



**Bryssel, 23. toukokuuta 2018
(OR. en)**

9043/18

LIMITE

**VISA 119
MIGR 65
COMIX 261
CODEC 785**

**Toimielinten välinen asia:
2018/0061 (COD)**

ILMOITUS

Lähtettäjä:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto / Sekakomitea (EU–Islanti–Norja–Sveitsi–Liechtenstein-sekakomitea)
Asia:	Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi yhteisön viisumisäännösten laatimisesta annetun asetuksen (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö) muuttamisesta

Johdanto

1. Komissio toimitti 14. maaliskuuta 2018 lainsäädäntöehdotuksen yhteisön viisumisäännösten laatimisesta annetun asetuksen (EY) N:o 810/2009 (viisumisäännöstö) muuttamisesta (7173/18).
2. Puheenjohtajavaltio Bulgaria aloitti pian tämän jälkeen tekstin tarkastelun neuvoston valmisteluelimissä. Viidessä viisumityöryhmän kokouksessa keskityttiin lähes kokonaan sekä ehdotuksen että puheenjohtajavaltion esittämien useiden kompromissiehdotusten¹ käsittelyyn ottaen huomioon valtuuskuntien esittämät suulliset ja kirjalliset huomautukset.
3. Poliittisella tasolla, sekä pysyvien edustajien komiteassa (28. maaliskuuta 2018) että maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa (SCIFA, 16. toukokuuta 2018), käytiin periaatekeskusteluja, jotta edellä mainitulle työryhmälle voitaisiin antaa ohjeistusta tietyistä poliittisesti arkaluonteisista kysymyksistä.

¹ 7981/18, 8475/18 ja 8800/18.

4. Nykyisellä puheenjohtajakaudella on edistytty merkittävästi monissa ehdotuksen teknisissä näkökohdissa. Näitä ovat esimerkiksi viisumimaksujen määrä, tietyt edustusjärjestelyjen osa-alueet, viisumien myöntämismenettelyt ja -edellytykset, niiden jäsenvaltioiden määrittäminen, jotka ovat toimivaltaisia tutkimaan hakemuksen ja tekemään siitä päätöksen, toistuvaisviisumien myöntäminen ja yhteistyö ulkoisten palveluntarjoajien kanssa.
5. Yksi komission ehdotuksen keskeisistä näkökohdista, joka koskee yhteyttä viisumipolitiikan ja takaisinoton välillä, on tässä vaiheessa ratkaisematta, ja jotta asiaan löydetäisiin ratkaisu ja siitä päästäisiin yhteisymmärrykseen, tarvittaisiin lisää poliittista ohjausta.
6. Komissio ehdottaa, että luotaisiin uusi mekanismi, jonka avulla viisumihakemusten käsittelyssä voitaisiin siirtyä noudattamaan tiukempia ehtoja, jos kolmas maa ei tee riittävää yhteistyötä laittomien muuttajien takaisinotossa. Ehdotus kyseisen yhteyden kodifioinnista viisumisäännöstöön oli keskustelun aiheena jo vuonna 2015 (viisumisäännöston uudelleenlaatimisen yhteydessä), ja se mainittiin erikseen oikeus- ja sisäasioiden päätelmissä 8. kesäkuuta 2017.
7. Tällä hetkellä erityisten toimenpiteiden hyväksyminen viisumipolitiikan yhteydessä noudattaen kaikilta osin viisumisäännöston säännöksiä, jos yhteistyöstä kieltäydytään palauttamisten alalla, on mahdollista jäsenvaltioiden hallitusten edustajien ja assosioituneiden valtioiden hallitusten edustajien toukokuussa 2017 hyväksymän ns. välinevalikoiman pohjalta (9880/17 RESTREINT UE/EU RESTRICTED). Ensimmäinen testi prosessin käynnistämiseksi toteutettiin Bangladeshin kanssa (jossa viisumitoimenpiteiden soveltamista pidettiin lopulta tarpeettomana), ja se osoitti, että mekanismilla oli myönteinen ennaltaehkäisevä vaikutus.
8. Valtuuskunnat kannattivat pysyvien edustajien komitean kokouksessa 28. maaliskuuta 2018 laajalti periaatetta, jonka mukaan yhteys kodifioitaisiin säädökseen (eli viisumisäännöstöön), jotta oikeusvarmuus ja avoimuus voitaisiin varmistaa. Samassa yhteydessä useat valtuuskunnat esittivät huolensa kahdesta komission ehdotukseen liittyvästä kysymyksestä: 1) indikaattorit, joita käytetään arvioitaessa takaisinottoa koskevan yhteistyön tasoa kolmansien maiden kanssa, eivät olleet riittävän yksityiskohtaisia, ja 2) päätöksentekoprosessissa ei otettu asianmukaisesti huomioon sitä, että päätös käyttää viisumipolitiikkaa vaikuttavana välineenä oli luonteeltaan poliittinen.

9. Ranskan ja Saksan valtuuskunnat esittivät ehdotuksen teknisen tarkastelun aikana näkemyksensä (8526/1/18 REV 1), jossa ehdotettiin vaihtoehtoista toimintamallia (positiivisten kannustimien lisääminen) sekä siltä osin, miten viisumeja käytetään parempien tulosten saavuttamiseksi laittomien muuttajien palautuksissa, että viisumisäännöstöön lisättävän uuden mekanismin toiminnan osalta.
10. Vaikka kodifioinnin periaatetta ei kyseenalaistettu, seuraavaa neljää kysymystä olisi käsiteltävä tarkemmin, jotta kyseisestä ehdotuksen keskeisestä säännöksestä päästäisiin hyväksyttävään kompromissiin: 1) noudatettava toimintamalli (eli olisiko pyrittävä vain negatiivisiin kannustimiin vai positiivisten ja negatiivisten kannustimien yhdistelmään), 2) indikaattorit, joita käytetään kolmannen maan tekemän yhteistyön asteen arvioimiseksi, 3) käynnistysmekanismi ja 4) päätöksentekoprosessi.

Toimintamalli

11. Komission ehdotukseen kuuluu negatiivinen kannustin siten, että niiden kolmansien maiden kansalaisiin, jotka eivät tee tyydyttävää yhteistyötä takaisinotossa, sovellettaisiin tiukempia ehtoja viisumihakemusten käsittelyssä, mutta Ranska ja Saksa pitivät parempana positiivisen ja negatiivisen toimintamallin yhdistelmää, jolloin yhteistyöhaluisten kolmansien maiden kansalaisille myönnettäisiin lisää viisumikannustimia, kun taas yhteistyöhaluttomien maiden kansalaiset eivät voisi hyötyä tietyistä viisumisäännöstöön kuuluvista helpotuksista ja heihin sovellettaisiin tiukempia ehtoja viisumihakemusten käsittelyssä. Ranskan ja Saksan ehdotuksen keskeisenä periaatteena on, että viisumipolitiikkaa tulisi käyttää myös positiivisena välineenä, jonka avulla kolmansia maita kannustettaisiin tekemään enemmän yhteistyötä palautusten alalla, eikä vain rankaisuvälineenä puutteellisen yhteistyön vuoksi.

12. Viisumityöryhmässä (8. toukokuuta 2018) ja SCIFA:ssa (16. toukokuuta 2018) käydyn keskustelun aikana muutamat valtuuskunnat myönsivät, että yhdistetyssä toimintamallissa oli tiettyä lisäarvoa ja että jos positiivisten ja negatiivisten kannustimien välille löydetäisiin oikea tasapaino, se voisi tosiaan rikastuttaa viisumipolitiikan tarjoamaa välinevalikoimaa. Useat valtuuskunnat olivat kuitenkin epäileviä ja korostivat, että viisumisäännöstöön kuuluvat helpotukset tarjosivat jo positiivisia kannustimia, sekä toivat esille riskin viisumihelpotussopimusten (jotka allekirjoitetaan usein vastineeksi takaisinottosopimuksista) lisäarvon heikentymisestä. Tällä olisi syrjivä vaikutus kolmansiin maihin, joiden kanssa palautusongelmat eivät ole merkityksellisiä tai joiden kanssa yhteistyö on aina ollut asianmukaista ja jotka eivät saisi mitään helpotuksia, koska yhteistyön tasossa ei havaittaisi parantumista. Lisäksi ”palkintoja” olisi vaikea ottaa pois, kun ne kerran on myönnetty, erilaisten luettelujen operatiivinen hallinnointi olisi monimutkaista ja uhkana olisi jäsenvaltioiden ja niiden konsulaattien hallinnollisen taakan kasvaminen sekä vaikutus jäsenvaltioiden talouteen, jos viisumimaksuja alennettaisiin suuressa osassa kolmansia maita.

Edellä esitetyn perusteella pysyvien edustajien komiteaa ja neuvostoa pyydetään ilmoittamaan, mikä toimintamalli olisi suositeltavin:

- komission ehdottama negatiivisten kannustimien toimintamalli vai
- Ranskan ja Saksan ehdottama positiivisten ja negatiivisten kannustimien yhdistelmä.

Indikaattorit (25 a artiklan 2 kohta)

13. Komission ehdotuksessa esitetään kolme indikaattoria, joiden perusteella kolmannen maan tekemän yhteistyön astetta tulisi arvioida:
- a) palauttamista koskevien päätösten määrä;
 - b) tosiasiallisten palautusten määrä prosentteina kyseisen kolmannen maan kansalaisista tehtyjen palauttamispäätösten määrästä;
 - c) kyseisen kolmannen maan hyväksymien takaisinottopyyntöjen määrän suhde prosentteina sille esitettyjen pyyntöjen määrään.

Komission mielestä indikaattoreiden tulisi olla mahdollisimman objektiivisia, ja niiden tulisi koskea aloja, joista on saatavilla riittävästi tietoa.

14. Kotouttamis-, maahanmuutto- ja maastapoistamistyöryhmä (maastapoistaminen) käsitteli asiaa 26. huhtikuuta 2018 pidetyssä kokouksessaan, johon oli kutsuttu viisumialan asiantuntijoita. Useat valtuuskunnat katsoivat, että uusia indikaattoreita olisi otettava käyttöön, erityisesti kolmansien maiden palautus- ja takaisinottoasioissa tarjoaman käytännön yhteistyön osalta. Puheenjohtajavaltio esitti 7. ja 8. toukokuuta 2018 viisumityöryhmälle mahdollisen kompromissin (WK 5343/2018) tämän pohjalta. Kompromissiin on lisätty neljäs indikaattori, jonka osalta esitetään useita osatekijöitä (luettelo ei ole kattava):
- d) käytännön yhteistyön taso palautuksia koskevassa yhteistyössä palauttamismenettelyn eri vaiheissa, esimerkiksi:
 - i. jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden tunnistamisessa tarjottu apu ja matkustusasiakirjojen ripeä myöntäminen;
 - ii. EU:n matkustusasiakirjan hyväksyminen;
 - iii. tilauslentojen hyväksyminen;
 - iv. yhteisten palautusoperaatioiden hyväksyminen.
15. On pantava merkille, että nämä indikaattorit koskevat pakkotoimin tapahtuvaa palauttamista, koska nykyisin saatavilla olevat EU:n tiedot kattavat vain tämän ryhmän. On vaikeaa määrittää, minkälaista yhteistyötä kolmannen maan odotetaan tarjoavan vapaaehtoisen paluun yhteydessä.
16. Ottaen huomioon, että puheenjohtajavaltion kompromissiehdotus perustui pitkälti ns. pysyvien edustajien komitean välinevalikoimassa jo olevaan indikaattoriluetteloon, se sai paljon kannatusta edellä mainitussa viisumityöryhmän kokouksessa.

Edellä esitetyn perusteella pysyvien edustajien komiteaa ja neuvostoa pyydetään vahvistamaan, onko puheenjohtajavaltion kompromissiehdotus (WK 5343/2018) hyväksyttävä.

Käynnistysmekanismi (25 a artiklan 2, 3 ja 4 kohta)

17. Viisumien hyödyntämiseen johtavan mekanismin käynnistäminen on tärkeä osa ehdotusta. Puheenjohtajavaltio katsoo, että sen olisi samanaikaisesti 1) mahdollistettava nopea reagointi tilanteessa, jossa yhteistyön taso yhtäkkiä heikentyy (tai parantuu riippuen siitä, mikä on tämän ilmoituksen ensimmäiseen kysymykseen annettu vastaus), 2) oltava toimintakykyinen eli mahdollistettava mekanismin tosiasiallinen käyttö ei-toivottujen pattitilanteiden välttämiseksi ja 3) otettava huomioon (arkaluonteisen) päätöksen poliittinen luonne ilman, että päätös tehdään automaattisesti.
18. Komission ehdotuksessa komission mahdollinen päätös tietyn kolmannen maan puutteellisesta yhteistyöstä ja viisumitoimenpiteiden hyväksymisestä (5 kohta) voidaan käynnistää kahdella tavalla: komission (säännöllisesti) laatimalla arviolla maan yhteistyön tasosta (2 kohta) tai jäsenvaltion ilmoituksen perusteella (3 kohta), jota komissio on velvollinen tarkastelemaan kuukauden kuluessa (4 kohta). Komissio on kuitenkin tässä järjestelmässä edelleen vapaa ehdottamaan tai olemaan ehdottamatta täytäntöönpanosäädöstä komiteamenettelyn yhteydessä riippuen siitä, mikä on sen oma arvio jäsenvaltion tai jäsenvaltioiden ilmoituksesta sekä sen säännöllisesti laatima arvio takaisinottoa koskevasta kolmansien maiden yhteistyöstä asiaankuuluvien indikaattoreiden perusteella.
19. Ranskan ja Saksan esityksessä ehdotetaan kehittyneempää käynnistysmekanismia, joka pohjautuu laajalti niin sanottuun keskeyttämismekanismiin², jossa jäsenvaltioiden asemaa on parannettu siten, että jäsenvaltiot antavat poliittista ohjausta komissiolle viisumitoimenpiteiden hyväksymisen ja niiden suunnittelun asianmukaisuudesta. Tässä rakenteessa ehdotetaan kahden käynnistysvaihtoehdon (komission oma arvio tai jäsenvaltion ilmoitus) lisäksi kolmatta: jos jäsenvaltioiden yksinkertainen enemmistö ilmoittaa komissiolle jatkuvasta ongelmasta (tai merkittävästä parannuksesta) vuoden aikana, komissio olisi velvollinen antamaan täytäntöönpanosäädöksen kolmen kuukauden kuluessa ottaen huomioon korkealla tasolla neuvostossa käydyn keskustelun.

² Asetus (EU) N:o 2017/371, annettu 1 päivänä maaliskuuta 2017, luettelon vahvistamisesta niistä kolmansista maista, joiden kansalaisilla on oltava viisumi ulkorajoja ylittäessään, ja niistä kolmansista maista, joiden kansalaisia tämä vaatimus ei koske, annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 muuttamisesta (keskeyttämismekanismin tarkistus), EUVL L 61, 8.3.2017, s. 1.

20. Kynnys käynnistää mekanismi jäsenvaltioiden yksinkertaisella enemmistöllä, kuten asetuksen (EY) N:o 539/2001 mukainen keskeyttämismekanismi, merkitsee riittävän kriittistä massaa, jotta komissio voidaan velvoittaa aloittamaan prosessi ottaen huomioon, että perinteisiä äänestysääntöjä olisi tällöin sovellettava kaikkiin toimenpiteisiin, joita saatetaan hyväksyä seuraavassa vaiheessa.

Ottaen huomioon edellä esitetyt kaksi vaihtoehtoa pysyvien edustajien komiteaa ja neuvostoa pyydetään ilmoittamaan, puoltavatko ne Ranskan ja Saksan ehdotuksen lisäämistä komission ehdottamaan käynnistysmekanismiin, jolloin jäsenvaltioiden yksinkertainen enemmistö voisi velvoittaa komission hyväksymään täytäntöönpanosäädöksen.

Päätöksentekoprosessi (25 a artiklan 5 kohta)

21. Sekä komission ehdotuksessa että Ranskan ja Saksan asiakirjassa vahvistetaan, että kaikki toimenpiteet, joiden kohteena ovat kolmannen maan kansalaiset (tai kansalaisten ryhmä) hyväksytään komission täytäntöönpanosäädöksellä (joskin Ranskan ja Saksan asiakirjassa jäsenvaltioiden asemaa on parannettu siten, että jäsenvaltioiden yksinkertainen enemmistö tekee neuvostossa käydyn alustavan keskustelun pohjalta ilmoituksen, joka komission tulisi ottaa huomioon täytäntöönpanosäädöstä esittäessään). Tässä yhteydessä on huomattava, että viisumityöryhmälle toimitetussa puheenjohtajavaltion tarkistetussa tekstissä (8800/18) viisumisäännösten 52 artiklan 2 kohtaan lisättiin lausunnon antamatta jättämistä koskeva lauseke, joten jos viisumikomiteassa ei saada aikaan määräenemmistöä, komissio ei voisi antaa täytäntöönpanosäädöstä.
22. Sekä Ranskan ja Saksan asiakirjassa että viisumityöryhmässä 18. toukokuuta 2018 käydyssä keskustelussa mainittu SEUT 291 artiklan 2 kohdan mukainen vaihtoehto siitä, että neuvosto antaa täytäntöönpanosäädöksen, toistettiin kuitenkin puheenjohtajavaltion asiakirjassa (9139/18) ja sitä tarkennettiin lisää.

Edellä esitetyn perusteella ja ottaen huomioon asian arkaluonteisuus ehdotuksesta käytävissä tulevista toimielinten välisissä neuvotteluissa sekä muissa säädöksissä olevien vastaavien mekanismien osalta löydetty ratkaisut, pysyvien edustajien komiteaa ja neuvostoa pyydetään vahvistamaan, pitävätkö ne parempana:

- vaihtoehtoa, jossa neuvosto antaa täytäntöönpanosäädöksen vai
- vaihtoehtoa, jossa komissio antaa täytäntöönpanosäädöksen.

Lopuksi

23. Pysyvien edustajien komiteaa ja neuvostoa pyydetään vastaamaan edellä oleviin kysymyksiin sekä antamaan poliittista ohjausta jatkotoimia varten, jotta viisumisäännöstöehdotusta koskeva neuvotteluvaltuutus voitaisiin hyväksyä.
-