EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 7.7.2004
KOM(2004) 437 lõplik

2004/0141 (CNS)

Ettepanek

**NÕUKOGU MÄÄRUS**

**millega muudetakse määrust (EÜ) nr 539/2001 seoses vastastikkuse mehhanismiga**

(komisjoni esitatud)

# SELETUSKIRI

Määruse (EÜ) nr 539/2001 artikli 1 lõikes 4 on sätestatud vastastikkuse mehhanism, mida kohaldatakse juhul, kui mõni määruse II lisas (positiivne nimekiri) sätestatud kolmas riik kehtestab mõne liikmesriigi kodanike suhtes viisanõude. Mehhanism näeb ette viisanõude „ohvriks“ sattunud liikmesriigi taotlusel asjaomase kolmanda riigi suhtes kohaldatava ühise reaktsiooni, mis koosneb üksteisele järgnevatest etappidest (liikmesriik teatab tema kodanike suhtes kehtestatud viisanõudest, asjaomase kolmanda riigi kodanike suhtes kehtestatakse ajutine viisanõue, kui nõukogu ei otsusta teisiti, viisanõude ajutist kehtestamist käsitlev teade avaldatakse Euroopa Liidu Teatajas, komisjon vaatab läbi kõik nõukogu või liikmesriikide esitatud taotlused selle kohta, et asjaomane kolmas riik kantaks määruse positiivsest lisast üle negatiivsesse lisasse).

Komisjoni algne, 26. jaanuari 2000. aasta ettepanek kõnealust mehhanismi ei sisaldanud, see tulenes nõukogu edasisest tööst. Võtmaks arvesse liikmesriikide soovi muuta vastastikkuse põhimõte operatiivsemaks, lisas komisjon 21. septembri 2000. aasta muudetud ettepanekus artiklile 1 lõike 4. Vastastikkuse mehhanism, mis kajastas liikmesriikide nõukogule esitatud soovitusi, lisati peaaegu täielikult nõukogu määrusesse (EÜ) nr 539/2001.

Ligi kolme aasta jooksul pärast määruse (EÜ) nr 539/2001 jõustumist ei ole vastastikkuse mehhanismi veel kordagi rakendatud. Käesolevaga uuritakse selle põhjuseid, tuginedes komisjoni teenistuste töödokumendile, milles käsitletakse vastastikkuse põhimõtet viisade valdkonnas[1], ning soovitatakse vastavaid seadusandlikke kohandusi.

Kõigepealt esimene tähelepanek. Ehkki mõningad määruse (EÜ) nr 539/2001 positiivses nimekirjas loetletud kolmandad riigid on mõningate liikmesriikide kodanike suhtes kehtestanud viisanõude (Ameerika Ühendriigid/Kreeka; Brunei/Austria, Soome, Kreeka, Portugal, Island; Venezuela/Soome; Guatemala/Island), ei ole asjaomased riigid vastastikkuse mehhanismi rakendanud. Samas on üksnes riikidel endil õigus mehhanismi rakendada ning neil on täielik vabadus seda teha või mitte.

Kõnealuste liikmesriikide hoiaku põhjuseks on ilmselt mehhanismi liigne jäikus. Mehhanismi teine etapp (asjaomase kolmanda riigi kodanike suhtes ajutise viisanõude kehtestamine) on peaaegu automaatne, mistõttu liikmesriigid hoiduvad mehhanismi rakendamisest, kartes põhjustada kriisi kas suhetes asjaomase kolmanda riigiga või siseriiklikul tasandil. Mehhanismi teise etapi saab tühistada üksnes nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega. Vastastikkuse mehhanismi puhul näitab sellise otsuse vastuvõtmine selgelt liikmesriikide keeldumist tegutseda asjaomase liikmesriigiga solidaarselt.

Selline esmane järeldus solidaarsusmehhanismi ebapiisavuse kohta osutub veelgi tõesemaks, kui võtta arvesse liidu laienemist. Määruse (EÜ) nr 539/2001 artikli 1 lõikes 4 kirjeldatud olukorda võivad pärast 1. maid 2004 kasutada uued liikmesriigid kolmandate riikide suhtes, kes nõuavad nende kodanikelt jätkuvalt viisat. Juriidiliselt on kõigil uutel liikmesriikidel õigus kasutada vastastikkuse mehhanismi mitmete kolmandate riikide suhtes. Vastastikkuse mehhanismi vajakajäämised ja sellega seotud riskid, mida on täheldatud juba alates 2001. aastast, muutuvad laienemise kontekstis eriti akuutseks, mistõttu mehhanismi läbivaatamine osutub eriti vajalikuks.

[1] Dokument JSK-B-1(2004)1372, 18.02.2004

Läbivaatamise eesmärgiks ei ole nõrgendada ühises viisapoliitikas valitsevat solidaarsust ega hiilida kõrvale määruses (EÜ) nr 539/2001 ettenähtud vastastikkuse põhimõttest. Vastastikkus jääb endiselt viisapoliitika aluspõhimõtteks ning üheks põhiliseks kriteeriumiks (kriteeriumid on loetletud määruse 5. põhjenduses), mida tuleb arvesse võtta määrusele (EÜ) nr 539/2001 lisatud kolmandate riikide nimekirjade koostamisel või muutmisel. Käesoleva ettepanekuga soovitakse põhiliselt luua paindlikum ja realistlikum mehhanism, mida oleks seega võimalik ka tegelikult kasutada. Kehtiv mehhanism, mis ei arvesta vastastikkuse poliitilise dimensiooniga, on osutunud liiga maksimalistlikuks ja sisaldab liiga suuri poliitilisi riske, et olla reaalselt kasulik. Mehhanism eelistab automaatselt sanktsioone, jättes täielikult kõrvale diplomaatilise lähenemise, seda hoolimata faktist, et mitte ükski positiivse ja negatiivse nimekirja koostamise kriteerium pole absoluutne; tegelikult määratakse ju nimekirjad kindlaks „igal üksikjuhul eraldi, hinnates mitmesuguseid kriteeriume, mis käsitlevad muu hulgas ebaseaduslikku sisserännet, avalikku korda ja julgeolekut ning Euroopa Liidu välissuhteid kolmandate riikidega, kusjuures võetakse arvesse ka piirkondliku ühtekuuluvuse ja vastastikkusega seotud seiku“.

Ettepanekus sisalduva mehhanismiga püütakse samuti kõrvaldada varasema süsteemi oluline puudus, milleks oli tõsiasi, et menetluse algatajaks sai olla üksnes liikmesriik, kelle suhtes mõni kolmas riik kehtestas viisanõude. Komisjon leiab, et olukord, kus vastastikkuse põhimõte ei kehti, on ühise viisapoliitika seisukohast ülimalt tähtis ning sellise olukorra arutamine ühenduse tasandil eesmärgiga asjakohaselt reageerida ei tohiks sõltuda üheainsa liikmesriigi suvast. Ühise viisapoliitika aluspõhimõtteks peab olema vastastikkus, mis põhineb kõikide liikmesriikide solidaarsusel meetmete osas, mida ühe liikmesriigi suhtes on rakendatud. Sellise solidaarsuse tagamiseks ja ühenduse huvide kaitsmiseks on äärmiselt oluline luua mehhanism, mis annaks komisjoni käsutusse reaalse ja tõhusa läbirääkimisinstrumendi ning oleks kooskõlas liidu välispoliitikaga laiemalt.

Eespool esitatud tähelepanekute põhjal pakub komisjon niisiis välja mehhanismi, mis peaks tõhusamalt tagama ühise viisapoliitika seisukohast üliolulise vastastikkuse põhimõtte austamise.

**Artiklite kommentaar:**

**Artikkel 1:**

Tähelepanekud määruse (EÜ) nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 väljapakutud teksti kohta:

„Kehtestamise“ mõiste kasutamine näitab selgelt, et tegemist on uue olukorraga, mille on loonud II lisas esineva kolmanda riigi otsus seada sisse viisakohustus ühe või mitme liikmesriigi kodanike suhtes, kes olid varem sellisest nõudest vabastatud. Selleks et näidata selgelt, et mehhanismi tuleb kohaldada ka enne uue määruse vastuvõtmist valitsenud ning pärast määruse jõustumist edasi kestvate olukordade suhtes, nähakse artiklis 2 ette erisäte.

- Punkt a:

Teatamine olukorrast, kus vastastikkuse põhimõte ei kehti, muudetakse automaatseks ja läbipaistvaks. Asjaomane liikmesriik on nüüdsest kohustatud sellisest olukorrast teatama.

- Punkt b:

Tuleb tühistada praegune süsteem, mis eelistab ülemääraselt sanktsioone, käsitades seda „tavapärase“ reaktsioonina, mille suhtes nõukogu võib teha erandeid.

Et leida vastastikkuse põhimõtet eiravas olukorras sobivaim lahendus, peab komisjon astuma ühendusse asjaomase kolmanda riigiga, et see kehtestaks asjaomase liikmesriigi kodanike suhtes uuesti viisavabaduse. . Komisjoni selline roll on kooskõlas faktiga, et viisanõude/viisavabaduse küsimustes võib tegutseda üksnes ühenduse tasandil. Komisjoni tõdemused tuleb aruande kujul esitada nõukogule. Aruanne tuleb esitada kiiresti, vastavalt olukorra pakilisusele, tagades siiski realistliku tähtaja, mille jooksul oleks võimalik asjaolusid hinnata ning astuda kohaseid diplomaatilisi samme viisavabaduse taastamiseks.

- Punkt c:

Pakutav sõnastus lähtub soovist, et vastastikkuse mehhanism oleks võimalikult sarnane selles valdkonnas otsuste vastuvõtmise harjumuspäraste protseduuridega. Nii võib komisjon nõukogule esitatavale aruandele lisada ettepaneku viisanõude ajutiseks taaskehtestamiseks asjaomase kolmanda riigi suhtes. Viisanõude ajutine taaskehtestamine, mis tuleb igal juhul lõpetada kohe, kui kolmas riik tühistab oma meetme, on võimalus, mille üle otsustab nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega. Nõukogule otsustamiseks lühikese tähtaja määramine võimaldab tagada selle meetme tõhusa rakendamise, mille eesmärgiks on võimaldada vajaduse korral kiiret reageerimist asjaomase kolmanda riigi meetme suhtes, pidades samas meeles, et tegemist on kaitsemeetmega, mida rakendatakse ajutiselt.

- Punkt d:

Komisjoni õigus teha ettepanek ajutise meetme rakendamise kohta ei tohi sõltuda nõukogule eelneva aruande esitamisest. Võib juhtuda, et teatavate asjaolude tõttu tuleb ajutise meetme rakendamise ettepanek teha väga kiiresti. Loomulikult peab komisjon ettepaneku seletuskirjas selgitama asjaolusid, mille tõttu kasutati menetlust eelnevalt aruannet esitamata. Komisjoni sellist sammu õigustav kiireloomulisus põhjendab ka nõukogule otsustamiseks jäetud lühikest tähtaega.

- punkt e:

Viisakohustuse taaskehtestamine punktides c ja d sätestatud tingimustel on ajutine erimeede, tavameetmeks jääb endiselt asjaomase kolmanda riigi kandmine määruse nr 539/2001 positiivsest nimekirjast negatiivsesse nimekirja. Tagamaks tõhusat reaktsiooni olukorra põhjustanud kolmanda riigi suhtes tuleb täpsustada, et ajutise meetme rakendamine ei piira ühest nimekirjast teise kandmise võimalust. Lisaks tuleb ette näha, et kui kolmas riik ajutise meetme rakendamisele ei reageeri, esitab komisjon lühikese aja jooksul ettepaneku kanda riik I lisa nimekirja.

- punkt f:

Tegemist on menetlustega, mida rakendatakse juhul, kui kolmas riik otsustab viisanõude tühistada. Skeem pärineb praeguse mehhanismi punktidest e ja f. Viisanõude ajutise taaskehtestamise lõppkuupäev langeb siiski täpselt kokku kuupäevaga, mil kolmas riik tühistab omapoolse viisanõude.

**Artikkel 2:**

Artiklis 2 tuleb selgelt sätestada, et mehhanismi tuleb rakendada ka määruse jõustumise hetkel konstateeritud olukorra suhtes, mis tähendab, et liikmesriigid peavad teatama viisanõude kehtestamisest kolmanda riigi poolt, sealhulgas ühe või mitme II lisas loetletud kolmanda riigi kehtestatud viisanõude säilitamisest mõne liikmesriigi kodanike suhtes. Samamoodi nagu viisanõude kehtestamise puhul, tuleb siingi määrata kindel tähtaeg, mille jooksul asjaomane liikmesriik peab olukorrast teatama. Mehhanismi tingimused kehtivad ühtviisi nii viisanõude kehtestamise kui ka selle säilitamise suhtes.

Viisanõude säilitamist ei ole käsitletud artiklis 1, kuna tegemist on eriolukorraga, mis tekib käesoleva määruse jõustumise hetkel. Tegemist on üleminekusättega, mida kohaldatakse üksnes üleminekul praeguselt süsteemilt, kus vastastikkuse mehhanismi käivitamise üle võib otsustada asjaomane liikmesriik, uuele süsteemile, kus iga liikmesriik on kohustatud teatama viisanõude kehtestamisest kolmanda riigi poolt. Niisiis pole vaja lisada viisanõude säilitamise teemat määruse nr 539/2001 mehhanismi, mille eesmärgiks on hõlmata olukordi, kus mõni kolmas riik kehtestab tulevikus viisanõude.

2004/0141 (CNS)

Ettepanek

# NÕUKOGU MÄÄRUS

## millega muudetakse määrust (EÜ) nr 539/2001 seoses vastastikkuse mehhanismiga

EUROOPA LIIDU NÕUKOGU,

võttes arvesse Euroopa Ühenduse asutamislepingut, eriti selle artikli 62 punkti 2b alapunkti i,

võttes arvesse komisjoni ettepanekut[2],

võttes arvesse Euroopa Parlamendi arvamust[3],

ning arvestades järgmist:

(1) Nõukogu 15. märtsi 2001. aasta määruse (EÜ) nr 539/2001 (milles loetletakse need kolmandad riigid, kelle kodanikel peab liikmesriikide välispiiride ületamisel olema viisa, ja need, kelle kodanikud on sellest kohustusest vabastatud)[4] artikli 1 lõikes 4 sätestatud mehhanism osutus ebasobivaks, et reageerida vastastikkuse põhimõtet eiravatele olukordadele, kus mõni kõnealuse määruse II lisas esinev kolmas riik, see tähendab kolmas riik, kelle kodanike suhtes kehtib viisavabadus, säilitab või kehtestab ühe või mitme liikmesriigi kodanike suhtes viisanõude. Solidaarsus liikmesriikidega, keda sellised vastastikkuse põhimõtet eiravad olukorrad puudutavad, eeldab olemasoleva mehhanismi kohandamist, et tagada selle tõhusus;

(2) võttes arvesse selliste vastastikkuse põhimõtet eiravate olukordade tõsidust, on oluline, et asjaomane liikmesriik või asjaomased liikmesriigid sellest tingimata teataksid; saavutamaks seda, et asjaomane kolmas riik kehtestaks asjaomaste liikmesriikide kodanike suhtes uuesti viisavabaduse, tuleb ette näha erinevaid tasemeid ja tegutsemisviise hõlmav mehhanism, mida saaks rakendada kiiresti; samuti peab komisjon astuma viivitamata ühendusse asjaomase kolmanda riigiga, esitama nõukogule aruande ning komisjonil peab olema õigus teha nõukogule mis tahes hetkel ettepanek taaskehtestada asjaomase kolmanda riigi kodanike suhtes ajutiselt viisanõue. Sellise otsuse vastuvõtmine ei tohi piirata võimalust kanda asjaomane kolmas riik määruse (EÜ) nr 539/2001 I lisa nimekirja. Lisaks tuleb ette näha ajaline seos ajutise meetme jõustumise ja asjaomase kolmanda riigi I lisa nimekirja kandmise ettepaneku vahel;

---

2 ELT C , , lk .
3 ELT C , , lk .
4 EÜT L 81, 21.03.2001, lk 1

(3) Kolmanda riigi otsus kehtestada või taaskehtestada viisavabadus ühe või mitme liikmesriigi kodanike suhtes peab automaatselt tooma kaasa nõukogu otsusega ajutiselt taaskehtestatud viisanõude tühistamise;

(4) määrust (EÜ) nr 539/2001 tuleb vastavalt muuta;

(5) tuleb ette näha üleminekusüsteem, mis hõlmab olukordi, kus mõne liikmesriigi suhtes kehtib käesoleva määruse jõustumise hetkel määruse (EÜ) nr 539/2001 II lisas loetletud kolmandate riikide kehtestatud viisanõue. Islandi ja Norra suhtes kujutab käesolev määrus endast Schengeni *acquis´* sätete edasiarendust lepingu tähenduses, mille on sõlminud Euroopa Liidu Nõukogu ning Islandi Vabariik ja Norra Kuningriik nende kahe riigi ühinemiseks Schengeni *acquis*' sätete rakendamise, kohaldamise ja edasiarendamisega, nimetatud lepingu teatavaid rakenduseeskirju käsitleva 17. mai 1999. aasta otsuse 1999/437/EÜ artikli 1 punktis A osutatud valdkonnas;

(6) määrus (EÜ) nr 539/2001 ei ole siduv Ühendkuningriigi ja Iirimaa suhtes. Need riigid ei osale seega käesoleva määruse rakendamises ning määruse kohaldamine pole neile kohustuslik ega nende suhtes siduv;

(7) käesolev määrus on Schengeni *acquis´*l põhinev või sellega seotud õigusakt ühinemisakti artikli 3 lõike 1 tähenduses,

ON VASTU VÕTNUD KÄESOLEVA MÄÄRUSE.

*Artikkel 1*

Määruse (EÜ) nr 539/2001 artikli 1 lõige 4 asendatakse järgmisega:

„4. Kui II lisa nimekirjas esinev kolmas riik kehtestab mõne liikmesriigi kodanike suhtes viisanõude, toob see kaasa järgmiste sätete kohaldamise:

a) kümne päeva jooksul pärast viisanõude väljakuulutamist või kehtestamist kolmanda riigi poolt teatab asjaomane liikmesriik sellest kirjalikult komisjonile; teade avaldatakse Euroopa Liidu Teataja C seerias;

b) komisjon astub asjaomase kolmanda riigiga viivitamata ühendusse viisavabaduse taaskehtestamiseks ning esitab hiljemalt kuue kuu jooksul pärast teate avaldamist nõukogule sellekohase aruande;

c) oma aruande järelduste valguses võib komisjon teha nõukogule ettepaneku võtta vastu ajutine meede, mis seisneb asjaomase kolmanda riigi kodanike suhtes ajutiselt viisanõude taaskehtestamises. Nõukogu võtab kolme kuu jooksul kvalifitseeritud häälteenamusega vastu otsuse ettepaneku kohta;

d) kui komisjon peab seda õigustatuks, võib ta punktis c osutatud ettepaneku teha ilma eelnevalt aruannet esitamata. Ettepaneku suhtes kohaldatakse punktis c sätestatud menetlust;

e) punktides c ja d osutatud menetlus ei piira komisjoni õigust teha ettepanek käesoleva määruse muutmiseks, pidades silmas asjaomase kolmanda riigi kandmist I lisa nimekirja. Juhul, kui punktides c ja d osutatud ajutine meede on vastu võetud, esitab komisjon määruse muutmise ettepaneku igal juhul hiljemalt kuue kuu jooksul pärast ajutise meetme jõustumist;

f) kui kolmas riik tühistab viisanõude, teatab liikmesriik sellest komisjonile. Teade avaldatakse Euroopa Liidu teataja C seerias. Viisanõude ajutise taaskehtestamine vastavalt punktile c tühistatakse automaatselt kuupäeval, mil asjaomane kolmas riik tühistab omapoolse viisanõude.“

*Artikkel 2*

Liikmesriigid, kelle kodanike suhtes kehtib käesoleva määruse jõustumise hetkel määruse (EÜ) nr 539/2001 II lisa nimekirjas esineva kolmanda riigi kehtestatud viisanõue, teatavad sellest kümne päeva jooksul alates käesoleva määruse jõustumisest kirjalikult komisjonile. Teade avaldatakse Euroopa Liidu teataja C seerias.

Käesoleva määrusega muudetud määruse (EÜ) nr 539/2001 artikli 1 lõike 4 punktid b–f kuuluvad kohaldamisele.

*Artikkel 3*

Käesolev määrus jõustub kahekümnendal päeval pärast selle avaldamist Euroopa Liidu Teatajas.

Käesolev määrus on kooskõlas Euroopa Ühenduse asutamislepinguga tervikuna siduv ja vahetult kohaldatav kõikides liikmesriikides.

Brüssel,

*Nõukogu nimel*
*eesistuja*