

Bryssel 13.7.2016
COM(2016) 481 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Tilannekatsaus viisumikohtelun vastavuoroisuuden toteutumatta jäämisestä tiettyjen
kolmansien maiden kanssa ja mahdolliset ratkaisut
(12. huhtikuuta annetun tiedonannon seuranta)**

I JOHDANTO

Komissio antoi 12. huhtikuuta 2016 tiedonannon, jossa esitettiin tilannekatsaus viisumikohtelun vastavuoroisuuden toteutumatta jäämisestä tiettyjen kolmansien maiden kanssa ja mahdolliset ratkaisut (jäljempänä 'huhtikuun tiedonanto'). Siinä kuvattiin tilannetta tiettyjen kolmansien maiden kanssa ja muistutettiin viisumikohtelun vastavuoroisuudesta. Vastavuoroisuusperiaatteen mukaan komission on 15. maaliskuuta 2001 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001, jäljempänä 'asetus', sellaisena kuin se on muutettuna 11. joulukuuta 2013 annetulla asetuksella (EU) N:o 1289/2013¹, mukaisesti annettava delegoitu säädös, jolla viisumivapauden soveltaminen kyseisen kolmannen maan kansalaisiin keskeytetään 12 kuukaudeksi, jos tämä kolmas maa ei ole poistanut viisumipakkoa 12. huhtikuuta 2016 mennessä. Asetus velvoittaa komission lisäksi ottamaan huomioon viisumivapauden keskeyttämisen seuraukset EU:n ja sen jäsenvaltioiden ulkosuhteiden kannalta.

Tiedonannossa todettiin, että täysimääräistä vastavuoroisuutta ei ollut saavutettu 12. huhtikuuta 2016 mennessä kolmen kolmannen maan kanssa (Brunei, Kanada ja Yhdysvallat) ja työtä sen saavuttamiseksi olisi jatkettava.

Sääntelyn parantamista koskevien suuntaviivojen mukaisesti komissio arvioi viisumivapauden keskeyttämisen seurauksia ja vaikutuksia ja totesi, että EU:n kansalaisiin kohdistuvan vaikutuksen ja täytöntöönpanovaikeuksien lisäksi olisi varauduttava myös huomattaviin vaikutuksiin monilla eri aloilla. Sillä olisi vaikutusta etenkin EU:n suhteisiin Kanadan ja Yhdysvaltojen kanssa juuri kun tärkeät kaupan alan sopimukset ovat tänä vuonna ratkaisevassa neuvottelu- tai viimeistelyvaiheessa. Se totesi myös, että Kanadasta ja Yhdysvalloista tulevien matkailijoiden määrä todennäköisesti vähenisi, mistä seuraisi huomattavia taloudellisia menetyksiä EU:lle saavuttamatta sitä tavoitetta, että kaikki EU:n kansalaiset saisivat täysin vastavuoroisen viisumivapauden.

Komissio pyysi Euroopan parlamenttia ja neuvostoa käynnistämään kiireesti neuvottelut ja ottamaan viimeistään 12. heinäkuuta 2016 kantaa sopivimpaan etenemistapaan ottaen huomioon huhtikuun tiedonannossa esitetyt arviot viisumivapauden keskeyttämisen seurauksista.

Tässä tiedonannossa tarkastellaan huhtikuun tiedonannon jälkeen saavutettua edistystä Kanadan ja Yhdysvaltojen kanssa käydyissä keskusteluissa. Lisäksi siinä raportoidaan tiedonantoon esitetyistä kannanotoista sekä esitetään seuraavat vaiheet.

II VIISUMIVAPAUDEN TÄYDEN VASTAVUOROISUUDEN SAAVUTTAMISEKSI TAPAHTUNUT EDISTYS HUHTIKUUN TIEDONANNON JÄLKEEN

Brunei (ilmoittaja: Kroatia)

Huhtikuun tiedonannossa todettiin, että vaikka täyttä vastavuoroisuutta viisumivapaudessa ei ole vielä saavutettu Brunein kanssa, viimeaikaiset yhteydenotot ovat johtaneet myönteisiin merkkeihin. Samaan aikaan kun huhtikuun tiedonanto annettiin 12. huhtikuuta 2016, Brunei poisti virallisesti viisumivaatimuksen Kroatian kansalaisilta ja alkoi myöntää 90 päivän oleskelua koskevan viisumivapauden Liechtensteinin kansalaisille. Tästä ilmoitettiin

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1289/2013, annettu 11 päivänä joulukuuta 2013, luettelon vahvistamisesta 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 (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 74).

virallisesti 13. huhtikuuta. Komissio on tyytyväinen siihen, että vastavuoroisuuden puute Brunein kanssa on saatu ratkaistua.²

Kanada (ilmoittajat: Bulgaria ja Romania)

Komissio korosti huhtikuun tiedonannossaan tarvetta jatkaa pyrkimyksiä täysimääräiseen vastavuoroisuuteen ja pyysi Kanadalta konkreettisia toimenpiteitä osoituksena sen sitoutumisesta täysimääräisen vastavuoroisuuden saavuttamiseen kaikkien EU:n 28 jäsenvaltion kanssa. Viime kuukausina on järjestetty tämän tavoitteen saavuttamiseksi useita korkean poliittisen tason kokouksia Kanadan kanssa. Puheenjohtajat Juncker ja Tusk keskustelivat asiasta Kanadan pääministeri Trudeauun kanssa Japanissa 27. toukokuuta järjestetyn G7-kokouksen yhteydessä. Euroopan parlamentin puhemies Schulz tapasi pääministeri Trudeauun 18. toukokuuta ja Romanian pääministeri Cioloş 15. kesäkuuta. Ministeritasolla komission jäsen Avramopoulos tapasi Kanadan maahanmuuttoministeri McCallumin 23. toukokuuta, ja korkea edustaja/varapuheenjohtaja Mogherini tapasi Kanadan ulkoasiainministeri Dionin, maahanmuuttoministeri McCallumin ja kauppaministeri Freelandin 8. kesäkuuta.

Viisumivapauden vastavuoroisuuden merkitystä EU:n ja Kanadan strategisen kumppanuussopimuksen näkökulmasta ja erityisesti valmistauduttaessa allekirjoittamaan ja ratifioimaan EU:n ja Kanadan laaja-alainen talous- ja kauppasopimus (CETA) on korostettu myös Bulgarian ja Romanian korkeimmalla poliittisella tasolla. Molemmat jäsenvaltiot ovat myös väittäneet, että CETA-sopimuksen voimaantulosta aiheutuva taloudellinen hyöty kumoutuu, kun Bulgarian ja Romanian kansalaiset, liikemiehet ja kuluttajat mukaan lukien, eivät saa matkustaa Kanadaan ilman viisumia.

Teknisellä tasolla Kanadan asiantuntijat vierailivat Romaniassa 9.–15. kesäkuuta lisätäkseen luottamusta, voidakseen kartoittaa viisumivaatimuksen poistamiseen mahdollisesti liittyviä riskejä ja tarkastellakseen vaihtoehtoja näiden riskien lieventämiseksi. Molemmat osapuolet ovat antaneet vierailusta myönteistä palautetta. Kanadan viranomaiset suunnittelevat samanlaista asiantuntijavierailua Bulgariaan 21.–27. heinäkuuta.

Viisumivapauden vastavuoroisuudesta keskusteltiin myös 28. kesäkuuta maahanmuutto- ja turvapaikka-asioita käsitelleessä yhteisessä neuvottelukokouksessa Kanadan maahanmuutto-, pakolais- ja kansalaisuusasioiden ministeriön ja Euroopan komission edustajien kesken. Kanada ilmoitti tässä kokouksessa, että Kanadan maahanmuutto-, pakolais- ja kansalaisuusasioiden ministeri aikoo asiantuntijavierailujen jälkeen arvioida mahdollisuutta poistaa viisumivaatimus Bulgarian ja Romanian kansalaisilta.

Kuten huhtikuun tiedonannossa todettiin, täyttää viisumivapauden vastavuoroisuutta odotettaessa Kanadan kanssa on keskusteltu muun muassa mahdollisuudesta ottaa käyttöön väliaikainen tekninen ratkaisu eli laajentaa sähköinen matkustuslupajärjestelmä (eTA) asteittain Bulgarian ja Romanian kansalaisiin.³ EU:n tavoitteena on edelleen täysi vastavuoroisuus kaikkien Bulgarian ja Romanian kansalaisten osalta. Tämän saavuttamiseksi komissio selvittää yhdessä kyseisten jäsenvaltioiden kanssa kaikenlaisia ratkaisuja ja vaihtoehtoja. Tässä yhteydessä Kanadan 28. kesäkuuta 2016 antama ilmoitus viisumivaatimuksen poistamisesta Meksikon kansalaisilta tietyn ehdoin ja edellytyksin 1.

² Ks. Daily News 14. huhtikuuta 2016.

³ Lisätietoja: Komission kertomus niiden tilanteiden arvioimisesta, joissa viisumikohtelun vastavuoroisuus ei toteudu tiettyjen kolmansien maiden kanssa (C(2015) 7455 final, 5.11.2015, s. 4) sekä COM(2016) 221 final.

joulukuuta 2016 alkaen on asia, josta on keskusteltava Kanadan viranomaisten kanssa tarkemmin.

Intensiivinen työskentely ja rakentavat keskustelut loivat pohjaa 11. heinäkuuta Brysselissä järjestetyille Kanadan, Bulgarian, Romanian ja komission ministeritason kokoukselle, jossa tarkasteltiin saavutettua edistystä ja keskusteltiin tulevista toimista edettäessä kohti täyttä viisumivapautta. Kanada lupasi tässä kokouksessa ilmoittaa alkusyksystä arviointien tuloksista ja aikataulusta viisumipakon poistamiselle sekä Bulgarialta ja Romanianla vaadittavista yhteistyötoimista.

Huolimatta viime kuukausina Kanadan kanssa myös korkeimmalla poliittisella tasolla tiheään käydyistä rakentavista keskusteluista, Bulgarian ja Romanian kansalaiset tarvitsevat edelleen viisumin matkustaakseen Kanadaan. Komissio panee merkille Kanadan hallituksen sitoumuksen jatkaa EU:n kanssa yhteistyötä, jossa tähdätään täydelliseen viisumikohtelun vastavuoroisuuteen EU:n kaikkien kansalaisten osalta. Komissio aikoo siksi jatkossakin jatkaa pyrkimyksiä täysimääräiseen vastavuoroisuuteen Bulgarian ja Romanian kanssa koordinoiden, jotta tuloksia saataisiin nopeammin. Komissio suhtautuu toiveikkaasti 27. lokakuuta 2016 järjestettävään EU:n ja Kanadan huippukokoukseen tilaisuutena vahvistaa konkreettinen edistyminen Bulgarian ja Romanian kansalaisten viisumivaatimuksen poistamisessa.

Yhdysvallat (ilmoittajat: Bulgaria, Kroatia, Kypros, Puola ja Romania)

Komissio korosti huhtikuun tiedonannossaan tarvetta jatkaa pyrkimyksiä täysimääräiseen vastavuoroisuuteen ja pyysi Yhdysvalloilta konkreettisia toimenpiteitä osoituksena sen sitoutumisesta täysimääräisen vastavuoroisuuden saavuttamiseen kaikkien EU:n 28 jäsenvaltion kanssa. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi yhteyksiä Yhdysvaltoihin on tiivistetty sekä teknisellä että poliittisella tasolla.

Pian huhtikuun tiedonannon antamisen jälkeen, 15. huhtikuuta, komission jäsen Avramopoulos keskusteli asiasta Yhdysvaltojen sisäisen turvallisuuden ministeri Johnsonin kanssa. Samaan aikaan EU:n Washingtonin-edustusto painotti yhteyksissään kongressiin toistuvasti tarvetta edetä kohti täyttä vastavuoroisuutta.

EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden ylemmän hallintotason kokouksessa 2. kesäkuuta keskusteltiin yksityiskohtaisesti viisumien vastavuoroisuudesta. Vaikka Yhdysvaltojen hallinnon edustajat selittivät, että Yhdysvallat on edelleen sitoutunut tekemään EU:n ja kyseisten viiden jäsenvaltion kanssa työtä täysimääräisen vastavuoroisuuden saavuttamiseksi, he totesivat, että Yhdysvaltojen kongressi ei ole muuttanut kantaansa ja että tilanne tuskin muuttuu ennen tulevia presidentin- ja kongressivaaleja. He mainitsivat myös huolen turvallisuudesta syyksi olla laajentamatta Yhdysvaltojen viisumivapausohjelmaa kyseisiin viiteen EU:n jäsenvaltioon.

Yhdysvallat on toistuvasti varoittanut sellaisista EU:n toimenpiteistä, joilla voi olla haitallisia vaikutuksia viisumien vastavuoroisuutta koskevaa kysymystä laajemmalti. Se korosti, että Yhdysvaltojen kansalaisten viisumipakon käyttöönotto johtaisi varmasti siihen, että kongressi määräisi uudelleen viisumivaatimuksen kaikille EU:n kansalaisille. Viitaten komission huhtikuun tiedonannossa esittämiin ajatuksiin (eli Yhdysvaltojen ESTA-järjestelmän laajentamiseen tiettyihin matkustajaluokkiin) Yhdysvallat vastasi, että voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista tällaista joustoa, ja piti myös mahdolltomana, että lähitulevaisuudessa tehtäisiin tähän liittyviä lainsäädäntöehdotuksia. Toisaalta Yhdysvallat tunnusti asian arkaluonteisuuden ja viittasi joihinkin mahdollisiin helpotuksiin viisumien

haku- ja myöntämismenettelyissä. Ne liittyvät viisumien voimassaolon pidentämiseen, ja niihin sisältyy tiettyjä helpotuksia viisuminhakijoille (vapautus sormenjälkien antamisesta ja haastattelusta). Nämä helpotukset ovat kuitenkin olleet käytössä jo jonkin aikaa, eikä niitä voida pitää edistymisenä viisumikohtelun täysimääräisen vastavuoroisuuden saavuttamiseksi.

Yhdysvaltain kongressissa meneillään olevat Yhdysvaltojen lainsäädäntöaloitteet (etenkin *Jobs Originating through Launching Travel Act of 2015*⁴ ja *Equal Protection in Travel Act of 2016*⁵) eivät ole huhtikuun jälkeen tuottaneet EU:n kansalaisten kannalta merkittävää edistystä.

Viisumikohtelun vastavuoroisuus oli myös yksi aiheista, joita käsiteltiin Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan (LIBE) edustajien vieraillessa Washingtonissa 16.–18. toukokuuta.

On huomattava, että Yhdysvaltojen valtiontalouden tarkastusvirasto antoi 7. kesäkuuta kertomuksen, jossa käsitellään sitä, miten viisumivapausohjelman kumppanimaat jakavat Yhdysvaltojen kanssa terroristien henkilötietoja, tietoja henkilöiden rikoshistoriasta sekä tietoja kadonneista ja varastetuista passeista. Siinä todetaan Yhdysvaltojen saaneen viisumivapausohjelman kumppanimailta tietoa yli 12 000 terroristiepäilystä, joista lähes 5 000 oli Yhdysvaltojen viranomaisille aiemmin tuntemattomia. Komissio pitää tätä tietojenvaihtoa hyvin merkittävänä. Se osoittaa, että viisumivapausohjelma ei ainoastaan helpota miljoonien laillisesti Atlantin yli matkustavien elämää vaan myös tuottaa huomattavia turvallisuushyötyjä Yhdysvalloille. Kertomuksessa todetaan myös, että tietojenvaihto on lisääntynyt räjähdysmäisesti viime vuoden aikana.

Komissio panee merkille, että tätä korosti myös sisäisen turvallisuuden varaministeri Mayorkas ja terrorismintorjunnan vt. koordinaattori Siberell (ulkoasiainministeriö) Yhdysvaltojen senaatin sisäisen turvallisuuden komitean kuulemisessa 26. toukokuuta⁶. Samassa yhteydessä annettiin tunnustusta EU:n viimeaikaisille saavutuksille turvallisuuden alalla, kuten EU:n matkustajarekisteridirektiivi ja Europolin yhteyteen perustettu Euroopan terrorismintorjuntakeskus.

Poliittisten ja teknisten yhteyksien tehostamisesta huolimatta Yhdysvaltojen kanssa ei ole havaittavissa samanlaisia merkkejä edistymisestä kuin Kanadan kanssa. Yhdysvallat ei ole kolmen viime kuukauden aikana edennyt viisumipakon poistamisessa Yhdysvaltoihin matkustavilta Bulgarian, Kroatian, Kyproksen, Puolan ja Romanian kansalaisilta. Komissio aikoo siksi jatkossakin jatkaa pyrkimyksiä täysimääräiseen vastavuoroisuuteen kyseisten viiden jäsenvaltion kanssa koordinoiden, jotta tuloksia saataisiin nopeammin. Komissio aikoo käyttää tähän kaikkia tilaisuuksia, mukaan lukien EU:n ulkoasiainneuvoston ja ulkoministeri Kerryn yhteinen aamiainen 18. heinäkuuta ja seuraava EU:n ja Yhdysvaltojen oikeus- ja sisäasioiden ministereiden ja johtavien virkamiesten kokous, joka on tarkoitus järjestää ennen vuoden 2016 loppua, jotta voidaan kartoittaa kaikki vaihtoehdot tai tarvittavat toimet tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

⁴ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/1401>

⁵ <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/4380/text>

⁶ <http://www.hsgac.senate.gov/hearings/protecting-america-from-the-threat-of-isis>

III KANNANOTOT HUHTIKUUN TIEDONANTOON

Komissio pyysi huhtikuun tiedonannossa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa käynnistämään kiireesti neuvottelut vastavuoroisuusmekanismista ja ottamaan kantaa sopivimpaan etenemistapaan ottaen huomioon huhtikuun tiedonannossa esitetyt arviot. Se kehotti molempia toimielimiä ilmoittamaan kantansa komissiolle viimeistään 12. heinäkuuta 2016.

Euroopan parlamentissa ei käyty täysistuntokeskustelua tällaisen kannan muodostamiseksi. Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan (LIBE) puheenjohtaja lähetti komissiolle 7. kesäkuuta kirjeen, jossa pyydettiin, että komissio antaa asetuksessa tarkoitetut delegoidut säädökset mahdollisimman pian. LIBE-valiokunnan puheenjohtajan kirjeessä katsottiin, että komissiolla on velvollisuus antaa asetuksen 1 artiklan 4 kohdan f alakohdassa tarkoitettu delegoitu säädös, jolla keskeytetään tilapäisesti viisumivapauden soveltaminen kyseisten kolmansien maiden kansalaisten osalta, koska Yhdysvallat ja Kanada eivät ole poistaneet viisumipakkoa 24 kuukauden kuluessa tiettyjen EU:n jäsenvaltioiden ilmoituksesta, jonka mukaan vastavuoroisuus ei toteudu. Kirjeessä pyydetään komissiota noudattamaan tätä oikeudellista velvoitetta ja antamaan tarvittavat delegoidut säädökset mahdollisimman pian. Lisäksi siinä muistutetaan, että SEUT-sopimuksen 265 artiklan mukaan jokin EU:n toimielin voi saattaa asian Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos komissio laiminlyö asian.

Neuvosto ei ottanut tätä asiaa ministerineuvoston asialistalle. Myöskään puheenjohtajavaltio tai neuvosto eivät ole ilmaisseet kantaansa vastavuoroisuusmekanismin tilaan tiedonannossa esitettyjen arvioiden pohjalta.

Jäsenvaltioista **Bulgaria ja Romania** ovat ilmaisseet painokkaimmin kantansa komissiolle ja kyseisille kahdelle kolmannelle maalle, erityisesti Kanadalle korkeimmalla poliittisella tasolla.

Muut sidosryhmät

Jotkin **sidosryhmät** ovat myös ilmaisseet mielipiteensä asiasta. **Kansainvälinen ilmakuljetusliitto** (IATA), johon kuuluu noin 260 lentoyhtiötä, joiden osuus maailman lentoliikenteestä on 83 prosenttia, on viitannut taloudellisiin seurauksiin, joita aiheutuisi uusien vaatimusten asettamisesta Kanadasta ja Yhdysvalloista Euroopan unioniin matkustaville.⁷ IATA viittasi Euroopan matkailukomission tietoihin, joiden mukaan yli 30 miljoonaa kanadalaista ja yhdysvaltalaista matkailijaa vierailee Euroopassa vuosittain. He kuluttivat näillä matkoilla vuonna 2014 yli 54 miljardia Yhdysvaltain dollaria. Lisäksi 31 **matkailualan** edustajaa osoitti Euroopan parlamentin LIBE-valiokunnalle yhteisen kirjeen, jossa väitetään, että viisumivapauden keskeyttäminen Kanadan ja Yhdysvaltojen kansalaisten osalta kääntäisi tähän saakka positiiviset matkailijavirrat Yhdysvalloista ja Kanadasta, veisi Euroopan matkailualalta merkittäviä tuloja ja vaarantaisi tuhansia työpaikkoja.⁸

IV PÄÄTELMÄT

Komissio on tyytyväinen viisumikohtelun täyden vastavuoroisuuden saavuttamiseen Brunein kanssa.

Kanadan osalta komissio toteaa, että huolimatta kolmen viime kuukauden aikana Kanadan viranomaisten kanssa tiheään käydyistä rakentavista keskusteluista ja toimista täyden

⁷ <http://www.iata.org/pressroom/pr/Pages/2016-06-02-07.aspx>

⁸ <http://www.tourismmanifesto.eu/#!blank/c20x9>

vastavuoroisuuden saavuttamiseksi, Bulgarian ja Romanian kansalaiset tarvitsevat edelleen viisumin matkustaakseen Kanadaan. Komissio aikoo siksi jatkaa pyrkimyksiä täysimääräiseen vastavuoroisuuteen Bulgarian ja Romanian kanssa koordinoiden, jotta tuloksia saataisiin nopeammin. Kanada lupasi Brysselissä 11. heinäkuuta järjestetyssä ministerikokouksessa ilmoittaa alkusyksystä arviointien tuloksista ja aikataulusta viisumipakon poistamiselle sekä Bulgarialta ja Romanialta vaadittavista yhteistyötoimista. Komissio suhtautuu toiveikkaasti 27. ja 28. lokakuuta 2016 järjestettävään EU:n ja Kanadan huippukokoukseen tilaisuutena vahvistaa konkreettinen edistyminen Bulgarian ja Romanian kansalaisten viisumivaatimuksen poistamisessa.

Yhdysvaltojen osalta komissio toteaa, että Yhdysvallat ei ole kolmen viime kuukauden aikana edennyt viisumipakon poistamisessa Yhdysvaltoihin matkustavilta Bulgarian, Kroatian, Kyproksen, Puolan ja Romanian kansalaisilta. Komissio aikoo siksi käyttää aiemmin esitetyllä tavalla kaikki tilaisuudet jatkaa täysimääräisen vastavuoroisuuden tavoittelemista kyseisten viiden jäsenvaltion kanssa koordinoiden, jotta tuloksia saataisiin nopeammin.

Komissio toimii läheisessä yhteistyössä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa sen varmistamiseksi, että Euroopan unioni puhuu tästä tärkeästä aiheesta yhdellä äänellä. Komissio raportoi edistymisestä ennen vuoden loppua.