	25.9.2024
Hyväksyminen täysistunnossa	23.10.2024
Täysistunnon numero	591
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	250/0/3

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) tunnustaa viisumivapauden hyödyt järjestelyn osapuolten kansalaisille ja sen myönteiset vaikutukset EU:n ja sen kumppaneiden välisten suhteiden lujittamiseen entisestään. EU:n viisumipolitiikka on – ja sen olisi vastaisuudessakin oltava – väline, jolla edistetään ihmisten välisiä yhteyksiä, matkailua ja liiketoimintaa ja samalla ehkäistään EU:hun kohdistuvia turvallisuusriskejä.

1.2 ETSK toteaa myös, että viimeaikaiset geopoliittiset tapahtumat ovat vaikuttaneet merkittävästi EU:n ja sen ulkorajojen turvallisuuteen. Näin ollen komitea kannattaa ajatusta, että EU:n olisi oltava valmis reagoimaan nopeasti monenlaisiin mahdollisiin tuleviin turvallisuusriskeihin, myös hybridiuhkiin.

1.3 ETSK katsoo, että mekanismin käynnistämisen perusteita olisi selkeytettävä ja samalla olisi varmistettava, että ne ovat riittävän joustavia, jotta niitä voidaan tarvittaessa soveltaa tehokkaasti ja nopeasti.

1.4 ETSK suosittaa, että komissio arvioi viisumivapauden keskeyttämisen tarpeellisuutta, oikeasuhteisuutta ja seurauksia ottaen huomioon unionin ja sen jäsenvaltioiden yleiset suhteet asianomaiseen kolmanteen maahan, keskeyttämisen tarkoituksenmukaisuuden tilanteen korjaamiseksi sekä keskeyttämisen vaikutukset kyseisen maan kansalaisten oikeuksiin.

1.5 ETSK katsoo, että huomiota olisi kiinnitettävä ihmisoikeuksien puolustajien liikkuvuustarpeisiin erityisesti, jos ihmisoikeustilanne asianomaisessa kolmannessa maassa heikkenee, sekä mahdollisiin riskeihin, joita keskeyttämismekanismin aktivoiminen heidän maataan vastaan aiheuttaa heidän työlleen ja henkilökohtaiselle turvallisuudelleen.

1.6 ETSK katsoo, että viisumivapauden piiriin kuuluvien kolmansien maiden toteuttamista sijoittajien kansalaisuusjärjestelyistä voi aiheutua riskejä jäsenvaltioiden yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle ja että olisi oltava mahdollista keskeyttää sellaisten kolmansien maiden viisumivapaus, jotka toteuttavat tällaisia sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä, joiden kautta kansalaisuus myönnetään ilman aitoa yhteyttä kyseiseen maahan.

2. **Yleishuomioita**

2.1 ***Lausunnon taustaa***

2.1.1 EU:n viisumipolitiikka on keskeinen osa Schengenin säännöstöä ja yksi EU:n yhdentymisen tärkeimmistä saavutuksista. Tällä hetkellä 61 kolmannen maan kansalaiset voivat hyötyä viisumivapaudesta EU:ssa, mikä tarkoittaa, että he voivat matkustaa Schengen-alueelle ilman viisumia enintään 90 päivän lyhytaikaista oleskelua varten minkä tahansa 180 päivän jakson aikana. EU:n viisumivapauspolitiikka perustuu viisumien vastavuoroisuuden periaatteeseen.

2.1.2 Laittoman muuttoliikkeen aiheuttamien haasteiden lisääntymisen ja EU:n turvallisuuteen kohdistuvien uhkien vuoksi on kuitenkin käynyt selväksi, että tarvitaan suoja viisumivapauksien väärinkäyttöä vastaan ja että tätä mekanismia on vahvistettava ja parannettava entisestään.

2.1.3 Keskeyttämismekanismi otettiin käyttöön vuonna 2013 viisumivapauden tilapäisen keskeyttämisen mahdollistamiseksi tapauksessa, jossa laiton muuttoliike lisääntyy merkittävästi. Se suunniteltiin suojamekanismiksi viisumivapauksien väärinkäyttöä vastaan.

2.1.4 Mekanismia tarkistettiin vuonna 2017 siten, että jäsenvaltioille tehtiin helpommaksi ilmoittaa komissiolle mahdolliseen keskeyttämiseen johtavista olosuhteista ja komissiolle annettiin valtuudet käynnistää mekanismi omasta aloitteestaan.

2.1.5 Asetuksella (EU) 2018/1806 ([1]) luotu mekanismi mahdollistaa viisumivapauden tilapäisen keskeyttämisen, jos laiton muuttoliike tai turvallisuusriskit lisääntyvät äkillisesti ja merkittävästi.

2.1.6 Komissio antoi 30. toukokuuta 2023 EU:n viisumivapausjärjestelmien valvonnasta tiedonannon ([2]), jolla käynnistettiin kuulemismenettely. Tiedonannossa tarkasteltiin EU:n viisumivapausjärjestelmien toimivuutta ja määritettiin laittomaan muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvät suurimmat haasteet. Jotta voitaisiin vastata tuloksellisesti niihin moninaisiin haasteisiin, joita viisumivapaasta matkustamisesta aiheutuu jatkuvasti muuttuvassa geopoliittisessa tilanteessa, ja ottaen huomioon Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien kuuleminen, uuden ehdotuksen tarkoituksena on mukauttaa keskeyttämismekanismia tällaisten haasteiden johdosta siten, että muutetaan asetuksen (EU) 2018/1806 8 artiklan asiaankuuluvia säännöksiä.

2.1.7 ETSK kannattaa ajatusta, että EU:n olisi oltava valmis reagoimaan nopeasti monenlaisiin mahdollisiin tuleviin turvallisuusriskeihin, myös hybridiuhkiin. Komitea katsoo myös, että olisi tarkistettava ja parannettava asetuksen (EU) 2018/1806, jäljempänä 'viisumiasetus', 8 artiklaan sisältyviä nykyisiä sääntöjä, jotka koskevat kolmansien maiden kanssa käytössä olevien viisumivapausjärjestelmien toiminnan valvontaa ja viisumivapauden keskeyttämistä siinä tapauksessa, että laiton muuttoliike tai turvallisuusriskit kasvavat, jäljempänä 'viisumivapauden keskeyttämismekanismi'.

2.1.8 ETSK katsoo, että mekanismin käynnistämisen perusteita olisi selkeytettävä ja samalla olisi varmistettava, että ne ovat riittävän joustavia, jotta niitä voidaan tarvittaessa soveltaa tehokkaasti ja nopeasti. Tämä auttaisi vastaamaan moniin viisumivapauteen liittyviin haasteisiin, jotka ovat seurausta jatkuvasti kehittyvästä geopoliittisesta tilanteesta.

2.2 ***Yleishuomioita***

2.2.1 ETSK tunnustaa viisumivapauden hyödyt molempien osapuolten kansalaisille ja sen myönteiset vaikutukset EU:n ja sen kumppaneiden välisten suhteiden lujittamiseen entisestään. Viisumivapaus hyödyttää matkustus- ja matkailualaa, edistää kulttuuri- ja akateemista vaihtoa sekä innovointia ja teknologiaa ja parantaa diplomaattisia suhteita ja kansainvälistä yhteistyötä.

([1]) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1806, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske (kodifikaatio) (EUVL L 303, 28.11.2018, s. 39).

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

2.2.2 ETSK korostaa toisaalta näiden järjestelyjen mahdollisia haittoja eli mahdollisia merkittäviä muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyviä haasteita. Laittoman muuttoliikkeen lisääntyminen sen seurauksena, että ilman viisumia matkustavat ylittävät sallitun oleskeluajan tai viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaiset tekevät runsaasti turvapaikkahakemuksia, joiden hyväksymisaste on alhainen, ovat selkeitä merkkejä siitä, että kyseiseen kolmanteen maahan sovellettavia viisumivapausjärjestelyjä on seurattava tiiviisti ja niitä on mahdollisesti tarkistettava tai ne on keskeytettävä.

2.2.3 ETSK tunnustaa, että viimeaikaiset geopoliittiset tapahtumat ovat vaikuttaneet voimakkaasti EU:n ja sen ulkorajojen turvallisuuteen ja osoittaneet, että tiettyjen ulkomaisten toimijoiden toimet voivat uhata vakavalla tavalla unionin turvallisuuteen liittyviä etuja.

2.2.4 ETSK katsoo, että vaikka keskeyttämismekanismi selvästi suojelee jäsenvaltioita turvallisuusuhkilta, sen käyttöön on suhtauduttava varoen sen varmistamiseksi, että jotkin jäsenvaltiot eivät käytä sitä mielivaltaisesti.

2.2.5 Kun komissio harkitsee viisumivapauden keskeyttämistä tai kun jäsenvaltio antaa ilmoituksen, olisi otettava huomioon keskeyttämisen mahdollinen vaikutus asianomaisen kolmannen maan kansalaisiin.

2.2.6 ETSK kannattaa ajatusta, että keskeyttämismekanismin käynnistämistä olisi tarkasteltava laajemmassa yhteydessä liittyen unionin suhteisiin asianomaisen kolmannen maan kanssa ja että erityistä huomiota olisi kiinnitettävä unionin diplomaatti- ja ulkosuhteisiin kolmansien maiden kanssa. Sen vuoksi mekanismin käyttöönoton mahdollisia syitä voisivat olla ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tai unionin ja asianomaisen kolmannen maan kahdenvälisten sopimusten rikkominen (mukaan lukien viisumien vastavuoroisuusmekanismin vastaiset rikkomukset), vihamieliset toimet unionia tai sen jäsenvaltioita kohtaan taikka asiaankuuluvien unionin pakotteiden noudattamatta tai määräämättä jättäminen.

2.2.7 ETSK katsoo, että olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että vältetään erilaiset tulkinnat ja riski siitä, että keskeyttämismekanismin käynnistämiseen tai soveltamiseen liittyy erilaisia käytäntöjä.

2.2.8 ETSK suosittaa, että komissio arvioi viisumivapauden keskeyttämisen tarpeellisuutta, oikeasuhteisuutta ja seurauksia ottaen huomioon unionin ja sen jäsenvaltioiden yleiset suhteet asianomaiseen kolmanteen maahan, keskeyttämisen tarkoituksenmukaisuuden tilanteen korjaamiseksi sekä keskeyttämisen vaikutukset kyseisen maan kansalaisten oikeuksiin, erityisesti ihmisoikeuksien puolustajiin kohdistuvat riskit.

2.2.9 ETSK katsoo, että viisumivapauden piiriin kuuluvien kolmansien maiden toteuttamista sijoittajien kansalaisuusjärjestelyistä voi aiheutua riskejä jäsenvaltioiden yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle. Kattavien turvallisuustarkastusten ja tarkastusmenettelyjen puuttumisesta sekä asianmukaisen huolellisuuden noudattamatta jättämisestä aiheutuu unionin kansalaisille useita vakavia turvallisuusriskejä, kuten rahanpesusta ja korruptiosta johtuvia turvallisuusriskejä. Jotta voidaan estää viisumivapaan unioniin pääsyn hyödyntäminen tähän tarkoitukseen, olisi oltava mahdollista keskeyttää sellaisten kolmansien maiden viisumivapaus, jotka toteuttavat tällaisia sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä, joiden kautta kansalaisuus myönnetään ilman aitoa yhteyttä kyseiseen maahan.

2.3 *Yksityiskohtaisia huomioita*

2.3.1 Komitea kehottaa lisäämään seurantaa ja viestintää sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä toteuttavien maiden kanssa, jotta voidaan havaita puutteet niiden käyttämissä menettelyissä ja samalla kannustaa näitä maita lopettamaan tällaiset kansalaistamismenettelyt.

2.3.2 ETSK suosittaa, että jos keskeyttämismekanismi käynnistetään, EU:n olisi tarjottava suojelua (huolellisten arviointien perusteella ja ottaen huomioon tarve varmistaa turvallisuus Euroopan unionissa) tietyille ihmisryhmille, kuten kansalais- ja ihmisoikeusaktivisteille, haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille, jotka ovat vaarassa syrjäytyä tai joutua syytteeseen kolmansissa maissa (vammaiset henkilöt, hlbtiq+-yhteisön jäsenet jne.), sekä opiskelijoille ja tiedemaailman jäsenille, jotka haluavat matkustaa ammatillisista syistä ja jotka voisivat edistää teknistä kehitystä ja innovointia EU:ssa.

2.3.3 ETSK katsoo, että huomiota olisi kiinnitettävä ihmisoikeuksien puolustajien liikkuvuustarpeisiin erityisesti, jos ihmisoikeustilanne asianomaisessa kolmannessa maassa heikkenee, sekä mahdollisiin riskeihin, joita keskeyttämismekanismin käynnistäminen heidän maataan vastaan aiheuttaa heidän työlleen ja henkilökohtaiselle turvallisuudelleen. Viisumivapauden keskeyttämismekanismi tai viisumivapauden pysyvä lopettaminen ei saisi saattaa ihmisoikeusaktivisteja vaaraan.

2.3.4 ETSK korostaa, että kun otetaan huomioon rajavartijoiden työn lisääntymiseen liittyvät riskit, näiden viranomaisten valmiuksia olisi lisättävä, jotta ne voivat hoitaa tehtävänsä tehokkaasti.

2.3.5 ETSK korostaa, että EU:n viisumivapautta koskevassa politiikassa on EU:n ihmisoikeuspolitiikan perusteella suosittava ehdokasmaita, maita, joiden kanssa sillä on yhteisiä periaatteita ja arvoja, sekä maita, joiden kanssa sillä on demokratialausekkeen sisältäviä sopimuksia. Politiikan olisi oltava johdonmukaista, sen olisi perustuttava unionin etuihin ja objektiivisiin kriteereihin, eikä se saisi johtaa epäoikeudenmukaiseen syrjintään. Tämän mukaisesti ja Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnassa tästä asiasta järjestetyn äänestyksen tulosten mukaisesti ETSK pyytää komissiota etsimään tapaa sisällyttää Ecuador asetuksen (EU) 2018/1806 liitteeseen II (viisumivapausluetteloon) mahdollisimman pian, mieluiten ennen tämän toimikauden päättymistä, koska Ecuadorille määrättiin epäoikeudenmukainen seuraamus tilanteesta, jolla ei ollut mitään tekemistä maan toiminnan kanssa.

Bryssel 23. lokakuuta 2024.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Oliver RÖPKE