



Bryssel, 29. toukokuuta 2018
(OR. en)

9484/18

Toimielinten välinen asia:
2018/0061 (COD)

VISA 126
MIGR 71
COMIX 283
CODEC 887

ILMOITUS

Lähettiläs:	Puheenjohtajavaltio
Vastaanottaja:	Neuvosto / Ministeritason sekakomitea
Ed. asiak. nro:	9043/18
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 suuruus, 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 löydettäisiin 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. 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 ja vaikka pysyvien edustajien kokouksessa 29. toukokuuta 2018 annettiin selkeitä vastauksia kysymyksiin sekä kolmannen maan tekemän yhteistyön asteen arvioimiseksi käytettävistä indikaattoreista että käynnistämismekanismista, seuraavaa kahta kysymystä olisi käsiteltävä tarkemmin, jotta kyseisen ehdotuksen keskeisestä säännöksestä päästäisiin hyväksyttävään kompromissiin:
- 1) noudatettava toimintamalli (eli olisiko pyrittävä vain negatiivisiin kannustimiin vai positiivisten ja negatiivisten kannustimien yhdistelmään) ja
- 2) 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 luetteloiden 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 neuvostoa pyydetään ilmoittamaan, mikä toimintamalli olisi suositeltavin:

- *komission ehdottama negatiivisten kannustimien toimintamalli vai*
- *positiivisten ja negatiivisten kannustimien yhdistelmä.*

Päätöksentekoprosessi (25 a artiklan 5 kohta)

13. Sekä komission ehdotuksessa että Ranskan ja Saksan asiakirjassa vahvistetaan, että kaikki toimenpiteet, joiden kohteena ovat kolmannen maan kansalaiset (tai kansalaisten ryhmä) hyväksytään komission täytäntöönpanosäädöksellä. Pysyvien edustajien kokouksessa 29. toukokuuta 2018 ilmeni erittäin laajaa tukea Ranskan ja Saksan ajatukselle uuden käynnistystekijän lisäämisestä komission ehdottamaan menettelyyn, eli jäsenvaltiot voisivat tehdä yksinkertaisella enemmistöllä komissiolle ilmoituksen jatkuvasta ongelmasta yhden vuoden ajalta, jolloin komission olisi hyväksyttävä täytäntöönpanosäädös kolmen kuukauden kuluessa. Tässä yhteydessä on huomattava myös, että viisumityöryhmälle toimitetussa puheenjohtajavaltion tarkistetussa tekstissä (8800/18) viisumisäännöstön 52 artiklan 2 kohtaan lisättiin lausunnon antamatta jättämistä koskeva lauseke, joten jos viisumikomiteassa ei saada aikaan määräenemmistöä, komissio ei voisi antaa täytäntöönpanosäädöstä.

14. 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 tulevissa toimielinten välisissä neuvotteluissa sekä muissa säädöksissä olevien vastaavien mekanismien osalta löydetty ratkaisut, neuvostoa pyydetään vahvistamaan, pitääkö se parempana:

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

Lopuksi

15. Neuvostoa pyydetään vastaamaan edellä oleviin kysymyksiin sekä antamaan poliittista ohjausta jatkotoimia varten, jotta viisumisäännöstöehdotusta koskeva neuvotteluvaltuutus voitaisiin hyväksyä.
