

Asia

OSA; Schengen-alueen kehittäminen

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on ilmoittanut julkaisevansa Schengenin tulevaisuutta koskevan strategian toukokuussa 2021. Samassa yhteydessä on tarkoitus antaa sisärajavaltontaa koskeva Schengenin rajasäännösten muutosehdotus sekä Schengenin arviointimekanismia koskeva muutosehdotus.

Strategian valmistelutyö käynnistettiin marraskuussa 2020 sisäministeritasolla järjestetyssä Schengen-foorumissa, johon myös Euroopan parlamentin puolueryhmät osallistuivat. Jäsenvaltioilla on mahdollisuus kattavasti vaikuttaa komission johdolla tapahtuvaan valmistelutyöhön, jota jatketaan helmi-maaliskuussa asiantuntija- ja ylijohtajatasolla sekä huhtikuussa järjestettävässä toisessa ministeritason Schengen-foorumissa. Lisäksi neuvoston puheenjohtajamaa Portugali käsitteli Schengeniin liittyviä kysymyksiä tammikuun epävirallisessa sisäministerikokouksessa, ja käsittely jatkuu maaliskuu- ja kesäkuun OSA-neuvostoissa. Schengenin tulevaisuudesta on tarkoitus keskustella myös kesäkuun Eurooppa-neuvostossa.

Muistiossa käsitellään Suomen yleisiä näkemyksiä ja painotuksia valmistelutyöhön. Schengen-strategiaan ja siihen liittyviin ehdotuksiin otetaan tarkemmin kantaa, kun komissio on julkaissut ehdotuksena.

Suomen kanta

Vapaan liikkuvuuden Schengen-alueesta saatavat hyödyt ovat kansalaisille ja yrityksille keskeinen EU-jäsenyydestä saatava lisäarvo. Suomi on sitoutunut Schengen-järjestelmän kehittämiseen ja tukee järjestelmän vahvistamista ja siihen liittyvän koordinaation tehostamista.

Suomi katsoo, että Schengenin hallinnointia ja kehittämistä tulisi lähestyä laaja-alaisena kokonaisuutena, jossa kolmansissa maissa tehtävät toimet, yhteistyö naapurimaiden kanssa, ulkorajalla tehtävät toimet sekä Schengen-alueen sisällä tapahtuvat toimet, joilla kompensoidaan sisärajoilta puuttuvat tarkastukset, muodostavat kokonaisuuden, jonka osat ovat tiiviissä vuorovaikutuksessa keskenään. Jäsenvaltioilla ja EU:n neuvostolla tulisi olla keskeinen rooli Schengen-alueen hallinnoinnissa.

Vapaan liikkuvuuden ja Schengen-järjestelmän toimivuuden varmistamiseksi ja niiden väärinkäytön torjumiseksi jäsenvaltioilla tulee olla käytössään tehokkaat ja oikeasuhteiset keinot yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseksi. Suomi pitää tärkeänä, että jäsenvaltioilla on jatkossakin mahdollisuus palauttaa, tarvittaessa hyvinkin nopeasti, rajavalvonta sisärajoilleen.

Suomi pitää hyvänä, että EU:ssa pyritään kehittämään keinoja, joilla minimoidaan häiriötilanteiden, kuten terrori-iskujen, laajamittaisen luvattoman edelleen liikkumisen ja pandemioiden haittavaikutuksia vapaalle liikkuvuudelle. Tämä saattaa edellyttää myös lainsäädännön kehittämistä. On tärkeää säilyttää jäsenvaltiokohtainen joustonvara.

Jäsenvaltioilla tulee olla käytössään myös muita sisärajoilla tapahtuvaa rajavalvontaa korvaavia keinoja, jotka haittaavat vähemmän vapaata liikkuvuutta, mutta joilla kyetään torjumaan muualta Schengen-alueelta yksittäiseen jäsenvaltioon kohdistuvia uhkia. Suomi suhtautuukin myönteisesti teknologian käyttämiseen, kun kehitetään toimia, joilla kompensoidaan rajavalvonnan puuttumista sisärajoilta. Samalla tulee huomioida näiden ratkaisujen vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin, esimerkiksi yksityisyyden suojaan.

Lainvalvontaviranomaisten, etenkin poliisin, toimintamahdollisuuksia Schengen-alueen toimivuuden varmistamiseksi olisi myös hyvä arvioida. Lähtökohtaisesti poliisin suorittamat tehostetut tarkastukset ovat tilapäisiä, ja niitä toteutetaan rikostutkintaan, rikosten ennalta ehkäisyyn tai yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa.

Suomi katsoo, että tiivis EU- ja kansainvälinen viranomaisyhteistyö sekä EU- ja kansainvälisten tietojärjestelmien täysimääräinen hyödyntäminen ja tätä myöten toimiva tiedonvaihto on tavoite, jota kohtaan tulee pyrkiä. Tietojen parempi hyödyntäminen sekä näiden tietojen käsittelyn tekninen yksinkertaistaminen ja hakutoimintojen parantaminen on tärkeää. Biometriikan käyttö on kannatettavaa henkilötunnistamisen parantamiseksi. Tältä osin tulee kuitenkin ottaa huomioon biometrinen tietojen luonne arkaluonteisina henkilötietoina ja niiden käsittelyyn liittyvät edellytykset. Tietojen hyödyntämisessä ja käsittelyssä tulee huomioida perusoikeuksien kunnioittaminen ja yhteensopivuus EU:n tietosuojalainsäädännön kanssa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutumiseen tietojen käsittelyssä.

EU:n ulkorajavalvonnan tulee toimia tehokkaasti ja uskottavasti sekä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen kaikissa tilanteissa. Suomi pitää tärkeänä, että viime vuosina sovitut toimet, joilla vahvistetaan EU:n ulkorajavalvontaa, esimerkiksi Eurooppalainen raja- ja merivartiosto, rajanylitystietojärjestelmä EES (Entry/Exit System) sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuuskehys (interoperability), toimeenpannaan sovitusti. Lisäksi ulkorajavalvontaan alkaneella rahoituskaudella kohdistettu merkittävä rahoitus tulee käyttää tehokkaasti Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän kehittämiseksi.

Rajaturvallisuus perustuu yhdenmukaiseen EU-sääntelyyn, jonka toimeenpanosta jäsenvaltioilla tulee jatkossakin olla ensisijainen vastuu. Suomi pitää hyvänä, että lisäksi lisääntyvän EU-koordinaation avulla pyritään tiiviimmin yhteensovittamaan jäsenmaiden rajavalvontaan liittyviä toimia sekä sisä- että ulkorajoilla. Yhdenmukaiset tavoitteet ja toimintatavat tukevat myös EU-rahoituksen kohdentamista unionin kannalta tarkoituksenmukaisiin kohteisiin. Suomi pitää tärkeänä, että kehitystyössä säilytetään riittävä liikkumatila kansalliselle päätöksenteolle.

Tehokkaalla ulkorajavalvonnalla voidaan ehkäistä luvatonta saapumista Schengen-alueelle. Lisäksi sillä voidaan ehkäistä ihmiskauppaa sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismista epäiltyjen henkilöiden pääsyä Schengen-alueelle. Tehokkaat ja toimivat ulkorajatarkastukset ovat edellytys Schengenin sisäiselle kehittämiselle.

Schengen-järjestelmän tulee sisältää tehokkaat ja kattavat laadunvarmistusmekanismit, joilla sekä varmistetaan toimien riittävä taso että lisätään keskinäistä luottamusta. Suomi pitää tärkeänä, että laadunvarmistuksessa kiinnitetään erityistä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Suomi pitää tärkeänä, että kyetään nopeasti ja tehokkaasti puuttumaan Schengen-arvioinnin yhteydessä todettuihin puutteisiin ja että jäsenvaltioilla sekä neuvostolla säilyy keskeinen rooli Schengenin arviointijärjestelmän toimeenpanossa. Arviointijärjestelmän tulee kattaa kaikki Schengen-järjestelmään kuuluvat toimet. Mekanismissa tulisi huomioida Schengen-järjestelmässä tapahtunut nopea kehitys muun muassa eurooppalaisen raja- ja merivartioston osalta ja arviointijärjestelmän tulisi kattaa myös Frontexin operatiivisen toiminnan arviointi. Arviointimenettelyn tulee olla tehokas, läpinäkyvä ja laadukas.

Vahvistettaessa EU-virastoja Suomi pitää tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan riittävää toteutumista ja toiminnan läpinäkyvyyttä kehitetään entisestään virastojen luotettavuuden ja toimintaedellytysten turvaamiseksi.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan kansalaisille ja yrityksille on koitunut merkittävää hyötyä sisärajoittoman Schengen-alueen perustamisesta, millä henkilöt ja tavarat voivat liikkua vapaasti. Viimeisen 10 vuoden aikana EU on kohdannut useita kriisejä, joiden yhteydessä useampi kuin yksi jäsenvaltio on palauttanut valvonnan sisärajoilleen. Esimerkkeinä voidaan mainita terrori-iskut, vuosien 2015-16 muuttoliikekriisi sekä koronapandemia.

EU pyrkii turvaamaan ihmisten, tavaroiden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden. Schengenin rajasäännösten mukaan rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille ainoastaan viimeisenä keinona ja rajoitetuksi ajaksi. Komissio sekä erityisesti Euroopan Parlamentti, ovat kritisoineet pitkäkestoista sisäraajavalvontaa suorittavia EU- ja Schengen-valtioita, mutta toistaiseksi rikkomusmenettelyjä ei ole käynnistetty.

Vuonna 2021 käytävän Schengenin tulevaisuutta koskevan keskustelun tavoitteena on löytää keinoja, joilla sisäraajavalvonnasta ainakin jäsenvaltioiden pitkäkestoisena valvontana päästään eroon. Lisäksi komissio haluaa keskustella koordinaatiomekanismista, jolla turvataan vapaata liikkuvuutta ja sisämarkkinoiden toimintaa koko Schengen-alueeseen tai sen merkittävään osaan kohdistuvissa häiriötilanteissa.

Rajavalvonnan puuttuminen sisärajoilta ei vaikuta jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla. Euroopan komissio julkaisi vuonna 2017 suosituksen oikeasuhtaisista poliisitarkastuksista ja poliisiyhteistyöstä Schengen-alueella. Komissio suositti, jäsenvaltioiden olisi kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja silloin kun se on tarpeen ja perusteltua, tehostettava poliisitarkastuksia koko alueellaan, mukaan lukien raja-alueet. Lisäksi komissio suositti jäsenvaltioita käyttämään paremmin poliisivaltuuksiaan ja asettamaan poliisitarkastukset etusijalle ennen kuin ne päättävät sisäraajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta. Viranomaisten toiminta Suomessa on linjassa komission suositusten kanssa.

Suomessa ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon sovelletaan EU-lainsäädäntöä sekä ulkomaalaislakia ja sen nojalla annettuja säädöksiä, joiden noudattamista valvovat Maahanmuuttovirasto, poliisi ja rajavartiolaitos. Esimerkiksi poliisi tekee ulkomaalaisvalvontaa osana kaikkea poliisitoimintaa. Tarjolla olevat poliisiyhteistyön työkalut tai ratkaisut, tai kansalliseen lainsäädäntöön perustuvat toimivaltuudet ovat erilaisia riippuen siitä, pyritäänkö puuttumaan i) järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan alueella, ii) laittomasti Schengen-alueella oleskeleviin, vai iii) terrorismista epäiltyjen tahojen liikkumiseen. Sisäministeriöiden 13.11.2020 hyväksymässä yhteisessä julistuksessa viimeaikaisten terroristisen iskujen johdosta korostettiin sitä, että toimivaltaisten viranomaisten tulee tietää ketkä saapuvat ja matkustavat Schengen alueella. Ministerien yhteisjulistuksessa korostettiin sitä, että ulkorajoilla tehtävien tarkastusten tulee toimia tehokkaasti.

Laajoja häiriötiloja voi kohdistua tulevaisuudessakin joko koko Schengen-alueeseen tai sen merkittävään osaan. Vakavat häiriötilat edellyttävät jäsenvaltioilta usein laaja-alaisia toimia, jotka perustuvat sekä EU- että kansalliseen lainsäädäntöön. Tällä hetkellä jäsenvaltiot joutuvat häiriötilanteissa perustamaan päätöksensä tulkintoihin EU-lainsäädännöstä, joten EU-lainsäädännön tarkentamiseen on paineita. Jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä saattaa olla merkittäviä eroja, jotka vaikuttavat korvaavien toimien käytettävyyteen. Esimerkiksi pandemian torjunnan osalta Suomen voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista tällä hetkellä tiettyjen terveystoimien toimeenpanemista. Vastaavia rajoitteita löytyy muilta aloilta, joten tehokkaiden toimien toteuttamisessa tarvitaan kansallista harkintaa.

Schengenin tulevaisuutta koskevan strategian julkaisun yhteydessä komissio on ilmoittanut julkaisevansa myös Schengenin arviointimekanismia koskevan muutosehdotuksen. Nykyistä arviointi- ja valvontamekanismia koskeva asetus hyväksyttiin vuonna 2013. Komissio on laatinut nykyisen arviointimekanismin ensimmäisestä viisivuotiskaudesta (2015-2019) raportin, jonka mukaan jäsenmaat noudattavat pääosin Schengen Acquis's säännöksiä arvioitavilla aloilla. Raportissa todetaan kuitenkin, että arviointien yhteydessä on havaittu toistuvia puutteita ja eriäviä käytäntöjä jäsenmaiden välillä. Suomen EU-puheenjohtajakaudella laadittiin Schengenin-arviointityöryhmässä raportti arviointimekanismin toimivuudesta ja esitettiin useita kehittämiskohteita, mukaan lukien arviointien ja suositusten ripeä käsittely ja havaittujen puutteiden nopea korjaaminen. Jäsenmailta saatujen vastausten perusteella niiden ja komission yhteistä ja jaettua vastuuta pidettiin toimivana ratkaisuna ja vertaisarviointimallin katsottiin vahvistavan läpinäkyvyyttä ja yhteistä omistajuutta. Lisäksi nostettiin esille tarve kehittää arviointimekanismia siten, että se kattaisi myös Schengen-järjestelmän kokonaisvaltaisen kehittämisen.

Schengenin vapaan liikkuvuuden periaatteen turvaamiseen vaikuttavat myös toimivat ratkaisut EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa ja se, miten tehokkaasti jäsenvaltiot soveltavat voimassa olevia säännöksiä. Euroopan komissio antoi 23.9.2020 maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevan tiedonannon, joka kattaa kaikki politiikan keskeiset osa-alueet. Tiedonannon liitteenä annettiin myös säädösehdotuksia yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistuksen jatkamiseksi, jotta erityisesti vuosien 2015-16 suurten turvapaikanhakijamäärien esiin tuomiin haasteisiin voitaisiin vastata. Schengen alueen häiriötöntä toimintaa tukevat erityisesti ehdotukset, jotka tähtäävät luvattoman edelleen liikkumisen ehkäisemiseen, paluun tehostamiseen sekä ajantasaisen tilannekuvan ja analyysitoiminnan kehittämiseen. Säädösehdotuksista on annettu U-kirjelmät eduskunnalle marraskuussa 2020.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU6- ja EU7-jaostojen kirjallinen menettely 10.-12.2.2021
EU-ministerivaliokunta 17.-19.2.2021 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Emma Patovuori, SM/KVY, p. 0295 488 273 emma.patovuori@intermin.fi
Matti Pitkäniitty, SM/RO, p. 0295 421 131
Arto Niemenkari, SM/RO, p. 0295 412 102
Anne Lamminmäki SM/PO, p. 0295 488 207
Berit Kiuru SM/MMO, p. 0295 488 283
Jaakko Sonck, POHA, p. 0295 481 739
Tanja Jaatinen, OM/DJO/ETY, p. 02951 50056
Merita Erkkilä LVM/TTI, p. 0295 342 136
Päivi Pietarinen VNK, p. 0295 160 354

EUTORI-tunnus**Liitteet****Viite**

Asiasanat Hoitaa	henkilöiden vapaa liikkuvuus, sisäraja, rajavalvonta SM
Tiedoksi	EUE, LVM, OKM, PLM, STM, TEM, TULLI, UM, VM, VNK
