EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

17.12.2004

TYÖASIAKIRJA

ehdotuksesta neuvoston asetukseksi henkilöiden toimesta tapahtuvaa rajojen ylittämistä koskevasta yhteisön säännöstöstä:
Komission ehdotus

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Michael Cashman

Tämän työasiakirjan tavoitteena on tehdä yhteenveto komission laajasta ehdotuksesta niiden kahden työkokouksen pohjalta, jotka esittelijä järjesti yhdessä komission yksiköiden kanssa (osa I), ja tuoda valiokunnan keskusteltavaksi joitakin pääperiaatteita, joista saattaa myöhemmin muotoutua todellisia muutoksia (osa II). Asiakirjan lopussa esitellään työohjelma (osa III).

Osa I – komission ehdotus

Komission laajalla ja monitahoisella ehdotuksella on kaksi päätavoitetta: ensinnäkin olisi vahvistettava nykyistä Schengenin säännöstöä ulkorajojen ylittämistä koskevissa kysymyksissä, ja toiseksi samaista säännöstöä olisi kehitettävä edelleen erityisesti sisärajojen ylittämisen osalta. Euroopan parlamentti pääsee nyt ensimmäistä kertaa käsittelemään Schengen-yhteistyötä koko laajuudessaan sen jälkeen, kun asia sisällytettiin EU:n toiminta-alaan Amsterdamin sopimuksella[1].

Komission ehdotus perustuu EY:n perustamissopimuksen 62 artiklan 1 kohtaan (toimenpiteet, joilla 14 artiklan mukaisesti varmistetaan, ettei sisärajojen ylittämisen yhteydessä unionin tai kolmansien maiden kansalaisiin kohdisteta henkilötarkastuksia) ja 62 artiklan 2 kohdan a alakohtaan (jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämistä koskevat toimenpiteet, joilla vahvistetaan vaatimukset ja menettelyt, joita jäsenvaltioiden on noudatettava ulkorajoilla tapahtuvissa henkilötarkastuksissa). Eurooppa-neuvoston 5. marraskuuta 2004 hyväksymän ”Haagin ohjelman” mukaisesti näiden kahden oikeusperustan osalta aletaan toteuttaa yhteispäätösmenettelyä.

Ehdotuksen I osasto (yleiset säännökset) koostuu pääasiassa sarjasta määritelmiä, joista toiset ovat peräisin nykyisestä säännöstöstä ja toiset ovat uusia. Ulkorajoja koskeva II osasto on jaettu neljään lukuun: I luvussa käsitellään ulkorajojen ylittämistä ja edellytyksiä Schengen-alueelle pääsemiseksi, II luvussa käsitellään ulkorajojen valvontaa ja maahanpääsyn epäämistä, III luvussa käsitellään rajatarkastusresursseja ja jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja IV luvussa käsitellään joitakin erityistapauksissa sovellettavia erityismenettelyjä. Sisärajoja koskevassa III osastossa vahvistetaan sisärajoilla suoritettavien tarkastusten lakkauttaminen ja hahmotellaan, missä tapauksessa ja miten tarkastukset voidaan ottaa uudelleen käyttöön. Loppusäännökset sisältävän IV osaston jälkeisissä 13 liitteessä on eräitä yksityiskohtaisia säännöksiä, kuten luettelo virallisista rajanylityspaikoista ja maahantulon syiden todennäköisyyttä tai rajatarkastusten tehokasta suorittamistapaa koskevat asiakirjat. Komission ehdotuksen mukaan näitä liitteitä muutettaisiin komitologiamenettelyllä[2] sääntelymenettelyä käyttäen.

[1] Perustietoa Schengenin säännöstöstä on saatavilla: http://www.europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/freetravel/frontiers/fsj_freetravel_schengen_en.htm. Tietoa tietosuojasta ja Schengenin tietojärjestelmästä on saatavilla: http://www.schengen-jsa.dataprotection.org/.
[2] Päätös 1999/468/EY, EYVL L 184, 17.7.1999, s. 23.

Ulkorajat

Sen lisäksi, että selvennettiin lukuisia teknisiä kysymyksiä, keskusteltiin perusteellisemmin kahdesta aiheesta: väliaikaiset ulkorajat sekä tähän asetusehdotukseen vaikuttavat muut lainsäädäntöehdotukset.

Väliaikaiset ulkorajat:
Neuvotteluissa komission kanssa nostettiin esille kysymys väliaikaisia maaulkorajoja koskevista erityissäännöistä. Väliaikaisissa maaulkorajoissa on kyse yhtäältä rajoista kahden jäsenvaltion välillä, joista toinen soveltaa Schengenin säännöstöä täysimääräisesti mutta toinen ei vielä täysimääräisesti sovella sitä (esim. Saksan ja Puolan välinen raja), ja toisaalta rajoista kahden jäsenvaltion välillä, joista kumpikaan ei vielä sovella täysimääräisesti Schengenin säännöstöä (esim. Slovakian ja Unkarin välinen raja).[1]

Keskusteluissa korostettiin, ettei väliaikaisiin ulkorajoihin sovelleta periaatteessa mitään erityissääntöjä, jotka poikkeavat ulkorajoihin sovellettavista säännöistää. Asetusehdotuksen 15 artikla mahdollistaa kuitenkin ulkorajoilla suoritettavia tarkastuksia koskevien sääntöjen mukaiset asianosaisten jäsenvaltioiden yhteiset tarkastukset väliaikaisilla ulkorajoilla. Tämä määräys perustuu nykyiseen käytäntöön, jonka mukaan jäsenvaltioiden välillä suositaan kahdenvälisiä sopimuksia ”siten, että sama henkilö pysäytetään vain kerran sekä maahantulo- että maastapoistumistarkastuksen suorittamiseksi”[2] (yhden pysäytyksen periaate).

Schengenin säännöstön kaksivaiheisesta soveltamisesta seuraa myös se, että yhteinen käsikirja koskee uusia jäsenvaltioita ainoastaan ulkorajoja koskevilta osiltaan (II osasto liitteineen sekä I ja IV osaston asiaa koskevat osat) vaan ei sisärajoilla suoritettavien tarkastusten osalta (III osasto sekä I ja IV osaston asiaa koskevat osat).

Tähän asetusehdotukseen vaikuttavat lainsäädäntöehdotukset:
Koska komission ehdotus on hyvin kattava, siihen vaikuttavat useat muut säädösehdotukset. Tällä hetkellä neuvoston käsiteltävänä ovat

[1] Tämä määritelmä on otettu paikallista rajaliikennettä koskevasta komission ehdotuksesta (KOM(2003)0502), s. 15–16. Asiakirjassa kuvataan myös juridinen tilanne:
”Liittymissopimuksen 3 artiklan mukaan Schengenin säännöstön määräykset sekä kyseisessä artiklassa mainitussa liitteessä luetellut säädökset, jotka perustuvat tai muuten liittyvät Schengenin säännöstöön, sitovat uusia jäsenvaltioita ja niitä sovelletaan uusissa jäsenvaltioissa liittymisestä alkaen. Myös säädökset, joihin ei viitata liitteessä, sitovat uusia jäsenvaltioita liittymisestä alkaen, mutta niitä sovelletaan uusissa jäsenvaltioissa vasta kun asiasta on tehty erityinen neuvoston päätös kyseisen artiklan mukaisesti.
Tämä on ns. Schengenin säännöstön kaksivaiheinen täytäntöönpanomenettely. Sen mukaan osa Schengenin säännöstön määräyksistä sitoo uusia jäsenvaltioita ja niitä sovelletaan heti kun maat ovat liittyneet EU:hun, kun taas toiset (ne jotka liittyvät erottamattomasti sisärajoilla tehtävien tarkastusten poistamiseen) sitovat uusia jäsenvaltioita heti liittymisen jälkeen, mutta niitä sovelletaan vasta kun asiasta on tehty edellä mainittu erityinen neuvoston päätös.
Kyseisessä liittymissopimuksen liitteessä luetellaan ulkorajoja koskevat Schengenin säännöstön määräykset (Schengenin yleissopimuksen 3-8 artikla ja niiden täytäntöönpanoa koskevat päätökset, mm. yhteinen käsikirja), jotka sitovat uusia jäsenvaltioita ja joita sovelletaan näissä valtioissa heti liittymisen jälkeen.” (ibid., s. 8–9).
Yksi syy tämän menettelyn kaksivaiheisuuteen on tarve ensin kehittää toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmä. Katso KOM(2003)0771.
[2] Neuvoston asiakirja 15013/03, s. 4.

- Ehdotus neuvoston asetukseksi paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maaulkorajoilla ja ehdotus neuvoston asetukseksi paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden väliaikaisilla maaulkorajoilla (KOM(2003)0502 lopullinen)

  Keskustelun tämänhetkinen tilanne: keskusteluissa on edistytty, mutta 1.5.2004 jälkeisen muuttuneen oikeusperustan vuoksi komission on annettava kaksi uutta ehdotusta, joissa otetaan huomioon parlamentin uusi rooli (nämä kaksi ehdotusta hyväksytään osittain yhteispäätösmenettelyllä; Haagin ohjelman mukaisesti ehdotukset kuitenkin hyväksytään kokonaisuudessaan yhteispäätösmenettelyllä).

Säädös, jonka neuvosto hyväksyi ennen rajoja koskevan säännöstön hyväksymistä ja joka niin ollen sisällytettiin rajoja koskevaan säännöstöön, mutta julkaistiin vasta komission hyväksyttyä tämän säännöstön:

- Neuvoston päätös 2004/581/EY, tehty 29 päivänä huhtikuuta 2004, ulkoisilla rajanylityspaikoilla käytettävissä opasteissa käytettävien vähimmäismerkintöjen määrittämisestä (EUVL L 261, 6.8.2004, s. 119)

- Neuvoston päätös 2004/574/EY, tehty 29 päivänä huhtikuuta 2004, yhteisen käsikirjan muuttamisesta (*päätös koskee käännyttämistä koskevan yhtenäisen lomakkeen laatimista*), EUVL L 261, 6.8.2004, s. 36)

Säädös, jonka neuvosto hyväksyi sen jälkeen, kun komissio oli hyväksynyt rajoja koskevan säännöstön, ja joka on niin ollen sisällytettävä olennaisilta osiltaan tähän säännöstöön:

- Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta (EUVL L 349, 25.11.2004, s. 1)

- Neuvoston asetus (EY) N:o 2133/2004, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten velvollisuudesta leimata järjestelmällisesti kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjat heidän ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat sekä tämän vuoksi tapahtuvasta Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen määräysten ja yhteisen käsikirjan muuttamisesta (EUVL L 369, 16.12.2004, s. 5)