



Bryssel, 12. joulukuuta 2024
(OR. en)

16801/24

VISA 185
ASILE 128
MIGR 460
FRONT 337
IXIM 264
COMIX 507

YHTEENVETO ASIAN KÄSITTELYSTÄ

Lähettiläjä: Neuvoston pääsihteeristö

Vastaanottaja: Valtuuskunnat

Ed. asiak. nro: 16195/24

Asia: Strategisemmasta lähestymistavasta EU:n viisumipolitiikkaan
– Neuvoston päätelmät (12. joulukuuta 2024)

Valtuuskunnille toimitetaan liitteessä neuvoston (oikeus- ja sisäasiat) 12. joulukuuta 2024
hyväksymät neuvoston päätelmät strategisemmasta lähestymistavasta EU:n viisumipolitiikkaan.

Ehdotus neuvoston päätelmiksi**strategisemmasta lähestymistavasta EU:n viisumipolitiikkaan**

1. Koska EU:n viisumipolitiikalla säännellään kolmansien maiden kansalaisten tuloa Schengen-alueelle ja helpotetaan laillista matkustamista, se on keskeisessä ja ensisijaisessa asemassa, kun kyse on Schengen-alueen eheyden turvaamisesta ja sen paremmasta kyvystä selviytyä muuttoliike- ja turvallisuushaasteista.

Samalla viisumipolitiikalla on tärkeä rooli EU:n kansainvälisissä suhteissa, ja sillä on merkittävä arvo sekä kolmansille maille että EU:lle, koska se helpottaa matkustamista sekä edistää ihmisten välisiä yhteyksiä, matkailua ja talouskasvua.

Laajemmassa geopoliittisessa yhteydessä se voi tehostaa tasapainoisempaa yhteistyötä kumppanimaiden kanssa sellaisten kattavien kumppanuuksien puitteissa, jotka tukevat EU:n etuja, samalla kun otetaan huolellisesti huomioon mahdolliset vaikutukset erityisesti muuttovirtoihin ja turvallisuusongelmiin. Neuvosto tunnustaa viisumipolitiikan merkityksen muuttoliikekumppanuuksia koskevissa vuoropuheluissa, joilla kannustetaan lähtö- ja kauttakulkumaita toteuttamaan uudistuksia, tehostamaan toimia laittoman muuttoliikkeen torjumiseksi ja mukauttamaan politiikkaansa EU:n muuttoliike- ja viisumisäntöihin.

2. Neuvosto korostaa, että muuttoliikkeeseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvät näkökohdat on otettava täysimääräisesti huomioon, kun neuvostossa käsitellään viisumeihin liittyviä kysymyksiä, etenkin ulkopolitiikan alalla. Neuvosto korostaa, että viisumipolitiikassa on tärkeää noudattaa strategista lähestymistapaa, jossa päätöksissä olisi otettava huomioon kaikkien asiaankuuluvien alojen edut, tiiviissä yhteistyössä komission, Euroopan ulkosuhdehallinnon (EUH) ja neuvoston välillä kestävä viisumipolitiikan ylläpitämiseksi tulevaisuudessa. On olennaista, että viisumivapautta tai viisumien myöntämisen helpottamista koskevat päätökset suunnitellaan ja hyväksytään siten, että ne eivät aiheuta turvallisuus- tai muuttoliikeriskejä.

Tältä osin neuvosto korostaa, että EU:n on sovellettava koko hallinnon kattavaa lähestymistapaa ja varmistettava, että kaikki asiaankuuluvat neuvoston valmisteluelimet ja kaikki poliittiset vaikutukset – erityisesti oikeus- ja sisäasioihin liittyvät – otetaan täysimääräisesti huomioon prosessin kaikissa vaiheissa, kun harkitaan viisumivapaudesta käytävää vuoropuhelua kolmannen maan kanssa tai viisumivapauspäättöstä. Tähän sisältyy kriteerien kehittäminen avoimella tavalla sen varmistamiseksi, että sekä ulkopolitiikkaan että sisäiseen turvallisuuteen ja muuttoliikkeeseen liittyvät huolenaiheet otetaan asianmukaisesti huomioon.

3. Viisumivapaa matkustaminen EU:hun on kolmansien maiden kansalaisille etuoikeus, joka tuo mukanaan hyötyjä mutta myös vastuuta. Samalla se on tehokas unionin väline, jota on käytettävä strategisemmin. Neuvosto korostaa, että vastuuvollisuuden säilyttämiseksi kolmansien maiden, jotka ovat saaneet viisumivapauden viisumivapautta koskevan vuoropuhelun kautta, on tärkeää täyttää jatkuvasti asetetut kriteerit. Lisäksi kaikkien kolmansien maiden, joilla on viisumivapaa pääsy EU:hun, on noudatettava asetuksen (EU) 2018/1806 mukaisia viisumivapauden perusteita jatkuvasti.
4. Neuvosto on tyytyväinen diplomaattisiin toimiin sekä komission ja EUH:n aktiiviseen yhteistyöhön viisumien vastavuoroisuuden palauttamiseksi niiden kolmansien maiden osalta, joille on myönnetty viisumivapaus. Tässä yhteydessä jäsenvaltioiden viisumivapauden säilyttäminen on olennaista. Neuvosto ottaa lisäksi huomioon yleiset suhteet kolmansiin maihin ja EU:n edut ja pitää erittäin tärkeänä varmistaa, että kaikkia EU:n kansalaisia kohdellaan yhdenvertaisesti ja oikeudenmukaisesti heidän matkustaessaan kolmansiin maihin.

5. Vaikka jäsenvaltiot ovat yhtä mieltä siitä, että viisumihelpotussopimukset ovat edelleen ratkaisevia välineitä EU:n suhteissa kolmansiin maihin, neuvosto vahvistaa, että niiden strateginen käyttö ulkosuhteissa on yhä tärkeämpää etenkin keinona saavuttaa laajempia unionin tavoitteita muilla politiikan aloilla, erityisesti takaisinottopolitiikan yhteydessä. Tämä tavoite voitaisiin tulevaisuudessa saavuttaa räätälöidyillä sopimuksilla, joihin sisältyy maakohtaisia ehtoja ja jotka palvelevat näin ollen EU:n etuja. Viisumihelpotussopimuksia ei tulisi kuitenkaan nähdä ennalta määrättynä ensimmäisenä vaiheena kohti viisumivapautta vaan itsenäisinä päätöksinä. Lisäksi nykyisen käytännön, jossa takaisinottosopimuksia tehdään samanaikaisesti viisumihelpotusten kanssa, olisi jatkossakin oltava prosessin keskeinen osatekijä.
6. Edistääkseen EU:n viisumipolitiikan johdonmukaisuutta ja kestävyyttä EU:n olisi keskityttävä ensisijaisesti nykyisten välineiden tehokkaaseen ja vaikuttavaan käyttöön sekä niiden vahvistamiseen ja parantamiseen. Näitä välineitä ovat muun muassa viisumivapauden keskeyttämismekanismi, viisumisäännöstön 25 a artiklan mukainen mekanismi, viisumitietojärjestelmän (VIS) optimaalinen käyttö ja unionin tietojärjestelmien saumaton toteutus.

Neuvosto korostaa rajanylitystietojärjestelmän (EES), EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) ja tarkistetun viisumitietojärjestelmän oikea-aikaisen ja tehokkaan toteutuksen merkitystä. Kaikkien näiden tietojärjestelmien luotettava toiminta on olennaista, jotta voidaan vahvistaa rajaturvallisuutta ja vastata sisäisen turvallisuuden ja muuttoliikkeen haasteisiin, jota ovat kuuluu muun muassa viisumivapaan matkustamisen väärinkäyttö ja sallitun oleskeluajan ylittäminen. Näiden järjestelmien toiminnan arviointi yhteentoimivuuskehyksen mukaisesti auttaa EU:ta vastaamaan tehokkaammin tuleviin haasteisiin.

Neuvosto painottaa myös näihin tietojärjestelmiin liittyen hyväksyttyä laajaa lainsäädäntöä ja sen täytäntöönpanoa tulevina vuosina, mukaan lukien Schengen-viisumimenettelyjen digitalisointi. Meneillään olevat digitalisaatiosuuntaukset sekä yhteentoimivuuskehyksen täytäntöönpano, mukaan lukien automatisoitu riskinarviointi ja rinnakkaishenkilöllisyyksien tunnistus, tarjoavat kattavampaa tietoa matkustajista. Tällaiset paremmat tiedot edistävät edelleen viisumimenettelyjä, ja niiden avulla voidaan havaita ja vähentää väärinkäytöksiä sekä tukea viisumivapauden keskeyttämismekanismin mukaista käsittelyä ja seuranta.

7. Neuvosto odottaa, että tarkistettu viisumivapauden keskeyttämismekanismi hyväksytään pian. Se antaa EU:lle paremmat valmiudet puuttua viisumivapausjärjestelmien väärinkäyttöön, erityisesti viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisten, jotka hakevat kansainvälistä suojelua, tekemiin väärinkäytöksiin. Neuvosto on myös ilmoittanut tukevansa niiden kolmansien maiden seurannan ja raportoinnin tehostamista, joihin sovelletaan viisumivapaata pääsyä EU:hun. Tällainen tehostettu valvonta on tärkeää mahdollisten haasteiden tunnistamiseksi ja ratkaisemiseksi, ja se auttaa parantamaan Euroopan unionin turvallisuutta ja resilienssiä.
8. Neuvosto korostaa, että tarkistetun viisumivapauden keskeyttämismekanismin nopean hyväksymisen lisäksi EU:n on oltava valppaana nykyisten ja tulevien haasteiden suhteen EU:n viisumijärjestelmän väärinkäytön estämiseksi. Tällaisia haasteita on seurattava ja käsiteltävä järjestelmällisesti erityisesti sen varmistamiseksi, että viisumivapaista maista ei tule laittoman muuttoliikkeen keskuksia. Kolmansien maiden ja etenkin EU:n naapurimaiden viisumipolitiikan mukauttaminen EU:n viisumijärjestelmään on tässä suhteessa kiireellistä ja välttämätöntä, jotta voidaan vähentää mahdollista väärinkäyttöä ja varmistaa EU:n ja kyseisten maiden välisen viisumivapausjärjestelmän kestävyys. Yhtä tärkeää on niiden kolmansien maiden viisumipolitiikan yhdenmukaistaminen, jotka ovat käyneet EU:n kanssa viisumivapautta koskevaa vuoropuhelua, johon tämä kriteeri sisältyy. Vaikka EU:n olisi jatkettava diplomaattista yhteydenpitoa ja ylläpidettävä korkean tason yhteyksiä kolmansien maiden kanssa, se odottaa niiltä konkreettista sitoutumista tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseen väärinkäytösten torjumiseksi tehokkaasti.

9. Neuvosto toteaa, että EU:n olisi toteutettava lisätoimia, joilla pienennetään turvapaikanhakijoiden harjoittaman viisumien väärinkäytön riskiä. Jotta voitaisiin vähentää tapauksia, joissa kolmansien maiden kansalaiset jättävät turvapaikkahakemuksen saavuttuaan Schengen-alueelle viisumin avulla, ja koota kattavampia tilastotietoja tästä ilmiöstä, neuvosto korostaa, että turvapaikkamenettelyissä on tehtävä järjestelmällisesti hakuja VIS-järjestelmästä ja että tunnistetut turvapaikan hakijat on rekisteröitävä järjestelmällisesti. Tällä käytännöllä varmistetaan, että hakijoiden viisumihistoria otetaan asianmukaisesti huomioon, ja vahvistetaan EU:n kykyä hallinnoida turvapaikkahakemuksia tehokkaammin. Tiiviimpi yhteistyö ja tietojen jakaminen viisumi- ja turvapaikkaviranomaisten välillä, kokemusten vaihdon edistäminen sekä asiaankuuluvien tietojen integrointi ja analysointi EU:n tasolla ovat turvapaikka-asioiden tehokkaan hallinnan kannalta olennaisia tekijöitä.

Tässä yhteydessä on myös ratkaisevaa, että tarkistettu Eurodac-järjestelmä tarjoaa asianmukaiset puitteet laajempien tietojen tallentamiselle turvapaikanhakijoista mahdollisimman pian. Tätä varten neuvosto kehottaa jatkamaan Eurodac-järjestelmän ohella tarkistetun VIS-järjestelmän täytäntöönpanoa sen varmistamiseksi, että viisumihakijoita koskevat tiedot jaetaan tehokkaasti jäsenvaltioiden kesken, mikä auttaa tunnistamaan mahdolliset turvallisuus- ja muuttoliikehaasteet ja mahdollistaa eri järjestelmien väliset tilastot. Asiaan liittyvien tilastoja alkaa pitkällä aikavälillä toimittaa raportoinnin ja tilastoinnin keskustietoarkisto (CRRS) yhteentoimivuuskehyksen mukaisesti. Sitä ennen neuvosto kannustaa kuitenkin komissiota selvittämään edelleen mahdollisuutta hyödyntää paremmin eu-LISAn valmiuksia tuottaa tilastotietoja ja analysoida jaettuja tietoja, mikä voisi auttaa tunnistamaan kehittyviä suuntauksia ja parantamaan riskianalyysia.

10. Hyvin toimiva palauttamis- ja takaisinottojärjestelmä auttaa torjumaan laitonta muuttoliikettä. Viisumisäännösten 25 a artiklan mukaisen mekanismin tehokkaalla käytöllä on ratkaiseva merkitys kolmansien maiden kanssa tehtävän takaisinottoyhteistyön parantamiselle. Neuvosto antaa tunnustusta komission, EUH:n ja jäsenvaltioiden diplomaattisille ja operatiivisille toimille ja kannustaa ylläpitämään mekanismiin sisältyvää suotuisaa dynamiikkaa sekä korostaa, että samalla kun säilytetään prosessin joustavuus, sen täytäntöönpanoa olisi edelleen optimoitava tehokkaamman ja luotettavamman mekanismin kehittämiseksi. Asianomaisia kolmansia maita arvioitaessa olisi otettava huomioon myös näiden maiden kansalaisten, joilla on velvollisuus palata, yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle mahdollisesti aiheuttamat uhat. On tärkeää, että asianomaiset kolmannet maat pyrkivät kaikin tavoin lisäämään yhteistyötään erityisesti omien kansalaistensa takaisinotossa ja kaikkien takaisinottosopimusten tai -järjestelyjen mukaisten sitoumusten noudattamisessa. Neuvosto tähdentää, että kolmansille maille on annettava selkeä ja yhtenäinen viesti siitä, että lisätoimenpiteitä tullaan toteuttamaan, jos yhteistyö ei parane kohtuullisessa ajassa. Tässä yhteydessä ei pitäisi sulkea pois mahdollisuutta tarkastella tulevaisuudessa 25 a artiklan mukaista mekanismia koskevan lainsäädännön uudistamista.
11. Neuvosto korostaa, että voimassa olevaa viisumilainsäädäntöä on sovellettava yhdenmukaisemmin ja että kaikkien jäsenvaltioiden on etenkin pantava viisumisäännöstö täytäntöön kattavasti. Koulutus on tässä tärkeä väline, ja jäsenvaltioiden olisi kannustettava viisumisäännöstöä käsittelevän Visa Code Training -koulutuspaketin käyttöön. Yhdenmukaisen täytäntöönpanon varmistamiseksi toteutetaan lisätoimenpiteitä, joilla vähennetään edullisen viisumikohtelun etsimismahdollisuuksia etenkin vahvistamalla ja koordinoimalla paremmin paikallista Schengen-yhteistyötä.

12. Muuttoliikkeen muotojen muuttuessa ja globaalin liikkuvuuden käydessä yhä monitahoisemmaksi EU:n on tehostettava yhteisiä toimiaan ulkorajojensa ja Schengen-alueen eheyden turvaamiseksi. Neuvosto toteaa, että on tärkeää tarkistaa kattavasti EU:n viisumipolitiikkaa, jotta voidaan vahvistaa Schengen-alueen turvallisuutta ja tukea EU:n muuttoliikepolitiikan kehystä. Soveltamalla kokonaisvaltaista ja ennakoivaa lähestymistapaa EU voi mukautua paremmin muuttuvaan muuttoliikedynamiikkaan sekä ehkäistä välittömiä muuttoliike- ja turvallisuushaasteita ja viisumijärjestelmän väärinkäyttöä ja reagoida niihin. Neuvosto suhtautuu myönteisesti komission sitoumukseen laatia unionin viisumipolitiikan strategia, joka vastaa sekä nykyisiin että tuleviin haasteisiin.
-