

FI

FI

FI



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.9.2009
KOM(2009) 489 lopullinen

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) annetun asetuksen (EY) N:o 562/2006 10 ja 11 artiklan mukaista kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjojen leimaamista koskevien säännösten toimivuudesta

1. JOHDANTO

Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15 päivänä maaliskuuta 2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006¹ tuli voimaan 13. lokakuuta 2006. Schengenin rajasäännöstössä vahvistetaan neuvoston asetuksella (EY) N:o 2133/2004² käyttöön otettu sääntö, jonka mukaan kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjat on leimattava järjestelmällisesti sekä maahantulon että maastapoistumisen yhteydessä. Säännöstössä myös esitetään luettelo asiakirjoista, joihin maahantulo- tai maastapoistumisleima on lyötävä, sekä asiakirjoista, joita ei tarvitse leimata. Lisäksi säädetään, että jos kolmannen maan kansalaisen matkustusasiakirjassa ei ole maahantuloleimaa, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat olettaa, ettei hän täytä asianomaisessa jäsenvaltiossa sovellettavia oleskelun kestoja koskevia vaatimuksia. Kolmannen maan kansalainen voi kuitenkin kumota tämän oletuksen. Jos hän ei pysty sitä kumoamaan, hänet voidaan poistaa asianomaisen jäsenvaltion alueelta.

Matkustusasiakirjojen leimaamista käsitellään myös komission 6. marraskuuta 2006 antamaan suositukseen perustuvassa yhteisessä rajavartijan käsikirjassa (Schengen-käsikirja)³ (ks. 2 osan I jakson 4 kohta). Siinä annetaan yksityiskohtaiset ohjeet muun muassa siitä, milloin matkustusasiakirjoja ei tarvitse leimata, ja miten toimitaan, jos matkustusasiakirjassa ei ole tilaa leimalle tai jos kolmannen maan kansalaiselta vaaditaan viisumi.

Schengenin rajasäännösten 10 artiklan 6 kohdan nojalla *komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuoden 2008 loppuun mennessä kertomuksen matkustusasiakirjojen leimaamista koskevien säännösten toimivuudesta.*

Tätä varten komissio pyysi elokuussa 2008 jäsenvaltioilta tietoja kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjojen leimaamista koskevien säännösten täytäntöönpanosta. Pyydytetyt tiedot saatiin kuitenkin vasta useiden muistutusten jälkeen. Tämä kertomus perustuu 25 Schengen-valtion vastauksiin. Kaksi jäsenvaltiota (Malta ja Portugali) eivät ole toimittaneet pyydettyjä tietoja.⁴

2. LEIMAAMISKÄYTÄNNÖN PÄÄPIIRTEET

Sekä maahantulon että maastapoistumisen yhteydessä on leimattava järjestelmällisesti sellaisten kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjat, jotka oleskelevat Schengen-alueella lyhyen aikaa eli enintään kolme kuukautta kuuden kuukauden kuluessa.

¹ EUVL L 105, 13.4.2006, s. 1.

² Neuvoston asetus (EY) N:o 2133/2004, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten velvollisuudesta leimata järjestelmällisesti kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjat heidän ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat, EUVL L 369, 16.12.2004, s. 5.

³ Komission suositus, annettu 6 päivänä marraskuuta 2006, rajoilla suoritettavia henkilötarkastuksia varten laaditusta, jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten käyttöön tarkoitettua yhteistä rajavartijan käsikirjasta (Schengen-käsikirja), K(2006) 5186 lopullinen.

⁴ Sveitsiltä ei pyydetty tietoja matkustusasiakirjojen leimaamisesta, koska maa alkoi soveltaa Schengenin säännöstöä vasta 12. joulukuuta 2008.

Rajavartijoiden on leimattava kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjat sekä maahantulon että maastapoistumisen yhteydessä myös siinä tapauksessa, että rajatarkastuksia on lievennetty Schengenin rajasäännösten 8 artiklan mukaisesti.

Schengenin rajasäännösten 10 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu vapautus matkustusasiakirjojen järjestelmällisestä leimaamisesta koskee esimerkiksi valtionpäämiehiä ja arvohenkilöitä, jos heidän saapumisestaan on ilmoitettu etukäteen virallisesti diplomaattiteitse, ja muita kyseisessä artiklassa lueteltuja henkilöryhmiä.

Maahantulo- tai maastapoistumisleimaa ei lyöä EU:n jäsenvaltioiden sekä Norjan, Islannin, Liechtensteinin ja Sveitsin kansalaisten matkustusasiakirjoihin. Paikallista rajaliikennettä koskevasta järjestelystä annetun asetuksen (EY) N:o 1931/2006⁵ 6 artiklan nojalla myöskään rajaseudun asukkaiden matkustusasiakirjoja ei leimata. Lisäksi kolmansien maiden kansalaisten ja EU:n kansalaisten perheenjäsenten matkustusasiakirjoihin ei lyöä maahantulo- ja maastapoistumisleimaa, jos he esittävät oleskelulupakortin, jonka jokin jäsenvaltio on myöntänyt heille direktiivin 2004/38/EY⁶ 10 artiklan nojalla.

Leimaamiseen liittyvät käytännön järjestelyt selostetaan leimaamista koskevassa Schengenin rajasäännösten liitteessä IV. Liitteessä esitetyt leimaamista koskevat yhteiset säännöt koskevat muun muassa viisumivollisuuden piiriin kuuluvien kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjojen leimaamista sekä jäsenvaltioiden velvollisuutta nimetä kansalliset yhteyspisteet, jotka vastaavat rajanylityspaikoilla käytettävien maahantulo- ja maastapoistumisleimojen turvakoodeihin liittyvästä tietojenvaihdosta.

Schengenin rajasäännösten 10 artiklan 3 kohdan viimeisen alakohdan nojalla maahantulo- tai maastapoistumisleiman merkitsemisestä voidaan poikkeuksellisesti luopua kolmannen maan kansalaisen pyynnöstä, jos leiman merkitseminen saattaisi aiheuttaa hänelle vakavaa haittaa (esimerkiksi poliittisia hankaluuksia). Tällaisessa tapauksessa maahantulo tai maastapoistuminen on kirjattava erilliseen asiakirjaan, joka annetaan asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle.

Schengenin rajasäännösten 11 artiklan nojalla on mahdollista olettaa, että kolmannen maan kansalainen oleskelee Schengen-valtion alueella laittomasti, jos hänen matkustusasiakirjassaan ei ole maahantuloleimaa, kun hänet tavataan Schengen-alueelta tai kun hän poistuu sieltä. Kolmannen maan kansalainen voi kumota olettamuksen millä tahansa tavalla esittämällä uskottavan todisteen, kuten matkalipun tai hotellilaskun, joka osoittaa, että hän on oleskellut Schengen-alueen ulkopuolella ja siten noudattanut lyhytaikaisen oleskelun kestoa Schengen-alueella koskevia vaatimuksia. Tällaisessa tapauksessa toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on merkittävä matkustusasiakirjaan kansallisen lainsäädännön ja käytänteen mukaisesti ajankohta, jolloin kyseinen henkilö ylitti jäsenvaltion ulkorajan, ja asianomainen rajanylityspaikka.

Lisäksi kolmannen maan kansalaiselle voidaan antaa Schengenin rajasäännösten liitteessä VIII esitetty lomake. Lomake annetaan vain siinä tapauksessa, että kolmannen maan

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1931/2006, annettu 20 päivänä joulukuuta 2006, paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maulkorajoilla sekä Schengenin yleissopimuksen säännösten muuttamisesta, EUVL L 405, 30.12.2006, s. 1.

⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77.

kansalainen voi osoittaa, että hän on noudattanut lyhytaikaisen oleskelun kestoa koskevia vaatimuksia, vaikka hänen matkustusasiakirjassaan ei olekaan maahantuloleimaa.

Jos asianomainen ei pysty kumoamaan olettamusta oleskelunsa laittomuudesta, toimivaltaiset viranomaiset voivat poistaa hänet kyseisen jäsenvaltion alueelta.

Jäsenvaltioiden on ilmoitettava toisilleen sekä komissiolle ja neuvoston pääsihteeristölle kansalliset käytänteensä, joita sovelletaan laitonta oleskelua koskevaan olettamukseen ja sen kumoamiseen.

3. YLEISIÄ HUOMIOITA KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN MATKUSTUSASIAKIRJOJEN LEIMAAMISTA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA JA SIIHEN LIITTYVISTÄ ONGELMISTA

Jäsenvaltiot ilmoittavat vastauksissaan leimaavansa kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjat maahantulon ja maastapoistumisen yhteydessä järjestelmällisesti ja asianmukaisesti. Niiden mukaan leimaaminen ei juuri aiheuta ongelmia. Ne eivät ole ilmoittaneet, että leimaaminen aiheuttaisi erityisiä ongelmia esimerkiksi pidentämällä odotusaikoja ulkorajoilla tai Schengenin rajasäännösten 8 artiklassa tarkoitetun rajatarkastusten lieventämisen yhteydessä.

Sen sijaan jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet seuraavista ongelmista:

- *Toisen jäsenvaltion maahantuloleiman puuttuminen;*

Komissio korostaa, että vain järjestelmällisen leimaamisen avulla voidaan varmuudella selvittää ulkorajojen ylittämisen ajankohta ja paikka, mikä on välttämätöntä, jotta voidaan tarkistaa kolmannen maan kansalaisen sallitun oleskelun kesto Schengen-alueella (ks. myös 5 kohta jäljempänä).

- *Leimojen lukemiseen liittyvät ongelmat, leimojen lyöminen väärin (esim. viisumitarran päälle niin, että viisumin koneellisesti luettava alue peittyy eikä sitä voida enää tarkistaa optisen lukijan avulla) tai aiempien leimojen päälle tai vain osittain (niin että osa leimasta puuttuu) tai epä johdonmukaisesti, ei aikajärjestyksessä ja epäselvästi (esim. osaksi passin reunan yli tai liian vähällä musteella, jolloin leima ei näy kokonaan);*

Jotta kolmannen maan kansalaisen oleskelun kesto Schengen-alueella voidaan selvittää helposti ja tarkasti, komissio muistuttaa, että rajavartijan käsikirjan 4.6 kohdassa esitetään leimaamiskäytänteitä koskevat suositukset, joissa todetaan muun muassa, että

- leimat tulisi lyödä mahdollisuuksien mukaan aikajärjestyksessä, jotta olisi helpompaa löytää päivä, jona henkilö on viimeksi ylittänyt rajan;
- maastalähtöleima tulisi lyödä maahantuloleiman läheisyyteen;
- leima tulisi lyödä vaakasuoraan, jotta se olisi helppo lukea;
- leimaa ei saisi lyödä vanhojen eikä muissa maissa lyötyjen leimojen päälle.

Lisäksi on syytä muistaa, että Schengenin rajasäännösten liitteessä IV olevassa 3 kohdassa annetaan säännöt viisumeja sisältävien matkustusasiakirjojen leimaamista varten. Niiden

mukaan ”[...] leima merkitään mahdollisuuksien mukaan siten, että se peittää viisumin reunan haittaamatta viisumin tai viisumitarran turvatekijöiden luettavuutta. Jos leimoja on merkittävä useita [...], ne merkitään viisumin sisältävän sivun viereiselle sivulle. Jos kyseistä sivua ei voida käyttää, leima merkitään seuraavalle sivulle. Koneellisesti luettavaa vyöhykettä ei saa leimata.

- *Matkustusasiakirjassa ei ole enää tilaa leimoille (tämä koskee erityisesti kuorma-autonkuljettajia ja henkilöitä, jotka ylittävät ulkorajat usein paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn nojalla) eikä EU ole antanut sääntöjä tällaisen tilanteen varalle;*

Komissio oli rajavartijan käsikirjaa laatiessaan tietoinen siitä, että matkustusasiakirjaa, jonka nojalla kolmannen maan kansalainen voi ylittää rajan, ei välttämättä voida aina leimata siksi, että siinä ei ole enää tyhjiä sivuja. Tällaisessa tapauksessa suositellaan, että kolmannen maan kansalainen hakee uuden passin, jotta leimojen lyöminen olisi jälleen mahdollista. Jos leimaamiseen soveltumattomassa passissa on voimassa oleva viisumi, olisi haettava myös uusi viisumi ja kiinnitettävä se uuteen passiin.

Jotkin jäsenvaltiot ovat kysyneet, voitaisiinko 10 artiklan 3 kohtaa, jonka nojalla leimaamisesta voidaan poikkeuksellisesti luopua, jos maahantulo- tai maastapoistumisleimasta aiheutuisi asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle vakavaa haittaa, soveltaa myös siinä tapauksessa, että kolmannen maan kansalaisen matkustusasiakirjassa ei ole tyhjiä sivuja leimattavaksi. Komissio katsoo, että säännöstä ei pitäisi soveltaa tällaisiin tapauksiin, vaan että vapautus leimaamisesta olisi myönnettävä vain jos leimaamisesta aiheutuu asianomaiselle (esimerkiksi poliittisia) hankaluuksia. Rajavartijan käsikirjassa esitettyjen komission suositusten⁷ mukaisesti leimat voidaan kuitenkin poikkeuksellisesti lyödä erilliseen asiakirjaan erityisesti silloin kun kyseessä on henkilö, joka ylittää rajan usein paikallisen rajaliikenteen järjestelyjen perusteella. Tässä erillisessä asiakirjassa on oltava käsikirjassa mainitut tiedot, ja se on annettava asianomaiselle kolmannen maan kansalaiselle. Se, että passissa ei ole enää tyhjiä sivuja, ei kuitenkaan yksinään ole pätevä ja riittävä peruste maahantulo-oikeuden epäämiseksi.

Eräät jäsenvaltiot ovatkin ilmoittaneet käyttävänsä tällaisia erillisiä asiakirjoja, joihin maahantulo- tai maastapoistumisleimat lyödään sellaisten kolmansien maiden kansalaisten (erityisesti kuorma-autonkuljettajien) pyynnöstä, jotka ylittävät Schengen-alueen ulkorajan useasti. Olisi otettava huomioon myös rajan toistuvasti ylittävät henkilöt, jotka eivät kuitenkaan ole oikeutettuja paikallisen rajaliikenteen sääntöjen perusteella myönnettävään rajanylityslupaan. Mainittakoon, että Unkari ja Slovenia lyövät leiman Kroatian henkilötodistuksen liitteenä olevaan erilliseen asiakirjaan, jonka nämä kaksi jäsenvaltiota ovat hyväksyneet kahdenvälisen sopimustensa nojalla vuodesta 1997 alkaen. Slovenian toimittamien tietojen perusteella vuosittain alle 0,5 prosenttia kuorma-autonkuljettajista pyytää leiman lyömistä erilliseen asiakirjaan. Kolmansien maiden kansalaiset pyytävät tätä useimmiten siksi, että uuden passin hakeminen tulee kalliiksi. Joissain tapauksissa kolmansien maiden kansalaiset haluavat säilyttää passissaan yhden tyhjän sivun mahdollista myöhemmin hankittavaa viisumia tai oleskelulupaa varten.

Komissio katsoo, että edellä kuvatuissa tilanteissa ei pitäisi päätyä leimaamisesta vapauttamiseen, koska tilanteet eivät kuulu Schengenin rajasäännösten 10 artiklan 3 kohdan viimeisen alakohdan soveltamisalaan.

⁷ Käsikirjan 4.5 kohta.

- *Lasten kanssa matkustavien kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjojen leimaamista koskevien yhdenmukaisten käytänteiden puuttuminen;*

Kansainvälinen siviili-ilmailujärjestö on antanut useita ei-sitovia suosituksia muun muassa periaatteen ”yksi henkilö – yksi passi” soveltamisesta. Periaate on vahvistettu yhteisön tasolla.⁸ Jos myös kolmannet maat soveltaisivat tätä periaatetta, olisi mahdollista soveltaa säännöksiä, joiden mukaan kunkin henkilön matkustusasiakirjat on leimattava erikseen.

- *Sellaisten kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjojen leimaaminen, joilla on jonkin Schengen-valtion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa;*

Komissio katsoo, että sellaisten kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjoja, joilla on jonkin Schengen-valtion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa, ei pitäisi leimata. Passin leimaamisen tarkoituksena on selvittää, onko kolmannen maan kansalainen noudattanut lyhytaikaista oleskelua Schengen-alueella koskevia vaatimuksia. Tämä ei koske sellaisia kolmansien maiden kansalaisia, joilla on voimassa oleva oleskelulupa, koska oleskeluluvan voimassaoloaika osoittaa, miten kauan kyseinen henkilö voi oleskella luvan myöntäneessä Schengen-valtiossa. Passin leimaaminen maahantulon ja maastapoistumisen yhteydessä ei vaikuta sallitun oleskelun kestoon oleskeluluvan myöntäneessä Schengen-valtiossa. Se, noudattavatko oleskeluluvan haltijat sallitun oleskelun kestoa koskevia vaatimuksia ylittäessään ulkorajat ja matkustaessaan muihin Schengen-valtioihin, tarkistetaan oleskelusta toisessa Schengen-valtiossa Schengenin yleissopimuksen⁹ 22 artiklan mukaisesti tehtävän ilmoituksen perusteella. Ilmoituksen avulla ei tosin voida määrittää oleskelun kestoa yhtä helposti kuin leimojen avulla. Tämä on kuitenkin seurausta siitä, että on otettu käyttöön alue, jonka sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia. On syytä korostaa, että komissio ei tähän mennessä ole saanut mitään tietoja kolmansien maiden kansalaisista, joilla on jonkin Schengen-valtion myöntämä oleskelulupa ja jotka olisivat käyttäneet väärin oikeuttaan matkustaa toiseen jäsenvaltioon oleskellakseen siellä yli kolme kuukautta.

4. MATKUSTUSASIAKIRJOJEN LEIMAAMISESTA VAPAUTETUT KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISET (10 ARTIKLAN 3 KOHTA) JA LEIMAAMISESTA LUOPUMINEN

Useimmat jäsenvaltiot eivät kerää tilastotietoja kolmansien maiden kansalaisten esittämistä pyynnöistä, jotka koskevat leimaamispakosta vapauttamista, tai eivät pidä niistä minkäänlaista kirjaa. Eräät jäsenvaltiot ilmoittavat saaneensa kolmansien maiden kansalaisilta vain muutamia tällaisia pyyntöjä, jotka on käsitelty tapauskohtaisesti.

On myös kysytty, onko tarpeen leimata matkustusasiakirjat ja määrittää oleskelun kesto, kun kyseessä ovat sellaiset kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat unionin kansalaisen perheenjäseniä ja matkustavat direktiivin 2004/38/EY 10 artiklassa tarkoitetun oleskelulupakortin kanssa.

Komissio muistuttaa, että kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat unionin kansalaisten perheenjäseniä, on vapautettu matkustusasiakirjan leimaamisesta maahantulon ja

⁸ Neuvoston asetus (EY) N:o 2252/2004, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista, EUVL L 385, 29.12.2004, s. 1. Kaikki jäsenvaltiot soveltavat periaatetta Alankomaita ja Itävaltaa lukuun ottamatta.

⁹ EYVL L 239, 22.9.2000, s. 19.

maastapoistumisen yhteydessä silloin kun heillä on jonkin jäsenvaltion direktiivin 2004/38/EY 10 artiklan nojalla myöntämä oleskelulupakortti ja kun he matkustavat yhdessä vapaata liikkumis- tai asettautumisoikeuttaan käyttävän unionin kansalaisen kanssa. Sen sijaan kolmansien maiden kansalaisia, jotka ovat unionin kansalaisten perheenjäseniä, ei ole vapautettu matkustusasiakirjan leimaamisesta silloin kun he matkustavat yksinään tai kun he matkustavat yhdessä unionin kansalaisen kanssa, mutta heillä ei ole edellä mainittua oleskelulupakorttia (esim. kun kolmannen maan kansalaisella ei ole oleskelulupakorttia, koska hän asuu unionin kansalaisen kanssa EU:n ulkopuolella).

Ei voida välttää tilanteita, joissa kolmannen maan kansalainen, joka on unionin kansalaisen perheenjäsen, matkustaa sekä yhdessä vapaata liikkumisoikeuttaan käyttävän unionin kansalaisen kanssa tai tämän luokse että yksinään. Komissio myöntää, että tällaisen henkilön tilanne saattaa olla hämmentävä, mutta katsoo, ettei siihen liity varsinaisia ongelmia. Matkustaessaan yksin kolmannen maan kansalainen ei saa ylittää kolmen kuukauden enimmäisoleskeluaikaa Schengen-alueella. Jos kolmannen maan kansalainen sen sijaan matkustaa yhdessä unionin kansalaisen kanssa, sallitun oleskelun kesto ei ole rajoitettu kolmeen kuukauteen kuuden kuukauden aikana.

Lopuksi mainittakoon eräiden jäsenvaltioiden ehdotus, jonka mukaan luetteloon niistä henkilöistä, joiden matkustusasiakirjoja ei tarvitse leimata, olisi lisättävä kansainvälisten matkustaja- ja tavarajunien miehistön jäsenet. Komissio kannattaa ehdotusta ja esittää aloitteen leimaamispakon poistamisesta junahenkilöstön jäseniltä sillä perusteella, että heidän ammattitoimintansa on verrattavissa lentäjien ja merimiesten ammattitoimintaan, koska junat noudattavat kiinteää aikataulua.

5. KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISET, JOIDEN MATKUSTUSASIAKIRJASTA PUUTTUU MAAHANTULOLEIMA, KUN HEIDÄT TAVATAAN JÄSENVALTION ALUEELTA TAI KUN HE POISTUVAT SCHENGEN-ALUEELTA, JA LAITONTA OLESKELUA KOSKEVAN OLETTAMUKSEN MAHDOLLINEN KUMOAMINEN (11 ARTIKLA)

Huomattava osa jäsenvaltioista ei kerää tilastotietoja kolmansien maiden kansalaisista, joiden matkustusasiakirjasta puuttuu maahantuloleima, kun heidät tavataan jäsenvaltioiden alueelta tai kun he poistuvat Schengen-alueelta, tai siitä, kuinka moni pystyy kumoamaan laitonta oleskelua koskevan olettamuksen ja kuinka moni ei.

Eräät jäsenvaltiot (Slovenia, Belgia, Unkari, Romania, Italia ja Viro) ovat toimittaneet tarkat tilastotiedot taulukoineen, joista käyvät ilmi kolmansien maiden kansalaisten tarkka lukumäärä sekä ajankohdat ja rajanylityspaikat, joiden kautta he ovat saapuneet Schengen-alueelle. Muut jäsenvaltiot ovat toimittaneet ainoastaan yleisluontoisia tietoja, joiden mukaan niissä on tavattu joko huomattavan paljon tai huomattavan vähän kolmansien maiden kansalaisia, joiden matkustusasiakirjasta puuttuu maahantuloleima.

Schengenin rajasäännösten 11 artiklan 1 kohdan nojalla toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat olettaa, että jos matkustusasiakirjasta puuttuu maahantuloleima, sen haltija ei täytä kyseisessä jäsenvaltiossa oleskelun kestolle asetettuja vaatimuksia. Jäsenvaltioiden vastauksista ei kuitenkaan voida päätellä, olettavatko viranomaiset oleskelun olevan laitonta aina kun kolmannen maan kansalaisen passista puuttuu maahantuloleima.

Useimmat jäsenvaltiot ilmoittavat käyttävänsä Schengenin rajasäännösten liitteessä VIII olevaa lomaketta sen jälkeen, kun ne ovat hyväksyneet todisteet, jotka osoittavat, että henkilö

on noudattanut sallitun lyhytaikaisen oleskelun kestoja koskevia vaatimuksia siitä huolimatta, että hänen matkustusasiakirjastaan puuttuu maahantuloleima. Eräät jäsenvaltiot (Saksa, Ranska, Slovenia ja Tanska) ilmoittavat, etteivät ne käytä lomaketta, vaan lyövät kolmannen maan kansalaisen matkustusasiakirjaan korjausleiman, jossa mainitaan Schengen-alueelle tulon ajankohta ja rajanylityspaikka. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittavat käyttävänsä molempia (sekä lomaketta että leimaa).

Unkari on ilmoittanut perustaneensa kansallisen rajarekisterin, johon kirjataan kaikki sen ulkorajojen kautta Schengen-alueelle tulevat ja sieltä poistuvat kolmansien maiden kansalaiset. Tietoja voidaan käyttää laitonta oleskelua koskevan olettamuksen kumoamiseen silloin, kun henkilö on tullut Schengen-alueelle Unkarin kautta. Bulgariassa on otettu käyttöön vastaava automaattinen rajatarkastuksia koskeva tietojärjestelmä ja Romaniassa samantapainen maahantulo/maastapoistumistietokanta.

Useimmat jäsenvaltiot ilmoittavat, etteivät ne kerää mitään tilastotietoja eivätkä pidä yllä minkäänlaisia tietokantoja siitä, moniko kolmannen maan kansalainen ei ole pystynyt kumoamaan laitonta oleskelua koskevaa olettamusta. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittavat, ettei maastapoistamistapausten joukosta ole mahdollista poimia erikseen niitä henkilöitä, jotka poistetaan maasta siksi, etteivät he ole pystyneet kumoamaan olettamusta laittomasta oleskelusta. Useimmat jäsenvaltiot mainitsevat nimenomaisesti, että ne ovat laatineet kansallisia menettelyjä laittomien maahanmuuttajien maastapoistamista varten. Konkreettisia tietoja rajalta käännytyistä kolmansien maiden kansalaisista (Viro, Latvia, Slovenia, Alankomaat ja Liettua) antaneet jäsenvaltiot ilmoittavat, että asianomaiset henkilöt on kaikissa tapauksissa poistettu Schengen-alueelta.

6. MUITA TIETOJA 10 JA 11 ARTIKLAN SÄÄNNÖSTEN SOVELTAMISESTA

Kreikka ilmoitti ottavansa käyttöön maahantulo- ja maastapoistumisleimoissa päivittäin vaihtuvan turvakoodin, joka luodaan automaattisesti erityisesti tätä tarkoitusta varten laadittavan elektronisen sovelluksen avulla.

Puola on äskettäin tiedustellut neuvoston rajatyöryhmältä, miten matkustusasiakirjat olisi leimattava silloin kun vanhemman passissa on kaksi tai useampia sekä vanhemman että lapsen C-tyypin Schengen-viisumeita. Jäsenvaltioiden toimittamien tietojen perusteella niiden käytännöt vaihtelevat näissä tapauksissa. Leiman viereen voidaan esimerkiksi merkitä henkilöiden lukumäärä tai lapsen nimi. Schengenin rajasäännöstössä ei ole annettu ohjeita tällaisen tapauksen varalta. Komissio katsoo, että periaatteessa jokainen passiin merkitty viisumitarra olisi leimattava erikseen maahantulon ja maastapoistumisen yhteydessä Schengenin rajasäännöstön 10 artiklan ja liitteessä IV olevan 3 kohdan mukaisesti. Jos matkustusasiakirjassa on toistuvaisviisumi ja molemmat siihen merkityt henkilöt ovat tehneet useita matkoja, saattaa olla vaikea osoittaa, mikä leima liittyy mihinkin maahantuloon. Jäsenvaltioilta ei kuitenkaan ole saatu tietoja siitä, miten usein ulkorajoilla ilmenee edellä kuvatun kaltaisia tapauksia ja millaisia vaikeuksia niihin liittyy. Tämän vuoksi komissio ei katso aiheelliseksi ryhtyä pohtimaan matkustusasiakirjojen leimauskäytäntöjen yhtenäistämistä tällaisissa tapauksissa.

Komissio haluaa kiinnittää huomiota matkustusasiakirjojen leimaamiseen silloin kun sisärajoille on väliaikaisesti palautettu rajatarkastukset Schengenin rajasäännöstön 23 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen nojalla. Schengenin rajasäännöstön 28 artiklassa todetaan, että ”kun rajavalvonta palautetaan sisärajoille, sovelletaan tarvittavin muutoksin II osaston

asiaankuuluvia säännöksiä”. Tällä perusteella sovelletaan eräitä ulkorajojen rajavalvontaa koskevia toimenpiteitä, kuten henkilötarkastuksia ja maahantulon epäämistä. Schengen-
valtioiden välisillä rajoilla ei kuitenkaan pitäisi leimata matkustusasiakirjoja, koska niiden
haltijat eivät rajan ylittäessään poistu Schengen-alueelta. Se, että sisärajoilla tehtävät
tarkastukset otetaan väliaikaisesti uudelleen käyttöön, ei vaikuta kolmannen maan kansalaisen
sallitun oleskelun kestoon Schengen-alueella. Leimaaminen olisi harhaanjohtavaa, koska
matkustusasiakirjaan lyötäisiin toinen maahantuloleima ilman, että henkilö olisi välillä
poistunut Schengen-alueelta. Siksi komissio katsoo, että 10 artiklaa ei sovelleta silloin kun
rajatarkastukset otetaan väliaikaisesti uudelleen käyttöön sisärajoilla.

7. PÄÄTELMÄT

Saamiensa tietojen perusteella komissio tekee seuraavat päätelmät:

- (1) Voimassa olevassa yhteisön lainsäädännössä säädetään velvollisuudesta leimata
järjestelmällisesti kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjat sekä
maahantulon että maastapoistumisen yhteydessä. Schengenin rajasäännöstössä
esitetään luettelo asiakirjoista, joihin maahantulo- tai maastapoistumisleima on
lyötävä, sekä asiakirjoista, joita ei tarvitse leimata. Lisäksi kansallisilla viranomaisilla
on mahdollisuus olettaa, että henkilö ei täytä jäsenvaltiossa oleskelun kestoa koskevia
vaatimuksia, jos hänen matkustusasiakirjassaan ei ole maahantuloleimaa. Kolmannen
maan kansalaisella on kuitenkin mahdollisuus kumota tämä oletamus. Schengenin
rajasäännösten 10 artiklan 6 kohdan nojalla komissio antaa Euroopan parlamentille ja
neuvostolle vuoden 2008 loppuun mennessä kertomuksen matkustusasiakirjojen
leimaamista koskevien säännösten toimivuudesta. Komissio pahoittelee, ettei
määräaika ole voitu noudattaa. Viivästys johtuu siitä, että monet jäsenvaltiot
toimittivat tarvittavat tiedot myöhässä.
- (2) Komissio korostaa monien jäsenvaltioiden tavoin, että Schengenin rajasäännöstössä ja
rajavartijan käsikirjassa vahvistettuja sääntöjä, jotka koskevat matkustusasiakirjojen
järjestelmällistä, kronologista ja asianmukaista leimaamista, on syytä noudattaa
tiukasti. Sääntöjen noudattaminen helpottaa rajatarkastusten suorittamista ja lyhentää
odotusaikoja EU:n ulkorajoilla.
- (3) Komissio muistuttaa, että yhteiset säännöt sellaisten kolmansien maiden kansalaisille
myönnettyjen matkustusasiakirjojen leimaamista varten, joissa on viisumitarra,
esitetään Schengenin rajasäännösten liitteessä IV olevassa 3 kohdassa.
- (4) Komissio korostaa, että kolmansien maiden kansalaisten matkustusasiakirjat on
vapautettu leimaamisesta sekä maahantulon että maastapoistumisen yhteydessä silloin
kun sen haltijalla on jonkin Schengen-valtion myöntämä voimassa oleva oleskelulupa.
- (5) Komissio katsoo, että Schengenin rajasäännösten 10 artiklaa ei pidä soveltaa silloin
kun sisärajoilla tehtävät rajatarkastukset otetaan väliaikaisesti uudelleen käyttöön
Schengenin rajasäännösten 23 artiklan ja sitä seuraavien artiklojen nojalla.
- (6) Komissio toteaa, että kolmansien maiden kansalaiset, jotka joutuvat ylittämään rajan
usein, esimerkiksi kuorma-autonkuljettajat ja rajaseudun asukkaat, ovat kohdanneet
tässä yhteydessä vaikeuksia. Vaikeudet, jotka johtuvat siitä, ettei matkustusasiakirjassa
ole tilaa leimaamiselle, voidaan kuitenkin ratkaista vain ottamalla käyttöön

automaattinen järjestelmä maahantulon ja maastapoistumisen valvontaa varten, niin ettei leimaamista tarvita. Komissio katsoo, että kuorma-autonkuljettajia ei ole tarpeen vapauttaa leimaamisvelvollisuudesta, etenkin kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden esiin tuoma huoli laittoman maahanmuuton ja pimeän työvoiman riskistä.

- (7) Komissio katsoo, ettei ole tarpeen harkita uusia vapautuksia leimaamisvelvollisuudesta, lukuun ottamatta junahenkilöstön jäseniä sillä perusteella, että heidän ammattitoimintansa on verrattavissa lentäjien ja merimiesten ammattitoimintaan, koska junat noudattavat kiinteää aikataulua. Komissio käynnistää toimet leimaamispakon poistamiseksi tämän henkilöryhmän osalta.
- (8) Komission saamien vastausten perusteella merkittävä osa jäsenvaltioista ei kerää tilastotietoja siitä, kuinka monia kolmansien maiden kansalaisia on tavattu niiden alueelta tai Schengen-alueelta poistumisen yhteydessä ilman matkustusasiakirjassa olevaa maahantuloleimaa. Tilastoja ei myöskään kerätä siitä, kuinka moni kolmannen maan kansalainen on pystynyt kumoamaan laitonta oleskelua koskevan olettamuksen ja kuinka moni ei ole pystynyt sitä tekemään. Komissio kehottaa jäsenvaltioita keräämään nämä tiedot ja toimittamaan ne sille, jotta leimaamista koskevien säännösten toimivuutta voidaan analysoida paremmin.
- (9) Lopuksi on todettava, että useat jäsenvaltiot eivät ole vielä täyttäneet 11 artiklan viimeisessä alakohdassa säädettyä velvollisuutta, jonka mukaan niiden on ilmoitettava sekä muille jäsenvaltioille että komissiolle ja neuvoston pääsihteeristölle kansalliset käytänteensä, jotka koskevat 11 artiklassa tarkoitettua laitonta oleskelua koskevaa olettamusta ja sen kumoamista. Komissio kehottaa kyseisiä jäsenvaltioita täyttämään tämän velvollisuuden viimeistään kuukauden kuluttua tämän kertomuksen antamisesta.