Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2025/112

10.1.2025

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

Herziening van het EU-visumopschortingsmechanisme

(initiatiefadvies)

(C/2025/112)

Rapporteur: **Ionuț SIBIAN (RO-III)**

Adviseur	Anca NICOVESCU, adviseur van de rapporteur
Besluit van de voltallige vergadering	30.11.2024
Rechtsgrond	Artikel 52, lid 2, van het reglement van orde Initiatiefadvies
Bevoegde afdeling	Externe betrekkingen
Goedkeuring door de afdeling	25.9.2024
Goedkeuring door de voltallige vergadering	23.10.2024
Zitting nr.	591
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	250/0/3

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) erkent dat de regelingen voor visumvrij reizen burgers aan weerszijden ten goede komen en ook een positief effect hebben in die zin dat de banden tussen de EU en haar partners verder worden verstevigd. Het visumbeleid van de EU moet een instrument blijven om persoonlijke contacten, toerisme en zakendoen te vergemakkelijken en tegelijkertijd veiligheidsrisico's voor de EU te voorkomen.

1.2. Tegelijkertijd is het een feit dat recente geopolitieke gebeurtenissen een grote impact hebben gehad op de veiligheid van de EU en haar buitengrenzen. Het EESC schaart zich dan ook achter het idee dat de EU volledig voorbereid moet zijn om snel te reageren op een breed scala aan potentiële toekomstige veiligheidsrisico's, waaronder hybride dreigingen.

1.3. Er moet het nodige worden gedaan om de criteria voor de activering van het mechanisme te verduidelijken en er tegelijkertijd voor te zorgen dat die criteria flexibel genoeg zijn om ze waar nodig efficiënt en snel te kunnen toepassen.

1.4. Bij een eventuele opschorting van een vrijstelling van de visumplicht zou de Commissie de noodzaak, evenredigheid en gevolgen daarvan moeten beoordelen, rekening houdend met de algemene betrekkingen van de Unie en haar lidstaten met het betrokken derde land, met de vraag hoe passend een opschorting zou zijn om de situatie te verhelpen, en met de gevolgen van een opschorting voor de rechten van de onderdanen van het betrokken land.

1.5. Er dient aandacht te worden geschonken aan de mobiliteitsbehoeften van mensenrechtenverdedigers, met name in geval van verslechtering van de mensenrechtensituatie in het betrokken derde land, en aan de risico's die activering van het opschortingsmechanisme tegen hun land met zich mee zou kunnen brengen voor hun werk en persoonlijke veiligheid.

1.6. Regelingen waarbij investeerders het burgerschap kunnen krijgen van derde landen waarvoor geen visumplicht geldt, vormen in de ogen van het EESC een risico voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid van de EU-lidstaten. Het moet mogelijk zijn de visumvrijstelling op te schorten voor derde landen die ervoor kiezen investeerders het burgerschap toe te kennen zonder dat er sprake is van echte band met het betrokken land.

2. **Algemene opmerkingen**

2.1. ***Achtergrond van het advies***

2.1.1. Het visumbeleid van de EU is een essentieel onderdeel van het Schengenacquis. Het is een van de meest gewaardeerde resultaten van de integratie binnen de EU. Momenteel kunnen onderdanen van 61 derde landen gebruikmaken van visumvrije regelingen in de EU, wat betekent dat zij zonder visum het Schengengebied kunnen binnenkomen voor een kort verblijf van maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen. Het visumvrije beleid van de EU is gebaseerd op het beginsel van visumwederkerigheid.

2.1.2. Met de toenemende uitdagingen als gevolg van irreguliere migratie en met de bedreigingen van de veiligheid van de EU werd echter duidelijk dat er een mechanisme moest komen om misbruik van de visumvrijstellingen tegen te gaan en vervolgens dat dit mechanisme verder versterkt en verbeterd moest worden.

2.1.3. Het opschortingsmechanisme werd in 2013 ingevoerd om een tijdelijke opschorting van de visumvrijstelling mogelijk te maken in geval van een plotselinge en wezenlijke toename van irreguliere migratie. Het was bedoeld als een waarborg tegen misbruik van de visumvrijstellingen.

2.1.4. Het mechanisme werd in 2017 herzien om het de lidstaten gemakkelijker te maken de Commissie in kennis te stellen van omstandigheden die tot een opschorting kunnen leiden, en de Commissie in staat te stellen het opschortingsmechanisme op eigen initiatief te activeren.

2.1.5. Het bij Verordening (EU) 2018/1806 ([1]) ingestelde mechanisme maakt een tijdelijke opschorting van de visumvrijstelling mogelijk in geval van een plotselinge en wezenlijke toename van irreguliere migratie of van de veiligheidsrisico's.

2.1.6. De Commissie heeft op 30 mei 2023 een mededeling aangenomen over het toezicht op de visumvrije regelingen van de EU ([2]), waarin een raadplegingsproces wordt beschreven. In de mededeling werd bekeken hoe goed de visumvrije regelingen van de EU functioneren en werden de belangrijkste uitdagingen op het gebied van irreguliere migratie en veiligheid in kaart gebracht. Om de vele uitdagingen als gevolg van visumvrij reizen in een voortdurend veranderende geopolitieke context doeltreffend aan te pakken, en rekening houdend met de gehouden raadpleging van het Europees Parlement, de lidstaten en andere belanghebbenden, wordt met het betrokken voorstel beoogd het opschortingsmechanisme aan te passen door de desbetreffende bepalingen van artikel 8 van Verordening (EU) 2018/1806 te wijzigen.

2.1.7. Het EESC steunt het idee dat de EU volledig voorbereid moet zijn om snel te reageren op een breed scala aan potentiële toekomstige veiligheidsrisico's, waaronder hybride dreigingen. Het is ook van mening dat de huidige regels van artikel 8 van Verordening (EU) 2018/1806 (de "visumverordening"), over het toezicht op het functioneren van visumvrije regelingen met derde landen en over de opschorting van visumvrijstellingen in geval van toegenomen irreguliere migratie of veiligheidsrisico's (het "visumopschortingsmechanisme"), opnieuw beoordeeld moeten worden en vatbaar zijn voor verbetering.

2.1.8. Er moet het nodige worden gedaan om de criteria voor de activering van het mechanisme te verduidelijken en er tegelijkertijd voor te zorgen dat die criteria flexibel genoeg zijn om ze waar nodig efficiënt en snel te kunnen toepassen. Daardoor zouden de vele uitdagingen die voortvloeien uit visumvrij reizen in een steeds veranderende geopolitieke context gemakkelijker aangepakt kunnen worden.

2.2. ***Algemene opmerkingen***

2.2.1. Het EESC erkent dat de regelingen voor visumvrij reizen burgers aan weerszijden ten goede komen en ook een positief effect hebben in die zin dat de banden tussen de EU en haar partners verder worden verstevigd. De reis- en toerismebranche, culturele en academische uitwisselingen, innovatie en technologie, en diplomatieke betrekkingen en internationale samenwerking varen alle wel bij visumvrij reizen.

([1]) Verordening (EU) 2018/1806 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld (codificatie) (PB L 303 van 28.11.2018, blz. 39).

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

2.2.2. Tegelijkertijd kunnen visumvrije regelingen ook een keerzijde hebben en met name aanzienlijke uitdagingen op het gebied van migratie en veiligheid opleveren. Wanneer er sprake is van toegenomen irreguliere migratie door reizigers die langer in de EU blijven dan zonder visum is toegestaan of van een groot aantal asielaanvragen van onderdanen van visumvrije derde landen die weinig kans op asiel maken, wordt een duidelijk signaal afgegeven dat de visumvrije regelingen voor dat derde land nauwlettend gemonitord en mogelijk herzien of opgeschort moeten worden.

2.2.3. Het EESC erkent dat recente geopolitieke gebeurtenissen ingrijpende gevolgen hebben gehad voor de veiligheid van de EU en haar buitengrenzen, wat aantoont dat activiteiten van bepaalde buitenlandse actoren een ernstige bedreiging kunnen vormen voor de veiligheidsbelangen van de Unie.

2.2.4. Het opschortingsmechanisme biedt de lidstaten weliswaar duidelijk bescherming tegen veiligheidsdreigingen, maar dient wel zo zorgvuldig mogelijk te worden toegepast om te voorkomen dat het door sommige lidstaten willekeurig wordt ingezet.

2.2.5. Wanneer de Commissie overweegt de visumvrijstelling op te schorten of wanneer een lidstaat een kennisgeving doet, moet rekening worden gehouden met de mogelijke gevolgen van de opschorting voor de onderdanen van het betrokken derde land.

2.2.6. Het EESC is het ermee eens dat activering van het opschortingsmechanisme moet worden bezien in de bredere context van de betrekkingen tussen de Unie en het betrokken derde land en dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan de diplomatieke en externe betrekkingen tussen de Unie en derde landen. Schendingen van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, schendingen van bilaterale overeenkomsten tussen de Unie en het betrokken derde land (met inbegrip van schendingen van het visumwederkerigheidsmechanisme), vijandige handelingen ten aanzien van de Unie of haar lidstaten en niet-naleving van of niet-aansluiting bij relevante sancties van de Unie kunnen dan ook mogelijke redenen zijn om het mechanisme in werking te stellen.

2.2.7. Bij het activeren/toepassen van het opschortingsmechanisme moet er extra op worden gelet dat er geen uiteenlopende interpretaties of praktijken worden gehanteerd.

2.2.8. Bij een eventuele opschorting van een vrijstelling van de visumplicht zou de Commissie de noodzaak, evenredigheid en gevolgen daarvan moeten beoordelen, rekening houdend met de algemene betrekkingen van de Unie en haar lidstaten met het betrokken derde land, met de vraag hoe passend een opschorting zou zijn om de situatie te verhelpen, en met de gevolgen van een opschorting voor de rechten van de onderdanen van het betrokken land, met name de risico's voor mensenrechtenverdedigers.

2.2.9. Regelingen waarbij investeerders het burgerschap kunnen krijgen van derde landen waarvoor geen visumplicht geldt, vormen in de ogen van het EESC een risico voor de openbare orde en de binnenlandse veiligheid van de EU-lidstaten. Een gebrek aan uitgebreide veiligheidscontroles, doorlichtingsprocedures en due diligence vormen verschillende ernstige veiligheidsrisico's voor de burgers van de Unie, zoals die welke voortvloeien uit witwassen en corruptie. Om te voorkomen dat de visumvrije toegang tot de Unie voor dit doel wordt gebruikt, moet het mogelijk zijn de visumvrijstelling op te schorten voor derde landen die ervoor kiezen investeerders het burgerschap toe te kennen zonder dat er sprake is van echte band met het betrokken land.

2.3. ***Specifieke opmerkingen***

2.3.1. Het EESC pleit voor meer toezicht op en communicatie met de landen die burgerschapsregelingen voor investeerders invoeren, om tekortkomingen in de door hen toegepaste procedures op te sporen en tegelijkertijd deze landen aan te moedigen een einde te maken aan dit soort naturalisatieprocedures.

2.3.2. Het EESC beveelt aan dat de EU, indien het opschortingsmechanisme wordt geactiveerd, bepaalde categorieën mensen bescherming biedt (aan de hand van een zorgvuldige beoordeling, rekening houdend met de noodzaak om de veiligheid in de Europese Unie te waarborgen). Daarbij valt te denken aan burger- en mensenrechtenactivisten, kwetsbare mensen die in derde landen aan uitsluiting of vervolging worden blootgesteld (mensen met een handicap, leden van de lhbtiq+-gemeenschap enz.) en studenten/leden van de academische wereld die om professionele redenen willen reizen en die kunnen bijdragen aan de technische ontwikkeling en innovatie in de EU.

2.3.3. Er dient aandacht te worden geschonken aan de mobiliteitsbehoeften van mensenrechtenverdedigers, met name in geval van verslechtering van de mensenrechtensituatie in het betrokken derde land, en aan de risico's die activering van het opschortingsmechanisme tegen hun land met zich mee zou kunnen brengen voor hun werk en persoonlijke veiligheid. Het mag niet zo zijn dat mensenrechtenactivisten in gevaar worden gebracht door activering van het opschortingsmechanisme of definitieve beëindiging van visumvrij reizen.

2.3.4. Gezien de risico's die verbonden zijn aan het steeds intensievere werk van de grenswachten moet de capaciteit van deze autoriteiten worden vergroot zodat zij hun taken doeltreffend kunnen uitvoeren.

2.3.5. Het EESC benadrukt dat het beleid van de EU inzake visumvrijstelling, dat gebaseerd is op haar beleid inzake eerbiediging van de mensenrechten, ten goede moet komen aan de kandidaat-lidstaten, aan de landen waarmee zij beginselen en waarden deelt en aan de landen waarmee zij overeenkomsten heeft gesloten die gebaseerd zijn op de democratieclausule. Het beleid moet coherent zijn, uitgaan van de belangen van de Unie en gebaseerd zijn op objectieve criteria, en mag niet leiden tot oneerlijke discriminatie. In dit verband en in overeenstemming met de uitslag van de stemming over deze kwestie in de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement verzoekt het EESC de Commissie na te gaan hoe Ecuador zo spoedig mogelijk, bij voorkeur vóór het einde van de lopende ambtstermijn, opgenomen kan worden in bijlage II (visumvrije lijst) van Verordening (EU) 2018/1806, aangezien Ecuador ten onrechte werd benadeeld door een situatie die geen enkele betrekking had op de verdiensten van het land.

Brussel, 23 oktober 2024.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Oliver RÖPKE