



Bryssel 23.3.2020
COM(2020) 119 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Tilannekatsaus viisumikohtelun vastavuoroisuuden toteutumatta jäämisestä

I. JOHDANTO

Komissio antoi 12. huhtikuuta 2016 tiedonannon *Tilannekatsaus viisumikohtelun vastavuoroisuuden toteutumatta jäämisestä tiettyjen kolmansien maiden kanssa ja mahdolliset ratkaisut*¹. Tiedonannossa todettiin, että suurin osa ilmoitetuista kolmansia maita koskevista tapauksista, joissa vastavuoroisuus ei ollut toteutunut, oli saatu ratkaistua komission aktiivisella tuella.² Tiedonannossa myös muistutettiin, että ellei asianomainen kolmas maa ole poistanut viisumipakkoa viimeistään 12. huhtikuuta 2016, komission on annettava delegoitu säädös, jolla viisumivapauden soveltaminen kyseisen kolmannen maan kansalaisiin keskeytetään 12 kuukaudeksi. Tästä velvoitteesta säädetään 15 päivänä maaliskuuta 2001 annetussa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna 11 päivänä joulukuuta 2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 1289/2013.³ Edellä mainitussa asetuksessa edellytetään lisäksi, että komissio ottaa huomioon viisumivapauden keskeyttämisen seuraukset EU:n ja sen jäsenvaltioiden ulkosuhteiden kannalta.⁴

Huhtikuussa 2016 annetussa tiedonannossa arvioitiin, mitä seurauksia ja vaikutuksia viisumivapauden keskeyttämisellä olisi EU:n kansalaisten ja yritysten sekä asianomaisten kolmansien maiden kansalaisten kannalta. Lisäksi siinä pyydettiin Euroopan parlamenttia ja neuvostoa keskustelemaan siitä, miten asiassa olisi tarkoituksenmukaisinta edetä. Tämän jälkeen komissio on antanut viisi jatkotiedonantoa: vuoden 2016 heinä-⁵ ja joulukuussa⁶, vuoden 2017 touko-⁷ ja joulukuussa⁸ sekä vuoden 2018 joulukuussa⁹. Viimeisimmissä viisumikohtelun vastavuoroisuutta koskevissa tiedonannoissaan joulukuulta 2017 ja joulukuulta 2018 komissio esitti yleiskatsauksen tilanteesta ja etenemistavasta siltä osin kuin on kyse vastavuoroisuuden toteutumattomuudesta Yhdysvaltojen kanssa (josta olivat ilmoittaneet Bulgaria, Kroatia, Kypros, Puola ja Romania). Yhdysvallat on ainoa jäljellä oleva maa, jonka kanssa vastavuoroisuus ei toteudu.

Viimeisin tiedonanto esitettiin 15. tammikuuta 2019 Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnalle.

¹ COM(2016) 221 final, 12.4.2016.

² Komissio sai vuonna 2014 ilmoitukset viisumikohtelun vastavuoroisuuden periaatteen toteutumattomuudesta viideltä jäsenvaltiolta: Bulgarialta, Kroatialta, Kyprokselta, Puolalta ja Romanialta. Ilmoitukset koskivat Kanadaa, Yhdysvaltoja, Australiaa, Bruneita ja Japania. Vastavuoroisuuden puuttumiseen on löydetty ratkaisut Kanadan, Australian, Brunein ja Japanin kanssa, ja nyt näiden maiden kanssa toteutuu täysin vastavuoroinen viisumivapaus.

³ Ks. asetuksen 1 artiklan 4 kohta. Samasta velvoitteesta säädetään nykyään luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, 14 päivänä marraskuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1806 7 artiklassa (EUVL L 303, 28.11.2018, s. 39). Kyseisellä asetuksella kodifioitiin asetus (EY) N:o 539/2001.

⁴ Ks. nykyisin asetuksen (EU) 2018/1806 7 artikla.

⁵ COM(2016) 481 final, 12.7.2016.

⁶ COM(2016) 816 final, 21.12.2016.

⁷ COM(2017) 227 final, 2.5.2017.

⁸ COM(2017) 813 final, 20.12.2017.

⁹ COM(2018) 855 final, 19.12.2018.

Tässä uudessa tiedonannossa kartoitetaan edistystä, jota on saavutettu joulukuun 2018 jälkeen pyrittäessä kohti viisumikohtelun vastavuoroisuutta Yhdysvaltojen kanssa ja erityisesti Puolan osalta sen liittyttyä Yhdysvaltojen viisumivapausohjelmaan marraskuussa 2019.

Tiedonanto annetaan aikana, jolloin yhä useammat maat ovat toteuttaneet viisumeihin liittyviä toimenpiteitä maailmanlaajuisen koronavirusepidemian torjumiseksi. Eri puolilla maailmaa on asetettu muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevia väliaikaisia rajoituksia. Yhdysvallat asetti 13. maaliskuuta 2020 alkaen väliaikaisia matkustusrajoituksia ulkomaalaisille, jotka olivat oleskelleet tai käyneet Schengen-alueella edeltävien 14 päivän aikana, riippumatta heidän kansalaisuudestaan.¹⁰ Rajoitukset ulotettiin 16. maaliskuuta koskemaan myös Irlantia ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa.¹¹ Nämä toimenpiteet liittyvät Yhdysvaltojen asettamiin maahantulorajoituksiin, jotka perustuvat fyysiseen läsnäoloon mainituilla alueilla, eivät matkustajien kansalaisuuteen, joten ne eivät liity viisumikohtelun vastavuoroisuuteen. Euroopan unioni on toteuttanut vastaavia toimia rajoittaakseen ei-välttämätöntä matkustamista kolmansista maista.¹² Tätä tiedonantoa luettaessa on otettava huomioon kyseinen nopeasti muuttuva tilanne.¹³

Vaikka aika on viisumipolitiikan täytäntöönpanon kannalta maailmanlaajuisesti poikkeuksellinen, komissio katsoo, että on silti tärkeää antaa tämä tiedonanto raportointikaudella toteutettujen toimien selostamiseksi. Erityisesti on tarpeen raportoida vuoden 2019 aikana, ennen maailmanlaajuisen koronavirusepidemian puhkeamista toteutetuista toimista, joilla pyrittiin saavuttamaan kaikkien jäsenvaltioiden osalta viisumikohtelun täysi vastavuoroisuus Yhdysvaltojen kanssa. Näitä pyrkimyksiä jatketaan, kun tämänhetkisestä poikkeustilanteesta päästään palaamaan normaalitilaan.

II. RAPORTOINTIKAUDELLE TAPAHTUNUT KEHITYS

1. Puolan nimeäminen Yhdysvaltojen viisumivapausohjelmaan

Kun jokin maa näyttää täyttävän kaikki viisumivapausohjelman pääsyn edellytykset, Yhdysvaltojen ulkoministeriö voi ehdottaa virallisesti sen hyväksymistä viisumivapausohjelmaan. Sen jälkeen Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriö määrittää, täyttääkö maa edellytykset, ja arvioi, vaikuttaisiko maan nimeäminen viisumivapausohjelmaan haitallisesti Yhdysvaltojen etuihin, minkä jälkeen sisäisestä turvallisuudesta vastaava ministeri voi nimetä maan viisumivapausohjelmaan.

Yhdysvaltojen ulkoministeriö ehdotti 4. lokakuuta 2019 virallisesti Puolan hyväksymistä viisumivapausohjelmaan. Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriö vahvisti, että

¹⁰ <https://www.dhs.gov/news/2020/03/11/homeland-security-acting-secretary-chad-f-wolf-s-statement-presidential-proclamation>

¹¹ <https://www.dhs.gov/news/2020/03/16/department-homeland-security-outlines-new-process-americans-returning-schengen-area>

¹² COM(2020) 115 final, 16.3.2020.

¹³ Yhdysvallat antoi 19. maaliskuuta koko maailmaa koskevan vakavimman tason eli tason 4 terveystiedotuksen, joka tarkoittaa kehotusta välttää matkustamista. Tämän seurauksena Yhdysvaltojen tavanomaiset viisumipalvelut keskeytetään väliaikaisesti koko maailmassa.

Puola täyttää lakisäätteiset¹⁴ ja menettelytapoja koskevat vaatimukset, ja nimesi Puolan viisumivapausohjelmaan 6. marraskuuta 2019. Puolan kansalaiset ovat 11. marraskuuta 2019 alkaen voineet hakea lupaa matkustaa Yhdysvaltoihin matkailutarkoituksessa tai liikematkaa varten enintään 90 päiväksi ilman viisumia.

Komissio on tyytyväinen siihen, että Puola on nyt hyväksytty viisumivapausohjelmaan. Siihen päästiin aktiivisten diplomaattisten toimien ja kaikkien osapuolten välisen täysipainoisen yhteistyön ansiosta. Tällä lähestymistavalla oli ratkaiseva merkitys aikaisempien vastavuoroisuuden toteutumattomuutta koskevien tapausten ratkaisemisessa, ja se tuotti tulosta myös Yhdysvaltojen kohdalla. Saavutetut tulokset osoittavat, että asiassa voidaan saavuttaa konkreettista edistystä jatkuvien toimien ja diplomaattisten yhteyksien avulla.

2. Katsaus EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen yhteydenpitoon ja sen jatkotoimiin

EU:n ja Yhdysvaltojen välinen poliittinen ja tekninen yhteydenpito jatkui raportointikaudella vilkkaana. Komissio kannusti Yhdysvaltoja edelleen kaikissa mahdollisissa tilanteissa jatkamaan yhteistyötä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa ja vauhdittamaan etenemistä kohti viisumien täyttä vastavuoroisuutta. Komissio puhui yhteistyössä kyseisten jäsenvaltioiden kanssa yhä uudelleen sen puolesta, että nämä toimet johtaisivat kaikkien osapuolten tiiviimpään ja konkreettiseen toimintaan objektiivisten kriteereiden pohjalta.

Viisumikohtelun vastavuoroisuudesta keskusteltiin tarkastelujakson aikana kaikissa asiaan liittyneissä EU:n ja Yhdysvaltojen välisissä virallisissa kokouksissa. Korkean poliittisen tason keskusteluja käytiin erityisesti kaksi kertaa vuodessa järjestettävissä EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden ministerikokouksissa, jotka vuonna 2019 pidettiin toukokuussa Bukarestissa ja joulukuussa Washingtonissa. Asiaa käsiteltiin perusteellisesti myös teknisellä tasolla kaksi kertaa vuodessa pidettävissä EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden korkeiden virkamiesten kokouksissa, jotka järjestettiin Bukarestissa helmikuussa 2019, Brysselissä syyskuussa 2019 ja Rovinjissa maaliskuussa 2020, sekä kolmikantakokouksissa (komission, Yhdysvaltojen ja asianomaisten jäsenvaltioiden välillä) Washingtonissa toukokuussa 2019 ja Brysselissä marraskuussa 2019.

Kolmikantakokous Washingtonissa (toukokuu 2019)

Washingtonissa toukokuussa 2019 pidetty ylemmän johdon kolmikantakokous oli ilmapiiriltään rakentava. Tämä oli toinen kerta, kun kolmikantakokous pidettiin Washingtonissa Yhdysvaltojen kutsusta. EU oli tyytyväinen kutsuun, koska se mahdollisti lisäyhteydenpidon monenlaisiin yhdysvaltalaisiin osapuoliin ja keskeisiin keskustelukumppaneihin. Komissio selosti lähestymässä olleiden Euroopan parlamentin vaalien poliittista taustaa ja kiireellistä tarvetta edistyä asiassa. Kokouksessa käsiteltiin

¹⁴ Viisumihakemusten epäämisaste supistui budjettivuonna 2019 Puolan osalta 3,99 prosentista 2,76 prosenttiin, joten se alitti lakisäätteen 3 prosentin kynnysarvon. Puola ja Yhdysvallat allekirjoittivat 12. kesäkuuta 2019 vakavan rikollisuuden ehkäisemistä ja torjuntaa koskevan sopimuksen, joka kuului vaatimuksiin ja tasoitti tietä yhteistyön lisäämiselle yleisen turvallisuuden ja muuttoliikkeen alalla näiden kahden maan välillä.

viisumivapausohjelman teknisiä vaatimuksia sekä viisumikohtelun täyden vastavuoroisuuden saavuttamisen poliittista merkitystä.

Yhdysvallat oli luvannut antaa asianomaisille jäsenvaltioille konkreettisempia ohjeita, ja se esittikin (sisäisen turvallisuuden ministeriön laatiman) yksityiskohtaisen kyselyn¹⁵, jonka tarkoituksena oli kartoittaa viisumivapausohjelman teknisiä turvallisuusvaatimuksia aiempaa avoimemmalla tavalla. Verrattuna asianomaisille jäsenvaltioille vuonna 2018 toimitettuun itsearviointimatriisiin, jonka avulla ne kykenivät seuraamaan viisumivapausohjelman perusvaatimusten täyttymistä, kysely antaa näistä vaatimuksista paljon perusteellisemman yleiskuvan. Koska kyselyn todettiin lisäävän avoimuutta ja selkeyttä viisumivapausohjelman turvallisuusvaatimusten kaikkien näkökohtien suhteen, asianomaisten jäsenvaltioiden sovittiin vastaavan siihen asetetussa määräajassa. Seuraavaksi Yhdysvallat arvioi näitä vastauksia määrittääkseen, millä aloilla viisumivapausohjelman vaatimusten täyttämiseksi oli vielä tehtävää. Jatkokeskustelua oli tarkoitus käydä seuraavassa kolmikantakokouksessa marraskuussa 2019, ja tavoitteena oli toteuttaa toimia näillä aloilla.

Kolmikantakokouksen osallistujat totesivat, että kysely ei kata viisumihakemusten epäämisastetta, vaikka se on useimmissa asianomaisista jäsenvaltioista yksi suurimmista oikeudellisista esteistä viisumivapausohjelmaan pääsemiselle. Yhdysvallat selitti, että se tekee yhteistyötä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa niiden pääkaupungeissa sijaitsevien Yhdysvaltojen suurlähetystöjen konsuliosastojen kautta. Konsuliosastot tekevät yhteistyötä paikallisviranomaisten kanssa supistaakseen viisumihakemusten epäämisastetta ja turvataksaan samalla Yhdysvaltojen konsulivirkamiesten riippumattomuuden viisumihakemusten ratkaisemisessa. Komissio ja asianomaiset jäsenvaltiot huomioivat käynnissä olevan konsuliyhteistyön ja tarpeen turvata Yhdysvaltojen konsulihenkilöstön riippumattomuus viisumipäätösten tekemisessä mutta pyysivät Yhdysvaltoja jälleen toimittamaan yksityiskohtaisen erittelyn viisumihakemusten epäämisasteista. Tällainen erittely tiettyjä toimipaikkoja koskevista luvuista tai suuntauksista keskeisissä konsulaateissa, joissa epäämisaste on korkea, auttaisi jäsenvaltioita huomattavasti tiedotuskampanjoidensa kohdentamisessa ja viisumien epäämisasteen supistamisessa.

Eri sidosryhmien, kuten kongressin henkilöstön, kanssa pidettiin oheiskokouksia, joiden tarkoituksena oli lisätä tietoisuutta viisumikohtelun vastavuoroisuutta koskevasta kysymyksestä ja toimenpiteistä, joita EU on toteuttanut ulkorajojensa ja sisäisen turvallisuutensa lujittamiseksi. Yhdysvaltalaiset keskustelukumppanit ovat todenneet, että Yhdysvaltojen näkemyksen mukaan viisumivapausohjelma ei ole pelkästään matkustamisen helpottamiseen tähtäävä ohjelma vaan myös turvallisuusohjelma. EU toi esiin turvallisuushyödyt, joita Yhdysvalloille koituu viisumivapausohjelman laajentamisesta kaikkiin EU:n jäsenvaltioihin.

EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden ministerikokous Bukarestissa (kesäkuu 2019)

Sekä EU:n neuvoston puheenjohtajamaa Romania että komissio toistivat Bukarestissa 19. kesäkuuta 2019 pidetyssä EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden

¹⁵ Kyselyn avulla seurataan myös sitä, täyttävätkö *kaikki* viisumivapausohjelman nykyiset jäsenet edelleen ohjelman vaatimukset. Yhdysvallat seuraa säännöllisesti viisumivapausohjelmaan kuulumisen ehtojen täyttymistä, ja jäsenten on täytettävä ohjelman vaatimukset jatkuvasti.

ministerikokouksessa kantansa, että viisumivapausohjelma on kiireellisesti ulotettava koskemaan kaikkia EU:n jäsenvaltioita. Kokouksessa todettiin, että asiassa on edistytty, pantiin merkille toukokuun 2019 kolmikantakokouksessa sovittu prosessi ja hyväksyttiin etenemistapa. Sen mukaan Yhdysvaltojen arvio jäsenvaltioiden sen laatimaan kyselyyn antamista vastauksista toimisi pohjana tuleville keskusteluille, joiden oli määrä johtaa konkreettisiin toimiin. Molemmat osapuolet sitoutuivat toimimaan tältä pohjalta ja raporttoimaan saavutetusta edistyksestä poliittiselle tasolle.

Lisäksi todettiin, että useat viisumivapausohjelman vaatimuksista kuuluvat Yhdysvaltojen ja yksittäisten jäsenvaltioiden kahdenvälisen yhteistyön piiriin. Näin ollen työtä jatketaan rinnakkain – sekä kahdenvälisellä tasolla että kolmikantakokouksissa, joihin komissio osallistuu.

Ministerikokouksen jälkeen annetussa yhteisessä julkilausumassa¹⁶ todetaan EU:n ja Yhdysvaltojen olevan yhtä mieltä siitä, että on tärkeää edistää edelleen vastavuoroista viisumivapautta kummankin oman oikeudellisen kehyksen mukaisesti. Siinä ilmaistiin myös tyytyväisyys edistykseen, jota asianomaisissa jäsenvaltioissa on saavutettu viisumivapausohjelman vaatimusten täyttämiseksi ja jonka perusteella niitä voidaan harkita nimettäväksi ohjelmaan.

Kolmikantakokous Brysselissä (marraskuu 2019)

Brysselissä 13. marraskuuta 2019 pidetty kolmikantakokous tarjosi tilaisuuden raportoida Puolan hyväksymisestä Yhdysvaltojen viisumivapausohjelmaan. Puolan edustajia kannustettiin jakamaan kokemuksiaan muiden asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa siitä, millaisen lähestymistavan avulla se onnistui täyttämään viisumivapausohjelman vaatimukset.

Sekä Yhdysvallat että komissio sitoutuivat jatkamaan yhteistyötä jäljellä olevien neljän jäsenvaltion kanssa. Keskustelujen pääaiheena olivat räätälöidyt työsuunnitelmat, jotka Yhdysvaltojen viranomaiset esittivät kullekin neljästä asianomaisesta jäsenvaltiosta niiden vastausten perusteella, joita kukin oli antanut Yhdysvaltojen laatimaan yksityiskohtaiseen kyselyyn. Työsuunnitelmiin sisältyy toimia, jotka koskevat viisumivapausohjelman ehtojen noudattamista turvallisuusvaatimusten osalta. Kaikki neljä jäsenvaltiota ja komissio suhtautuivat myönteisesti työsuunnitelmien esittämiseen ja katsoivat niiden parantavan prosessin avoimuutta, mutta jäsenvaltiot toivoivat, että toimiin liitettäisiin määräaikoja. Kaikki neljä jäsenvaltiota sitoutuivat toimimaan työsuunnitelmien pohjalta, toimittamaan lisälausuntoja Yhdysvalloille ja aloittamaan jatkuvan vuoropuhelun työsuunnitelmissa ehdotetuista toimista. Komissio ehdotti, että edistystä tarkasteltaisiin seuraavassa kolmikantakokouksessa.

EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden ministerikokous Washingtonissa (joulukuu 2019)

Sekä EU:n neuvoston puheenjohtajamaa Suomi että komissio toistivat Washingtonissa 11. joulukuuta 2019 pidetyssä EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden ministerikokouksessa, kuinka tärkeää on saavuttaa täysin vastavuoroinen viisumivapaus

¹⁶ <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2019/06/19/joint-eu-u-s-statement-following-the-eu-u-s-justice-and-home-affairs-ministerial-meeting/>

Yhdysvaltojen kanssa. Puolan hyväksymistä viisumivapausohjelmaan pidettiin merkittävänä edistysaskeleena, mutta samalla korostettiin, että ensisijaisena tavoitteena on edelleen viisumivapauden toteutuminen neljän jäljellä olevan jäsenvaltion osalta.

Kokouksessa todettiin, että Yhdysvaltojen neljälle asianomaiselle jäsenvaltiolle laatimat räätälöidyt työsuunnitelmat ovat hyvä tapa edetä, sillä ne tarjoavat kipeästi kaivattua selkeyttä ja konkreettista ohjausta viisumivapausohjelman turvallisuusvaatimusten täyttämiseksi.

Seuraavan, keväällä 2020 pidettäväksi suunnitellun kolmikantakokouksen¹⁷ katsottiin tarjoavan tilaisuuden tarkastella kunkin jäljellä olevan neljän jäsenvaltion edistymistä työsuunnitelmien suhteen. Lisäksi edistymistä on määrä seurata Kroatiassa toukokuussa 2020 pidettävässä seuraavassa ministerikokouksessa.

Ministerikokouksen jälkeen annetussa yhteisessä julkilausumassa¹⁸ Euroopan unioni ja Yhdysvallat olivat tyytyväisiä siihen, että Puola oli nimetty viisumivapausohjelmaan. Ne muistuttivat, että tämä korostaa kolmenvälisen prosessin hyödyllisyyttä ja neljän muun jäsenvaltion rohkaisevaa edistymistä kohti vastavuoroista viisumivapautta kunkin osapuolen oman oikeudellisen kehyksen mukaisesti. Osapuolet sitoutuivat jatkamaan yhteistyötä asianmukaisissa puitteissa tukeakseen neljää jäljellä olevaa EU:n jäsenvaltiota niiden pyrkimyksissä tulla hyväksytyiksi viisumivapausohjelmaan.

3. Yhdysvaltojen viisumivapausohjelman vaatimukset ja kehitys

Tässä tiedonannon osiossa esitellään Yhdysvaltojen viisumivapausohjelman tärkeimpien vaatimusten kehitystä ja selostetaan, miten asianomaiset jäsenvaltiot ovat raportointikaudella edistyneet näiden vaatimusten täyttämisessä.

Viisumihakemusten epäämisaste

Yhdysvaltojen maahanmuutto- ja kansalaisuuslaissa (*Immigration and Nationality Act*) säädetään, että viisumivapausohjelmaan pyrkivien maiden osalta muita kuin maahanmuuttoviisumeja koskevien viisumihakemusten epäämisasteen on oltava alle 3 prosenttia vuodessa tai kahden vuoden keskiarvon on oltava alle 2 prosenttia. Viisumihakemusten epäämistä budjettivuonna 2019 koskevien tilastojen mukaan viisumihakemusten epäämisaste ylittää edelleen vaaditun 3 prosentin kynnysarvon kolmessa neljästä asianomaisesta jäsenvaltiosta (Bulgaria 9,75 %, Kroatia 4,02 % ja Romania 9,11 %). Yleisesti ottaen havaittavissa on kuitenkin edistystä, ja viime vuosina suuntaus on ollut laskeva.

Kroatiassa epäämisaste supistui selvästi 5,92 prosentista (vuonna 2018) 4,02 prosenttiin vuonna 2019, mikä on jo lähellä 3 prosentin lakisääteistä kynnysarvoa.

Bulgarian kohdalla viisumihakemusten epäämisaste on viime vuosina supistunut tasaisesti: se oli 17,3 prosenttia vuonna 2015 mutta aleni 16,9 prosenttiin vuonna 2016, 14,97 prosenttiin vuonna 2017, 11,32 prosenttiin vuonna 2018 ja 9,75 prosenttiin vuonna 2019. Myös Romaniassa epäämisaste on supistunut 11,76 prosentista (vuonna 2017) 10,44 prosenttiin

¹⁷ Suunniteltu alustavasti, mutta huomioon on otettava maailmanlaajuisen koronavirusepidemian aiheuttama poikkeuksellinen tilanne.

¹⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/11/joint-eu-us-statement-following-the-eu-us-justice-and-home-affairs-ministerial-meeting/>

(vuonna 2018) ja 9,11 prosenttiin vuonna 2019. Tämän myötä epäämisaste on Bulgarian ja Romanian osalta ensimmäistä kertaa alle 10 prosenttia. Kypros oli edelleen 3 prosentin kynnysarvon alapuolella, sillä sen osalta epäämisaste oli 2,78.¹⁹

Yhdysvallat julkaisee viisumihakemusten epäämisasteet kaikkien maailman maiden osalta budjettivuoden lopussa.²⁰ Muita kuin maahanmuuttoviisumeja koskevien viisumihakemusten epäämisaste ei kuitenkaan ole vertailukelpoinen indikaattori niiden maiden osalta, joiden kansalaiset voivat matkustaa Yhdysvaltoihin ilman viisumia. Niiden maiden osalta, jotka jo kuuluvat Yhdysvaltojen viisumivapausohjelmaan, viisumipakko koskee ainoastaan matkustajia, jotka eivät voi tehdä hakemusta sähköisen matkustuslupajärjestelmän (ESTA) kautta.

Viisumivapausohjelman turvallisuusvaatimukset

Kuten aiemmin on todettu, jotta tietyn maan nimeämistä viisumivapausohjelmaan voidaan harkita, edellytyksenä on vakavan rikollisuuden ehkäisemistä ja torjuntaa koskevan sopimuksen allekirjoittamisen lisäksi sen täytäntöönpano kaikilta osin. Tämä vaatimus oli yksi Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeriön vuonna 2017 toteuttamista kohdennetuista parannuksista. Kaikki kyseessä olevat jäsenvaltiot ovat edistyneet tämän arviointiperusteen täyttämiseksi. Bulgaria, Kroatia, Kypros ja Romania ovat jo allekirjoittaneet ja ratifioineet tämän Yhdysvaltojen kanssa tehdyn sopimuksen ja ovat jatkaneet toimiaan sen panemiseksi täytäntöön kaikilta osin.²¹

Sen jälkeen kun laadittu etenemistapa oli saanut poliittisen hyväksynnän kesäkuussa 2019 pidetyssä EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden ministerikokouksessa, turvallisuusvaatimuksia koskevaa työtä jatkettiin Yhdysvaltojen laatiman kyselyn (ks. kohta II.2) ja asianomaisille jäsenvaltioille erikseen räätälöityjen työsuunnitelmien pohjalta. Seuraavassa kolmikantakokouksessa, joka pidetään olosuhteiden salliessa keväällä 2020, keskitytään työsuunnitelmissa määritettyjen toimien edistymiseen. Komissio jatkaa tämän prosessin koordinoitua ja tarvittaessa avustaa siinä tiiviissä yhteistyössä asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa.

Yhden jäsenvaltion äskettäinen liittyminen Yhdysvaltojen viisumivapausohjelmaan ja jäljellä olevien jäsenvaltioiden osalta käynnissä oleva tulossuuntautunut prosessi osoittavat kaiken kaikkiaan, että kaikilla neljällä asianomaisella jäsenvaltiolla on konkreettinen mahdollisuus jatkaa edistymistä objektiivisten vaatimusten pohjalta. Näistä neljästä jäsenvaltiosta jotkin näyttävät olevan lähempänä vaatimusten täyttämistä ja viisumivapausohjelmaan nimetyksi tulemistä, mutta niillä kaikilla on konkreettiset mahdollisuudet edistyä huolimatta tämänhetkisestä maailmanlaajuisen koronavirusepidemian aiheuttamasta poikkeuksellisesta tilanteesta.

¹⁹ Kypros täyttää viisumihakemusten 3 prosentin epäämisastetta koskevan vaatimuksen, mutta Yhdysvallat on todennut, että se ottaa huomioon kaikki asiaan liittyvät olosuhteet ja että erityisenä haasteena on edelleen saaren jako.

²⁰ Saatavilla Yhdysvaltojen ulkoasiainministeriön verkkosivustolla: <https://travel.state.gov/content/dam/visas/Statistics/Non-Immigrant-Statistics/RefusalRates/FY18.pdf>

²¹ Puola ja Yhdysvallat allekirjoittivat vaaditun, vakavan rikollisuuden ehkäisemistä ja torjuntaa koskevan sopimuksen 12. kesäkuuta 2019 ja tekivät menestyksestä yhteistyötä sen panemiseksi täytäntöön kaikilta osin.

III. JATKOTOIMET JA PÄÄTELMÄT

Komissio toteaa uudelleen, että se aikoo tukea aktiivisesti neljää asianomaista jäsenvaltiota ja tehdä niiden kanssa tiivistä yhteistyötä auttaakseen niitä täyttämään Yhdysvaltojen viisumivapausohjelmaan nimeämistä koskevat vaatimukset. Vaikka suurin osa vaatimuksista kuuluu Yhdysvaltojen ja kunkin asianomaisten jäsenvaltion kahdenvälisen yhteistyön piiriin, viisumikohtelun vastavuoroisuus on EU:n viisumipolitiikan peruserä, mikä oikeuttaa komission jatkuvan osallistumisen prosessiin.

Yhteydenpidon käynnistyttyä uudelleen edistymisvauhdin ylläpitämiseen tarjoutuu mahdollisuuksia kaikilla tasoilla, myös teknisellä ja poliittisella, sekä kolmenvälisissä että kahdenvälisissä yhteyksissä. Seuraavassa kolmikantakokouksessa, joka on olosuhteiden salliessa tarkoitus pitää keväällä 2020, olisi vietävä eteenpäin teknistä työtä, joka perustuu Yhdysvaltojen kullekin neljälle jäljellä olevalle jäsenvaltiolle toimittamiin työsuunnitelmiin, ja annettava näille jäsenvaltioille mahdollisuus panna viisumivapausohjelman turvallisuusvaatimukset täytäntöön.

Seuraava EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden ministerikokous, joka on olosuhteiden salliessa määrä pitää toukokuussa 2020, tarjoaa tilaisuuden arvioida poliittisella tasolla saavutettua edistystä. Komissio pyrkii edelleen saavuttamaan viisumikohtelun täysimääräisen vastavuoroisuuden kaikkien jäsenvaltioiden osalta ja pitää tätä tavoitetta ensisijaisena.

Heti kun tilanne on palautunut normaaliksi maailmanlaajuisen koronavirusepidemian aiheuttaman poikkeustilanteen jälkeen, komissio jatkaa yhteistyötään Yhdysvaltojen ja asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa vauhdittaakseen viisumikohtelun täysimääräisen vastavuoroisuuden saavuttamista. Tämänhetkisen tilanteen perusteella ja ottaen erityisesti huomioon Puolan hyväksymisen Yhdysvaltojen viisumivapausohjelmaan ja muiden asianomaisten jäsenvaltioiden jatkuvan edistymisen komissio pysyy kannassaan, jonka mukaan paras etenemistapa myös jatkossa on yhteistyö ja yhteiset diplomaattiset toimet, joiden yhteydessä komissio koordinoi toimintaansa tiiviisti asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa.

Tämän huomioon ottaen komissio katsoo, ettei tällä hetkellä ole tarkoituksenmukaista hyväksyä delegoitua säädöstä, jolla keskeytettäisiin tilapäisesti Yhdysvaltojen kansalaisia koskeva viisumivapaus. Se katsoo myös, ettei tällaisella säädöksellä autettaisi saavuttamaan tavoitteena olevaa kaikkia EU:n kansalaisia koskevaa viisumivapautta.

Tässä yhteydessä on välttämätöntä, että Euroopan unioni esiintyy tässä tärkeässä asiassa myös jatkossa yhtenä rintamana. Komissio toimii edelleen tiiviissä yhteistyössä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa viisumikohtelun täysimääräisen vastavuoroisuuden saavuttamiseksi ja tiedottaa tilanteen kehittymisestä Euroopan parlamentille ja neuvostolle.