EUROOPAN PARLAMENTTI

2004 *2009*

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

VÄLIAIKAINEN
2006/0062(CNS)

5.12.2006

*****

MIETINTÖLUONNOS

ehdotuksesta neuvoston päätökseksi lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävien viisumien myöntämisen helpottamista koskevan sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation välillä
(KOM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta

Esittelijä: Maria da Assunção Esteves

Menettelyistä 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 teknisten yksiköiden huomio sellaisiin säädösehdotuksen osiin, jotka ehdotetaan korjattavaksi lopullisessa tekstissä (esimerkiksi selvästi virheelliset tai kyseisestä kieliversiosta pois jääneet kohdat). Korjausehdotusten hyväksymisestä päättävät asianomaiset tekniset yksiköt.

SISÄLTÖ

Sivu

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI.5

PERUSTELUT.....6

LUONNOS EUROOPAN PARLAMENTIN LAINSÄÄDÄNTÖPÄÄTÖSLAUSELMAKSI

ehdotuksesta neuvoston päätökseksi lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävien viisumien myöntämisen helpottamista koskevan sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation välillä
(KOM(2006)0188 – C6-0169/2006 – 2006/0062(CNS))

(Kuulemismenettely)

Euroopan parlamentti, joka

– ottaa huomioon ehdotuksen neuvoston päätökseksi (KOM(2006)0188)[1],

– ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 62 artiklan 2 kohdan b alakohdan i ja ii alakohdan ja 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan ensimmäisen virkkeen,

– ottaa huomioon Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan, jonka nojalla neuvosto kuuli Euroopan parlamenttia (C6-0169/2006),

– ottaa huomioon työjärjestyksen 51 artiklan ja 83 artiklan 7 kohdan,

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

1. hyväksyy sopimuksen tekemisen;

2. kehottaa puhemiestä välittämään parlamentin kannan neuvostolle ja komissiolle sekä jäsenvaltioiden ja Venäjän federaation hallituksille ja parlamenteille.

[1] Ei vielä julkaistu EUVL:ssä.

PERUSTELUT

1. Sopimus: tausta ja perustelut

1.1. Tausta

Lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävien viisumien myöntämisen helpottamista koskevan sopimuksen tekemisestä päätettiin Pietarin huippukokouksessa toukokuussa 2003, kun Venäjä ja EU päättivät tutkia viisumivapaan matkustamisen ehtoja pitkän aikavälin näkökulmasta. Huippukokouksessa molemmat osapuolet ilmaisivat päättäväisyytensä keskinäisten suhteiden vahvistamiseksi neljän yhteisen alueen perustamisen pohjalta. Yksi alueista on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden yhteinen alue. Neuvottelut Venäjän federaation kanssa viisumien myöntämisen helpottamisesta avattiin Brysselissä 20. ja 21. lokakuuta 2004. Neuvotteluja käytiin samanaikaisesti kuin neuvotteluja laittomien maahanmuuttajien takaisinottamista koskevasta sopimuksesta, josta oli neuvoteltu tammikuusta 2003 lähtien. Viisumeja ja takaisinottoa koskevien sopimusten tekeminen on varmasti yksi niistä harvoista edistysaskelista, joita on tähän mennessä otettu yhteisen alueen toteuttamiseksi. Kyseiset sopimukset parafoitiin virallisesti Moskovassa 4. huhtikuuta 2006. Koska viisumien myöntämisen helpottamista koskeva sopimus ja takaisinottosopimus liittyvät toisiinsa, ne pitäisi sekä allekirjoittaa että saattaa voimaan samaan aikaan. Sopimukset kertovat lähestymistavasta, joka perustuu vastavuoroiseen poliittiseen korvaukseen.

Tähän mennessä EU on käynnistänyt viisumien myöntämisen helpottamista koskevat neuvottelut Venäjän, Ukrainan, Marokon ja Kiinan kanssa. Neuvosto antoi 15. marraskuuta 2006 valtuudet neuvottelujen käynnistämiseksi Länsi-Balkanin maiden (Makedonian, Bosnia ja Hertsegovinan, Montenegron ja Serbian kanssa). Neuvottelut on määrä saada päätökseen kesäkuuhun 2007 mennessä. Sopimus Venäjän kanssa on määrä tehdä ensimmäiseksi. Kyseiset sopimukset liittyvät yleisesti strategiaan, jolla vahvistetaan yhteyksiä naapurimaihin (lukuun ottamatta Kiinaa, jonka osalta tavoitteet liittyvät matkailuun), ja niillä pyritään yhteisen eurooppalaisen alueen toteuttamiseen.

EU:n ja Venäjän väliset suhteet ovat kriittisessä vaiheessa. Uuden kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen aikaansaaminen vuoden 2007 jälkeen riippuu Venäjän ihmisoikeustilannetta koskevasta käsityksestä. Nykyinen – ei kovinkaan kunnianhimoinen – sopimus viisumien myöntämisen helpottamisesta on esimerkki pohjimmiltaan käytännöllisestä tavasta, jolla suhteet kehittyvät. EU:n ja Venäjän yhteistyökehys ei kuitenkaan voi toimia ilman ehdollisuusperiaatetta, joka on tunnusomainen naapuruuspolitiikalle ja joka käytännössä katsoen puuttui vuoden 1997 kumppanuus- ja yhteistyösopimuksesta. Kahden alueen välistä viisumivapaata matkustamista koskevaa pitkän aikavälin tavoitetta ei pidä toteuttaa varmistamatta, että sopimusosapuolet noudattavat demokraattisen valtion perussääntöjä, joita hallitsee oikeusvaltioperiaate.

1.2. Perustelut

Sopimus viisumien myöntämisen helpottamisesta Euroopan yhteisön ja Venäjän federaation välillä edistää kansalaisten matkailua ja kansojen välisiä yhteyksiä. Se on käytännön tulos yhteistyö- ja naapuruuspolitiikasta, joka juontaa juurensa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden yhteistä eurooppalaista aluetta koskevasta hankkeesta.

Tavoitteena on vähentää byrokratiaa ja helpottaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnettävien viisumien myöntämistä tietyille Euroopan unionin ja Venäjän federaation kansalaisryhmille (läheiset sukulaiset, liikemiehet, virallisten valtuuskuntien jäsenet, opiskelijat, tiede-, kulttuuri- ja urheilutapahtumien osallistujat, toimittajat, sotilas- ja siviilihautausmailla vierailevat henkilöt ja kuljettajat, jotka kuljettavat kansainvälistä rahtia, sekä matkustajien kuljetuspalvelut).

Sopimus on arvokas pääasiassa siksi, että se avaa tien tiiviimmällä viestinnälle Euroopan unionin ja Venäjän federaation välillä, edistää kulttuurien kohtaamista ja auttaa muodostamaan laajemman Euroopan. Se edistää luottamusta ja vuoropuhelua sekä entistä inhimillisempää ja tiiviimpää kanssakäymistä kyseisten kahden alueen välillä.

2. Euroopan parlamentin asema

On käsittämätöntä, että Euroopan parlamentilla olisi vain tarkkailijan asema kansainvälisten sopimusten tekemisessä. Itse asiassa parlamenttia kuullaan vasta sitten, kun ei ole enää mahdollista muuttaa sopimuksen sisältöä tai estää sen tekemistä. On totta, että Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 300 artiklan mukaan parlamenttia on vain kuultava tämänkaltaisissa asioissa. Neuvoston ja komission olisi kuitenkin annettava parlamentille säännöllisesti tietoa neuvottelujen alusta alkaen: Velvollisuus tehdä aitoa yhteistyötä (perustamissopimuksen 10 artikla) pätee sekä jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten välisiin suhteisiin että itse yhteisön toimielinten välisiin suhteisiin. Parlamentti kehottaa neuvostoa ja komissiota täyttämään jatkossakin tämän tiedotusta koskevan velvollisuuden aina, kun EU tekee sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa.

Euroopan parlamentti on tyytyväinen tulevaan *yhteisön viisumisäännöstöön* (ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, KOM(2006)0403), joka kuuluu yhteispäätösmenettelyn piiriin ja jonka perusperiaatteita on noudatettava kaikissa viisumien myöntämisen helpottamista koskevissa erityissopimuksissa.

Kansainväliset sopimukset ja monimutkainen maahanmuuttokysymys, jota kyseisissä sopimuksissa käsitellään, vaativat demokraattista perustaa EU:n päätöksenteolta. Perustuslakisopimus tuo EU:n ulkopolitiikkaan tarvittavaa yksimielisyyttä, yhtenäisyyttä ja parlamentaarista päätösvaltaa.

3. Taustatilanne ja ongelmat

3.1. Jotta viisumien myöntämisen helpottaminen onnistuisi, on luotava aidot vastavuoroisuuden edellytykset. Euroopan parlamentti ilmaisee huolensa kyseisten edellytysten varmistamisesta sopimuksessa.

3.1.2. Euroopan parlamentti muistuttaa monimutkaisista pakollisista rekisteröintimenettelyistä, jotka koskevat kaikkia Venäjän viisumeita ja jotka vaikeuttavat matkustamista Venäjälle ja Venäjällä. Parlamentti kehottaa Venäjän ja EU:n oikeus- ja sisäministereitä ponnistelemaan edelleen tasapainon ja vastavuoroisuuden takaamiseksi ja tiedottamaan parlamentille tehdyistä aloitteista ja tapahtuneesta kehityksestä. Viisumien myöntämisen helpottamista koskeva sopimus ei tarjoa todellista hyötyä niin kauan, kun Venäjän viranomaiset säilyttävät nykyiset monimutkaiset rekisteröintimenettelyt.

Puheenjohtajavaltio Itävalta ilmoitti Euroopan parlamentille käynnissä olevista neuvotteluista, joilla pyritään yksinkertaistamiseen ja myös Venäjän federaation lainsäädännön tarkistamiseen, mutta parlamentti ei tiedä vielä mistään käytännön tuloksista. Komission ja neuvoston on kerrottava parlamentille säännöllisesti saavutetusta edistyksestä.

3.1.3. Euroopan parlamentti pitää sopimattomana sitä, että matkustamiseen tietyille Venäjän alueille, kuten Tšetšenian tasavaltaan ja osiin Itä-Venäjää ja Siperiaa, olisi saatava ylimääräinen lupa tai maksettava lisämaksu, vaikka Schengenin yhteisön viisumi sallii rajoittamattoman matkustamisen; parlamentti korostaa tarvetta vauhdittaa osapuolten välisiä neuvotteluja, jotta toimittajien ja kansalaisjärjestöjen edustajien pääsyä Tšetšenian tasavaltaan voidaan helpottaa. Parlamentti panee merkille toimittajien, pappien, ulkomaisten lähetystyöntekijöiden ja kansalaisjärjestöjen edustajien viime vuosina Venäjän viisumien saamisessa ja uusimisessa kohtaamat vaikeudet; parlamentti toivoo, että sopimus lopettaa voimaan tullessaan kyseiset vaikeudet.

3.1.4. Euroopan parlamentti ehdottaa, että kutsuja koskeva sääntö matkustettaessa Euroopan unionista Venäjälle olisi kyseenalaistettava ja että se olisi kyseenalaistettava myös niiden EU:n jäsenvaltioiden osalta, jotka poikkeuksellisesti soveltavat tätä sääntöä. Kutsut eivät tuo mitään lisäarvoa matkustamiseen, ja ne edistävät korruptiota. Parlamentti huomauttaa myös, ettei ole mitään järkeä olla sisällyttämättä sopimukseen matkailijoita, joilla on puhdas viisumeita koskeva menneisyys.

3.1.5. Euroopan parlamentti pahoittelee, että sopimuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohta – toistuvaisviisumien myöntäminen – ei sisällä Euroopan parlamentin jäseniä, joiden asema perustamissopimuksissa takaa heille saman etuoikeuden ja koskemattomuuden kuin kansallisten parlamenttien jäsenille. Parlamentti pahoittelee myös, että 11 artikla – diplomaattipassit – ei sisällä Euroopan unionin kulkulupaa, jollainen Euroopan parlamentin jäsenillä on.

3.1.6. Euroopan unionin olisi tiivistettävä vuoropuheluaan Venäjän kanssa Venäjän viisumipolitiikan sopeuttamiseksi Euroopan unionin viisumipolitiikkaan. Parlamentti kehottaa komissiota tarjoamaan tarvittavaa asiantuntemusta Venäjän viranomaisille, niin että Venäjä voi saavuttaa todelliset vastavuoroisuuden edellytykset viisumien käsittelyssä.

3.2. Viisumien myöntämisen helpottamista koskeva EU:n politiikka, jolla pyritään edistämään viestintää naapuruussuhteissa ja poistamaan esteitä kolmansien maiden kansalaisten pääsyltä unioniin, voi olla johdonmukaista politiikkaa vain, jos otetaan huomioon sekä sisäiset että ulkoiset tekijät. Parlamentti huomauttaa, että yhteisön viisumisäännöstön käyttöönotto on erittäin myönteistä tässä yhteydessä. Tämä säännöstö ei koske Venäjän kanssa tehtävää viisumien myöntämisen helpottamista koskevaa sopimusta.

On tärkeää, että kun tehdään kansainvälisiä sopimuksia, komission ja neuvoston olisi otettava huomioon sekä yhteisön voimassa oleva että valmisteilla oleva lainsäädäntö.

3.2.1. Euroopan parlamentti muistuttaa, että Coreper hyväksyi 20. joulukuuta 2005 EU:n viisumipolitiikkaa koskevan yhteisen lähestymistavan, jossa määritellään kriteerit viisumien myöntämisen helpottamista koskevien sopimusten tekemiselle, kuten ulkopoliittiset tavoitteet, aikaisemmin tehdyt sopimukset takaisinotosta, olemassa olevien kahdenvälisten sopimusten täytäntöönpano, turvallisuusasiat ja maahanmuuttovirrat. Parlamentilla ei ole tietoa, tekivätkö komissio ja neuvosto tällaisen arvioinnin EU:n ja Venäjän sopimuksen tapauksessa. Siksi parlamentti pyytää komissiota kertomaan sopimuksen tekemiseksi tehdyn arvioinnin tuloksista. Parlamentti huomauttaa myös, että sille on kerrottava tästä arvioinnista tulevien EU:n ja kolmansien maiden välisten viisumien myöntämisen helpottamista koskevien sopimusten varalta.

3.3. Ehdollisuuden on oltava viisumeja koskevan EU:n ulkopolitiikan kulmakivi.

3.3.1. Euroopan unionin Venäjän suhteisiin olisi sovellettava ehdollisuusperiaatetta, samoin kuin Euroopan naapuruuspolitiikkaan. Tämän periaatteen mukaan viisumien myöntämistä ei voida helpottaa tai viisumivapaata matkailua toteuttaa noudattamatta demokratian ja oikeusvaltion periaatteita.

3.3.2. Vastoin parlamentin viimeisintä kantaa, joka koskee neuvotteluja kansainvälisistä sopimuksista ja niiden tekemistä kolmansien valtioiden kanssa, Venäjän kanssa tehtävä takaisinottosopimus ei sisällä vastavuoroista ihmisoikeus- ja demokratialauseketta, jonka rikkominen voisi johtaa sopimuksen keskeyttämiseen tai jopa sen päättymiseen.

Parlamentti huomauttaa, että *ihmisoikeus- ja demokratialausekkeesta Euroopan unionin sopimuksissa* (2005/2057(INI)) annetun *päätöslauselman* 8 kohdassa parlamentti kehottaa ”laajentamaan ihmisoikeus- ja demokratialausekkeen käytön kaikkiin Euroopan unionin ja kolmansien maiden välisiin uusiin sopimuksiin, olipa kyse teollisuusmaista tai kehitysmaista, ja alakohtaisiin sopimuksiin, kuten kalastusta, maataloutta, tekstiilejä, kauppaa ja teknistä tai taloudellista tukea koskeviin sopimuksiin, samansuuntaisesti kuin AKT-maiden kanssa on toimittu”.

3.3.3. Euroopan unionin ja Venäjän välisen viisumivapaan matkailun pitkän aikavälin tavoitteena on myös noudattaa samaa ehdollisuusperiaatetta, joka sisältyy EU:n ja kolmansien maiden välisiin naapuruussopimuksiin. Vaikka Venäjä ei ole osa tätä

politiikkaa, komissio on jo todennut *tiedonannossaan suhteista Venäjään* (KOM(2004)0106), että toimintaohjelman ”tulisi olla yhdenmukainen EU:n naapuruuspolitiikan kanssa ja kattaa EU:n ja Venäjän molemminpuolisiin etuihin kuuluvan politiikan osa-alueet”.

Sama periaate on kirjattu neuvoston asetukseen (EY) N:o 539/2001, jossa ehdotetaan alueelliseen yhtenäisyyteen perustuvaa menetelmää EU:n ja kolmansien maiden välistä viisumivapaata matkailua koskevaan politiikkaan.