



2023/0371(COD)

19.2.2024

*****I**

MIETINTÖLUONNOS

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2018/1806 muuttamisesta keskeyttämismekanismiin tarkistamisen osalta (COM(2023)0642 – C9-0392/2023 – 2023/0371(COD))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Matjaž Nemeč

Menettelyjen symbolit

- * Kuulemismenettely
- *** Hyväksyntämenettely
- ***I Tavallinen lainsäätämismenettely (ensimmäinen käsittely)
- ***II Tavallinen lainsäätämismenettely (toinen käsittely)
- ***III Tavallinen lainsäätämismenettely (kolmas käsittely)

(Menettely määräytyy säädösesityksessä ehdotetun oikeusperustan mukaan.)

Tarkistukset säädösesitykseen

Palstoina esitettävät parlamentin tarkistukset

Poistettava teksti merkitään vasempaan palstaan ***lihavoidulla kursiivilla***. Tekstiä korvattaessa muutosmerkinnät tehdään molempiin palstoihin ***lihavoidulla kursiivilla***. Uusi teksti merkitään oikeaan palstaan ***lihavoidulla kursiivilla***.

Tarkistuksen tunnistetietojen ensimmäisellä ja toisella rivillä ilmoitetaan käsiteltävänä olevan säädösesityksen kohta, jota tarkistetaan. Jos tarkistus koskee olemassa olevaa säädöstä, jota säädösesityksellä muutetaan, tunnistetietojen kolmannella rivillä ilmoitetaan muutettavan säädöksen tyyppi ja numero ja neljännellä rivillä tarkistettavan tekstinkohdan paikannus.

Konsolidoituna tekstinä esitettävät parlamentin tarkistukset

Uusi teksti merkitään ***lihavoidulla kursiivilla***. Poistettava teksti merkitään symbolilla ¶ tai ylivivauksella. Tekstiä korvattaessa muutosmerkinnät tehdään siten, että uusi teksti ***lihavoidaan ja kursivoidaan*** ja korvattava teksti poistetaan tai viivataan yli. Parlamentin yksiköiden tekemiä lopullisen tekstin teknisiä muutoksia ei merkitä.

SISÄLTÖ

	Sivu
LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI.5	
PERUSTELUT	11
LIITE: YHTEISÖT TAI HENKILÖT, JOILTA ESITTELIJÄ ON SAANUT TIETOJA	14

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2018/1806 muuttamisesta keskeyttämismekanismin tarkistamisen osalta (COM(2023)0642 – C9-0392/2023 – 2023/0371(COD))

(Tavallinen lainsäätämisympäristö: ensimmäinen käsittely)

Euroopan parlamentti, joka

- ottaa huomioon komission ehdotuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle (COM(2023)0642),
 - ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 294 artiklan 2 kohdan ja 77 artiklan 2 kohdan a alakohdan, joiden mukaisesti komissio on antanut ehdotuksen Euroopan parlamentille (C9-0392/2023),
 - ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 294 artiklan 3 kohdan,
 - ottaa huomioon työjärjestyksen 59 artiklan,
 - ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön (A9-0000/2024),
1. vahvistaa jäljempänä esitetyn ensimmäisen käsittelyn kannan;
 2. pyytää komissiota antamaan asian uudelleen Euroopan parlamentin käsiteltäväksi, jos se korvaa ehdotuksensa, muuttaa sitä huomattavasti tai aikoo muuttaa sitä huomattavasti;
 3. kehottaa puhemiestä välittämään parlamentin kannan neuvostolle ja komissiolle sekä kansallisille parlamenteille.

Tarkistus 1

Ehdotus asetukseksi Johdanto-osan 2 kappale

Komission teksti

(2) Mekanismissa, jolla asetuksen (EU) 2018/1806 liitteessä II lueteltujen kolmansien maiden kansalaisiin sovellettava viisumivapaus voidaan keskeyttää tilapäisesti, jäljempänä 'keskeyttämismekanismi', olisi

Tarkistus

(2) Mekanismissa, jolla asetuksen (EU) 2018/1806 liitteessä II lueteltujen kolmansien maiden kansalaisiin sovellettava viisumivapaus voidaan keskeyttää tilapäisesti, jäljempänä 'keskeyttämismekanismi', olisi

vahvistettava, jotta unioni saisi käyttöönsä tehokkaammat suojaustoimet torjumaan useammanlaisia laittomaan muuttoliikkeeseen sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä riskejä, joita aiheutuu kyseisessä liitteessä II luetelluista kolmansista maista, sekä viisumivapauden väärinkäyttöä, joka johtuu kyseisten kolmansien maiden toteuttamista sijoittajien kansalaisuusjärjestelyistä.

vahvistettava, jotta unioni saisi käyttöönsä tehokkaammat suojaustoimet torjumaan useammanlaisia laittomaan muuttoliikkeeseen sekä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyviä riskejä, joita aiheutuu kyseisessä liitteessä II luetelluista kolmansista maista, sekä viisumivapauden väärinkäyttöä, joka johtuu kyseisten kolmansien maiden toteuttamista sijoittajien kansalaisuusjärjestelyistä, **ja erityisten vaatimusten, erityisesti niiden vaatimusten, jotka liittyvät unionin ulkosuhteisiin asianomaiseen kolmanteen maahan, mukaan lukien ihmisoikeuksiin ja perusvapauksiin liittyvät näkökohdat, noudattamatta jättämistä.**

Or. en

Tarkistus 2

Ehdotus asetukseksi Johdanto-osan 6 a kappale (uusi)

Komission teksti

Tarkistus

(6 a) Keskeyttämismekanismi olisi voitava käynnistää tapauksissa, jotka liittyvät unionin ulkosuhteisiin asianomaiseen kolmanteen maahan, mukaan lukien erityisesti ihmisoikeuksiin ja perusvapauksiin liittyvät näkökohdat. Tällaisiin näkökohtiin olisi kuuluttava unionin tai unionin ja toisaalta jäsenvaltioiden ja toisaalta asianomaisen kolmannen maan välisten kahden- tai monenvälisen sopimusten rikkominen; asianomaisen kolmannen maan toteuttamat kansainvälisen oikeuden ja normien, myös kansainvälisen ihmisoikeuslainsäädännön, vakavat rikkomiset, mukaan lukien kansainvälisten tuomioistuinten päätösten ja ratkaisujen noudattamatta jättäminen; asianomaisen kolmannen maan vihamieliset teot tai hyökkäykset yhtä tai useampaa jäsenvaltiota tai unionia vastaan; asianomaisen kolmannen maan

toteuttamat vakavat ihmisoikeusloukkaukset, mukaan lukien abortin ja hlbtq+-henkilöiden kriminalisointi, ja kuolemanrangaistuksen käyttöönotto tai käyttö; ja asianomaiseen kolmanteen maahan liittyvien asiaankuuluvien unionin pakotteiden noudattamatta jättäminen.

Or. en

Tarkistus 3

Ehdotus asetukseksi

1 artikla – 1 kohta – 2 alakohta

Asetus (EU) 2018/1806

8 a artikla – 1 kohta – d alakohta – ii alakohta

Komission teksti

Tarkistus

ii) hybridiuhkat;

Poistetaan.

Or. en

Perustelu

Esittelijä katsoo, että tämän perusteen olisi oltava osa g a alakohdassa ehdotettujen unionin ja asianomaisen kolmannen maan välisiin ulkosuhteisiin liittyvien perusteiden käsittelyä.

Tarkistus 4

Ehdotus asetukseksi

1 artikla – 1 kohta – 2 alakohta

Asetus (EU) 2018/1806

8 a artikla – 1 kohta – g a alakohta (uusi)

Komission teksti

Tarkistus

g a) edellä olevaan 1 artiklaan perustuvien, erityisesti unionin ulkosuhteisiin asianomaiseen kolmanteen maahan liittyvien, erityisten vaatimusten, mukaan lukien ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevat näkökohdat, vastaisuus, joka johtuu jostakin seuraavista:

- i) unionin tai unionin ja toisaalta jäsenvaltioiden ja toisaalta asianomaisen kolmannen maan välisten kahden- ja monenvälisten sopimusten rikkominen;*
- ii) asianomaisen kolmannen maan toteuttamat kansainvälisen oikeuden ja normien, myös kansainvälisen ihmisoikeuslainsäädännön, vakavat rikkomiset, mukaan lukien kansainvälisten tuomioistuinten päätösten ja ratkaisujen noudattamatta jättäminen;*
- iii) asianomaisen kolmannen maan vihamieliset teot tai hyökkäykset yhtä tai useampaa jäsenvaltiota tai unionia vastaan;*
- iv) asianomaisen kolmannen maan toteuttamat vakavat ihmisoikeusloukkaukset, mukaan lukien abortin ja hlbtiq+-henkilöiden kriminalisointi, ja kuolemanrangaistuksen käyttöönotto tai käyttö;*
- v) asianomaiseen kolmanteen maahan liittyvien asiaankuuluvien unionin pakotteiden noudattamatta jättäminen;*

Or. en

Perustelu

Edellä 1 artiklassa määritetään jäsenvaltioiden alueelle matkustavien kolmansien maiden kansalaisten viisumivapauden perusteet, jotka perustuvat useiden kriteerien tapauskohtaiseen arviointiin, ja 8 artiklassa säädetään kyseisen vapauden keskeyttämisen perusteista. Viisumivapauden edellytysten ja sen keskeyttämisen perusteiden välillä on kuitenkin kuilu, erityisesti kun on kyse unionin ulkosuhteista asianomaiseen kolmanteen maahan, mukaan lukien erityisesti ihmisoikeuksiin ja perusvapauksiin liittyvät näkökohdat. Esittelijä haluaa kuroa tämän kuilun umpeen laajentamalla 8 artiklassa esitettyjä keskeyttämisen perusteita.

Tarkistus 5

Ehdotus asetukseksi

1 artikla – 1 kohta – 2 alakohta

Asetus (EU) 2018/1806

8 c artikla – 1 kohta – 2 a alakohta (uusi)

Komissio seuraa 1 artiklaan perustuvien erityisvaatimusten jatkuvaa noudattamista, erityisesti unionin ulkosuhteita asianomaiseen kolmanteen maahan, sekä liitteessä II lueteltujen kolmansien maiden, joita viisumivapaus koskee, osalta 8 a artiklan 1 kohdan g a alakohdassa tarkoitettuja keskeyttämisen perusteita.

Or. en

Tarkistus 6

Ehdotus asetukseksi

1 artikla – 1 kohta – 2 alakohta

Asetus (EU) 2018/1806

8 d artikla – 1 kohta

1. Komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen 8 c artiklan 1 kohdan mukaisesti toteutetusta ***sellaisten kolmansien maiden seurannasta, jotka on unionin ja kyseisen kolmannen maan kesken käydyin viisumivapautta koskevan vuoropuhelun seurauksena sisällytetty liitteeseen II, vähintään kerran vuodessa ja seitsemän vuoden ajan kyseisten kolmansien maiden viisumivapauden voimaantulopäivästä ja sen jälkeen***, jos komissio katsoo sen tarpeelliseksi, tai Euroopan parlamentin tai neuvoston pyynnöstä. Kertomuksessa keskitytään kolmansiin maihin, joiden komissio ei enää katso konkreettisten ja luotettavien tietojen perusteella täyttävän tiettyjä 1 artiklaan perustuvia vaatimuksia, joita on käytetty arvioitaessa viisumivapauden myöntämisen asianmukaisuutta.

1. Komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen 8 c artiklan 1 kohdan mukaisesti toteutetusta seurannasta ***vuosittain ja erityisesti***, jos komissio katsoo sen tarpeelliseksi, tai Euroopan parlamentin tai neuvoston pyynnöstä. Kertomuksessa keskitytään kolmansiin maihin, joiden komissio ei enää katso konkreettisten ja luotettavien tietojen perusteella täyttävän tiettyjä 1 artiklaan perustuvia vaatimuksia, joita on käytetty arvioitaessa viisumivapauden myöntämisen asianmukaisuutta.

Or. en

PERUSTELUT

1. Taustaa

Yksi EU:n viisumipolitiikan peruspilareista on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1806, jossa vahvistetaan luettelo kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, kun kyse on kokonaiskestoltaan enintään 90 päivän oleskelusta minkä tahansa 180 päivän jakson aikana.

Siinä määritellään viisumivapauden myöntämisen peruseriaatteet, vahvistetaan niin kutsutut ”positiiviset” kolmannet maat, joita viisumivapaus koskee, ja ”negatiiviset” kolmannet maat, joita viisumivapaus ei koske, ja säädetään takeista, milloin viisumivapausjärjestelmä voidaan keskeyttää kahden perusmekanismin eli vastavuoroisuusmekanismin ja keskeytysmekanismin avulla, sekä niiden käynnistämismenettelyistä.

Sen jälkeen, kun molemmat lainsäätäjät olivat kehottaneet tarkistamaan keskeyttämismekanismia, jotta se mukautuisi paremmin uusiin haasteisiin, Euroopan komissio esitti lokakuussa 2023 kohdennetun ehdotuksen keskeyttämismekanismin tarkistamisesta useiden sen osien vahvistamiseksi ja parantamiseksi. Ehdotettu tarkistus koskee 8 artiklan tarkistamista ja sisältää useita sisällöllisiä muutoksia, jotka liittyvät mahdollisiin keskeyttämisperusteisiin sekä menettelyihin.

Tämä keskeyttämismekanismi otettiin käyttöön vuonna 2013¹, ja sen päätarkoituksena on mahdollistaa viisumivapauden tilapäinen keskeyttäminen, jos laitton muuttoliike lisääntyy äkillisesti ja merkittävästi. Mekanismia tarkistettiin vuonna 2017² siten, että jäsenvaltioille tehtiin helpommaksi ilmoittaa mahdolliseen keskeyttämiseen johtavista olosuhteista ja komissiolle annettiin valtuudet käynnistää mekanismi omasta aloitteestaan.

2. Keskeyttämismekanismiin ehdotetut muutokset

Viimeisimmässä ehdotuksessaan komissio tekee useita muutoksia nykyiseen mekanismiin. Ehdotuksessa ehdotetaan uusia keskeyttämisperusteita, jotka liittyvät hybridiuhkiin, kuten tilanteisiin, joissa valtio tukee muuttajien välineellistämistä, jolla pyritään horjuttamaan tai heikentämään yhteiskuntaa ja keskeisiä instituutioita. Lisäksi siinä ehdotetaan uusia perusteita, joilla puututaan erityisesti sijoittajien kansalaisuusjärjestelyihin, joita useat kolmannet maat, joita viisumivapaus koskee, toteuttavat tällä hetkellä.

Ehdotuksessa otetaan myös käyttöön uusi keskeyttämisperuste sellaisten tapausten kattamiseksi, joissa liitteessä II mainitun kolmannen maan viisumipolitiikan yhdenmukaistamatta jättäminen unionin viisumipolitiikan kanssa voisi johtaa tilanteisiin,

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1289/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 muuttamisesta, EUVL L 347, 20.12.2013, s. 74–80.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 2017/371, annettu 1 päivänä maaliskuuta 2017, luettelon vahvistamisesta niistä kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 muuttamisesta (keskeyttämismekanismin tarkistus), EUVL L 61, 8.3.2017, s. 1–6.

joissa muut kolmansien maiden kansalaiset kuin kyseisen kolmannen maan kansalaiset saapuvat laillisesti kyseisen kolmannen maan alueelle ja tulevat sen jälkeen laittomasti jäsenvaltioiden alueelle.

Lisäksi uutena osatekijänä ehdotuksessa esitetään komissiolle mahdollisuutta ottaa tapauskohtaisen arvioinnin perusteella huomioon eri kynnysarvoja päättäessään viisumivapauden keskeyttämisestä tapauksissa, joissa kyseisen kolmannen maan kansalaisiin liittyvät laitton muuttoliike, perusteettomat turvapaikkahakemukset tai vakava rikollisuus ovat lisääntyneet merkittävästi.

Ehdotuksessa tehdään myös muutoksia menettelyyn ja edellytyksiin, joiden mukaisesti jäsenvaltio ilmoittaa komissiolle, kun sen alueella ilmenee keskeytyksen perusteena olevia olosuhteita, sekä menettelyyn, jonka mukaisesti komissio tarkastelee tällaista ilmoitusta. Lisäksi siinä muutetaan viiteajanjaksoa niiden olosuhteiden olemassaolon määrittämiseksi, jotka voivat johtaa keskeyttämiseen.

Komissiolla on myös velvoite seurata säännöllisesti keskeyttämisperusteiden olemassaoloa kaikkien liitteessä II lueteltujen kolmansien maiden osalta sekä menettely keskeyttämismekanismiin käynnistämiseksi komission oman, keskeyttämisperusteiden olemassaoloa koskevan analyysin perusteella.

Tätä menettelyä muutetaan edelleen pidentämällä viisumivapauden tilapäisen keskeyttämisen kestoa yhdeksästä kuukaudesta 12 kuukauteen (ensimmäinen vaihe) ja 18 kuukaudesta 24 kuukauteen (toinen vaihe). Lisäksi otetaan käyttöön uusi kiireellinen menettely siltä varalta, että tilanne edellyttää komission välittömiä toimia.

3. Esittelijän kanta

Koska viisumivapautta on laajennettu useisiin uusiin kolmansiin maihin viime vuosina ja eri puolilla maailmaa ilmenee jatkuvasti uusia haasteita ja kriisejä, esittelijä katsoo, että Euroopan unioni tarvitsee tehokkaita ja riittäviä välineitä tällaisiin haasteisiin vastaamiseksi, myös viisumipolitiikan alalla.

Esittelijä tukee siksi tässä suhteessa suurelta osin komission tavoitetta ja tarvetta vahvistaa ja parantaa viisumivapauden keskeyttämismekanismia. On syytä huomata, että keskeyttämismekanismi on käynnistetty vain kerran sen jälkeen, kun se otettiin käyttöön vuonna 2013. Niin on tehty Vanuatun osalta, koska EU oli huolissaan sen toteuttamista sijoittajien kansalaisuusjärjestelyistä. Neuvosto hyväksyi Vanuatun kansalaisten viisumivapauden osittaisen keskeyttämisen maaliskuussa 2022 ja keskeytti sen täysimääräisesti lokakuussa 2022. Täysimääräinen keskeyttäminen on edelleen voimassa.

Koska maailma muuttuu jatkuvasti ja EU:n politiikka ja viisumivapausjärjestelmä kehittyvät, esittelijä katsoo, että keskeyttämismekanismiin tarkistamisessa olisi tarkasteltava EU:n viisumipolitiikkaa kokonaisvaltaisesti ottaen huomioon kaikki näkökohdat.

Näin ollen esittelijä katsoo, että EU:n viisumivapauden edellytysten, jotka perustuvat eri kriteerien tapauskohtaiseen arviointiin, ja perusteiden, jotka mahdollistavat kyseisen vapauden keskeyttämisen, välillä on luontainen kuilu. Esittelijä katsoo myös, että on olemassa erityisiä eroavaisuuksia, jotka liittyvät unionin ulkosuhteisiin asianomaisiin kolmansiin

maihin, ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevat näkökohdat mukaan lukien.

Esittelijä katsoo tältä osin, että kolmannen maan kanssa sovitun viisumivapausjärjestelmän keskeyttämisen perusteissa on otettava huomioon näkökohdat, jotka liittyvät unionin tai tietyissä tapauksissa jäsenvaltioiden ulkosuhteisiin asianomaiseen kolmanteen maahan.

Näihin keskeyttämisperusteisiin olisi kuuluttava muun muassa seuraavat: **a)** Euroopan unionin tai Euroopan unionin ja toisaalta sen jäsenvaltioiden ja toisaalta asianomaisten kolmansien maiden välisten kahden- ja monenvälisten sopimusten rikkominen tai keskeyttäminen; **b)** asianomaisen kolmannen maan toteuttama kansainvälisen oikeuden ja normien, myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, vakava rikkominen, mukaan lukien kansainvälisten tuomioistuinten päätösten ja ratkaisujen noudattamatta jättäminen; **c)** asianomaisen kolmannen maan vihamieliset teot tai hyökkäykset yhtä tai useampaa jäsenvaltiota tai unionia vastaan; **d)** asianomaisen kolmannen maan toteuttamat vakavat ihmisoikeusloukkaukset, mukaan lukien abortin kriminalisointi, hlbtiq+-henkilöitä koskevat ihmisoikeusloukkaukset sekä kuolemanrangaistuksen käyttöönotto tai käyttö; ja **e)** asiaankuuluvien EU:n pakotteiden noudattamatta jättäminen.

Esittelijä katsoo myös, että peruserusteiden jatkuvaa täyttymistä on arvioitava säännöllisesti sellaisten kolmansien maiden osalta, joiden viisumivapautta ei myönnetty viisumivapautta koskevan vuoropuhelun seurauksena. Esittelijä kannattaa tältä osin komission ehdotusta, joka koskee keskeyttämisperusteiden olemassaolon seuranta kaikkien kolmansien maiden osalta, mutta niissä on epäilemättä otettava huomioon näkökohdat, jotka liittyvät unionin tai tietyissä tapauksissa jäsenvaltioiden ulkosuhteisiin asianomaiseen kolmanteen maahan.

Koska nykyinen vaalikausi päättyy pian, esittelijä toivoo, että Euroopan parlamentin neuvotteluvaltuudet hyväksytään nopeasti, jotta varmistetaan edistyksellinen teksti, joka olisi otettava huomioon myös EU:n kehittyvässä viisumipolitiikassa.

LIITE: YHTEISÖT TAI HENKILÖT, JOILTA ESITTELIJÄ ON SAANUT TIETOJA

Esittelijä ilmoittaa työjärjestyksen liitteessä I olevan 8 artiklan mukaisesti saaneensa tietoja seuraavilta yhteisöiltä tai henkilöiltä valmistellessaan mietintöluonnosta:

Yhteisö ja/tai henkilö
College Green Group Ltd

Esittelijä on yksin vastuussa edellä olevan luettelon laatimisesta.