EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Ulkoasiainvaliokunta

2005/0006(COD)

25.11.2005

LAUSUNTO

ulkoasiainvaliokunnalta

kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnalle

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maaulkorajoilla sekä Schengenin yleissopimuksen ja yleisen konsuliohjeiston muuttamisesta
(KOM(2005)0056 – C6-0049/2005 – 2005/0006(COD))

Valmistelija: Karl von Wogau

PA_Leg

LYHYET PERUSTELUT

Säädöksestä suurin osa on luonteeltaan teknistä eikä kuulu ulkoasianvaliokunnan toimivaltaan. Kuitenkin yleiset aiheet, kuten uusien jakolinjojen välttäminen laajentuneen EU:n rajoilla ja EU:n ulkorajojen turvallisuuden takaaminen, kuuluvat keskeisesti EU:n ulkopolitiikkaan.

Rajavalvonta on yksi ensisijaisista aiheista, joita käsitellään Euroopan naapuruuspolitiikkaan osallistuvien maiden kanssa allekirjoitetuissa toimintasuunnitelmissa. EU:n ja sen naapurien on pyrittävä yhdessä valvomaan yhteisiä rajoja tehokkaammin lainmukaisen liikkumisen helpottamiseksi. Erityisesti paikallisten rajajärjestelyjen käyttöönotto helpottaa raja-alueilla asuvien ihmisten perinteisten suhteiden ylläpitämistä ilman liiallisia hallinnollisia esteitä[1].

Valmistelija kannattaa ehdotuksen mukaista pyrkimystä siihen, että raja-alueiden asukkaat voisivat elää jokapäiväistä elämäänsä ilman liiallista hallinnollista taakkaa, koska on erittäin tärkeää edistää rajat ylittävää kauppaa, kulttuurivaihtoa ja sosiaalisia suhteita sekä alueellista yhteistyötä. Valmistelija myös katsoo, että EU:n yhteisen ulkorajan pitäisi olla mahdollisimman turvallinen kaikkien jäsenmaiden rajaosuuksilla.

Lisäksi valmistelija pitää tärkeänä, että jäsenvaltioiden ja naapurivaltioiden rajaviranomaiset torjuvat yhdessä rajat ylittävää rikollisuutta. Siispä valmistelija kannattaa sitä, että komissio on keskittynyt Euroopan naapuruuspolitiikkaa koskevissa toimintasuunnitelmissa erityisesti rajavalvontaan. Valmistelija tukee voimakkaasti Haagin ohjelman pyrkimyksiä kehittää edelleen ulkorajojen yhdennettyä valvontaa ja pyytää tutkimaan mahdollisuuksia ottaa käyttöön EU:n rajojen suojelemiseksi uutta teknologiaa, kuten tietokonepohjaisia rekisteröintijärjestelmiä ja satelliittivalvontajärjestelmiä.

TARKISTUKSET

Ulkoasiainvaliokunta pyytää asiasta vastaavaa kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokuntaa sisällyttämään mietintöönsä seuraavat tarkistukset:

[1] Euroopan naapuruuspolitiikka – Strategia-asiakirja, KOM(2004)0373.

Komission teksti[1]	Parlamentin tarkistukset

Tarkistus 1
Johdanto-osan 5 a kappale (uusi)

	(5 a) Euroopan unionin ja sen Euroopan naapuruuspolitiikkaan kuuluvien kumppanien on työskenneltävä yhdessä tehokkaiden maahanmuuton hallinta- ja valvontajärjestelmien käyttöön ottamiseksi niiden ja unionin sekä niiden ja kolmansien maiden välillä, jotta varmistetaan ihmisoikeuksien täysi kunnioittaminen ja maahanmuuttoprosessien turvallisuus. Tätä varten toimintasuunnitelmissa pitää ottaa tämä asia erityisesti huomioon.

Perustelu

Maahanmuutto on monimutkainen ilmiö, jolla on monta ilmenemismuotoa. Se on maailmanlaajuinen ilmiö, joka ei vaikuta pelkästään Eurooppaan kohteena, vaan tarvitaan myös konkreettisia toimenpiteitä lähtö- ja kauttakulkumaissa. Tämän vuoksi sekä EU:ssa ja sen ulkopuolella toteutettavissa toimissa on noudatettava ihmisoikeuksia ja täysimittaista yhteistyötä, joita assosiaatiosopimus EU:n kanssa myös vaatii. EU:n on tuettava naapureitaan kaikin keinoin tässä asiassa, jotta varmistetaan yhteistyön tehokkuus.

Tarkistus 2
Johdanto-osan 8 a kappale (uusi)

	(8 a) Osana Euroopan naapuruuspolitiikkaa koskevia toimintasuunnitelmia pitäisi harkita jäsenvaltioiden ja asianosaisten yhteisön ulkopuolisten maiden rajapoliisin ja tulliviranomaisten mahdollisimman läheistä yhteistyötä, mukaan luettuina yhteiset tilat ja yhteiset partiot raja-alueilla.

[1] Ei vielä julkaistu EUVL:ssä.

Perustelu

Jäsenvaltioiden ja naapurimaiden rajaviranomaisten pitäisi tehdä yhteistyötä, jotta rajat ylittävään rikollisuuteen voidaan puuttua tehokkaasti.

Tarkistus 3
Johdanto-osan 11 kappale

(11) Komissio antaa kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle tämän asetuksen täytäntöönpanosta ja liittää siihen tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksia.	*(Tarkistus ei vaikuta suomenkieliseen versioon.)*

Perustelu

(Tarkistus ei vaikuta suomenkieliseen versioon.)

Tarkistus 4
1 artiklan 2 kohta

2. Tällä asetuksella valtuutetaan jäsenvaltiot tekemään tai pitämään voimassa tässä perustetun paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn täytäntöönpanoa käsitteleviä kahdenvälisiä sopimuksia naapurimaidensa kanssa.	2. Tällä asetuksella valtuutetaan jäsenvaltiot tekemään tai pitämään voimassa tässä perustetun paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn täytäntöönpanoa käsitteleviä kahdenvälisiä sopimuksia naapurimaidensa kanssa. ***Tällaisten kahdenvälisten sopimusten ennakkoedellytyksenä on EU:n ja sen naapurimaiden ulkorajojen laillinen ja lopullinen vahvistaminen.***

Tarkistus 5
2 artiklan 1 kohdan b alakohta

(b) pääsyä palkkatyöhön tai itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi sekä näiden toimien harjoittamista;	***Poistetaan.***

Perustelu

Monet niistä, joiden on ylitettävä raja usein, käyvät työssä rajan toisella puolella. Siispä asetuksen soveltamisalaan pitäisi kuulua pääsy palkkatyöhön tai itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ja näiden toimien harjoittaminen rajan toisella puolen.

Tarkistus 6
3 artiklan b alakohta

b) ’raja-alueella’ tarkoitetaan aluetta, joka ulottuu ***linnuntietä mitattuna*** enintään 30 kilometrin päähän rajalta. Asianomaiset jäsenvaltiot ***voivat määrittää*** raja-alueeseen sisältyvät paikalliset hallintoalueet. Mikäli tällainen hallintoalue ulottuu yli 30 kilometrin päähän ***mutta kuitenkin enintään 35 kilometrin päähän rajalta***, se katsotaan osaksi raja-aluetta;	b) ’raja-alueella’ tarkoitetaan aluetta, joka ulottuu enintään 30 kilometrin päähän rajalta. Asianomaiset jäsenvaltiot ***määrittävät*** raja-alueeseen sisältyvät paikalliset hallintoalueet ***kahdenvälisissä sopimuksissaan***. Mikäli tällainen hallintoalue ulottuu yli 30 kilometrin päähän se katsotaan osaksi raja-aluetta;

Tarkistus 7
3 artiklan c alakohta

c) ’paikallisella rajaliikenteellä’ tarkoitetaan liikennettä, jossa raja-alueen asukkaat ylittävät säännöllisesti jäsenvaltion maaulkorajan oleskellakseen ***kyseisen jäsenvaltion*** raja-alueella ajan, joka ei ylitä tässä asetuksessa määriteltyjä rajoituksia;	c) ’paikallisella rajaliikenteellä’ tarkoitetaan liikennettä, jossa raja-alueen asukkaat ylittävät säännöllisesti jäsenvaltion maaulkorajan oleskellakseen raja-alueella ***esimerkiksi yhteiskunnallisten, kulttuuristen tai perusteltujen taloudellisten syiden taikka perhesuhteiden nojalla*** ajan, joka ei ylitä tässä asetuksessa määriteltyjä rajoituksia;

Perustelu

Tämä laajempi sanamuoto mahdollistaa useiden perusteltujen syiden esittämisen raja-alueella oleskelemiseen..

Tarkistus 8
4 artiklan c kohta

(c) he esittävät tarvittaessa asiakirjat, jotka	c) he esittävät tarvittaessa asiakirjat, jotka

osoittavat, että he asuvat raja-alueella, että heillä on esimerkiksi perhesuhteiden tai yhteiskunnallisten, kulttuuristen tai taloudellisten syiden nojalla perusteltu syy ylittää raja toistuvasti paikallisen rajaliikenteen sääntöjen mukaisesti ja että heillä on oleskeluaan varten riittävät varat;	osoittavat, että he asuvat raja-alueella, että heillä on esimerkiksi perhesuhteiden tai yhteiskunnallisten, kulttuuristen tai ***todennettavien*** taloudellisten syiden nojalla perusteltu syy ylittää raja toistuvasti paikallisen rajaliikenteen sääntöjen mukaisesti ja että heillä on oleskeluaan varten riittävät varat;

Tarkistus 9
4 artiklan e kohta

e) heidän ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita.	e) heidän ei katsota voivan vaarantaa minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita, ***ja myös silloin, jos jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa ei ole merkintää maahantulokiellosta mistään näistä syistä.***

Tarkistus 10
5 artiklan b alakohdan iii alakohta

ii) erityinen rajanylityslupa, jonka myöntää ***asuinvaltio ja jonka allekirjoittaa myös*** sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, jonka raja ylitetään.	ii) erityinen rajanylityslupa, ***joka sisältää vähintäänkin vaadittavat turvaominaisuudet ja*** jonka myöntää sen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen, jonka raja ylitetään. ***Tarvittaessa lupa pitää voida lukea sähköisesti.***

Tarkistus 11
6 artiklan 1 kohta

Raja-alueen asukkaat voivat oleskella naapurissa sijaitsevan jäsenvaltion raja-alueella tämän asetuksen nojalla enintään ***seitsemän*** päivää yhtäjaksoisesti. Kyseiseen jäsenvaltioon tehtyjen käyntien kokonaiskesto saa olla enintään kolme kuukautta kuuden kuukauden aikana.	Raja-alueen asukkaat voivat oleskella naapurissa sijaitsevan jäsenvaltion raja-alueella tämän asetuksen nojalla enintään ***neljätoista*** päivää yhtäjaksoisesti. Kyseiseen jäsenvaltioon tehtyjen käyntien kokonaiskesto saa olla enintään kolme kuukautta kuuden kuukauden aikana.

Perustelu

Perhe- ja kulttuurisiteiden vuoksi olisi realistisempaa pidentää oleskelun enimmäisaikaa raja-alueella tässä asetuksessa seitsemästä neljääntoista päivään. Käyntien kokonaiskestoa koskevia rajoituksia ei muuteta.

Tarkistus 12
7 artikla

Jäsenvaltio voi myöntää poikkeuksen, jonka nojalla maahantulo- ja maastapoistumisleimaa ei tarvitse kiinnittää sellaisten raja-alueen asukkaiden ***matkustusasiakirjoihin,*** jotka ylittävät naapurissa sijaitsevan jäsenvaltion maaulkorajan paikallisen rajaliikenteen sääntöjen mukaisesti, ***mikäli he täyttävät seuraavat edellytykset:***	Sellaisten raja-alueen asukkaiden ***matkustusasiakirjat***, jotka ylittävät naapurissa sijaitsevan jäsenvaltion maaulkorajan paikallisen rajaliikenteen sääntöjen mukaisesti, ***on leimattava järjestelmällisesti heidän tullessaan maahan ja heidän poistuessaan maasta. Vaihtoehtoisesti jäsenvaltiot voivat poiketa leimaamisvelvoitteesta käyttämällä sen sijaan tietokonepohjaista henkilöiden maahantuloa ja maasta poistumista koskevaa rekisteröintijärjestelmää tietyn rajanylitysluvan kohdalla.***
a) matkustusasiakirjan haltijalta ei vaadita viisumia asetuksen (EY) N:o 539/2001 nojalla;	
b) edellä 6 artiklassa mainittujen aikarajoitusten noudattaminen varmistetaan muilla keinoin, jotka täsmennetään 14 ja 16 artiklassa mainituissa kahdenvälisissä sopimuksissa.	

Perustelu

Vaikka matkustusasiakirjojen leimaaminen voikin olla hankalaa joillakin rajoilla, se on rajavartijoiden kannalta tehokas tapa rekisteröidä yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten maahantulo ja maasta poistuminen ja myös arvioida heidän oleskeluaan raja-alueella. Koska suurin osa matkustusasiakirjoista on nykyisin koneellisesti luettavia, jäsenvaltiot voivat valita, käyttävätkö ne leimaamisen sijaan tietokonepohjaista rekisteröintijärjestelmää.

Tarkistus 13
7 artiklan 1 a kohta (uusi)

1 a. Komission on tehtävä

	toteutettavuustutkimus eurooppalaisen tietokonepohjaisen järjestelmän mahdollisesta käyttöön ottamisesta yhteisen ulkorajan ylittävien yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten maahantulon, oleskelun keston ja maasta poistumisen rekisteröimiseksi.

Perustelu

Rajanylitysten rekisteröintiin tarkoitetun yhteisen tietokonepohjaisen järjestelmän käyttöönotosta pitäisi tehdä toteutettavuustutkimus, jotta nähtäisiin, voisiko uudenaikainen teknologia auttaa valvomaan EU:n ulkorajoja tehokkaammalla ja yhtenäisemmällä tavalla.

Tarkistus 14
17 artiklan 1 kohdan c alakohta

(c) antavat – kun kyseessä on erityinen vaatimus – sellaisille raja-alueen asukkaille, joilta ei vaadita viisumia asetuksen (EY) N:o 539/2001 nojalla, mahdollisuuden ylittää rajan sallittujen rajanylityspaikkojen ja niiden aukioloaikojen ulkopuolella.	***Poistetaan.***

Perustelu

Mahdollisuutta ylittää EU:n ulkoraja sallittujen rajanylityspaikkojen ja niiden aukioloaikojen ulkopuolella ei pitäisi antaa, jotta rajavartijat kykenevät valvomaan EU:n rajoja.

Tarkistus 15
17 artiklan 3 kohta

3. Schengenin yleissopimuksen 6 artiklasta poiketen henkilöille, jotka rajavartija tuntee, koska he ylittävät rajan usein, tehdään ***vain*** satunnaisotantaan perustuvia tarkastuksia 1 kohdan a kohdassa tarkoitetuilla rajanylityspaikoilla ja 1 kohdan b kohdassa tarkoitetuilla kaistoilla.	3. Schengenin yleissopimuksen 6 artiklasta poiketen henkilöille, jotka ***ylittävät rajan säännöllisesti ja jotka*** rajavartija tuntee ***hyvin***, koska he ylittävät rajan usein, tehdään ***yleensä*** satunnaisotantaan perustuvia ***mutta perusteellisia*** tarkastuksia ***epäsäännöllisin väliajoin ja ilman varoitusta*** 1 kohdan a kohdassa tarkoitetuilla rajanylityspaikoilla ja 1 kohdan b kohdassa tarkoitetuilla kaistoilla.

Perustelu

Huolimatta rajavartijan ja raja-alueen asukkaan välisestä henkilökohtaisesta suhteesta, joka voi syntyä toistuvien rajanylitysten seurauksena, rajavartijoiden pitäisi tehdä ilman varoitusta satunnaisotantaan perustuvia perusteellisia tarkastuksia voidakseen havaita mahdollisen rajat ylittävän rikollisen toiminnan ja varmistaakseen EU:n ulkorajan turvallisuuden.

Tarkistus 16
20 artiklan 1 a kohta (uusi)

Erityistä huomiota kiinnitetään vilkkaimpiin ja herkimpiin maaulkorajan ylityspaikkoihin, joiden kautta kulkee suurin määrä ihmisiä. Komissio esittää Euroopan parlamentille ja neuvostolle yksityiskohtainen kertomus Euroopan unionin herkimmistä maaulkorajan ylityspaikoista, ja siihen on liitettävä ehdotus, joka sisältää erityistukitoimia tällaisille rajanylityspaikoille.

Perustelu

Maahanmuutto on monimutkainen ilmiö, jolla on monta ilmenemismuotoa. Komission on seurattava jatkuvasti kaikkien maahanmuuton hallinnan parantamiseksi Euroopan unionissa tarkoitettujen toimenpiteiden täytäntöönpanoa. Toimenpiteiden avoimuus riippuu suuresti myös kaikkien toimielinten osallistumisesta konkreettisten ehdotusten laatimiseen ja käsittelyyn. Erityishuomion ansaitsevat vilkkaimmat maaulkorajan ylityspaikat, jotka sijaintinsa, kantokykynsä tai konkreettisten ominaisuuksiensa, kuten pienen koon tai väentiheyden takia, tarvitsevat konkreettisia ja erityisiä toimia.

Tarkistus 17
21 a artikla (uusi)

21 a artikla

Paikallista rajanylitystä varten myönnettyjen erityisten rajanylityslupien tai viisumien ei saa missään tapauksessa sulkea pois mahdollisuutta saada tarvittaessa muun tyyppinen viisumi (Schengen- tai kansallinen viisumi).

Tarkistus 18
23 a artikla (uusi)

23 a artikla

Poikkeuksena tähän asetukseen sen 3 artiklan a kohdan ii) ja iii) alakohdassa tarkoitetut jäsenvaltiot voivat säilyttää tämän asetuksen voimaantulohetkellä voimassa olevat keskinäiset sopimuksensa siihen asti kunnes neuvosto tekee päätöksen, jolla annetaan lupa luopua sisäisistä rajatarkastuksista niiden yhteisillä rajoilla.

Perustelu

Haagin ohjelman: vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittaminen Euroopan unionissa (EUVL C 53, 3.3.2005, s. 1–14). 1.7.1. kohdan mukaisesti sisäiset rajatarkastukset pitäisi lakkauttaa mahdollisimman pian, esimerkiksi aikaisintaan vuoden 2007 lopulla. Tämän seurauksena "uusien" ja "vanhojen" jäsenvaltioiden ja "uusien" jäsenvaltioiden keskinäiset sisäiset rajatarkastukset poistetaan kahden vuoden sisällä, minkä vuoksi on sekä valvonnan, että resurssien kannalta turhaa aloittaa uudelleen neuvotteluita näistä sopimuksista, vaan sen sijaan on keskityttävä sisäisten rajatarkastusten poistamiseksi tarvittavien edellytysten luomiseen.

ASIAN KÄSITTELY

Otsikko	Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maaulkorajoilla sekä Schengenin yleissopimuksen ja yleisen konsuliohjeiston muuttamisesta
Viiteasiakirjat	KOM(2005)0056 – C6-0049/2005 – 2005/0006(COD)
Asiasta vastaava valiokunta	LIBE
Lausunnon antanut valiokunta Ilmoitettu istunnossa (pvä)	AFET 12.4.2005
Tehostettu yhteistyö – ilmoitettu istunnossa (pvä)	
Valmistelija Nimitetty (pvä)	Karl von Wogau 30.3.2005
Alkuperäinen valmistelija	
Valiokuntakäsittely	4.10.2005 22.11.2005
Hyväksytty (pvä)	23.11.2005
Lopullisen äänestyksen tulos	+: 51 –: 5 0: 4
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet jäsenet	Vittorio Agnoletto, Angelika Beer, André Brie, Elmar Brok, Simon Coveney, Véronique De Keyser, Giorgos Dimitrakopoulos, Camiel Eurlings, Alfred Gomolka, Klaus Hänsch, Richard Howitt, Anna Ibrisagic, Toomas Hendrik Ilves, Jelko Kacin, Georgios Karatzaferis, Ioannis Kasoulides, Helmut Kuhne, Joost Lagendijk, Vytautas Landsbergis, Cecilia Malmström, Francisco José Millán Mon, Pierre Moscovici, Pasqualina Napoletano, Annemie Neyts-Uyttebroeck, Baroness Nicholson of Winterbourne, Vural Öger, Cem Özdemir, Alojz Peterle, Tobias Pflüger, João de Deus Pinheiro, Paweł Bartłomiej Piskorski, Poul Nyrup Rasmussen, Michel Rocard, Raül Romeva i Rueda, Libor Rouček, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jacek Emil Saryusz-Wolski, György Schöpflin, Gitte Seeberg, Konrad Szymański, Antonio Tajani, Paavo Väyrynen, Inese Vaidere, Geoffrey Van Orden, Ari Vatanen ja Josef Zieleniec
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet varajäsenet	Árpád Duka-Zólyomi, Kinga Gál, Tunne Kelam, Jaromír Kohlíček, Alexander Lambsdorff, Janusz Onyszkiewicz, Doris Pack, Aloyzas Sakalas, Pierre Schapira, Inger Segelström, Csaba Sándor Tabajdi, María Elena Valenciano Martínez-Orozco ja Marcello Vernola
Lopullisessa äänestyksessä läsnä olleet sijaiset (178 art. 2 kohta)	Thomas Wise
Huomautuksia (saatavilla vain yhdellä kielellä)	...