EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 7.7.2004
KOM(2004) 437 lopullinen

2004/0141 (CNS)

C6-0097/04

NEUVOSTON ASETUS

asetuksen (EY) N:o 539/2001 muuttamisesta vastavuoroisuusmekanismin osalta

(komission esittämä)

PERUSTELUT

Asetuksen (EY) N:o 539/2001 1 artiklan 4 kohdassa säädetään vastavuoroisuusmekanismista, jota on tarkoitus soveltaa siinä tapauksessa, että jokin liitteessä II (maat, joiden kansalaisilta ei vaadita viisumia) luetelluista kolmansista maista ottaa käyttöön jonkin jäsenvaltion kansalaisia koskevan viisumipakon. Vastavuoroisuusmekanismin mukaisesti se jäsenvaltio, jonka kansalaisilta kolmas maa vaatii viisumin, voi pyytää, että kyseiseen maahan aletaan soveltaa yhteistä lähestymistapaa, joka jakautuu seuraaviin vaiheisiin: se jäsenvaltio, jonka kansalaisia koskevan viisumipakon kolmas maa on ottanut käyttöön, tekee ensin asiasta ilmoituksen, minkä jälkeen jäsenvaltiot ottavat käyttöön kyseisen kolmannen maan kansalaisia koskevan väliaikaisen viisumipakon, ellei neuvosto toisin päätä, ja tämän jälkeen neuvosto julkaisee virallisessa lehdessä ilmoituksen väliaikaisen viisumipakon käyttöönotosta ja komissio tutkii neuvoston tai jäsenvaltion pyynnön, jonka tarkoituksena on siirtää asianomainen kolmas maa asetuksen liitteestä II liitteeseen I (maat, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi).

Mekanismi ei sisältynyt komission 26. tammikuuta 2000 esittämään alkuperäiseen ehdotukseen, vaan se on lisätty asetukseen asian käsittelyssä neuvostossa. Komissio lisäsi 21. syyskuuta 2000 esittämänsä muutetun ehdotuksen 1 artiklaan 4 kohdan, jonka tarkoituksena on vastata jäsenvaltioiden pyyntöön mekanismia koskevien käytännön menettelytapojen määrittämisestä. Komission esittämä vastavuoroisuusmekanismi, joka perustui jäsenvaltioiden neuvostossa esittämiin ehdotuksiin, otettiin lopulta lähes sellaisenaan neuvoston antamaan asetukseen (EY) N:o 539/2001.

Vastavuoroisuusmekanismia ei ole kuitenkaan sovellettu kertaakaan, vaikka asetuksen (EY) N:o 539/2001 voimaantulosta on kulunut pian kolme vuotta. On syytä tutkia, mistä tämä johtuu, ja esittää lainsäädäntöön tarvittavia muutoksia. Asian selvittämisessä käytetään apuna komission yksiköiden laatimaa työasiakirjaa, joka koskee vastavuoroisuutta viisumien alalla[1].

Ensimmäinen toteamus on itsestään selvä. Vaikka eräät asetuksen (EY) N:o 539/2001 liitteessä I mainitut kolmannet maat (joiden kansalaisilta ei vaadita viisumia) ovat ottaneet käyttöön eräiden jäsenvaltioiden tai assosioituneiden maiden kansalaisia koskevan viisumipakon (Yhdysvallat/Kreikka, Brunei/Itävalta, Suomi, Kreikka, Portugali ja Islanti, Venezuela/Suomi sekä Guatemala/Islanti), nämä valtiot eivät ole käynnistäneet vastavuoroisuusmekanismia. Toimivalta käynnistää mekanismi on kuitenkin vain kyseisillä valtioilla, jotka voivat tehdä sen harkintansa mukaan.

Päätös olla turvautumatta mekanismiin johtuu epäilemättä siitä, että se on liian hankala. Se, että menettely etenee lähes automaattisesti toiseen vaiheeseen (jossa kaikki jäsenvaltiot ottavat käyttöön asianomaista kolmatta maata koskevan väliaikaisen viisumipakon), ei kannusta jäsenvaltioita aloittamaan menettelyä, koska ne pelkäävät aiheuttavansa siten suuremman kriisin joko asianomaista kolmatta maata koskevien ulkosuhteiden alalla tai yhteisön sisällä. Menettelyn toinen vaihe voidaan tosiaankin pysäyttää ainoastaan päätöksellä, jonka neuvosto tekee määräenemmistöllä. Vastavuoroisuusmekanismin yhteydessä tällainen päätös ilmaisee selkeästi, että jäsenvaltiot eivät halua osoittaa solidaarisuutta menettelyn aloittanutta jäsenvaltiota kohtaan.

---

[1] Asiakirja JAI-B-1 (2004) 1372, 18.2.2004.

Alustava päätelmä solidaarisuusmekanismin puutteellisuudesta vahvistuu, kun sitä tarkastellaan unionin laajentumisen kannalta. Uudet jäsenvaltiot voivat vedota asetuksen (EY) N:o 539/2001 1 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun tilanteeseen 1. toukokuuta 2004 jälkeen sellaisten kolmansien maiden osalta, jotka edelleen vaativat niiden kansalaisilta viisumin. Kaikilla uusilla jäsenvaltioilla on juridisesti oikeus käynnistää vastavuoroisuusmekanismi useiden kolmansien maiden osalta. Vastavuoroisuusmekanismin puutteet ja siihen liittyvät riskit, jotka on todettu jo vuodesta 2001 lähtien, saavat siten laajentumisen myötä aivan uuden ulottuvuuden, minkä vuoksi mekanismin tarkistaminen on entistä tärkeämpää.

Tarkistuksen avulla ei ole tarkoitus heikentää yhteisen viisumipolitiikan yhteisvastuullisuutta siten, että asetukseen (EY) N:o 539/2001 sisältyvästä vastavuoroisuuden periaatteesta luovuttaisiin. Vastavuoroisuus kuuluu edelleen viisumipolitiikan perusperiaatteisiin ja se on yksi (asetuksen johdanto-osan 5 kappaleessa mainituista) perusteista, jotka on otettava huomioon kun vahvistetaan tai muutetaan asetuksen (EY) N:o 539/2001 liitteenä olevia luetteloita kolmansista maista. Tämän ehdotuksen tarkoituksena on ottaa käyttöön joustavampi ja realistisempi käytännön menettely, jota jäsenvaltiot voisivat todella käyttää. Nykyisessä mekanismissa ei oteta huomioon vastavuoroisuuteen liittyviä poliittisia näkökohtia, minkä vuoksi se on osoittautunut liian raskaaksi ja poliittisesti liian riskialttiiksi, jotta siitä olisi hyötyä. Siinä keskitytään yksinomaan rangaistusvaikutukseen ja jätetään tyystin huomiotta diplomatian tarjoamat mahdollisuudet, vaikka yksikään niistä perusteista, joiden nojalla luettelot viisumipakon tai -vapauden piiriin kuuluvista maista laaditaan, ei ole ehdoton. Luettelojen vahvistaminen näet tapahtuu ”muun muassa laitonta maahanmuuttoa, yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä Euroopan unionin ulkosuhteita näihin kolmansiin maihin koskevien perusteiden tapauskohtaisen arvioinnin perusteella. Samalla otetaan huomioon alueelliseen yhtenäisyyteen ja vastavuoroisuuteen liittyvät seikat”.

Tässä ehdotetun mekanismin avulla pyritään korjaamaan myös eräs nykyisen järjestelmän perustavanlaatuinen ongelma eli se, että menettelyn aloittaminen on yksin sen jäsenvaltion vastuulla, jonka kansalaisilta jokin kolmas maa on alkanut vaatia viisumin. Komissio katsoo nyt, että vastavuoroisuuden puuttuminen on yhteisen viisumipolitiikan kannalta erittäin vakava seikka ja että asianmukaisen vastauksen antamisen ei pitäisi riippua vain yhdestä jäsenvaltiosta, vaan että tällaisesta tilanteesta olisi keskusteltava koko yhteisön tasolla. Yhteistä viisumipolitiikkaa ohjaavana periaatteena on oltava kaikkien jäsenvaltioiden väliseen solidaarisuuteen perustuva vastavuoroisuus, jos yhteen jäsenvaltioon kohdistetaan toimenpiteitä. Tämän solidaarisuuden varmistamiseksi ja yhteisön etujen suojaamiseksi on ensiarvoisen tärkeää säätää mekanismista, joka antaa komission käyttöön todellisen ja tehokkaan neuvotteluvälineen. Tämän välineen on oltava johdonmukainen unionin yleisen ulkosuhdepolitiikan kanssa.

Edellä esitetyn perusteella komissio esittää mekanismia, jonka avulla olisi voitava nykyistä nopeammin varmistaa vastavuoroisuuden periaatteen noudattaminen, mikä on yhteisen viisumipolitiikan kannalta olennaisen tärkeää.

Artiklakohtaiset perustelut:

1 artikla

Huomioita asetuksen (EY) N:o 539/2001 1 artiklan 4 kohdan ehdotetusta sanamuodosta:

Ilmaisu ”ottaa käyttöön” kertoo selkeästi, että kyseessä on uusi tilanne, joka syntyy, kun jokin liitteessä II mainittu kolmas maa alkaa soveltaa viisumipakkoa yhden tai useamman

jäsenvaltion kansalaisiin, jotka aiemmin oli vapautettu tästä velvollisuudesta. Ehdotuksen 2 artiklan erityissäännöksen tarkoituksena on osoittaa selkeästi, että mekanismia on sovellettava myös tilanteisiin, jotka ovat olleet olemassa jo ennen uuden asetuksen voimaantuloa ja jotka jatkuvat myös sen jälkeen.

– a alakohta:

On varmistettava, että tilanteesta, jossa vastavuoroisuuden periaate ei toteudu, ilmoitetaan automaattisesti ja avoimuuden vaatimusten mukaisesti. Asianomaisella jäsenvaltiolla on tästedes velvollisuus ilmoittaa tällaisesta tilanteesta.

– b alakohta:

Rankaisutoimet korostuvat nykyään asetuksessa liikaa, sillä ne ovat pääsääntöinen reaktio, josta voidaan poiketa ainoastaan neuvoston päätöksellä. Tämä säännös pitäisikin poistaa.

Jotta tilanne, jossa vastavuoroisuuden periaate ei toteudu, ratkeaisi joustavasti, komission on otettava virallisesti yhteyttä asianomaiseen kolmanteen maahan, jotta se vapauttaisi uudelleen asianomaisen jäsenvaltion kansalaiset viisumipakosta. Tehtävän osoittaminen komissiolle on johdonmukaista sen kanssa, että yhteisöllä on yksinomainen toimivalta neuvotella viisumipakkoon ja -vapauteen liittyvistä kysymyksistä kolmansien maiden kanssa. Komission on laadittava havainnoistaan kertomus neuvostolle. Kertomus on esitettävä viipymättä, tilanteen kiireellisyyden mukaisesti, ja samalla on varmistettava, että on riittävästi aikaa arvioida tilanne ja ryhtyä tarkoituksenmukaisiin diplomaattisiin neuvotteluihin viisumivapauden palauttamiseksi.

– c alakohta:

Sanamuodon tarkoituksena on pitää vastavuoroisuusmekanismi lähellä asiaa koskevia tavanomaisia päätöksentekomenettelyjä. Sen vuoksi säädetään, että komissio voi esittää neuvostolle annettavan kertomuksen liitteenä ehdotuksen asianomaista kolmatta maata koskevan viisumipakon väliaikaisesta palauttamisesta. Neuvosto voi määräenemmistöllä päättää palauttaa viisumipakon väliaikaisesti, mutta viisumipakon on kuitenkin päätyttävä samalla kun kyseinen kolmas maa luopuu omista viisumivaatimuksistaan. Neuvosto velvoitetaan tekemän päätös nopeasti, minkä avulla pyritään varmistamaan toimenpiteen tehokkuus, onhan toimenpiteen tarkoitus mahdollistaa nopea reagointi kyseisen kolmannen maan suhteen. Lisäksi huomioon on otettava, että kyseessä on väliaikainen suojatoimenpide.

– d alakohta:

Komission on voitava esittää väliaikaista toimenpidettä, vaikka se ei vielä olisi esittänyt neuvostolle asiaa koskevaa kertomusta. Tietyissä tilanteissa voi olla tarpeen esittää kiireellisesti tällaista väliaikaista toimenpidettä. Komissio esittää luonnollisesti ehdotuksensa perusteluissa, miksi se on ryhtynyt tällaiseen menettelyyn esittämättä ensin kertomusta. Komission toiminnan kiireelliseksi tekevät näkökohdat ovat perusteluna myös sille, että neuvosto tekee päätöksensä nopeasti.

– e alakohta:

Viisumipakon palauttaminen c tai d alakohdassa säädetyin yksityiskohtaisin säännöin on erityinen ja väliaikainen toimenpide verrattuna siihen, että kyseinen kolmas maa siirrettäisiin asetuksen (EY) N:o 539/2001 viisumivapauden piiriin kuuluvien maiden luettelosta

viisumipakon piiriin kuuluvien maiden luetteloon. Jotta pystyttäisiin reagoimaan tehokkaasti, jos kolmas maa aiheuttaa tilanteen, jossa vastavuoroisuuden periaate ei toteudu, olisi tarkennettava, ettei väliaikainen toimenpide vaikuta mahdollisuuteen ehdottaa tällaista siirtoa. Lisäksi olisi säädettävä, että jollei kolmas maa reagoi väliaikaiseen toimenpiteeseen, komissio esittää ripeällä aikataululla kolmannen maan siirtämistä liitteeseen I.

– f alakohta:

Näitä menettelyitä sovelletaan silloin kun kolmas maa päättää luopua viisumivelvollisuudesta. Järjestely perustuu nykyisen mekanismin e ja f alakohtaan. Viisumipakon väliaikainen palauttaminen päättyy kuitenkin samana päivänä kuin kolmannen maan päätös viisumipakon poistamisesta tulee voimaan.

2 artikla

Ehdotuksen 2 artiklan tarkoituksena on osoittaa selkeästi, että mekanismia on sovellettava myös, jos tilanne todetaan asetuksen voimaantulon yhteydessä, niin että jäsenvaltioiden on ilmoitettava kaikista tapauksista, joissa yksi tai useampi liitteessä II mainittu kolmas maa ottaa käyttöön jonkin jäsenvaltion kansalaisia koskevan viisumipakon tai pitää sen voimassa. Samoin kuin viisumipakon käyttöönoton yhteydessä, myös viimeksi mainittuja tapauksia varten on vahvistettava tiukka määräaika, johon mennessä asianomaisen jäsenvaltion on ilmoitettava asiasta. Mekanismin eri vaiheita koskevia sääntöjä sovelletaan sekä viisumipakon käyttöönottoon että sen voimassa pitämiseen.

Viisumipakon voimassa pitämistä koskevaa tilannetta ei käsitellä 1 artiklassa, koska se on erityistilanne, joka tulee esiin vain tämän asetuksen voimaantulon yhteydessä. Kyseessä on siirtymävaiheen toimenpide, jota sovelletaan ainoastaan siirryttäessä nykyisestä järjestelmästä, jonka mukaan asianomainen jäsenvaltio voi valita, käynnistääkö se vastavuoroisuusmekanismin vai ei, uuteen järjestelmään, joka velvoittaa kunkin jäsenvaltion ilmoittamaan, jos jokin kolmas maa ottaa käyttöön sen kansalaisia koskevan viisumipakon. Viisumipakon voimassa pitämistä koskevaa tilannetta ei sen vuoksi ole aiheellista käsitellä asetuksessa (EY) N:o 539/2001, vaan asetus koskee yksinomaan niitä tulevia tilanteita, joissa kolmas maa ottaa käyttöön viisumipakon.

2004/0141 (CNS)

NEUVOSTON ASETUS

asetuksen (EY) N:o 539/2001 muuttamisesta vastavuoroisuusmekanismin osalta

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen ja erityisesti sen 62 artiklan 2 kohdan b alakohdan i luetelmakohdan,

ottaa huomioon komission ehdotuksen[2],

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon[3],

sekä katsoo seuraavaa:

(1) On käynyt ilmi, että mekanismi, josta säädetään luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske[4], 15 päivänä maaliskuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 1 artiklan 4 kohdassa, ei sovellu sellaisten vastavuoroisuuden puuttumista ilmentävien tilanteiden ratkaisemiseen, joissa jokin kyseisen asetuksen liitteessä II mainittu kolmas maa, jonka kansalaiset on vapautettu viisumipakosta, pitää voimassa tai ottaa käyttöön viisumipakon yhden tai useamman jäsenvaltion kansalaisten osalta. Solidaarisuus niitä jäsenvaltioita kohtaan, jotka joutuvat tällaiseen vastavuoroisuuden puuttumista ilmentävään tilanteeseen, edellyttää nykyisen mekanismin mukauttamista, jotta sen tehokkuus voitaisiin varmistaa.

(2) Tällaisten vastavuoroisuuden puuttumista ilmentävien tilanteiden vakavuuden vuoksi asianomaisen jäsenvaltion tai asianomaisten jäsenvaltioiden on ehdottomasti ilmoitettava niistä. Jotta kyseiset kolmannet maat vapauttaisivat uudelleen asianomaisten jäsenvaltioiden kansalaiset viisumipakosta, olisi säädettävä mekanismista, jossa yhdistyy tasoltaan ja intensiteetiltään erilaisia, nopeasti toteutettavissa olevia toimia. Komission olisi otettava virallisesti yhteyttä asianomaiseen kolmanteen maahan ja annettava neuvostolle kertomus, ja sillä on myös oltava mahdollisuus ehdottaa milloin vain neuvostolle väliaikaisen päätöksen tekemistä kyseisen kolmannen maan kansalaisia koskevan viisumipakon palauttamisesta. Tällaisen väliaikaisen päätöksen tekeminen ei saa estää mahdollisuutta siirtää kyseinen kolmas maa asetuksen (EY) N:o 539/2001 liitteeseen I. Olisi myös säädettävä ajallisesta yhteydestä väliaikaisen toimenpiteen voimaantulon ja kyseisen maan mahdollisen liitteeseen I siirtämisen välillä.

---

2 EUVL C […], […], s. […].
3 EUVL C […], […], s. […].
4 EUVL L 81, 21.3.2001, s. 1.

(3) Olisi säädettävä, että kun jokin kolmas maa päättää (uudelleen) vapauttaa yhden tai useamman jäsenvaltion kansalaiset viisumipakosta, neuvoston päätöksellä mahdollisesti käyttöön otetun väliaikaisen viisumipakon voimassaolo lakkaa ilman eri toimenpiteitä.

(4) Sen vuoksi on syytä muuttaa asetus (EY) N:o 539/2001.

(5) Olisi säädettävä siirtymäkauden järjestelystä sellaisten tapausten varalta, joissa asetuksen (EY) N:o 539/2001 liitteessä II mainittujen kolmansien maiden joillekin jäsenvaltioille asettama viisumipakko pysyy voimassa tämän asetuksen tullessa voimaan. Islannin ja Norjan kannalta tällä asetuksella kehitetään Schengenin säännöstön määräyksiä tietyistä Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyn sopimuksen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä 17 päivänä toukokuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/437/EY 1 artiklan B kohdassa tarkoitetulla alalla.

(6) Asetus (EY) N:o 539/2001 ei sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa eikä Irlantia. Sen vuoksi ne eivät osallistu tämän asetuksen antamiseen, asetus ei sido niitä eikä sitä sovelleta niihin.

(7) Tämä asetus kuuluu säädöksiin, jotka perustuvat Schengenin säännöstöön tai muutoin liittyvät siihen liittymissopimuksen 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa merkityksessä,

ON ANTANUT TÄMÄN ASETUKSEN:

1 artikla

Korvataan asetuksen (EY) N:o 539/2001 1 artiklan 4 kohta seuraavasti:

”4. Jos jokin liitteessä II mainittu kolmas maa ottaa käyttöön jonkin jäsenvaltion kansalaisia koskevan viisumipakon, sovelletaan seuraavia säännöksiä:

a) kymmenen päivän kuluessa siitä kun kyseinen kolmas maa on ilmoittanut viisumipakon käyttöönotosta tai alkanut soveltaa sitä, asianomainen jäsenvaltio ilmoittaa asiasta kirjallisesti komissiolle; ilmoitus julkaistaan *Euroopan unionin virallisen lehden* C-sarjassa;

b) komissio ottaa viipymättä virallisesti yhteyttä kyseisen kolmannen maan viranomaisiin viisumivapauden palauttamiseksi ja laatii asiasta kertomuksen neuvostolle viimeistään kuuden kuukauden kuluessa ilmoituksen julkaisemisesta;

c) komissio voi kertomuksensa päätelmien perusteella esittää neuvostolle ehdotuksen väliaikaisesta toimenpiteestä, jolla otetaan tilapäisesti uudelleen käyttöön kyseisen kolmannen maan kansalaisia koskeva viisumipakko; neuvosto päättää ehdotuksesta määräenemmistöllä kolmen kuukauden kuluessa;

d) komissio voi tehdä c alakohdassa tarkoitetun ehdotuksen antamatta ensin kertomusta, jos se katsoo sen perustelluksi; kyseiseen ehdotukseen sovelletaan c alakohdassa säädettyä menettelyä;

e) edellä c ja d alakohdassa tarkoitettu menettely ei estä komissiota tekemästä ehdotusta tämän asetuksen muuttamisesta kyseisen kolmannen maan siirtämiseksi liitteeseen I; jos c tai d alakohdassa tarkoitetusta väliaikaisesta toimenpiteestä on tehty päätös, komissio tekee ehdotuksen tämän asetuksen muuttamisesta kuuden kuukauden kuluessa väliaikaisen toimenpiteen voimaantulosta;

f) kun kolmas maa poistaa viisumipakon, jäsenvaltio ilmoittaa asiasta komissiolle. Ilmoitus julkaistaan *Euroopan unionin virallisen lehden* C-sarjassa. Viisumipakon väliaikaisesta uudelleen käyttöönottamisesta c alakohdan mukaisesti mahdollisesti tehdyn päätöksen voimassaolo päättyy ilman eri toimenpiteitä samana päivänä kuin kyseisen kolmannen maan päätös viisumipakon poistamisesta tulee voimaan.

2 artikla

Jos jokin asetuksen (EY) N:o 539/2001 liitteessä II mainittu kolmas maa vaatii jonkin jäsenvaltion kansalaisilta viisumin tämän asetuksen tullessa voimaan, näiden jäsenvaltioiden on ilmoitettava asiasta kirjallisesti komissiolle kymmenen päivän kuluessa asetuksen voimaantulosta. Ilmoitus julkaistaan *Euroopan unionin virallisen lehden* C-sarjassa.

Sovelletaan asetuksen (EY) N:o 539/2001, sellaisena kuin se on muutettuna tällä asetuksella, 1 artiklan 4 kohdan b–f alakohdan säännöksiä.

3 artikla

Tämä asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä.*

Tämä asetus on kaikilta osiltaan sitova ja sitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa Euroopan yhteisön perustamissopimuksen mukaisesti.

Tehty Brysselissä [...]

Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja