



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 22.12.2006
KOM(2006) 840 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS

Kaliningradin alueen ja Venäjän federaation muiden alueiden välisen henkilöiden helpotetun kauttakulun toimivuudesta

I. JOHDANTO

Kaliningrad on ainutlaatuinen osa Venäjää. Se sijaitsee maantieteellisesti erillään muusta maasta ja on Euroopan unionin ympäröimä. EU:n laajentumisen jälkeen alueeseen on kiinnitetty yhä suurempaa huomiota. Yhteisön säännösten voimaantulo uusissa jäsenvaltioissa vaikutti kolmansia maita koskeviin viisumivaatimuksiin ja rajatarkastuksiin. Yhteisön säännösten seuraukset Kaliningradin kannalta eivät eroa sen seurauksista Venäjällä tai muissa yhteisön rajanaapureina olevissa kolmansissa maissa, mutta Kaliningradin maantieteellisen sijainnin vuoksi vaikutti siltä, että sen väestöön kohdistuvat vaikutukset voisivat olla suuremmat kuin muissa osissa Venäjää.

Pyrkimättä vaikuttamaan Puolan tai Liettuan liittymisneuvotteluihin komissio ehdotti 17. tammikuuta 2001 antamassaan tiedonannossa¹ neuvostolle, että ”asianmukaisen ja tehokkaan rajavalvonnan varmistamiseksi jatketaan käytännön toimia, jotka edistävät henkilöiden ja tavaroiden liikkuvuutta tulevan ulkorajan yli”.

Tiedonannossa suositettiin, että selvitetäisiin mahdollisuutta käyttää hyväksi kaikkia yhteisön säännösten sallimia erityisjärjestelyjä niiden järjestelyiden esimerkin mukaan, joita on jo nyt käytössä muun muassa ehdokasmaissa. Lisäksi ”passien kustannukset (Venäjän vastuualue) ja viisumien kustannukset (EU:n nykyisten ja tulevien jäsenvaltioiden vastuualue) olisi myös selvitettävä laajemmin yhteisön politiikan valossa. Viisumien myöntämisen helpottamiseksi ja matkustajavirran hallinnoimiseksi tehokkaasti sekä tulevat että nykyiset jäsenvaltiot voisivat miettiä konsulaattien avaamista Kaliningradiin (tai yhteisiä toimitiloja kustannusten säästämiseksi).”

EU:n ja Venäjän huippukokouksessa 3. lokakuuta 2001 esitetyssä yhteisessä julistuksessa esitettiin lisäksi pyyntö Kaliningradin erityistilanteen tarkastelusta osana laajentumisprosessia.

Sevillassa 21.–22. kesäkuuta 2002 kokoontunut Eurooppa-neuvosto kehotti Moskovassa pidetyssä EU:n ja Venäjän huippukokouksessa Kaliningradista käytyjen keskustelujen mukaisesti komissiota ”esittämään hyvissä ajoin ennen Brysselissä pidettävää kokousta lisäselvityksen niistä mahdollisuuksista, joiden avulla kysymys henkilöiden ja tavaroiden kauttakulusta Kaliningradin alueelle ja alueelta voitaisiin ratkaista tehokkaasti ja joustavasti yhteisön säännöstöä noudattaen ja yhteisymmärryksessä asianomaisten ehdokasvaltioiden kanssa”. Syyskuun 18. päivänä 2002 annetussa komission tiedonannossa² neuvostolle kauttakulusta Kaliningradin alueelle ja alueelta ehdotettiin useita vaihtoehtoisia järjestyjä helpotettua kauttakulkua varten. Yhdeksi ennakoedellytykseksi valittavalle ratkaisulle asetettiin kuitenkin, että se ei saisi vaarantaa Liettuan täysipainoista osallistumista Schengenin säännösten täytäntöönpanoon. Lopulta päätettiin ottaa käyttöön kauttakulkua helpottavaan asiakirjaan ja rautateitse tapahtuvaa kauttakulkua helpottavaan asiakirjaan (FTD/FRTD) perustuva järjestelmä.

Brysselissä 11. marraskuuta 2002 pidetyssä EU:n ja Venäjän huippukokouksessa kauttakulusta esitetyn yhteisen julkilausuman mukaan ”Venäjän federaatio pani merkille Euroopan unionin aikomuksen tarkastella FTD-järjestelmän toimintaa uudelleen viimeistään

¹ Komission tiedonanto neuvostolle ”EU ja Kaliningrad”, KOM(2001) 26 lopullinen.

² Komission tiedonanto neuvostolle ”Kaliningrad: kauttakulku”, KOM(2002) 510 lopullinen.

vuonna 2005”. Myös neuvoston asetuksen (EY) N:o 693/2003 13 artiklassa viitataan neuvostolle ja Euroopan parlamentille annettavaan kertomukseen järjestelmän toimivuudesta seuraavasti: ”Komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen kauttakulun helpottamista koskevan järjestelmän toimivuudesta viimeistään kolmen vuoden kuluttua siitä, kun ensimmäinen 12 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu päätös on tullut voimaan”. Liettua on ilmoittanut neuvostolle ja komissiolle päätöksestään soveltaa FTD/FRTD-järjestelmää 1. heinäkuuta 2003 alkaen. Määräaika komission kertomuksen antamiselle oli sen vuoksi 1. heinäkuuta 2006.

Tämä kertomus perustuu Venäjän federaatiolta ja Liettualla saatuihin vastauksiin komission yksiköiden laatimaan kyselylomakkeeseen. Komission yksiköt tutkivat FTD/FRTD-järjestelmän toimintaa myös paikan päällä 22.–24. maaliskuuta 2006.

II. ASETUKSELLA JA LIETTUAN JA VENÄJÄN FEDERAATION KAHDENVÄLISELLÄ SOPIMUKSELLA PERUSTETTU FTD/FRTD-JÄRJESTELMÄ

Moskovassa marraskuussa 2002 pidetyssä EU:n ja Venäjän huippukokouksessa³ Kaliningradista käytyjen keskustelujen jälkeen neuvosto hyväksyi Kaliningradin kauttakulusta annetun komission tiedonannon (KOM(2002) 510 lopullinen) perusteella 14. huhtikuuta 2003 seuraavat asetukset:

- erityisen kauttakulkua helpottavan asiakirjan (FTD) ja rautateitse tapahtuvaa kauttakulkua helpottavan asiakirjan (FRTD) käyttöön ottamisesta sekä yhteisen konsuliohjeiston ja yhteisen käsikirjan muuttamisesta annettu neuvoston asetus (EY) N:o 693/2003;
- asetuksessa (EY) N:o 693/2003 säädettyjen kauttakulkua helpottavan asiakirjan (FTD) ja rautateitse tapahtuvaa kauttakulkua helpottavan asiakirjan (FRTD) yhtenäisestä kaavasta annettu neuvoston asetus (EY) N:o 694/2003.

Kumpaakaan asetusta ei ole laadittu ainoastaan Kaliningradia ja Liettuaa varten, vaan niitä voidaan soveltaa kaikkiin mahdollisiin erityisen kauttakulun tapauksiin, jotka liittyvät jäsenvaltioihin. Jäsenvaltiot voivat päättää soveltaa asetusta (EY) N:o 693/2003 kyseisiin tapauksiin.

Perustekijät:

a) Kuinka FTD/FRTD-järjestelmä toimii?

FTD/FRTD-järjestelmän toiminnan peruseriaatteet vahvistetaan asetuksessa (EY) N:o 693/2003. Käytännön yksityiskohdista on sovittu FRTD-asiakirjojen myöntämismenettelystä Venäjän federaation ja Liettuun välillä 20. kesäkuuta 2003 tehdyllä kahdenvälisellä sopimuksella, ja niistä säädetään myös Venäjän federaation asetuksessa N361 toimenpiteistä niiden sitoumusten täyttämiseksi, jotka Venäjän federaatio on antanut Venäjän federaation ja EU:n Kaliningradin alueen ja Venäjän federaation muiden alueiden välisestä kauttakulusta antaman yhteisen julkilausuman yhteydessä.

³ Euroopan unionin ja Venäjän federaation yhteinen julistus kauttakulusta Kaliningradin alueen ja Venäjän federaation muiden alueiden välillä, 11.11.2002.

FTD myönnetään Venäjän kansalaisille, jotka matkustavat toistuvasti maitse Kaliningradin ja muun Venäjän välillä. Se mahdollistaa toistuvan kauttakulun ja voi olla voimassa useita vuosia. Hakumenettely konsulaatissa on samankaltainen (lähes sama) kuin viisumin myöntämismenettely. FTD kiinnitetään sen saaneen Venäjän kansalaisen passiin. FTD:n hinta on 5 euroa.

FRTD on tarkoitettu junamatkustajille ja on voimassa ainoastaan Kaliningradin ja muun Venäjän välistä rautateitse tapahtuvaa yhtä edestakaista kauttakulkumatkaa varten. FRTD:n myöntämismenettelyä on helpotettu ja se on maksuton.

Ne Venäjän kansalaiset, jotka aikovat tehdä yhden edestakaisen matkan rautateitse Liettuan tasavallan alueen kautta, voivat saada rautateitse tapahtuvaa kauttakulkua helpottavan asiakirjan (FRTD) junalipun oston yhteydessä annettavien henkilötietojen perusteella. Tiedot toimitetaan sähköisesti Liettuan viranomaisille, jotka vastaavat pyyntöön 24 tunnin kuluessa. Venäjän viranomaiset eivät luovuta lippuja niille Venäjän kansalaisille, joiden kauttakulkua Liettuan alueen läpi Liettua vastustaa. Liettuan konsuliviranomaiset toimittavat FRTD:n matkustajalle Liettuan rajalla tai ennen rajaa Liettuan viranomaisten tarkastettua, että junamatkustajan matkustusasiakirjat ovat asianmukaiset.

Asetuksen (EY) N:o 693/2003 mukaisesti Venäjän kansalainen, joka haluaa matkustaa rautateitse kansainvälisellä passilla, olisi saatava FRTD kiinnitettynä passiinsa. Venäjän sisäisen passin haltijan FRTD kiinnitetään kuitenkin asetuksen (EY) N:o 333/2002 mukaiselle erilliselle viisumilomakkeelle. Venäjän kansalaisilta on vaadittu 1. tammikuuta 2005 lähtien kansainvälinen passi, johon FRTD-tarra voidaan kiinnittää. FRTD:n haltijat eivät saa poistua junasta Liettuassa, ja kunkin kauttakulun kesto on rajattu kuuteen tuntiin.

b) Taloudellinen tuki FTD/FRTD-järjestelmälle⁴

Käsitellessään poliittisia prioriteetteja, jotka päätettiin asettaa Liettuan tasavallan liittymiselle Euroopan unioniin vuonna 2004, Eurooppa-neuvosto pääsi sopimukseen siitä, että Liettuan tukeminen kauttakulun järjestämisessä on erittäin tärkeää, jotta mahdollistettaisiin helpotetun viisumijärjestelmän käyttöönotto Venäjän ja Kaliningradin alueen välillä. Liittymissopimuksen Kaliningradia koskevassa pöytäkirjassa 5 määrätään sen vuoksi, että Liettua saa taloudellista tukea FTD/FRTD-järjestelmästä aiheutuvien lisäkustannusten kattamiseksi.

EU on perustanut kaksi Kaliningradia koskevaa tukiohjelmaa Liettuan avustamiseksi FTD/FRTD-järjestelmän käyttöönotossa:

- Ensimmäinen ohjelma toteutettiin osana Phare-ohjelmaa, ja siitä myönnettiin rahoitusta 12 miljoonaa euroa joulukuun 2003 ja huhtikuun 2006 välisenä aikana.
- Toisesta ohjelmasta myönnetään 40 miljoonaa euroa toukokuun 2004 ja joulukuun 2006 välisenä aikana menetettyjen (viisumi-)maksujen sekä investoinneista ja koulutus- ja toimintakustannuksista (esim. palkat) aiheutuvien lisäkustannusten kattamiseen.
- Vuodet 2007–2013 kattavan uuden rahoituskehityksen osalta komissio ehdotti Euroopan ulkorajarahaston perustamisesta kaudeksi 2007–2013 osana

⁴ Tämä kohta on kertomuksessa vain tiedotustarkoituksessa, sillä se ei ole arvioinnin kohteena.

yhteisvastuuta ja maahanmuuttovirtojen hallintaa koskevaa yleisohjelmaa tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksen (päättöluonnoksen) 6 artiklassa erillisen järjestelmän (nk. Kaliningradin kauttakulkujärjestelyn) käyttöönottoa. Päätöksen 15 artiklan 9 kohdassa ehdotetaan vuosiksi 2007–2013 enintään 108 miljoonan euron rahoitusta menetettyjen kauttakulkuviisumimaksujen ja FTD/FRTD-järjestelmän toteutuksesta aiheutuvien lisäkustannusten kattamiseen. Lopullista määrää koskeva päätösvalta kuuluu kuitenkin neuvostolle ja parlamentille.

III. FTD/FRTD-JÄRJESTELMÄN TOTEUTUS

FTD/FRTD-järjestelmän toteutus aloitettiin (kansallisella tasolla) 1. heinäkuuta 2003 ja yhteisön tasolla 1. toukokuuta 2004.

a) Tilastot

Suosituin kulkuneuvo edestakaisella matkalla Kaliningradista Venäjään on juna (70 prosenttia), toiseksi suosituin auto (20 prosenttia) ja kolmanneksi suosituin lentokone (10 prosenttia). Keskimäärin 1,5 miljoonaa henkilöä matkustaa vuosittain Kaliningradiin/Kaliningradista kaikilla kulkuneuvoilla. Tämä on suuri määrä ottaen huomioon, että Kaliningradin asukasluku on noin 1 miljoona. Matkustajamäärä kasvaa kesäkuukausina ja alenee helmi–maaliskuun ajaksi. Liettuan viranomaisten antamaan vastaukseen perustuva matkustajamäärä esitetään seuraavassa taulukossa:

	2003 (1.7.–31.12.)	2004	2005
Matkustajamäärä; näistä 1 078 459 käytti FRTD:tä	293 719	613 101	412 711
Myönnettyjen FTD-asiakirjojen määrä	1 836	3 095	3 149

FTD-asiakirjojen pääasiallisia käyttäjiä ovat muualla Venäjällä kuin Kaliningradissa asuvat Venäjän kansalaiset. Valtaosa Kaliningradissa asuvista Venäjän kansalaisista käyttää matkustaessaan FRTD-asiakirjaa. Heidän kannaltaan on kuitenkin helpompaa hankkia Liettuan viisumi, jonka saatuaan he voivat paitsi matkustaa Liettuan kautta, myös vieraillla siellä. Liettuan viisumien ja FTD:n myöntämismenettelyt ovat hyvin samankaltaiset, mutta FTD:stä veloitetaan 5 euron maksu, kun taas Liettuan viisumit ovat maksuttomia Kaliningradin asukkaille. Tämä on syynä siihen, että Kaliningradin asukkaille myönnettyjen Liettuan viisumien määrä on kaksin- tai kolminkertainen verrattuna FTD-asiakirjojen määrään. Huhtikuussa 2005 voimaan tullut vaatimus, jonka mukaan Liettuan viisumin saaminen edellyttää pakollista sairausvakuutusta (jota ei vaadita FTD:n saamiseksi) tulee toisaalta lisäämään myös FTD-asiakirjojen kysyntää.

b) FTD/FRTD-järjestelmän toimivuus käytännössä

Kuten edellä mainittiin, FTD/FRTD-järjestelmä otettiin käyttöön (kansallisella tasolla) 1. heinäkuuta 2003 ja yhteisön tasolla 1. toukokuuta 2004.

Jo kesäkuussa 2004 tehdyn ensimmäisen Kaliningrad-järjestelyyn liittyneen tarkastuskäynnin aikana ja myös maaliskuussa 2006 tehdyllä toisella käynnillä todettiin, että järjestelmä toimii sujuvasti ja ilman suurempia ongelmia. Havaittiin, että FRTD-asiakirjoja ei ole kiinnitetty Venäjän passiin vaan aina erilliselle lomakkeelle. Tämä menettely mahdollistaa sen, että FRTD voidaan heittää pois ja sitä voidaan hakea uudelleen useita kertoja ilman passin täyttymistä. Epäkohtana on kuitenkin se, että toistuvaa matkustamista, johon FTD soveltuisi paremmin, on vaikeampi todentaa. FRTD:n käyttöön toistuvilla matkoilla on usein syynä se, että sen hankinta on helpompaa (rautatieasemalla) ja maksutonta. FTD puolestaan on tarkoitettu useampaa matkaa varten, sitä olisi haettava konsulaatista ja siitä veloitetaan 5 euron maksu. Tämä selittää myös myönnettyjen FTD-asiakirjojen alhaisen määrän.

Liettuan viranomaiset katsovat, että FRTD:n kiinnittäminen passiin liikkuvassa junassa on vaikeaa. Sen vuoksi ne valmistavat lomakkeet ennakkoon ja ainoastaan luovuttavat lomakkeet junassa matkustajille tarkastaessaan matkustajaluettelon ja passit.

Toinen perusteellisempi käynti tehtiin 22.–24. maaliskuuta 2006. Kyse oli yhteistyössä Liettuan ja Venäjän viranomaisten kanssa tehdystä arviointikäynnistä.

Käynnin valmistelemiseksi komissio oli lähettänyt Liettuan ja Venäjän viranomaisille kyselylomakkeen kauttakulkujärjestelmän toteutukseen liittyvistä näkökohdista. Saaduissa vastauksissa suhtauduttiin erittäin myönteisesti FTD/FRTD-järjestelmään. Ne mukailivat aiemmin esitettyjä näkemyksiä, joiden mukaan kauttakulkujärjestelmä toimii sujuvasti eikä siihen ole tarvetta tehdä suuria muutoksia. Lisäksi toimitettiin joitakin tilastotietoja.

IV. YLEISIÄ HUOMIOITA

Komission asiantuntijat kävivät Liettuassa jo kesäkuussa 2004, jolloin heille annettiin tietoja junissa noudatettavista menettelyistä. Järjestelmä näyttää toimivan sujuvasti, ja junissa on tapahtunut vain yksi välikohtaus, joka ei liittynyt suoraan FRTD-järjestelmään.

Liettuan ja Venäjän viranomaiset ilmoittivat molempien käyntien aikana katsovansa, että helpotetun kauttakulun järjestelmä toimii moitteettomasti, ja esittivät myönteisiä arvioita kummankin maan viranomaisten toimenpiteistä järjestelmän toteuttamiseksi. Suuria ongelmia ei ollut havaittu eikä FRTD- ja FTD-asiakirjojen toimituksessa ollut ilmennyt viipeitä. Venäjä totesi, että i) helpotetun kauttakulun järjestelmän ja ii) matkustamisesta 30. joulukuuta 2002 Liettuan ja Venäjän välillä tehdyn sopimuksen mukaisen viisumijärjestelmän käyttöä olisi jatkettava sen jälkeen, kun Liettua on liittynyt Schengen-alueeseen eli vapaan liikkuvuuden alueeseen ilman sisärajoja. Vaikuttaa siltä, että sekä Liettuan että Venäjän asiasta vastaavat viranomaiset tekevät laajaa yhteistyötä ja ovat sitoutuneet kauttakulkujärjestelmän toteutukseen.

Venäjä ilmoitti kuitenkin havainneensa matkustajamäärän vähentyneen helpotetun kauttakulun järjestelmän käyttöönoton jälkeen noin 30 prosenttia, mikä on aiheuttanut 122 miljoonan Venäjän ruplan tappiot kansalliselle rautatieyhtiölle. Liettuan ja Venäjän viranomaiset eivät ole ilmoittaneet yksiselitteisesti syitä ilmoitettuun junamatkustajien määrän

laskuun. Se voisi olla yhteydessä lentomatkustajien määrän kasvuun (lentoliikenne on tuettu ala). Lisäksi kansainvälistä passia koskevan vaatimuksen voimaantulo 1. tammikuuta 2005 on voinut johtaa matkustajamäärän huomattavaan alenemiseen, sillä Kaliningradiin sijoitetulla sotilashenkilöstöllä ei ole oikeutta hankkia kansainvälistä passia ja se joutuu sen vuoksi matkustamaan lentoteitse. Tilanteen muuttumiseen voi vaikuttaa vain Venäjä, sillä kyse on maan sisäisestä asiasta.

V. ARVIOINTI

Kauttakulkujärjestelmä on olennainen osa Schengenin säännöstöä ja on sen vuoksi kaikilta osin sen mukainen. FRTD/FRTD-järjestelmän muuttamiseen ei periaatteessa ole merkittävämpiä syitä.

Joitakin seikkoja oli kuitenkin selvennettävä:

- Maksuihin näytti liittyvän väärinkäsityksiä: niitä korotetaan Schengen-viisumeiden tapauksessa muttei FRTD/FTD-asiakirjojen osalta, sillä viimeksi mainittuja asiakirjoja ei katsota viisumeiksi.
- Täsmennettiin, että asetuksessa ei edellytetä henkilökohtaista läsnäoloa rautatieasemalla, joten esimerkiksi lapsiryhmän ei tarvitse saapua asemalle, kunhan lasten passit esitetään lippujen oston yhteydessä.

Muita osapuolten kanssa esille otettuja ja käsiteltyjä kysymyksiä olivat seuraavat:

- Mahdollisuus, että FRTD/FTD-asiakirjaan lisätään valokuva sen yhtenäistämiseksi muiden yhdenmukaistettujen hakemusten (viisumit ja oleskeluluvat) kanssa turvallisuussyistä: Venäjän kannalta valokuvan lisääminen FRTD:hen on mahdotonta, sillä koko Express-tietokonejärjestelmää olisi mukautettava, mikä olisi täysin suhteeton operaatio verrattuna siitä saatavaan turvallisuushyötyyn. Tähän mennessä ei ole havaittu väärennettyjä FRTD-asiakirjoja. Tämän kertomuksen kattaman kolmivuotisjakson aikana vain yksi matkustaja yritti jäädä pois junasta Liettuassa. Komissio ei tämän vuoksi vaadi valokuvan lisäämistä FRTD-asiakirjaan, sillä se olisi kohtuuton vaatimus. FTD:n tapauksessa valokuvan lisääminen olisi kuitenkin mahdollista, sillä se myönnetään konsulaatissa, jossa on jo nyt tarvittavat laitteistot.
- FRTD-henkilötietolomakkeen täyttäminen junassa vain niiden matkustajien tapauksessa, joita ei teknisistä syistä ole merkitty matkustajaluetteloon: Lipun ostohetkellä Express-järjestelmässä on varattu vain 64 kirjainmerkin tila henkilötietojen toimittamiseen Liettuan viranomaisille. Tämän vuoksi on otettu käyttöön lomake, jolla voidaan antaa lisätietoja Liettuan viranomaisille erityistapauksissa tehtäviä yksityiskohtaisia hakuja varten. Tästä lomakkeesta luopuminen ei olisi järkevää, sillä matkustaja vahvistaa siinä lisäksi allekirjoituksellaan saaneensa tiedon kaikista kauttakululle asetetuista edellytyksistä.
- Mahdollisuus lyhentää FRTD-asiakirjojen myöntämismenettelyn kestoa: Liettuan vastausajan lyhentäminen 24 tunnista noin 10–15 tuntiin; Liettuan viranomaiset ovat painottaneet, että tämä on yleisesti ottaen mahdotonta. Vastaukset lähetetään kuitenkin aina mahdollisimman pian, joten 24 tunnin vastausaika ei ole säännönmukainen vaan, kuten asetuksessa säädetään, vastauksen antamiselle asetettu *takaraja*.

- Kuten Liettuan konsulaatissa ja junassa voitiin havaita, FRTD-asiakirjat kiinnitetään tällä hetkellä erilliselle lomakkeelle (asetuksen (EY) N:o 333/2002 mukaisesti). FRTD tulostetaan konsulaatista Venäjän Express-järjestelmällä toimitettujen tietojen mukaan ja kiinnitetään erilliselle lomakkeelle, sillä Liettua katsoo, että FRTD:n kiinnittäminen Venäjän kansalaisten passiin liikkuvassa junassa on liian vaikeaa. Lisäksi passi täyttyisi nopeasti FRTD-asiakirjoista, sillä niitä eivät käytä pelkästään yhden edestakaisen matkan tekevät matkustajat vaan myös ne Venäjän kansalaiset, jotka matkustavat toistuvasti rautateitse Kaliningradin ja Venäjän välillä. Komissio katsoo kuitenkin, että toistuvassa matkustamisessa olisi käytettävä FTD-asiakirjoja sen sijaan, että pyritään hyötymään FRTD-asiakirjojen maksuttomuudesta. FRTD-asiakirjan kiinnittäminen passiin helpottaisi sen vuoksi asetuksen (EY) N:o 693/2003 mukaisesti sen toteamista, matkustaako henkilö toistuvasti kyseisten alueiden välillä.

Jotkin parannettavat kohdat eivät kuulu asetuksen (EY) N:o 693/2003 soveltamisalaan:

- Rajatarkastusmuodollisuuksiin tarvittavan ajan lyhentäminen ja tätä varten junien pysähdysaikojen lyhentäminen Venäjän ja Liettuan sekä Liettuan ja Valko-Venäjän rajoilla tai ainakin toisella näistä (rajatarkastuksia on tällä hetkellä neljä eli kaksi rajojen molemmilla puolilla; ne kestävät 50 minuuttia Venäjän puolella ja 40 minuuttia Liettuan puolella eli kaiken kaikkiaan noin 2 tuntia 45 minuuttia noin 22 tunnin junamatkalla Kaliningradista Moskovaan): Tätä aikaa voitaisiin lyhentää merkittävästi tekemällä rajatarkastukset matkan aikana ja ennen junien pysähtymistä rajanylityspaikoille. Toinen vaihtoehto voisi olla, että molempien maiden rajavartiostot tekevät rajatarkastukset kullakin rajalla yhden pysähdyksen aikana. Tämä on kuitenkin kysymys, joka on ratkaistava Venäjän ja Liettuan sekä toisaalta Venäjän ja Valko-Venäjän viranomaisten kahdenvälisissä neuvotteluissa.

VI. PÄÄTELMÄT

Komissio panee tyytyväisenä merkille, että helpotetun kauttakulun järjestelmä toimii kolme vuotta käyttöönottonsa jälkeen sujuvasti ja molemmat yhteistyökumppanit ovat tyytyväisiä sen toteutukseen. Kuten vierailujen aikana todettiin, joitakin pieniä parannuksia voitaisiin tehdä, mutta ne liittyvät pääasiassa Liettuan ja Venäjän kahdenvälisiin järjestelyihin. FTD/FRTD-järjestelmä näyttää täyttävän myös Schengenin säännösten vaatimukset, sillä järjestelmän puitteissa ei ole todettu yhtään laitonta maahanmuuttajaa.

Komissio ei näe sen vuoksi mitään syytä muuttaa järjestelmää. Helpotetun kauttakulun järjestelmä on pitkällä tähtäimellä riippuvainen EU:n ja Venäjän välisten viisumipolitiikkajärjestelyiden kehittymisestä.

Komissio tukee myös jatkossa kauttakulujärjestelmää taloudellisesti ulkorajarahastosta.

Kaksi kohtaa edellyttää lisätutkimuksia. Ne eivät kuitenkaan vaikuta FTD/FRTD-järjestelmän tehokkuuteen Kaliningradin kauttakululiikenteen hallinnointivälineenä.

- (1) FRTD kiinnitetään erilliselle lomakkeelle eikä matkustajan passiin, kuten asetuksessa (EY) N:o 693/2003 edellytetään. Tämän vuoksi on mahdotonta todeta, käytetäänkö FRTD-asiakirjaa yhtä edestakaista matkaa vai toistuvia matkoja varten. Vaatimusten noudattaminen lisäisi myös FTD-asiakirjojen käyttöä, sillä niitä myönnetään useampia matkoja varten 5 euron hintaan (toistuva matkustaja).

- (2) Kysymystä rajatarkastusmuodollisuuksien lyhentämisestä voitaisiin käsitellä yksityiskohtaisemmin Liettuan, Venäjän ja Valko-Venäjän viranomaisten välisissä kahdenvälisissä neuvotteluissa, jos ne ovat halukkaita siihen. Tämä olisi mahdollista aloittamatta kauttakulkujärjestelmää koskevia neuvotteluita uudelleen tai tekemättä muutoksia asetukseen. Käyttökelpoisia vaihtoehtoja on kaksi: i) kahden pysähdyksen sijaan (yksi rajan molemmin puolin) vain yksi pysähdys kullakin rajalla; molempien maiden viranomaiset tekisivät tarkastukset samanaikaisesti; tai ii) molemmat osapuolet tekevät tarkastukset junamatkan aikana.