EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 9.2.2011
KOM(2011) 47 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Toinen kertomus asetuksessa (EY) N:o 1931/2006 säädetyn paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn toteuttamisesta ja toiminnasta

KOMISSION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Toinen kertomus asetuksessa (EY) N:o 1931/2006 säädetyn paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn toteuttamisesta ja toiminnasta

1. JOHDANTO

Paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn käyttöönotosta jäsenvaltioiden maaulkorajoilla vuonna 2006 annetussa asetuksessa[1] annetaan lupa myöntää raja-alueilla asuville henkilöille poikkeus Schengenin rajasäännöstössä säädetyistä yleisistä rajatarkastuksista. Tarkoituksena on välttää esteiden muodostaminen kaupalle, yhteiskunnalliselle ja kulttuuriselle vuorovaikutukselle tai alueelliselle yhteistyölle naapurimaiden välillä. Asetuksessa annetaan jäsenvaltioille lupa tehdä naapureinaan olevien EU:n ulkopuolisten maiden kanssa kahdenvälisiä sopimuksia, kunhan ne ovat kaikilta osin asetuksessa asetettujen edellytysten mukaisia.

Ensimmäisessä kertomuksessaan paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn toiminnasta[2] komissio totesi, että ”*tyhjentävämpiä tietoja saadaan vähitellen, kun useampia sopimuksia pannaan käytännössä täytäntöön. Komissio on valmis esittämään uuden kertomuksen paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn toteuttamisesta ja toiminnasta Euroopan parlamentille ja neuvostolle vuoden 2010 jälkipuoliskolla*”.

Komissio on pyytänyt jäsenvaltioilta tietoja paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn soveltamisesta ja vaikutuksista. Tämä toinen kertomus on laadittu 18 jäsenvaltion vastausten perusteella. Kuusi jäsenvaltiota (NL, IT, CZ, EL, CY ja BG) jätti vastaamatta. Jäsenvaltiot, joilla ei ole maaulkorajoja tai jotka eivät aio tehdä paikallista rajaliikennettä koskevia sopimuksia, eivät esittäneet yleisiä kommentteja paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn toteuttamisesta ja toiminnasta.

2. ASETUKSEN 13 ARTIKLAAN PERUSTUVAT KUULEMISET

Tässä jaksossa kerrotaan, miten kahdenvälisten sopimusten tilanne on kehittynyt sen jälkeen, kun ensimmäinen kertomus annettiin heinäkuussa 2009.

2.1. Voimassa olevat sopimukset

Asetuksen antamisen jälkeen on tullut voimaan neljä paikallista rajaliikennettä koskevaa sopimusta: Unkarin ja Ukrainan välillä tammikuussa 2008, Slovakian ja Ukrainan välillä syyskuussa 2008, Puolan ja Ukrainan välillä heinäkuussa 2009 ja Romanian ja Moldovan välillä lokakuussa 2010. Ainoastaan Romanian ja Moldovan välinen sopimus on kaikilta osin paikallista rajaliikennettä koskevan asetuksen mukainen. Muissa sopimuksissa joko raja-alue on asetuksessa sallittua laajempi (HU-UA; SK-UA, tosin kyseessä pieni alue) tai edellytetään asetuksen vastaisesti matkasairausvakuutusta (PL-UA).

Lisäksi Slovenialla ja Kroatialla on vuodelta 2001 rajaliikenneyhteistyötä koskeva kahdenvälinen sopimus, joka on useiden tärkeiden näkökohtien osalta ristiriidassa asetuksen

---

1 Asetus (EY) N:o 1931/2006, annettu 20. joulukuuta 2006; EUVL L 29, 3.2.2007, s. 3.
2 KOM(2009) 383 lopullinen, 24. heinäkuuta 2009.

kanssa[3]. Komissio on toistuvasti pyytänyt Sloveniaa muuttamaan sopimusta sen yhdenmukaistamiseksi asetuksen kanssa. Komissiolle ei ole kuitenkaan ilmoitettu mistään muutoksista eikä sille ole annettu aikataulua, jonka mukaan muutokset suunnitellaan tehtäviksi.

Itävallan ja Liechtensteinin välinen sopimus paikallisesta rajaliikenteestä raukeaa, sillä Liechtenstein on liittymässä Schengen-alueeseen.

2.2. Lähiaikoina voimaan tulevat sopimukset

- Puola – Valko-Venäjä

Komissiota on kuultu sopimusluonnoksesta, ja se on ilmoittanut, että rajan ylittämiseen vaadittu matkasairausvakuutus on ristiriidassa asetuksen kanssa. Valko-Venäjän raja-alueesta ei ole toimitettu karttaa, joten on ollut mahdotonta arvioida, onko alue asetuksen mukainen. Sopimusluonnosta ei ole muutettu. Puola ja Valko-Venäjä allekirjoittivat sopimuksen 12. helmikuuta 2010. Sen ratifiointimenettelyt ovat käynnissä kummassakin maassa. Sopimuksen odotetaan tulevan voimaan alkuvuodesta 2011.

- Latvia – Valko-Venäjä

Latvian ja Valko-Venäjän välinen sopimusluonnos toimitettiin komissiolle elokuussa 2009 kuulemista varten. Komissio huomautti kahdesta kohdasta, jotka ovat ristiriidassa asetuksen kanssa. Sopimuksessa edellytetään matkasairausvakuutuksen esittämistä, eikä siinä velvoiteta osoittamaan asumista raja-alueella eikä perusteltuja syitä toistuviin rajanylityksiin. Latvia ilmoitti komissiolle joulukuussa 2010, että sopimus allekirjoitettiin 23. elokuuta 2010 ja että Latvia ratifioi sen lokakuussa 2010. Sopimusluonnosta ei ole muutettu.

- Liettua – Valko-Venäjä

Komissiota on kuultu sopimusluonnoksesta, jonka se katsoi olevan asetuksen mukainen. Liettua ja Valko-Venäjä allekirjoittivat paikallista rajaliikennettä koskevan sopimuksen 20. lokakuuta 2010. Ratifiointimenettelyt ovat käynnissä. Sopimuksen odotetaan tulevan voimaan vuonna 2011.

- Norja – Venäjän federaatio

Komissiota on kuultu sopimusluonnoksesta, jonka se katsoi olevan asetuksen mukainen. Norja ja Venäjän federaatio allekirjoittivat paikallista rajaliikennettä koskevan sopimuksen 2. marraskuuta 2010. Ratifiointimenettelyt ovat käynnissä. Sopimuksen odotetaan tulevan voimaan vuonna 2011.

2.3. Muut kuulemiset

Komissiota on kuultu Latvian ja Venäjän federaation välisestä, Liettuan ja Venäjän federaation välisestä sekä Romanian ja Ukrainan välisestä sopimusluonnoksesta. Sopimuksia pidettiin asetuksen mukaisina, mutta niitä ei ole vielä allekirjoitettu.

Komissio kommentoi lokakuussa 2008 Bulgarian ja Serbian välistä ja Bulgarian ja entisen Jugoslavian tasavallan Makedonian välistä sopimusluonnosta, mutta sitä ei ole sittemmin kuultu näistä luonnoksista.

[3] Tarkempaa tietoa ensimmäisessä kertomuksessa paikallisesta rajaliikenteestä, KOM(2009) 383, s. 6–7.

3. PAIKALLISTA RAJALIIKENNETTÄ KOSKEVAN JÄRJESTELYN TOIMINTA KÄYTÄNNÖSSÄ

3.1. Jäsenvaltioiden kahdenvälisissä sopimuksissa myönnetyt helpotukset

Komissio totesi ensimmäisessä kertomuksessaan, että paikallista rajaliikennettä koskevissa sopimuksissa määrättiin tiukempia ehtoja kuin paikallista rajaliikennettä koskevassa asetuksessa sallittaisiin. Se totesi myös, että missään voimassa olevista tai allekirjoitetuista sopimuksista ei myönnetä kaikkia mahdollisia helpotuksia. Mikään ei ole tämän arvion jälkeen muuttunut.

Erityisesti rajoitetaan sitä, kuinka pitkään henkilö voi oleskella EU:ssa. Asetuksen mukaan henkilö voi oleskella jäsenvaltiossa enintään kolme kuukautta tietyn ajanjakson aikana, kun taas joissakin sopimusluonnoksissa enimmäisoleskelun pituus on lyhennetty 15 päivään tietyn ajanjakson aikana tai 90 päivään 180 päivän aikana. Kolmessa sopimuksessa edellytetään, että henkilöt ovat asuneet raja-alueella kolme vuotta. Muissa edellytetään asetuksen mukaisesti ainoastaan yhden vuoden asumista. Paikallisia rajaliikennelupia ei myöskään myönnetä ilmaiseksi, kuten asetus sallii, vaan niistä peritään 20–35 euron maksu.

3.2. Kahdenvälisten sopimusten hyödyntäminen

Komissio on pyytänyt jäsenvaltioita lähettämään tietoja myönnettyjen lupien määrästä suhteessa kohdeväestön kokonaismäärään, hylättyjen hakemusten määrästä ja hylkäämisen syistä, oleskelun pituudesta ja väärinkäytösten/peruuttamisten määrästä saadakseen kokonaiskuvan siitä, miten kansalaiset hyödyntävät paikallista rajaliikennettä koskevia sopimuksia.

3.2.1. Myönnettyjen lupien määrä

	Lupien määrä	*Ajanjakso*[4]	*Kohdeväestön kokonaismäärä*	*Myönnetyt luvat suhteessa kohdeväestöön*
Unkari	58 055	1/2008–5/2010	400 000–450 000	n. 13 %
Puola	31 652	7/2009–3/2010	1,2 miljoonaa	n. 2,7 %
Slovakia	1 106	9/2008–6/2010	415 000	n. 0,3 %
Romania	20 308	10/2010–12/2010	1,2 miljoonaa	n. 2 %
Slovenia	tällä hetkellä 15 623 voimassa olevaa rajapassia		250 000	n. 6,2 %

Romaniaan rajoittuvilla alueilla asuvien osuus on suuri, koska Romanian ja Moldovan välillä on vahvat siteet. Tilanne on samanlainen myös Unkariin rajoittuvilla alueilla, koska suuri osa ihmisistä kuuluu unkarilaiseen vähemmistöön ja heillä on vahvat siteet Unkariin. Slovenian ja Puolan rajojen läheisyydessä asuvat hyödyntävät paikallisia rajaliikennelupia vähemmän ja Slovakian rajan läheisyydessä asuvat kaikkein vähiten.

[4] Ajanjaksot poikkeavat toisistaan, koska sopimukset ovat tulleet voimaan eri aikaan.

3.2.2. Hylätyt hakemukset

Unkari hylkäsi joulukuun 2007 ja toukokuun 2010 välillä 838 hakemusta yksistään SIS-kuulutusten tai maahantulo- ja oleskelukieltojen perusteella. **Puola** hylkäsi heinäkuun 2009 ja maaliskuun 2010 välillä 272 hakemusta lähinnä SIS-kuulutusten perusteella, mutta myös siksi, että henkilöllä oli edelleen voimassa oleva lupa. **Slovakia** hylkäsi syyskuun 2008 ja kesäkuun 2010 välillä 169 hakemusta lähinnä siksi, että hakijoilla ei ollut perusteltua taloudellista syytä toistuville rajanylityksille, kuten sopimuksessa edellytetään. **Romania** hylkäsi lokakuun ja joulukuun 2010 välillä 972 hakemusta lähinnä siksi, että hakijat eivät esittäneet perusteltua syytä toistuville rajanylityksille tai heidän katsottiin muodostavan laittomaan maahanmuuttoon liittyvän riskin.

Hakemuksia hylättiin Slovakiassa 13 prosenttia, Romaniassa 4,7 prosenttia, Unkarissa 1,4 prosenttia ja Puolassa 0,85 prosenttia. Slovakian hylkäämisprosenttia voidaan pitää suhteellisen korkeana, Romanian alhaisena ja muiden kahden jäsenvaltion hylkäämisprosenttia erittäin alhaisena. Tärkeimmät syyt hakemuksen hylkäämiseen ovat SIS-kuulutukset tai se, että hakijat eivät pysty esittämään perusteltuja syitä toistuville rajanylityksille.

Slovenia on ilmoittanut komissiolle, että se ei hylkää hakemuksia virallisesti, vaan hakijat peruuttavat hakemuksensa, jos heille kerrotaan, että he eivät täytä tarvittavia edellytyksiä.

3.2.3. Oleskelun kesto ja rajanylitysten määrä

Paikallista rajaliikennettä koskevassa asetuksessa sallitaan enintään kolmen kuukauden yhtäjaksoinen oleskelu. Koska tämä asia herätti keskustelua neuvottelujen aikana vuonna 2006, komissio oli kiinnostunut samaan tietoa siitä, kuinka pitkään paikallisen rajaliikenneluvan haltijat kussakin maassa oleskelivat. Koska luvan haltijat vapautetaan rajaliikenneasetuksessa velvollisuudesta leimauttaa passinsa, on mahdotonta kerätä tätä tietoa vertaamalla maahantulo- ja maastapoistumisleimoja.

Voidakseen tarkistaa, että paikallisen rajaliikenneluvan haltijat noudattavat kolmen kuukauden sääntöä, Unkari, Puola, Slovakia ja Romania käyttävät kansallisia maahantulo- ja maastapoistumisjärjestelmiään, jotka mahdollistavat oleskelun pituuden laskemisen. Tästä syystä nämä jäsenvaltiot ovat voineet toimittaa hyödyllistä tietoa rajanylitysten määrästä ja oleskelun keskimääräisestä pituudesta.

Unkarilla ei ole täsmällistä tietoa rajanylitysten määrästä, mutta sen mukaan lupia käytetään käytännössä päivittäin tai joka toinen päivä ja oleskelu kestää keskimäärin yhden päivän. Heinäkuun 2009 ja helmikuun 2010 välisenä aikana paikallisella rajaliikenneluvalla tehtiin noin 1 550 000 rajanylitystä. Luvanhaltijat oleskelevat maassa ensimmäisestä maahantulosta alkavan kuuden kuukauden jakson aikana lähes aina yhteenlasketun enimmäisajan eli kolme kuukautta.

Puolassa kirjattiin heinäkuun 2009 ja huhtikuun 2010 välisenä aikana 883 696 paikallisen rajaliikenteen rajanylitystä, ja määrä on lisääntymässä. Puolaan tullaan paikallisella rajaliikenneluvalla keskimäärin 20,4 kertaa, ja oleskelu kestää keskimäärin kuusi tuntia.

Slovakian mukaan paikallisen rajaliikenneluvan haltijat oleskelevat maassa yleensä yhden tai kaksi päivää.

Romania ei ole toimittanut tietoja oleskelun pituudesta ja todellisten rajanylitysten määrästä.

Slovenialla ei ole tarkkaa tietoa paikallisen rajaliikenteen puitteissa tehtävien rajanylitysten tiheydestä. Paikallisen rajaliikenneluvan haltijat saavat oleskella määritetyllä raja-alueella

enintään seitsemän peräkkäistä päivää, mutta useimmat heistä palaavat takaisin samana tai seuraavana päivänä.

Edellä esitettyjen tietojen perusteella on selvää, että paikallisen rajaliikenneluvan haltijat ylittävät rajan hyvin säännöllisesti oleskellakseen maassa vain muutamia tunteja tai yhden tai kaksi päivää kerrallaan. Paikallista rajaliikennettä koskeva järjestely siis vastaa tarkoitustaan siellä, missä sitä sovelletaan, ja mahdollistaa vuorovaikutuksen ja yhteistyön rajojen yli sekä aidosti helpottaa raja-alueilla asuvien ihmisten elämää.

3.2.4. Väärinkäytökset ja lupien peruutukset

Unkari on vuoden 2010 tammikuun ja huhtikuun välisenä aikana määrännyt oleskeluajan ylittämisestä sakkoja 16:lle Ukrainan kansalaiselle. Se on evännyt maahantulon 1 231 tapauksessa sillä perusteella, että kyseiset henkilöt olivat jo oleskelleet maassa kolme kuukautta kuuden kuukauden jakson aikana. Lupia peruutettiin vuonna 2009 kaksi ja vuoden 2010 ensimmäisten viiden kuukauden aikana neljä. Lisäksi 18 lupaa todettiin pätemättömiksi, koska niiden haltijoilta oli lupien myöntämisen jälkeen kielletty pääsy Unkariin ja siellä oleskelu.

Puola on havainnut heinäkuun 2009 ja huhtikuun 2010 välisenä aikana 15 väärinkäytöstapausta. Yhdeksän henkilöä jäi kiinni oleskelusta paikallisen rajaliikennealueen ulkopuolella, viisi henkilöä jatkoi oleskeluaan sallitun ajan päätyttyä ja yhdessä tapauksessa oli kyse laittomasta osallistumisesta taloudelliseen toimintaan Puolassa. Näiden väärinkäytösten seurauksena tehtiin päätökset, joissa kyseiset henkilöt määrättiin lähtemään Puolasta ja heidän paikalliset rajaliikennelupansa kumottiin. Heinäkuun 2009 ja maaliskuun 2010 välisenä aikana tehtiin 39 päätöstä paikallisten rajaliikennelupien peruuttamisesta. Määrä on 1 prosentti kyseisenä aikana myönnettyjen lupien kokonaismäärästä.

Slovakia havaitsi syyskuun 2008 ja kesäkuun 2010 välisenä aikana yhden väärinkäytöstapauksen. Kyseinen henkilö karkotettiin maasta. Kyseisenä aikana peruutettiin 11 lupaa.

Slovenia havaitsi vuonna 2009 11 paikallisen rajaliikenteen väärinkäytöstapausta, joissa oli kyse salakuljetuksesta, laittomasta maahanmuutosta ja oleskelusta määritetyn raja-alueen ulkopuolella. Kansallisen lainsäädännön perusteella määrättäviin seuraamuksiin kuuluu luvan väliaikainen takavarikointi.

Itävalta on ilmoittanut yhdestä havaitusta väärinkäytöstapauksesta, jossa oli kyseessä paikallista rajaliikennettä koskeva lupa, jonka Slovakia oli myöntänyt Ukrainan kansalaiselle. Lisäksi yhteisiin operaatioihin osallistuneet Itävallan viranomaiset ovat havainneet useita väärinkäytöksiä (oleskeluajan ylittyminen), joihin Unkarin myöntämillä paikallisilla rajaliikenneluvilla liikkuvat Ukrainan kansalaiset ovat syyllistyneet. Muut jäsenvaltiot[5] eivät ole havainneet väärinkäytöksiä.

Slovakia raportoi myös, että Ukrainan kansalaisilla on ollut useiden jäsenvaltioiden paikallisia rajaliikennelupia, joita käytetään tiettyjen sisärajojen ylittämiseen (HU-SK, PL-SK). Slovakia on asettanut seuraamuksia tällaisesta toiminnasta. Komissio katsoo kuitenkin, että tällaiset sisäiset rajanylitykset eivät ole paikallista rajaliikennettä koskevan järjestelyn vastaisia, kunhan kyseiset henkilöt oleskelevat raja-alueiden sisäpuolella.

Romania on havainnut vuoden 2010 lokakuun ja joulukuun välillä 27 väärinkäytöstapausta. Se on peruuttanut 22 lupaa ja tehnyt viisi palauttamispäätöstä.

---

5 BE, CH, DE, EE, ES, FR, LT, LV, MT, NO, PT ja SE.

Komissio päättelee edellä esitetyistä luvuista, että paikallista rajaliikennettä koskevien sopimusten käytännön täytäntöönpanossa tapahtuu väärinkäytöksiä suhteellisen vähän. Ei ole näyttöä siitä, että paikallisten rajaliikennelupien haltijat matkustaisivat suunnitelmallisesti muihin jäsenvaltioihin sääntöjä rikkoen.

4. EDELLISESSÄ KERTOMUKSESSA TARKASTELTUJEN KYSYMYSTEN JATKOKÄSITTELY

4.1. Raja-alueen määritelmä

4.1.1. Yleistä

Puola[6] on pyytänyt muuttamaan asetuksessa olevaa raja-alueen määritelmää[7]. Puola katsoo, että nykyinen määritelmä johtaa yhteen kuuluvien alueiden jakautumiseen ja sulkee pois poliittiset ja taloudelliset keskukset.

Raja-alueen määritteleminen oli yksi vaikeimmista kohdista, kun paikallista rajaliikennettä koskevasta asetuksesta keskusteltiin vuonna 2006. Vaikka rajojen yli liikkumista oli todellakin tarpeen helpottaa, oli myös otettava huomioon koko Schengen-alueen turvallisuusvaatimukset, sillä paikallista rajaliikennettä koskeva järjestely on poikkeus ulkorajojen ylittämistä koskevista yleisistä säännöistä.

Komissio ilmaisi halukkuutensa keskustella siitä, oliko raja-alueen määritelmä riittävän joustava. Tämä ei kuitenkaan herättänyt keskustelua, eikä mikään muu jäsenvaltio kuin Puola ole pyytänyt muutoksia raja-alueen määritelmään vastatessaan tätä kertomusta varten laadittuun kyselyyn. Itse asiassa yhden jäsenvaltion mielestä määritelmää ei pitäisi muuttaa ja komission pitäisi olla valppaana tarkistaessaan, että kahdenväliset sopimukset ovat asetuksen mukaisia erityisesti raja-alueen määrittämisen osalta.

Komissio katsoo, että nykyinen raja-alueen määritelmä (30 kilometrin vyöhyke, joka voidaan poikkeuksellisesti ulottaa 50 kilometriin) on edelleen hyvä kompromissi.

4.1.2. Kaliningradin alue

EU:n laajentuessa vuonna 2004 Venäjän federaatioon kuuluvasta Kaliningradin alueesta tuli enklaavi EU:n sisälle. Alueella on lähes miljoona asukasta, joista 430 000 asuu pääkaupungissa Kaliningradissa.

Puola[8] on viime kuukausien aikana (ei ainoastaan yksipuolisesti vaan myös yhdessä Venäjän federaation[9] kanssa) pyytänyt muuttamaan paikallista rajaliikennettä koskevaa asetusta ”Kaliningradin alueen erityistilannetta vastaavasti”.

Puolan mukaan asetuksen tiukka noudattaminen jakaisi Kaliningradin kolmeen alueeseen: yhtä koskisi Puolan kanssa tehty paikallisen rajaliikenteen sopimus, toista Liettuan kanssa tehty sopimus ja kolmatta ei koskisi mikään sopimus, koska se on raja-alueen ulkopuolella.

---

6 Viimeksi ulkoministeri Sikorskin ja sisä- ja hallintoministeri Millerin kirjeellä jäsenvaltioille ja komissiolle syyskuussa 2010.

7 Asetuksen 3 artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti: ”’raja-alueella’ tarkoitetaan aluetta, joka ulottuu enintään 30 kilometrin päähän rajalta. Asianomaisten jäsenvaltioiden on määritettävä raja-alueen paikalliset hallintoalueet 13 artiklassa tarkoitetuissa kahdenvälisissä sopimuksissaan. Mikäli tällainen hallintoalue ulottuu yli 30 kilometrin päähän mutta kuitenkin enintään 50 kilometrin päähän rajalta, se katsotaan osaksi raja-aluetta”.

8 Ulkoministeri Sikorskin ja sisä- ja hallintoministeri Millerin kirjeellä jäsenvaltioille ja komissiolle syyskuussa 2010.

9 Puolan ulkoministerin Sikorskin ja Venäjän ulkoministerin Lavrovin 6. huhtikuuta 2010 antama julistus paikallisen rajaliikenteen sääntöjen toiminnasta Venäjän federaatioon kuuluvan Kaliningradin alueen ja siihen yhteydessä olevien Puolan tasavallan alueiden osalta.

Näin ollen Puola pyytää muuttamaan asetusta niin, että Kaliningradin alue kokonaisuudessaan voitaisiin sisällyttää paikalliseen rajaliikenteeseen.

Komissio muistuttaa jäsenvaltioille, että EU on viime vuosina tehnyt useita konkreettisia aloitteita, jotka osoittavat, että se haluaa helpottaa Kaliningradin asukkaiden liikkumista. Näitä ovat kauttakulkua helpottava asiakirja (FTD) ja rautateitse tapahtuvaa kauttakulkua helpottava asiakirja (FRTD)[10], joilla on yksinkertaistettu matkustamista Kaliningradin ja muun Venäjän välillä, sekä EU:n ja Venäjän välinen viisumihelpotussopimus[11], jolla helpotetaan lyhytaikaisten viisumien myöntämistä Schengen-maihin matkustaville Venäjän kansalaisille. Komissio on suositellut, että viisumihelpotussopimus neuvoteltaisiin uudelleen, jotta voitaisiin parantaa tapaa, jolla se toimii, ja ottaa käyttöön uusia helpotuksia, jotka koskevat kaikkia kansalaisia, myös Kaliningradin asukkaita.

Kun otetaan huomioon Kaliningradin poikkeuksellinen asema, komissio kuitenkin katsoo, että voi olla perusteltua muuttaa paikallista rajaliikennettä koskevaa asetusta niin, että koko Kaliningradin aluetta voidaan kohdella raja-alueena. Näin estettäisiin alueen keinotekoinen jakaminen, jossa kaikille asukkaille ei myönnettäisi helpotuksia paikallisessa rajaliikenteessä. Asetuksen muuttaminen mahdollistaisi myös alueellisen yhteistyön lisäämisen. Komissio on näin ollen valmis keskustelemaan tällaisesta muutoksesta jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin kanssa.

Ennen asetuksen muuttamista komissio kannustaa Puolaa ja Venäjän federaatiota sekä Liettuaa ja Venäjän federaatiota tekemään kahdenväliset sopimukset nykyisen asetuksen ehdoin, jotta Kaliningradin asukkaiden liikkumista voitaisiin välittömästi helpottaa. Komissio vastustaa kuitenkin voimakkaasti sellaisten sopimusten tekemistä, jotka eivät ole asetuksen ehtojen mukaisia.

4.2. Matkasairausvakuutus

Puola on vuodesta 2008 pyytänyt myös muutosta, joka edellyttäisi paikallisen rajaliikenneluvan haltijoilta matkasairausvakuutusta. Itse asiassa kaikissa sopimuksissa, jotka Puola on neuvotellut, on jo tällainen edellytys. Pelkona on, että ilman tällaista vakuutusta paikallisen rajaliikenneluvan haltijat ylittäisivät rajan vain tullakseen ensiapuun.

Komissio totesi ensimmäisessä kertomuksessaan asetuksen täytäntöönpanosta, että matkasairausvakuutuksen vaatiminen kahdenvälisessä sopimuksessa on ristiriidassa paikallista rajaliikennettä koskevan asetuksen kanssa. Matkasairausvakuutuksen vaatimisen mahdollisuutta ei mainita 4 artiklassa eikä 9 artiklassa. Näillä artikloilla on tarkoitus helpottaa matkustamista yksinkertaistamalla maahantulon edellytyksiä ja paikallisen rajaliikenneluvan myöntämisedellytyksiä. Niissä ei mainita, että toimeentulosta pitäisi esittää todiste. Viisumisäännöstössä edellytetään, että viisuminhakijoilla on matkasairausvakuutus, mutta paikallisen rajaliikenneluvan haltijat on nimenomaisesti vapautettu viisumivelvoitteesta. Jäsenvaltiot, joiden paikallista rajaliikennettä koskevissa sopimuksessa (asetuksen mukaisesti) ei vaadita matkasairausvakuutusta, eivät ole raportoineet, että ilman matkasairausvakuutusta matkustavat paikallisen rajaliikenneluvan haltijat olisivat käyttäneet ensiapua niiden alueella oleskellessaan.

Komissio on edellä esitetyn perusteella edelleen sitä mieltä, että olisi harkittava muita ratkaisuja, kuten kahdenvälisten sopimusten tekemistä jäsenvaltioiden ja kyseisen kolmannen maan välillä sairauskulujen korvaamisesta.

---

[10] Asetus (EY) N:o 693/2003, annettu 14. huhtikuuta 2003, EUVL L 99, 17.4.2003, s. 8.

[11] EUVL L 129, 17.5.2007, s. 27.

5. PÄÄTELMÄ

Paikallista rajaliikennettä koskeva järjestely on ollut olemassa neljä vuotta. Asetuksen nojalla on neuvoteltu vain neljä voimassa olevaa paikallista rajaliikennettä koskevaa sopimusta. Kolmen muun sopimuksen – Puolan ja Valko-Venäjän välisen, Liettuan ja Valko-Venäjän välisen ja Norjan ja Venäjän välisen – odotetaan tulevan voimaan lähikuukausina. Tämä osoittaa, että kyseiset maat katsovat järjestelystä olevan hyötyä rajojen yli käytävän kaupan, yhteiskunnallisen ja kulttuurisen vuorovaikutuksen ja alueellisen yhteistyön lisäämisessä.

Suhteellisen vähäisen käytössä olevan tiedon perusteella komissio päättelee, että paikallista rajaliikennettä koskeva järjestely toimii hyvin käytännössä, sillä se helpottaa huomattavasti ulkoisten maarajojen läheisyydessä asuvien ihmisten elämää ja järjestelyn väärinkäytöstä on vain vähän näyttöä.

Siksi komissio uskoo, että helpotukset ja koko Schengen-alueen turvallisuutta koskevat kysymykset on paikallista rajaliikennettä koskevassa asetuksessa tasapainotettu oikein. Näin ollen komissio ei harkitse paikallista rajaliikennettä koskevan asetuksen muuttamista raja-alueen uudelleenmäärittelemiseksi tai matkasairausvakuutuksen vaatimiseksi. Siksi komissio pyytää niitä jäsenvaltioita, joilla on asetuksen kanssa ristiriidassa olevia sopimuksia, muuttamaan sopimukset asetuksen 13 artiklassa säädetyn menettelyn mukaisesti. Jos sopimuksia ei muuteta, komissio joutuu käyttämään perussopimuksessa sille annettua toimivaltaa, jotta EU:n lainsäädännön johdonmukainen ja oikea täytäntöönpano voidaan varmistaa.

Kaliningradin erityistapauksessa komissio kannattaa paikallista rajaliikennettä koskevan asetuksen muuttamista niin, että se kattaa Kaliningradin alueen kokonaisuudessaan, mikäli jäsenvaltioiden ja Euroopan parlamentin välillä käytävissä keskusteluissa päästään myönteiseen tulokseen.