Heidi Nihtilä, lainsäädäntösihteeri,
Ulkoministeriö, KPA-20
maahantuloasioiden yksikkö
5.12.2023

Ulkoministeriön asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunta on pyytänyt ulkoministeriötä toimittamaan kirjallisen asiantuntijalausuntonsa koskien valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle koskien Euroopan komission ehdotusta (COM(2023)642 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1806 muuttamiseksi keskeyttämismekanismin tarkistamisen osalta. Ulkoministeriön maahantuloasioiden yksikkö lausuu lausuntopyynnön johdosta kunnioittavasti seuraavaa.

Euroopan komissio antoi 18.10.2023 ehdotuksen (COM(2023) 642 final) asetuksen (EU) 2018/1806 luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä ei koske (jatkossa viisumiasetus) muuttamisesta keskeyttämismekanismin tarkastamisen osalta.

Viisumivapaa matkustaminen tuo merkittäviä etuja sekä EU:lle että sen kumppanimaille eri puolilla maailmaa. Se sujuvoittaa matkustamista ja on tärkeä väline ihmisten välisten yhteyksien, matkailun, talouden kehittämisen ja kulttuurivaihdon edistämisessä. EU:lla on tällä hetkellä käytössä viisumivapausjärjestelmä 60 kolmannen maan kanssa. Järjestelmän perusteella näiden maiden kansalaiset voivat matkustaa Schengen-alueelle ilman viisumia enintään 90 päivän lyhytaikaista oleskelua varten minkä tahansa 180 päivän jakson aikana. EU:n viisumivapauspolitiikka perustuu vastavuoroisuuden periaatteeseen.

Keskeyttämismekanismi on viisumiasetuksessa (EU) 2018/1806 käyttöön otettu suojatoimi viisumivapauden väärinkäyttöä vastaan. Mekanismi mahdollistaa viisumivapauden tilapäisen keskeyttämisen, jos laiton muuttoliike tai turvallisuusriskit lisääntyvät äkillisesti ja merkittävästi. Mekanismi käynnistettiin vuonna 2022 ensimmäistä kertaa kolmannen maan viisumivapauden keskeyttämiseen Vanuatun osalta. Tämä kokemus toi käytännössä esiin mekanismin käynnistämiseen liittyvät vaikeudet, jotka johtuvat siihen kuuluvasta monimutkaisesta menettelystä. Lisäksi se havainnollisti, että nykyisissä säännöissä edellytettyjen kynnysarvojen saavuttaminen voi osoittautua vaikeaksi. Se haittaa kiireellisten toimien toteuttamista laittoman muuttoliikkeen ja viisumivapaasta matkustamisesta aiheutuvien turvallisuusriskien torjumiseksi.

Jäsenmaissa on laajasti jaettu näkemys, ettei viisumikeskeytysmekanismi ole toiminut toivotulla tavalla. Mekanismin ei katsota nykyisessä muodossaan tarjoavan riittävää suojaa viisumivapauden väärinkäyttöä vastaan ja sitä olisi uudistettava vastaamaan tehokkaammin nykyisiin ja tuleviin haasteisiin.

Tällä hetkellä keskeyttämismekanismi voidaan asetuksen (EU) 2018/1806 8 artiklan 2, 3 ja 4 kohdan perusteella käynnistää seuraavissa tapauksissa:

• Tietyn kolmannen maan kansalaisten, joilta on evätty maahantulo tai joiden todetaan oleskelevan ilman oikeutta jäsenvaltion alueella, lukumäärä kasvaa merkittävästi (eli kasvu ylittää 50 prosentin kynnysarvon).

• Tietyn kolmannen maan kansalaisten tekemien turvapaikkahakemusten, joiden hyväksymisaste on alhainen, lukumäärä kasvaa merkittävästi (eli kasvu ylittää 50 prosentin kynnysarvon).

• Tietyn kolmannen maan kanssa tehtävä takaisinottoa koskeva yhteistyö vähenee.

• Jäsenvaltioiden yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu kasvava riski tai välitön uhka. Tähän sisältyy erityisesti tietyn kolmannen maan kansalaisiin liittyvien vakavien rikosten lukumäärän merkittävä kasvu.

• Kolmannet maat, jotka ovat saaneet viisumivapauden viisumivapautta koskevan vuoropuhelun seurauksena, jättävät noudattamatta viisumivapauden myöntämisen asianmukaisuuden arvioimiseen käytettyjä vaatimuksia.

Nykyisen asetustekstin mukaan keskeyttämismenettelyn käynnistämiseksi komission on ilmoitettava asiasta Euroopan parlamentille ja neuvostolle joko jäsenvaltioiden ilmoituksen tarkastelun tai oman analyysinsa perusteella, minkä jälkeen se voi päättää toimien olevan tarpeen ja käynnistää mekanismin.

Keskeyttämismenettely käynnistyy automaattisesti, jos jäsenvaltioiden yksinkertainen enemmistö ilmoittaa komissiolle yhdestä tai useammasta edellä mainitusta olosuhteesta.

Keskeyttämismenettely koostuu kolmesta vaiheesta:

1. Viisumivapaus keskeytetään aluksi yhdeksäksi kuukaudeksi, ja siitä päätetään komission täytäntöönpanosäädöksellä. Komission olisi keskeyttämiskauden kuluessa aloitettava kyseisen kolmannen maan kanssa tehostettu vuoropuhelu kyseisten olosuhteiden korjaamiseksi.

2. Jos keskeyttämiseen johtaneet olosuhteet jatkuvat, keskeyttämistä olisi jatkettava delegoidulla säädöksellä 18 lisäkuukauden ajan.

3. Jos ratkaisua ei löydetä ennen toisen vaiheen päättymistä, komissio voi tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen ehdottaa viisumivapauden pysyvää lakkauttamista ja kyseisen kolmannen maan siirtämistä asetuksen (EU) 2018/1806 liitteestä II liitteeseen I.

Laittoman muuttoliikkeen aiheuttamien haasteiden lisääntymisen ja EU:n turvallisuuteen kohdistuvien uhkien vuoksi komission asetusehdotuksen mukaan viisumivapauden

keskeyttämismekanismia lujitettaisiin ja parannettaisiin useita keskeyttämismekanismin osatekijöitä sekä tehostettaisiin ja nopeutettaisiin keskeyttämismekanismin käyttöä.

Muutoksen myötä viisumivapauden keskeyttämismekanismin käynnistämistä voitaisiin perustella myös sillä, että viisumipolitiikka ei ole viisumivapauden piiriin kuuluvassa maassa riittävän yhdenmukainen EU:n viisumipolitiikan kanssa tai että kyseessä on hybridiuhka tai sijoittajien kansalaisuusjärjestelyn soveltaminen.

Lisäksi nykyisen keskeyttämismenettelyn kesto pidennettäisiin, jotta korjaaville toimille jäisi enemmän aikaa. Käyttöön otettaisiin uusi kiireellinen menettely, jotta voitaisiin reagoida nopeammin esim. sellaisiin tilanteisiin, joissa tulijoiden määrä kasvaa merkittävästi tai joihin liittyy turvallisuusuhka.

Asetusmuutoksella myös komission seuranta- ja raportointivelvoitetta laajennettaisiin suhteessa viisumivapauden saaneisiin maihin, joiden osalta uhkia on havaittu.

Muutos on linjassa viisumi- ja rajapolitiikan alan viimeisimmän merkittävän kehityksen kanssa, jolla tähdätään Schengen-alueen turvallisuuden lujittamiseen. Ulkoministeriö pitää tehokkaampaa ja nopeampaa viisumivapauden keskeyttämismekanismia

Ehdotuksen mukaan komissiolle annettaisiin toimivalta antaa täytäntöönpanosäädöksiä ja delegoituja säädöksiä viisumivapauden tilapäisestä keskeyttämisestä. Muutoksena voimassa olevaan asetukseen komissiolle annettaisiin toimivalta erittäin kiireellisissä tapauksissa hyväksyä välittömästi sovellettavia täytäntöönpanosäädöksiä. Sinänsä kiiremenettelyn mahdollistaminen on tervetullut uudistus, mutta sen tarkempaan määrittelyyn on tarpeellista kiinnittää huomiota. Unionin tuomioistuin on katsonut, että valtuutuksen sisältävän säännöksen tulisi olla riittävän täsmällinen siten, että se selvästi osoittaa rajat valtuutuksen nojalla käytettävälle toimivallalle ja sen käyttöön voidaan kohdistaa valvontaa. Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että komissiolle siirrettävän toimivallan on oltava riittävän tarkkarajaista, oikeasuhtaista, tarkoituksenmukaista ja perusteltua.