EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

VÄLIAIKAINEN
2005/0159(COD)

9.1.2006

***I
MIETINTÖLUONNOS

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yksinkertaistetun järjestelmän käyttöönotosta ulkorajoilla suoritettavissa henkilötarkastuksissa siten, että jäsenvaltiot hyväksyvät yksipuolisesti tietyt Sveitsin ja Liechtensteinin myöntämät oleskeluluvat alueidensa läpi tapahtuvaa kauttakulkua varten
(KOM(2005)0381 – C6-0254/2005 – 2005/0159(COD))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Michael Cashman

Lainsäädäntömenettelyistä käytettävät symbolit

*	Kuulemismenettely *yksinkertainen enemmistö*
**I	Yhteistoimintamenettely (ensimmäinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö*
**II	Yhteistoimintamenettely (toinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö yhteisen kannan hyväksymiseksi* *parlamentin jäsenten enemmistö yhteisen kannan hylkäämiseksi tai tarkistamiseksi*
***	Hyväksyntämenettely *parlamentin jäsenten enemmistö lukuun ottamatta EY-sopimuksen 105, 107, 161 ja 300 artiklassa ja EU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettuja tapauksia*
***I	Yhteispäätösmenettely (ensimmäinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö*
***II	Yhteispäätösmenettely (toinen käsittely) *yksinkertainen enemmistö yhteisen kannan hyväksymiseksi* *parlamentin jäsenten enemmistö yhteisen kannan hylkäämiseksi tai tarkistamiseksi*
***III	Yhteispäätösmenettely (kolmas käsittely) *yksinkertainen enemmistö yhteisen tekstin hyväksymiseksi*

(Ilmoitettu menettely perustuu komission esittämään oikeusperustaan.)

Tarkistukset säädösehdotukseen

Parlamentin tarkistukset merkitään ***lihavoidulla kursiivilla***. Pelkkää *kursivointia* käytetään kiinnittämään asiasta vastaavien yksiköiden huomio sellaisiin säädösehdotuksen osiin, jotka ehdotetaan korjattavaksi lopullisessa tekstissä (esimerkiksi selvästi virheelliset tai kyseisestä kieliversiosta pois jääneet kohdat). Korjausehdotusten hyväksymisestä päättävät asiasta vastaavat yksiköt.

SISÄLTÖ

Sivu

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI.5

PERUSTELUT.....7

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI

ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi yksinkertaistetun järjestelmän käyttöönotosta ulkorajoilla suoritettavissa henkilötarkastuksissa siten, että jäsenvaltiot hyväksyvät yksipuolisesti tietyt Sveitsin ja Liechtensteinin myöntämät oleskeluluvat alueidensa läpi tapahtuvaa kauttakulkua varten (KOM(2005)0381 – C6-0254/2005 – 2005/0159(COD))

(Yhteispäätösmenettely: ensimmäinen käsittely)

Euroopan parlamentti, joka

– ottaa huomioon komission ehdotuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle (KOM(2005)0381)[1],

– ottaa huomioon EY:n perustamissopimuksen 251 artiklan 2 kohdan ja 62 artiklan 2 kohdan a alakohdan, joiden mukaisesti komissio on antanut ehdotuksen Euroopan parlamentille (C6-0254/2005),

– ottaa huomioon työjärjestyksen 51 artiklan,

– ottaa huomioon kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan mietinnön (A6-0000/2006),

1. hyväksyy komission ehdotuksen sellaisena kuin se on tarkistettuna;

2. pyytää komissiota antamaan asian uudelleen Euroopan parlamentin käsiteltäväksi, jos se aikoo tehdä tähän ehdotukseen huomattavia muutoksia tai korvata sen toisella ehdotuksella;

3. kehottaa puhemiestä välittämään parlamentin kannan neuvostolle ja komissiolle.

Komission teksti	Parlamentin tarkistukset

Tarkistus 1
1 artiklan 1 a kohta (uusi)

	1 a. Tämän päätöksen täytäntöönpano ei vaikuta tarkastuksiin, jotka on kohdistettava ulkorajoilla henkilöihin henkilöiden toimesta tapahtuvaa rajojen ylittämistä koskevasta yhteisön säännöstöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o .../2006 6–13 artiklan, 18 ja 19

[1] Ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä.

artiklan mukaisesti.

Tarkistus 2
2 artiklan 1 a kohta (uusi)

Tässä päätöksessä luetaan "Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltavien jäsenvaltioiden" joukkoon myös kolmannet valtiot, jotka ovat liittyneet Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen ja jotka soveltavat säännöstöä täysimääräisesti.

Perustelu

Tällä tarkistuksella otetaan huomioon Islannin ja Norjan, Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen osallistuvien ja sitä täysimääräisesti soveltavien kolmansien maiden erityisasemat. Kyseisten valtioiden on yhtä lailla tunnustettava Sveitsin ja Liechtensteinin myöntämät oleskeluluvat.

PERUSTELUT

1. Ehdotuksen tausta

Voimassa olevassa Schengenin säännöstössä[1] määrätään yhdenmukaisen viisumin, pitkäaikaista oleskelua varten myönnettyjen viisumien ja Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltavien jäsenvaltioiden myöntämien oleskelulupien vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta lyhytaikaista oleskelua tai kauttakulkua varten. Tämä on alueen ilman sisäisiä rajoja luomisen tärkeimpiä periaatteita, joka mahdollistaa sen, että kolmannen maan kansalainen, jolla on Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltavan jäsenvaltion myöntämät tietyt asiakirjat, saapua yhteiselle alueelle ja/tai liikkua vapaasti siellä joutumatta täyttämään mitään muita vaatimuksia.

Mitä tulee Sveitsin ja Liechtensteinin myöntämiin oleskelulupiin, voimassa oleva Schengenin säännöstö ei anna Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltaville jäsenvaltioille mahdollisuutta hyväksyä niitä Schengenin alueen kautta kulkemista varten.

Uusien jäsenvaltioiden on lisäksi sovellettava asetusta (EY) N:o 539/2001[2] ja vaadittava kauttakulkuviisumia kyseisen asetuksen liitteessä 1 lueteltujen maiden (esimerkiksi Algeria, Tunisia, Marokko, Turkki, Serbia-Montenegro ja niin edelleen) kansalaisilta, vaikka näillä olisikin voimassa oleva Sveitsin/Liechtensteinin myöntämä oleskelulupa.

Käytännön esimerkki: Albanian kansalainen Kosovosta, jolle on myönnetty oleskelulupa Sveitsissä, haluaa matkustaa lomalla kotimaahansa. Hänen on kuljettava Italian ja Slovenian halki, joten hän tarvitsee sekä Schengen-kauttakulkuviisumin että viisumin Sloveniaa varten.

Sveitsi on kuitenkin tunnustanut vuodesta 2000 lähtien yksipuolisesti vanhojen Schengen-jäsenvaltioiden myöntämät oleskeluluvat kauttakulkua ja lyhytaikaista oleskelua varten ja valmistelee parhaillaan tarvittavaa lainsäädäntöä kyseisen tunnustamisen laajentamiseksi kaikkiin 25 jäsenvaltioon.

2. Ehdotuksen sisältö

Käsiteltävänä olevan ehdotuksen mukaan Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltavat jäsenvaltiot, mukaan lukien Schengenin säännöstöön liittyneet ja sitä täysimääräisesti soveltavat kolmannet maat (kuten Norja ja Islanti), voivat selkeyttää ulkorajoilla tapahtuvaa valvontaa tunnustamalla yksipuolisesti Sveitsin ja Liechtensteinin myöntämät oleskeluluvat niiden alueen kauttakulkua varten.

---

[1] Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta 19 päivänä kesäkuuta 1990 tehdyn yleissopimuksen, jäljempänä 'Schengenin yleissopimuksen', 10, 18 ja 21 artikla, jotka on vahvistettu asetuksen (EY) N:o 539/2001 2 artiklassa.

[2] Neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2001, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, EYVL L 81, 21.3.2001, s. 1, Asetus sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) N:o 851/2005 (EUVL L 141, 4.6.2005, s. 3).

Ehdotettu järjestelmä rajoittuu kauttakulkuun: sillä ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen myöntää toistuvaisviisumeja lyhytaikaista oleskelua varten.

Kauttakulun pituus saa olla enintään 5 vuorokautta, millä rajoituksella otetaan huomioon voimassa olevat yhteisessä konsuliohjeistossa vahvistetut kauttakulkuviisumeja koskevat määräykset sekä uusien jäsenvaltioiden maantieteellinen sijainti.

Ehdotettu järjestelmä on pakollinen Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltaville jäsenvaltioille, Norjalle ja Islannille ja vapaaehtoinen uusille jäsenvaltioille siirtymäkautena siihen saakka, kunnes ne liittyvät täysimääräisesti yhteiseen alueeseen, jolloin tunnustamista koskeva järjestelmä muuttuu pakolliseksi. Tämä ero on tarpeen, jotta uusille jäsenvaltioille ei asetettaisi lisää velvollisuuksia kyseisenä aikana. Uusilla jäsenvaltioilla on siihen saakka mahdollisuus joko ottaa uusi väline käyttöön tai jatkaa kansallisten viisumeiden myöntämistä, kuten liittymissopimuksessa on määrätty. Jotta järjestelmästä ei tulisi liian monimutkainen, mikäli uusi jäsenvaltio päättää alkaa soveltaa päätöstä, se ei voi tämän jälkeen enää sanoutua siitä irti.

Mikäli uusi jäsenvaltio päättää tulla mukaan järjestelmään, sen on ilmoitettava siitä komissiolle 10 työpäivän kuluessa tämän päätöksen voimaantulosta. Tämän jälkeen järjestelmään ei ole enää mahdollista liittyä.

Ehdotettu järjestelmä täyttää kiireellisen tarpeen, mutta kyse on ainoastaan siirtymäkauden ratkaisusta, koska Sveitsi liittyy piakkoin Schengen-alueeseen. Sveitsiläiset ovat hyväksyneet kansanäänestyksessä kesäkuussa 2005 Schengeniä ja Dublinia koskevat kahdenväliset sopimukset ja he vahvistivat ne syyskuussa 2005. Mitä Liechtensteiniin tulee, maalla on ollut avoin raja Sveitsin kanssa vuodesta 1923 lähtien samana vuonna tehdyn tullisopimuksen nojalla. Ruhtinaskunta on samoin käynnistänyt liittymistä Schengenin säännöstöön koskevat neuvottelut EU:n kanssa, jotta voidaan välttää valvonnan aloittaminen kyseisellä yhteisellä rajalla.

3. Seuraukset sopimukseen liitettyjen eri pöytäkirjojen kannalta

Ehdotus EP:n ja neuvoston päätökseksi siitä, että jäsenvaltiot hyväksyvät yksipuolisesti tietyt Sveitsin ja Liechtensteinin myöntämät oleskeluluvat kauttakulkuviisumeita vastaaviksi kuuluu EY:n perustamissopimuksen IV osaston soveltamisalan piiriin ja siksi siinä on otettava huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan, Irlannin ja Tanskan asemia koskevista pöytäkirjoista johtuva "vaihteleva geometria".

Yhdistynyt kuningaskunta ja Irlanti eivät osallistu tämän päätöksen hyväksymiseen, päätös ei sido niitä eikä sitä sovelleta niihin, koska maat eivät osallistu Schengenin säännöstön kehittämiseen.

Tanska
Koska tämä päätös liittyy Schengenin säännöstön kehittämiseen, Tanska päättää kuuden kuukauden sisällä, ottaako se sen osaksi kansallista lainsäädäntöään[1].

Norja ja Islanti
Neuvoston, Norjan ja Islannin välillä vuonna 1999 tehdyn ja kyseiset kaksi maata Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen liittävän sopimuksen mukaisesti Norja ja Islanti panevat täytäntöön ja soveltavat kaikkien niiden säädösten tai toimenpiteiden säännöksiä, joilla Schengenin koko säännöstöä muutetaan tai kehitetään[2].

Sopimuksen 4 artiklassa tarkoitetussa sekakomiteassa Norja ja Islanti voivat myös tehdä selkoa toimenpidettä koskevista ongelmistaan sekä tuoda esille näkemyksensä ongelmallisiksi kokemiensa säännösten kehittämiseen tai täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä.

4. Esittelijän kanta

Sisäisiin ja ulkoisiin rajoihin liittyvää EU:n yhteistä säännöstöä kehitetään parhaillaan laajamittaisesti. Nyt käsiteltävänä oleva ehdotus on tuorein lisä säännöstön jatkuvaan kehittämistyöhön. Muista vastaavista toimenpiteistä voidaan mainita vuoden 2004 direktiivi unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, Euroopan parlamentin ja neuvoston kesäkuussa 2005 hyväksymä Schengenin rajavalvontasäännöstö, kesäkuussa 2005 virallisesti toimintansa aloittanut rajavalvontavirasto sekä aivan hiljattain annettu asetus jäsenvaltioiden ulkomaarajoilla tapahtuvasta paikallisesta rajaliikenteestä.

Esittelijä suhtautuu myönteisesti tähän ehdotukseen, jolla pyritään ratkaisemaan ne vakavat ongelmat, jotka ovat aiheutuneet sen johdosta, että jäsenvaltiot eivät voi tunnustaa Sveitsin/Liechtensteinin niiden kolmansien maiden kansalaisille myöntämiä oleskelulupia, jotka on lueteltu asetuksen (EY) N:o 539/2001 liitteessä 1[3].

Sveitsissä ja Liechtensteinissä asuu suuri joukko lueteltu asetuksen (EY) N:o 539/2001 liitteessä 1 lueteltujen kolmansien maiden kansalaisia voimassa olevan oleskeluluvan turvin. Esimerkiksi Sveitsissä on karkeasti arvioiden puolitoista miljoonaa ulkomaalaista, joilla on laillinen oleskelulupa[4] ja Sveitsin ulkomaalaishallinnon keskusrekisterin huhtikuussa 2003 tekemän selvityksen mukaan kausittainen kauttakulku koskisi heistä 514 250:tä.

Nykytilanne rasittaa hallinnollisesti valtavasti jäsenvaltioiden konsulaatteja Sveitsissä ja Liechtensteinissä. Nämä konsulaatit vastaanottavat ennen lomakausia tuhansia viisumihakemuksia, jotka on käsiteltävä ripeästi. Esimerkiksi Italian konsulaatteihin on joskus

[1] EY:n perustamissopimukseen liitetyn Tanskan asemaa koskevan pöytäkirjan 5 artikla.
[2] Schengenin säännöstön sisällyttämistä koskevan pöytäkirjan 6 artiklan ensimmäisen kohdan mukainen sopimus, EYVL L 176, 10.7.1999, s. 35.
[3] Neuvoston asetus (EY) N:o 539/2001, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2001, luettelon vahvistamisesta kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, EYVL L 81, 21.3.2001, s. 1, Asetus sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna asetuksella (EY) N:o 851/2005 (EUVL L 141, 4.6.2005, s. 3).
[4] Liittovaltion maahanmuuttovirasto (Federal Office for Migration - FOM), joulukuu 2005.

tullut yli 300 000 hakemusta ja myös Itävallan, Ranskan, Unkarin ja Slovenian konsulaatit ovat ylikuormittuneet. Tilanne tuo mukanaan valtavasti kustannuksia ja edellyttää nykyaikaisia palveluita ja paljon henkilöstöä, mikä on erityisen raskasta maantieteellisesti pienille kauttakulkumaille.

Nykykäytäntö johtaa sitä paitsi perusteettomiin hallinnollisiin menettelyihin ja kuluihin kolmansien maiden kansalaisille heidän joutuessa kokoamaan hakemukseen tarvittavat asiakirjat, jonottamaan hyvin kauan suurlähetystöissä sekä kantamaan itse viisumin hinnasta ja muista asiaan liittyvistä kuluista (puhelinkulut, matkakulut kaupunkiin, jossa konsulaatti sijaitsee ja niin edelleen) johtuvat korkeat kustannukset. Kaikki nämä muodollisuudet voivat kestää viikkoja, jopa kuukausia ja voivat pakottaa hakijat ottamaan vapaata töistä, luopumaan matkasuunnitelmistaan ja voivat jopa estää heitä matkustamasta ulkomaille tapaamaan perheenjäseniään hätätapauksissa. Tällä järjestelmällä on selvästikin kielteisiä vaikutuksia perhe- ja kulttuurisiteiden kannalta, koska se voi heikentää Sveitsissä ja Liechtensteinissä asuvien kolmansien maiden kansalaisten mahdollisuuksia käydä kotimaassaan.

Tilannetta on entistäkin vaikeampi ymmärtää, kun otetaan huomioon, että asianomaiset henkilöt eivät muodosta minkäänlaista laittoman maahanmuuton riskiä tai mitään uhkaa yleiselle järjestykselle, koska Sveitsin/Liechtensteinin viranomaiset ovat tarkastaneet ja tutkineet heidät ennen oleskeluluvan myöntämistä. Ulkorajoilla on sitä paitsi edelleen tehtävä tarkastuksia henkilöiden toimesta tapahtuvaa rajojen ylittämistä koskevasta yhteisön säännöstöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (...) 6–13 ja 18–19 artiklan mukaisesti ja saman asetuksen 5 artiklan 1 kohdan nojalla henkilöiden on edelleen täytettävä seuraavat maahantulolle asetetut ehdot:

– hänellä on voimassa oleva, rajanylitykseen oikeuttava asiakirja tai asiakirjoja;
– hän esittää suunnitellun oleskelun tarkoituksen ja edellytykset osoittavat asiakirjat ja hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat;
– häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS);
– hänen ei katsota voivan vaarantaa minkään Schengen-jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita.

Kaikkien näiden syiden perusteella on välttämätöntä, että tämä päätös hyväksytään, jotta Schengenin säännöstöä täysimääräisesti soveltavat jäsenvaltiot ja uudet jäsenvaltiot voivat yksipuolisesti tunnustaa Sveitsin ja Liechtensteinin myöntämät oleskeluluvat niiden alueen kauttakulkua varten.