

E 83/2006 vp

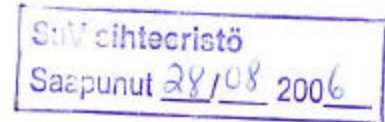
Ulkoasiainministeriö

E-KIRJELMÄ

UM2006-02236

OIK-33 Käkälä Ari

22.08.2006
JULKINEN



VASTAANOTTAJA
Suuri valiokunta

Viite

Asia

EU/OSA: Komission ehdotus asetukseksi yhteisen konsuliohjeen (CCI) osamuutoksista.

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys komission ehdotuksesta asetukseksi yhteisen konsuliohjeen (CCI) osamuutoksista ja jäsenvaltioiden kannoista asiassa.

Hilkka Nenonen



Yksikön päällikkö

LIITTEET PERUSMUISTIO UM2006-02234

OIK-33 Käkälä Ari

22.08.2006
JULKINEN

Asia

EU/OSA: Komission ehdotus asetukseksi yhteisen konsuliohjeen (CCI) osamuutoksista.

Kokous

Liitteet

Viite

E-KIRJELMÄ UM2006-02236

EUTORI/Eurodoc nro:

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

Komissio esitteli ehdotuksensa asetukseksi yhteisen konsuliohjeiston (CCI) osamuutoksista EU-viisumityöryhmän kokouksessa 13.6.2006-14.6.2006, jossa aiheesta keskusteltiin yleisellä tasolla. Ehdotusta tarkasteltiin artiklakohtaisesti työryhmän seuraavassa kokouksessa 6.7.2006-7.7.2006.

Komission mukaan ehdotuksen tavoitteena on ensinnäkin yhteisen konsuliohjeen muokkaaminen, jotta biometrinen tunnistaminen olisi yhteiset säännöt kun yhteinen viisumitietojärjestelmä (VIS) otetaan käyttöön. Toisaalta ehdotuksella pyritään käytännön toimien organisointiin. Komission mukaan esitetyistä vaihtoehtoista tulisi keskittyä erityisesti EU:n yhteisten hakemuspisteiden luomiseen - muihin vaihtoehtoihin (mm. ulkoistaminen) liittyy useita epäkohtia. Komissio on ajatellut, että hankkeen vieminen eteenpäin tapahtuisi pilottiprojektien avulla. Neuvoston vastuulla on yhteisten keskustusten rakenteesta päättämisen lisäksi pilottiprojektin sijaintipaikkojen määrittäminen.

Asetus hyväksytään yhteispäätösmenettelyssä Euroopan parlamentin kanssa.

Tässä asiakirjassa käsiteltävä komission ehdotus asetukseksi CCI:n osamuutoksista tulee osaksi CCI:n kokonaisuudistusta, josta on annettu asetusesitys Euroopan unionin neuvostolle. Neuvosto alkaa käsittelemään asetusesitystä syyskuussa 2006. Ulkoasiainministeriön passi- ja viisumiyksikkö laatii CCI:n kokonaisuudistuksesta eduskunnalle U-kirjelmän asian tullessa ajankohtaiseksi.

Asiakirjat:

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen artilla 62 (2) (b) alakohta ii.

Käsittelijä(t):

UM/Hilkka Nenonen, puh. 160 55211, Ann-Christine Krank, puh. 160 55219

Suomen kanta/ohje:

Ehdotuksen käsitteleminen mahdollisimman pikaisesti on toivottavaa, koska yhteisten viisumikeskusten tarve ajankohtaistuu yhteisen viisumitietojärjestelmän ja biometristen tunnisteiden käyttöönoton myötä vuonna 2007-2008.

Suomi kannattaa yhteisten viisumikeskusten perustamista. Niiden kautta voidaan jäsenmaissa saavuttaa kustannussäästöjä sekä hakea ratkaisuja niiden viisumivelvollisten maiden kansalaisille, jotka muuten joutuisivat matkustamaan pitkiä matkoja viisumihakemuksensa ja biometristen tunnisteiden jättämiseksi.

Yhteisten viisumikeskusten perustaminen edellyttää selvitystä mm. vetovastuusta, tietoverkkojen käytöstä, tietosuojasta, kustannusten ja resurssien jaosta. Myös yhteisiin viisumikeskuksiin mahdollisesti liittyvät riskitekijät tulisi selvittää tarkemmin.

Suomi suhtautuu myönteisesti biometristen tunnisteiden keräämiseen viisumihakijoilta. Tunnisteiden avulla pystyttäisiin entistä tehokkaammin varmistumaan viisuminhaltijoiden henkilöllisyydestä sekä lisäämään asiakirjojen luotettavuutta.

Suomi suhtautuu varauksella sellaisiin poikkeussääntöihin, jotka vapauttavat hakijan antamasta biometrisiä tunnisteita. Edellä mainittuja poikkeuksia tulisi olla mahdollisimman vähän ja niiden tulisi olla selkeästi rajattuja, jotta niiden tulkinnassa ei syntyisi epäselvyyksiä. Komissio on ehdottanut muun muassa diplomaatti-, virka- ja erityispassin haltijoiden vapauttamista biometristen tunnisteiden luovuttamisvelvollisuudesta. Suomen kannan mukaan ainoastaan valtion korkeimpaan johtoon kuuluvat virkamiehet voisivat olla vapautettuja tästä velvollisuudesta. Lisäksi alaikäraja biotunnisteiden keräämiselle tulisi asettaa niin alhaiseksi kuin se teknisesti on mahdollista eikä yläikärajaa tulisi asettaa lainkaan.

Pääasiallinen sisältö:

Johdanto

Eurooppa-neuvosto hyväksyi marraskuussa 2004 monivuotisen Haagin ohjelman, jonka tavoitteena on vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen lujittaminen. Yksi ohjelman strategisista tavoitteista vuosille 2005-2009 on ulkorajojen yhdenmukaisen valvonnan ja yhteisen viisumipolitiikan kehittäminen unionin turvallisuuden sekä henkilöiden vapaan liikkuvuuden parantamiseksi.

Haagin ohjelmassa Eurooppa-neuvosto pyytää komissiota "(...) toimittamaan vuonna 2005 ehdotuksen yhteisten viisumikeskusten (common application centres) perustamisesta (...)". Haagin ohjelman tavoitteita on tarkennettu komission neuvostolle kesäkuussa 2005 antamassa tiedonannossa Haagin ohjelman kymmenestä painopisteestä. Siinä todetaan viisumipolitiikan kehittämisen helpottuvan VIS-järjestelmän käyttöönoton

myötä, edellyttäen, "että jäsenvaltiot tehostavat yhteistyötään yhteisten viisumikeskusten perustamiseksi osana mahdollisesti myöhemmin luotavaa yhteistä eurooppalaista konsulipalvelua".

Komission tavoitteena on, että viisumihakijan tarvitsisi käydä vain yhdessä paikassa jättämässä viisumihakemuksensa ja biometriset tunnisteet. Jäsenvaltioidenkin näkökulmasta syntyisi kustannussäästöjä, mikäli kaikkien jäsenvaltioiden edustustoja ei tarvitsisi varustaa teknisillä yhteyksillä ja laitteilla viisumihakemusten ja biometristen tunnisteiden käsittelemiseksi VIS-järjestelmässä. Yhteisten viisumikeskusten kautta pyritään myös hakemaan ratkaisuja niiden viisumivelvollisten maiden kansalaisille, jotka muuten joutuisivat matkustamaan hyvinkin pitkiä matkoja viisumihakemuksensa ja biometristen tunnisteiden jättämiseksi.

Komissio esitteli ehdotuksensa asetukseksi yhteisen konsuliohjeiston (CCI) osamuutoksista EU-viisumityöryhmän kokouksessa 13.6.2006-14.6.2006 ja ehdotusta käsiteltiin tarkemmin artiklokohtaisesti työryhmän kokouksessa 6.7.2006-7.7.2006. Jäsenmaiden lähtökohtainen suhtautuminen yhteisten toimipisteiden (Common Application Center/CAC) perustamiseen ja niissä tapahtuvaan biometristen tunnisteiden keräämiseen oli varautunut.

Komission asetusehdotuksen pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksen asetukseksi CCI:n osamuutoksista 1 artiklan 1 (a) alakohdassa säädetään ensinnäkin jäsenvaltioiden keskinäisestä rajoitetusta edustautumisesta viisumihakemusten ja biometristen tunnisteiden vastaanottamisessa. Tämä muutos mahdollistaisi yhteisten viisumikeskusten perustamisen.

Asetusehdotuksen 1 artiklan 2.1.2. (a) alakohdan alakohdassa säädetään biometristen tunnisteiden keräämisestä viisumihakijoilta. Hakijoilta vaadittaisiin valokuva ja kymmenen sormenjälkeä, jotka tallennettaisiin toimivaltaisten viranomaisten toimesta VIS-järjestelmään. Sormenjälkien antamisesta olisivat vapautettuja alle 6-vuotiaat lapset sekä sellaiset henkilöt, joilta sormenjälkien ottaminen on fyysisesti mahdotonta. Sormenjälkiä voidaan hakijan fyysisistä ominaisuuksista riippuen ottaa vähemminkin kuin kymmenen kappaletta. Biometriset tunnisteet säilyisivät VIS-järjestelmässä 48 kuukautta, joiden aikana hakija voisi hakea uutta viisumia jättämättä uusia tunnisteita.

Jäsenvaltioille annettaisiin mahdollisuus kansallisesti säätää poikkeuksista, jotka koskisivat biometristen tunnisteiden keräämistä diplomaatti-, virka- ja erityispassin haltijoilta (1 artiklan 2.1.2 (b) alakohta).

Asetusehdotus mahdollistaisi myös ulkopuolisten palveluntarjoajien käyttämisen viisumihakemusten vastaanottamisessa ja biometristen tunnisteiden keräämisessä. Ulkoistamisesta säädetään asetusehdotuksen 1 artiklan 3.1.B alakohdassa, jonka mukaan ulkoistamisen sallimisen edellytyksenä olisi, ettei paikallisista olosuhteista johtuen olisi mahdollista varustaa jäsenvaltion omaa edustustoa biometristen tunnisteiden keräämiseen tarkoitetuilla laitteilla tai perustaa yhteistä viisumitoimipistettä (CAC). Jäsenvaltioiden tulisi ulkoisia palveluja hankkiessaan tarkasti tutkia palveluja tarjoavan yrityksen vakavaraisuus ja luotettavuus. Ulkoistettujen palvelujen käyttäminen ei vapauta jäsenvaltioita velvollisuudesta noudattaa viisumihakemusten käsittelyä koskevia tietoturvasäännöksiä. Lopullinen päätösvalta viisumiasioissa säilyisi edelleen jäsenvaltioilla itsellään, eikä ulkopuolisilla palveluntarjoajilla olisi missään tapauksessa mahdollisuutta vaikuttaa päätökseen tai saada tietoja VIS-järjestelmästä. Palveluntarjoajien tehtävänä olisi ainoastaan hakemusten vastaanottaminen ja biometristen tunnisteiden kerääminen.

Kansallinen käsittely:

Eduskuntakäsittely:

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

Taloudelliset vaikutukset:

VIS-järjestelmä ja biometriikka tuovat mukanaan uusia kustannuksia jäsenvaltioille teknisten yhteyksien rakentamisen ja laitehankintojen kautta. Schengen-viisumista perittävää käsittelymaksua on lisäkustannusten kattamiseksi päätetty nostaa 35 eurosta 60 euroon 1.1.2007 alkaen.

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Jäsenvaltioiden kantoja yhteisen konsuliohjeiston muutoksista

Asetuksen oikeusperusta

Yksi jäsenvaltioista esitti, että asetuksen suhteen ongelma on sen oikeusperustassa, sillä edustamisjärjestelyjen kuuluessa jäsenmaille komissio ei voi säätää siitä jäsenmaita sitovalla instrumentilla. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole samaa mieltä. Osa piti hyvänä asiana sitä, että komissio yrittää luoda yhteiset juridiset puitteet edustamiselle ja ulkoistamiselle. Komissiolta toivotaan vahvempaa roolia sen avustaessa jäsenmaita yhteistyössä.

Komissio puolustaa valitsemaansa instrumenttia ja mandaattiaan viittaamalla Haagin ohjelmaan. Komission mukaan asiaa voidaan pohtia Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 66 artiklan valossa ja muistuttaa jäsenmaita yhteisön toimivallasta viisumiasioissa ja siitä, että jäsenmaat tarvitsevat oikeudelliset puitteet yhteistyölleen.

Käytännön ongelmia yhteisiin toimipisteisiin ja biometrinen tunnistamisen keräämiseen liittyen

Jäsenmaat ovat nostaneet esille joitakin käytännön ongelmia yhteisiin toimipisteisiin ja biometrinen tunnistamisen keräämiseen liittyen. Kysymyksiä herättävät erityisesti rajoitetun edustamisen toteuttaminen, tietojen turvallinen siirtäminen järjestelmässä toiselle jäsenvaltiolle ja viisumimaksun tasapuolinen jakaminen. Komissio on ehdottanut, että edustavan maan tehtävänä olisi ainoastaan vastaanottaa hakemus ja biometriset tunnistetiedot ja toimittaa tiedot turvallisesti pääkohdemaan viranomaisille.

Lisäksi jäsenmaiden tahoilta asetetaan kyseenalaiseksi se, ettei hanketta ole ajateltu rahoittaa unionin varoilla. Komissio toteaa, ettei CCI ole se instrumentti, jossa rahoituksesta säädetään. Komissio osallistuu rahoitukseen ARGO-ohjelman mukaisesti.

48 kuukauden sääntö

Useat jäsenmaat vastustavat komission ehdottamaa 48 kuukauden sääntöä. Kyseisen säännön mukaan viisumihakijoilta kerättävät biometriset tunnisteet tulisi säilyttää järjestelmässä 48 kuukautta, joiden aikana hakijat voisivat hakea uuden viisumin jättämättä uusia tunnisteita. Komissio perustelee 48 kuukauden poikkeussääntöä viittaamalla nykyvaatimuksiin viisumiprosessin helpottamisesta.

Diplomaatti-, virka- ja erityispassin haltijoiden vapauttaminen biometristen tunnisteiden antamisesta

Komission ehdotukseen vapauttaa diplomaatti-, virka- ja erityispassin haltijat velvollisuudesta antaa biometrisiä tunnisteita suhtauduttiin varauksella. Jäsenvaltioiden puolelta on esitetty useita eri vaihtoehtoja.

Viisumipalvelujen ulkoistaminen

Jäsenvaltioiden keskuudessa esiintyy epäilyksiä turvallisuuden takeista, jos biometristen tunnisteiden kerääminen ulkoistettaisiin. Mikään ei kuitenkaan velvoita jäsenvaltioita ulkoistamiseen, vaan asetuksen tarkoituksena olisi antaa jäsenvaltioille siihen mahdollisuus tarpeen vaatiessa.