

Alueiden komitean lausunto aiheesta:

- ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta matkustaa yhteisön alueella”, ja
- ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi henkilöihin kohdistuvien tarkastusten poistamisesta sisäisillä rajoilla”

(96/C 129/10)

Komissio päätti 24. elokuuta 1995 pyytää alueiden komitean lausunnon aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi kolmansien maiden kansalaisten oikeudesta matkustaa yhteisön alueella”.

Neuvosto päätti 26. lokakuuta 1995 pyytää alueiden komitean lausunnon aiheesta ”Ehdotus neuvoston direktiiviksi henkilöihin kohdistuvien tarkastusten poistamisesta sisäisillä rajoilla”.

Alueiden komitea päätti 2. lokakuuta 1995 Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 198 c artiklan mukaisesti valmistella lausunnon edellä mainituista ehdotuksista.

Valiokunta 7:n ”Kansalaisten Eurooppa – Tutkimus – Kulttuuri – Nuoriso ja kuluttajat” tehtäväksi annettiin valmistella asiaa. Esittelijänä toimi Otto Kretschmer.

Alueiden komitea hyväksyi 17. ja 18. tammikuuta 1996 pitämässään 11. täysistunnossa (tammikuun 18. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon.

1. Johdanto

ALUEIDEN KOMITEA, joka

- ottaa huomioon Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen ja etenkin sen 100 artiklan;
- ottaa huomioon komission aiheesta tekemän ehdotuksen⁽¹⁾;
- ottaa huomioon komission ehdotuksen koskien neuvoston direktiiviä, joka käsittelee henkilötarkastusten poistamista sisärajoilta⁽²⁾;
- ottaa huomioon komission ehdotuksen direktiiviksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 68/360/ETY ja 73/148/ETY muuttamiseksi⁽³⁾;
- ottaa huomioon, että perustamissopimuksen 7 a artiklassa määrätään sisämarkkinoiden perustamisesta. Sisämarkkinat käsittää ilman sisärajoja olevan alueen, jolla tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääoman vapaa liikkuminen taataan perustamissopimuksen määräyksillä;
- ottaa huomioon tämän tavoitteen toteuttamiselle aiheutuvat kielteiset seuraukset, jotka aiheutuisivat tarkistusten jatkumisesta sisärajoilla (tämän tarkoituksena olisi taata joillekin jäsenvaltioille oikeus estää niiden kolmansien maiden kansalaisten pääsy alueelleen, jotka oleskelevat laillisesti jossain toisessa jäsenvaltiossa);
- ottaa huomioon, että sisämarkkinoiden toimivuus vaatii jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämistä näiltä osin; tässä olisi kuitenkin otettava huomioon yhteisön ja jäsenvaltioiden säädökset, joissa määrätään Euroopan unionin jäsenvaltioihin tulevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudellinen asema;

esittää seuraavat huomiot.

⁽¹⁾ KOM(95) 346 lopull.

⁽²⁾ KOM(95) 347 lopull.

⁽³⁾ KOM(95) 348 lopull.

2. Yleistä

2.1. EY:n perustamissopimuksen 7 a artiklan mukaan yhteisön velvollisuus on tehdä tarvittavat toimenpiteet sisämarkkinoiden toteuttamiseksi.

Alueiden komitea on samaa mieltä siitä, että sisämarkkinoiden toteuttamiseksi on välttämätöntä poistaa sisärajoilla tapahtuvat henkilötarkastukset, jotta kaikille annetaan mahdollisuus liikkua vapaasti ja esteettömästi tällä alueella. Komitea on tyytyväinen siihen, että komissio esittää ehdotuksia, jotka palvelevat sekä sisämarkkinoiden toteuttamista että kolmansien maiden kansalaisten integraatiota.

2.2. Sisärajoilla tapahtuvat henkilötarkastukset estävät yhteisön identiteetin leviämisen Euroopan kansalaisten keskuuteen. Tulli- ja turvallisuusmuodollisuuksien poistaminen sisärajoilta edistää kansalaisten Eurooppaa.

Alueiden komitea viittaa siihen, että henkilöiden vapaa liikkuvuus kuuluu yhtenä perusvapautena Euroopan unionin perustaan ja että kansalaiset voivat välittömimmin kokea juuri sen.

2.3. Alueiden komitea painottaa, että tämän direktiiviehdotuksen yhteydessä esitetyt ehdotukset direktiiviksi henkilöihin kohdistuvien tarkastusten poistamisesta sisäisillä rajoilla – KOM(95) 347 – sekä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden työntekijöiden ja heidän perheensä liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta annetun direktiivin 68/360/ETY; ja sijoittumiseen ja palvelujen tarjoamiseen liittyvää jäsenvaltioiden kansalaisten liikkumista ja oleskelua yhteisön alueella koskevien rajoitusten poistamisesta annetun direktiivin 73/148/ETY muuttamisesta merkitsevät tärkeää edistysaskelta kansalaisten Euroopan suuntaan.

2.4. Komitean mielestä sisärajoilla tapahtuvien henkilötarkastusten poistamisen yhteydessä on varmistettava, että tästä ei seuraa jäsenvaltioiden turvallisuuden vaarantuminen. Rajatarkastusten poistamisesta syntyvä turvallisuusvaje on korvattava tarpeellisilla ja sopivilla toimilla.

Komitea korostaa erityisesti, että täysi liikkumisvapaus ja korvaavat toimet julkisen turvallisuuden ylläpitämiseksi liittyvät erottamattomasti toisiinsa. Vapaus ja turvallisuus on taattava yhtäläisesti.

2.4.1. Tässä yhteydessä alueiden komitea painottaa, että komission ehdotus neuvoston direktiiviksi henkilötarkastusten poistamisesta yhteisön sisärajoilla — KOM (95) 347 — on myös tärkeä osa sisämarkkinoiden luomista. Alueiden komitean mielestä tällaisen direktiiv-

in hyväksyminen edellyttää kuitenkin, että sisäinen turvallisuus taataan korvaavilla toimenpiteillä.

2.4.2. Alueiden komitean näkemyksen mukaan sisärajatarkastusten poistaminen Euroopan unionin sisämarkkinoilta saattaa aiheuttaa korvaavien toimenpiteiden puuttuessa turvallisuusvajeen, mikä ei ole hyväksyttävää.

2.4.3. Komission direktiiviehdotuksen johdannossa mainitut ”liitännäistoimenpiteet” on konkretisoitava jaikuvan sisäisen turvallisuuden takaamiseksi. Tämän lisäksi on luotava korvaavia toimenpiteitä. Alueiden komitea ehdottaa tässä mielessä Schengenin sopimukseen perustuvaa suuntausta ottaen samalla huomioon jo havaittavissa olevat säännösten puutteet.

2.4.4. Alueiden komitean mielestä on välttämätöntä luoda asianmukaisia korvaavia toimenpiteitä ennen kuin henkilötarkastukset voidaan poistaa Euroopan unionin sisärajoilta.

Alueiden komitea toteaa tässä yhteydessä, että käytännön yhteistyön, tiedon vaihtamisen ja keskinäisen oikeusavun lisäämiseen suunnattujen toimien luominen on tarkastusten poistamisen ehdoton edellytys.

2.4.5. Tästä syystä alueiden komitea edellyttää, että oleelliset ja välttämättömät korvaavat toimet kirjattaisiin virallisesti direktiiviin (komission ehdotus neuvoston direktiiviksi ”henkilöihin kohdistuvien tarkastusten poistamisesta sisäisillä rajoilla”).

2.4.6. Alueiden komitea on tyytyväinen, että komissio on päättänyt laatia kertomuksen direktiivin toteutumisesta kaksi vuotta sen voimaantulon jälkeen ja myöhemmin joka kolmas vuosi ja että alueiden komitea otetaan mukaan kuulemismenettelyyn.

2.5. Kolmansien maiden kansalaisten vapaata liikkumista yhteisön alueella koskevan direktiiviehdotuksen KOM(95) 346 lopull., osalta alueiden komitea huomauttaa, että direktiivin osia on jo toteutettu niin Euroopan unionin joidenkin jäsenvaltioiden välillä kuin koko unionin alueella.

2.5.1. Benelux-maissa on voimassa säädös, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaiset, joilla on oleskelulupa jossakin Benelux-maassa tai jonkin Benelux-maan viranomaisen myöntämä viisumi, voivat ilman muita muodollisuuksia matkustaa muiden Benelux-maiden alueelle.

2.5.2. Seitsemän jäsenvaltiota (Belgia, Saksa, Espanja, Ranska, Luxemburg, Alankomaat ja Portugali) ovat 26. maaliskuuta 1995 lähtien soveltaneet Schengenin sopimusta.

Schengenin sopimuksen toteuttamista koskevan, Benelux-maiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten 14. kesäkuuta 1985 solmiman sopimuksen 4 kohdassa määrätään yhteisillä rajoilla tapahtuvan valvonnan asteittaisen poistamisen suhteen edellytykset kolmansien maiden kansalaisten matkustusliikenteelle. Ko. sopimukseen sisältyvät määräykset takaavat kolmansien

maiden kansalaisille hyvin pitkälle menevän liikkumisvapauden sopimuksen allekirjoittaneissa maissa.

Kolmansien maiden kansalaiset, jotka eivät tarvitse Schengenin sopimukseen kuuluvissa maissa oleskelulupaa, voivat kolmen kuukauden ajan vapaasti matkustaa Schengenin sopimuksen piiriin kuuluvalla alueella, kunhan täyttävät muut maahantuloedellytykset (Schengenin toimeenpanosopimuksen 20 artikla). Sama pätee kolmansien maiden kansalaisiin, joilla on vaadittava yhteinen viisumi (Schengenin toimeenpanosopimuksen 19 artikla). Mikäli vain yhdessä tai joissakin Schengenin sopimuksen piiriin kuuluvassa maassa tai maissa vaaditaan viisumi kolmansien maiden kansalaisilta, on heillä oltava viisumi vain siinä tapauksessa, että he aikovat matkustaa tällaiseen maahan.

Eriytyistä merkitystä on Schengenin toimeenpanosopimuksen 21 artiklalla, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisilla, joilla on voimassa oleva oleskelulupa jossakin sopimuksen piiriin kuuluvassa maassa, on matkustusosoikeus kolmen kuukauden ajan muiden Schengenin sopimuksen piiriin kuuluvien maiden alueella. Tämä on huomattava oikeudellinen ja käytännöllinen edistysaskel Schengenin sopimukseen kuuluvissa maissa asuvien kolmansien maiden kansalaisten kannalta, jotka tähän asti ovat tarvinneet viisumia vierailukseen toisessa sopimuksen piiriin kuuluvassa maassa.

Tässä yhteydessä alueiden komitea korostaa, että henkilö tarkastuksista vapauttaminen ei tarkoita matkustusosoikeutta sopimuksen piiriin kuuluvaan maahan.

2.5.3. Neuvoston päätöksellä 30. marraskuuta 1994⁽¹⁾ koskien neuvoston EU:n perustamissopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan b) alakohdan perusteella päättämiä yhteisiä matkustusta helpottavia toimenpiteitä luotiin hyvin pitkälle menevä liikkumisvapaus niiden, kolmannen maan kansalaisuutta olevien koululaisten osalta, joiden asuinpaikka on jonkin jäsenvaltion alueella ja jotka osallistuvat sellaisille yhteisön alueella tapahtuville koululaisten ryhmämatkoille, joissa on mukana sekä EU-maiden että kolmansien maiden kansalaisia. Tämä henkilöryhmä voi yhdessä koululuokan kanssa matkustaa ilman viisumia ja omaa matkustusaasiakirjaa muihin jäsenvaltioihin. Yhteislista korvaa puuttuvat omat matkustusasiakirjat.

Tämä neuvoston yhteinen toimenpide tähtää niiden kolmansien maiden kansalaisten parempaan integraatioon, jotka oleskelevat laillisesti Euroopan unionin alueella. Alueiden komitea pahoittelee sitä, että yhteinen toimenpide helpottaa ainoastaan koululaisten ryhmämatkoja eikä alkuperäisessä suunnitelmassa esitetyn mukaan tuo helpotuksia myös rajoittamattoman oleskeluluvan omaaville kolmansien maiden kansalaisille eikä muille ryhmämatkoille (esim. urheiluyhdistykset ja kulttuuritapaamiset).

Alueiden komitean mielestä yhteinen toimenpide on myös merkki Euroopalle siitä, että vapaa liikkuvuus ilman byrokraattisia esteitä voidaan toteuttaa ja että nuoret ihmiset voivat jokapäiväisessä elämässäänkin kokea ilman sisärajoja olevan alueen.

2.6. Kolmansien maiden kansalaisia työllistävien eurooppalaisten yritysten palvelujen tuotannon suhteen

alueiden komitea viittaa EY:n tuomioistuimen päätökseen 9. elokuuta 1994 (tapaus C 43/93 – R. Van der Elst), jonka mukaan säännösten mukaisesti ja pysyvästi palkatuilla työntekijöillä, jotka ovat kolmansien maiden kansalaisia ja työskentelevät yrityksessä, joka sijaitsee jonkin jäsenvaltion alueella ja tuottaa palveluja jossain toisessa EU:n jäsenvaltiossa, on matkustusosoikeus toiseen jäsenvaltioon. Edellytyksenä siihen jäsenvaltioon matkustamiselle, jossa palvelu on määrä tuottaa, on kuitenkin vielä se, että ko. henkilöt täyttävät tämän maan maahantuloehdot. Alueiden komitea viittaa siihen, että mikäli tässä yhteydessä vaaditaan viisumi, asianomaiset konsulivirastot myöntävät sen nopeasti.

3. Eriytyistä

3.1. Oikeusperusta

3.1.1. Alueiden komitea on sitä mieltä, että henkilöiden vapaa liikkuvuus koskee EY:n perustamissopimuksen 7 artiklan mukaan kaikkia Euroopan unionin alueella olevia henkilöitä kansalaisuudesta riippumatta.

3.1.2. Tästä huolimatta alueiden komitea kehottaa kiinnittämään huomiota siihen, että eurooppalainen lainsäätäjä on EU:n perustamissopimuksen K.1 artiklan 3 kohdan mukaan tarkastellut kolmansien maiden kansalaisia koskevaa politiikkaa jäsenvaltioiden yhteistä etua koskevana asiana. Tähän politiikkaan kuuluu myös kolmansien maiden kansalaisia koskevien maahantuloehto- ja jäsenvaltioiden alueella tapahtuvan matkustuksen määrittäminen.

3.1.3. Alueiden komitea vahvistaa käsityksen, jonka komissio esitti neuvoston EU:n perustamissopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan b) alakohdan perusteella tekemän päätöksen yhteydessä; käsitys koski yhteisiä toimenpiteitä kolmansista maista kotoisin olevien sellaisten koululaisten matkustushelpotusten suhteen, joiden asuinpaikka on jossakin jäsenvaltiossa, ja tämän pöytäkirjassa (neuvoston asiakirja 11701/94, s. 8) esitetyn käsityksen mukaan yhteinen toimenpide ei ole ennakkotapaus yhteisön velvoitteista tällä alueella, ja komissio pidättää itsellään oikeuden esittää ehdotuksia yhteisön säännöksiksi, jotka koskevat erityisesti kolmansien maiden kansalaisten lyhytaikaisia matkoja.

3.1.4. Tässä yhteydessä alueiden komitea kehottaa pohtimaan, onko EU:n perustamissopimuksen K.1 artiklan 3 kohdan määräykset huomioon ottaen sallittua laajentaa yhteisön lainsäädäntövaltaa kolmansien maiden kansalaisia koskevan politiikan alalle.

3.1.5. Tästä huolimatta komitea on vakuuttunut, että ehdotetun direktiivin tavoitteena on sisämarkkinoiden toteuttaminen ja että se palvelee henkilötarkastuksia sisärajoilla ylläpitävien syiden poistamista. Tämän vuoksi myös AK on sitä mieltä, että direktiiviehdotus perustuu EY:n perustamissopimuksen 100 artiklaan.

(¹) EYVL N:o L 327, 19. 12. 1994, s. 1.

3.2. Alueiden yhdentymispolitiikka

3.2.1. Alueiden komitea viittaa siihen, että Euroopan unionin alueet yrittävät paremman yhdentymispolitiikan avulla poistaa kolmansien maiden kansalaisten eristyneisyyden ja vaimentaa sosiaalisia konflikteja. Alueet ovat kansallista tasoa soveltuvimpia tähän tehtävään, sillä ne tuntevat kulloisetkin sosiaaliset rakenteet paremmin ja voivat toimia nopeammin.

3.2.2. Alueiden komitea toteaa, että vapaan liikkuvuuden takaamisen ohella myönteistä yhdentymistä voidaan tukea myös koulutus- ja kulttuuripolitiikan keinoin.

3.2.3. Maahanmuuttovirtojen ohjaaminen ja laillisten maahanmuuttajien integroiminen voi alueiden komitean käsityksen mukaan tapahtua vain askeleittain. EU:n jäsenvaltioiden ulkomaalaisoikeudellisten määräysten erilaisuuden vuoksi on selvitettävä unionin alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten yhteiset maahantuloedellytykset ja yhteinen oleskeluoikeus. Alueiden komitean on tässä yhteydessä tyytyväinen siihen, että EU:n sisäministerit ovat hyväksyneet Brysselissä yhteisen viisumiluettelon. Alueiden komitean mielestä olisi myös hallitustenvälisessä konferenssissa 1996 tarkistettava, olisiko EU:n perustamissopimuksen K.1 artiklan 3 kohdassa sovittu yhteistyö maahanmuuttopolitiikan alalla oleellisilta osin siirrettävä yhteisön toimialaan kuuluvaksi, jotta voitaisiin taistella laitonta maahanmuuttoa ja unionin sisäistä valvomatonta muuttoa vastaan.

3.2.4. Unionin sisäisen valvomattoman muuton välttämiseksi ja kansallisten ulkomaalaisoikeudellisten

määräysten yhdenmukaistamiseksi alueiden komitea vaatii direktiivin rajoittamista siten, että matkustusvapautta ei taata, mikäli jäsenvaltioiden viranomaisten hyväksynnässä tai viisumissa on alueellisia rajoituksia.

4. Päätelmät

4.1. Alueiden komitea on tyytyväinen komission direktiiviehdotukseen kolmansien maiden kansalaisten matkustusvapauden varmistamiseksi tärkeänä tekijänä sisämarkkinoiden takaaman, henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatteen toteuttamisessa.

4.2. Tämä matkustusvapaus, joka mahdollistaa kolmansien maiden kansalaiselle lyhyen oleskelun kaikissa unionin jäsenvaltioissa, edistää yhteisön sisäistä matkustusta ja matkailua.

4.3. Kolmansien maiden kansalaisten matkustusvapauden takaaminen ei kuitenkaan saa tapahtua julkisen turvallisuuden kustannuksella. Alueiden komitea painottaa, että syntyvä turvallisuusvaje on täytettävä korvaavin toimin.

4.4. Lopuksi alueiden komitea vaatii, että hallitustenvälisessä konferenssissa 1996 oleelliset sisä- ja oikeuspoliittiset aihepiirit siirretään hallitustenvälisestä yhteistyöstä EY-sopimukseen, jotta EU:n ja kolmansien maiden kansalaisten vapaa liikkuminen voidaan toteuttaa paremmin sisämarkkinoilla.

Bryssel, 18. tammikuuta 1996.

Alueiden komitean

puheenjohtaja

Jacques BLANC