

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: OSA; Schengen-alueen kehittäminen

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: OSA; Schengen-alueen kehittäminen (E 35/2024 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Virpi Karjalainen, sisäministeriö
- rajaturvallisuusasiantuntija Jouni Lahtinen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Niina Lääperi, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Tony Everhall, Poliisihallitus

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Nykyinen EU-puheenjohtajamaa Belgia on käynnistänyt keskustelun Schengenin hallinnoinnin kehittämisestä edelleen. Tavoitteena on, että kesäkuun oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa käytävästä keskustelusta saadaan syötteitä Eurooppa-neuvoston strategisiin suuntaviivoihin ja tulevan komission työohjelmaan.

Schengen-alue nojautuu kolmeen keskeiseen pilariin, jotka ovat tehokas ulkorajavalvonta, sisärajavalvonnan puuttumista kompensoivat toimenpiteet sekä vankka hallinto. Yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka on muodostunut keskeiseksi tekijäksi Schengenalueen toimivuudessa. Näillä kaikilla sektoreilla on viime vuosina tehty paljon uudistuksia ja annettu useita asetusehdotuksia.

Valtioneuvoston selvityksellä päivitetään Suomen kantoja ja valmistaudutaan näihin Schengenin tulevaisuutta koskeviin keskusteluihin ja vaikuttamaan tulevan komission aloitteisiin Schengen-alueen kehittämiseksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2024 vp

Valtioneuvoston kanta

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus edistää rakentavasti EU:n maahanmuuttopolitiikassa muun muassa vahvojen ulkorajojen merkitystä, Schengensäännösten kehittämistä muuttoliikkeen hallitsemiseksi, EU:n ulkorajojen ja raja- ja merivartiovirasto Frontexin toimintaedellytyksien vahvistamista sekä ulkoisten toimijoiden mahdollisuuksien vähentämistä käyttäen muuttoliikettä unioniin kohdistuvan vaikuttamisen välineenä.

Suomelle on erityisen tärkeää varmistaa, että EU-tason säännöksissä, ml. Schengensäännökset, olisi riittävä liikkumavara toimia erityisesti välineellistetyn maahantulon tilanteessa. Suomi muistuttaa, että perussopimusten mukaan unionin on kunnioitettava valtion keskeisiä tehtäviä kuten yleisen järjestyksen ylläpitäminen ja kansallisen turvallisuuden takaaminen.

Suomi tukee toimia, joilla konkreettisesti kehitetään ja edistetään Schengen-alueen toimivuutta ja turvallisuutta muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Keskeinen osa tätä kokonaisuutta on sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintakyvyn ja ulkorajojen valvonnan kehittäminen. Kansallista ja Schengen-alueen turvallisuutta uhkaavan vihamielisen vaikuttamisen torjumiseksi on huolehdittava, että jäsenmaiden viranomaisilla on riittävät toimivaltuudet ja käytettävissä on nykyaikaista valvontateknologiaa sekä ulkorajoilla tarvittavat estelaitteet.

Suomi pitää tärkeänä edistää EU-tasolla toimintamahdollisuuksia vastata muuttuneeseen turvallisuusympäristöön, kuten ulkoisten toimijoiden mahdollisuuksiin käyttäen maahantuloa unioniin kohdistuvan vaikuttamisen välineenä. Suomi kiinnittää huomiota siihen, että maahantulossa pysyttäisiin erottamaan kansainväliseen suojeluun oikeuttava turvapaikanhaku, välineellistetty maahantulo ja työhön, opiskeluun, perhesiteisiin ym. perustuva maahanmuutto. Maahantulon erilaiset perusteet edellyttävät erilaisia toimia. Suomi pitää tärkeänä, että Schengen-alueen turvallisuus varmistetaan. Tehtävien toimien yhteydessä huolehditaan unionin arvojen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta.

Suomella on turvattavanaan 1340 km pitkä itäraja, joka on sekä EU:n että NATO:n ulkoraja. Suomi on täysin sitoutunut täyttämään velvoitteensa osana eurooppalaista raja- ja merivartiostoa. Rajaturvallisuustoimien, siihen liittyvän EU-lainsäädännön ja Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexin toimintakyvyn ja tarvittaessa toimivallan kehittäminen on kannatettavaa, jotta voidaan paremmin estää ja torjua vihamielistä vaikuttamista. Suomi näkee, että Frontexin pysyvää joukkoa tulisi voida käyttää joustavasti edelleen liikkumisen estämiseksi Schengen-alueella, esim. maaulkorajamaissa laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Frontexin toimintakykyä tulisi vahvistaa esim. tiedustelukyvykkyyksien osalta ja selvittää joukkojen hallintaan liittyviä kysymyksiä. Suomi toteaa, että Frontexin tukea paluille ja palautuksille tulisi hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti palautuksissa turvallisiin kolmansiiin maihin. Suomi on valmis tarkastelemaan avoimesti mahdollisia selvityksiä Frontexin palautustuen hyödyntämiseksi myös kolmansista maista kolmansiiin maihin ihmisoikeuksia kunnioittaen.

Schengen-aluetta koskeviin turvallisuusuhkiin on tärkeää vastata nopeasti ja vaikuttavasti. Tähän liittyen eurooppalaisen neliportaisen maahanpääsyn valvontamallia tulee edelleen vahvistaa. Suomi katsoo, että neliportainen valvontamalli yhdessä tehokkaan tiedustelun kanssa mahdollistaa EU:n rajaturvallisuuteen liittyvän tilannetietoisuuden parantamisen ja paremman kyvyn vai-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2024 vp

kuttaa ilmiöihin jo ennen kuin ne konkretisoituvat ulkorajoillamme ja vapaan liikkuvuuden alueella.

Schengenin yleissopimuksen (SopS 23/2001) päivitystarpeiden arviointi käynnistyy lähitulevaisuudessa. Suomi näkee vuonna 1990 laaditun, tietyiltä osin vanhentuneen yleissopimuksen päivittämisen tärkeäksi ja osallistuu aktiivisesti päivitystyöhön. Suomen tarkemmat kannat päivitystarpeista muodostetaan erikseen.

Paluut ovat keskeinen osa toimivaa Schengen-järjestelmää. Suomi tukee EU-tason toimia, joilla tehostetaan paluita ja palautuksia. Kolmansien maiden kanssa käytävissä keskusteluissa ja kumppanuuksissa paluiden ja palautuksien tulee olla keskeisesti mukana. Suomi edistää rakentavasti EU-tason toimia, joilla kehitetään mahdollisuuksia toteuttaa turvapaikkaprosessi ja kansainvälisen suojelun tarjoaminen turvallisissa kolmansissa maissa. Hallitusohjelman mukaan Suomi noudattaa muuttoliikepolitiikassa ihmisoikeus- ja muita kansainvälisiä sopimuksia, EU-lainsäädännön velvoitteita ja oikeusvaltioperiaatetta. Suomen näkökulmasta maastapoistamispäätösten vastavuoroisen tunnustamisen prosessia on hyvä tarkastella ja kehittää niin, että tunnustaminen olisi entistä käyttökelpoisempi mahdollisuus. Schengenin tietojärjestelmän (SIS) paluu- ja maahantuloikieltokäytöksiä tulee hyödyntää tehokkaasti. Tämän ohella on tärkeää kehittää toimivaa tietojenvaihtoprosessia palautuksiin liittyen. Suomi tukee paluita koskevan oikeudellisen kehyksen kehittämistä. Lisäksi Suomi tukee myös muita EU:n toimia, joilla torjutaan luvaton edelleen liikkumista.

Sisärajat ylittävistä turvallisuushuoleista tulee ensisijaisesti huolehtia poliisiyhteistyön keinoin. Sisärajavalvonnan käyttöönoton on kuitenkin tärkeää olla jäsenmaan keinovalikoimassa, etenkin ulkorajojen häiriötilanteissa, joissa maahantulijat voivat liikkua edelleen Schengen-alueella. Viranomaisille on varmistettava riittävät toimivaltuudet sisärajoilla, mm. EU-maiden parhaat käytännöt huomioiden.

Poliisiyhteistyötä tulee edelleen kehittää muun muassa tiedonvaihtoa parantamalla. Suomi katsoo, että EU-tason tietojärjestelmiä (mm. SIS, VIS, Eurodac) on hyödynnettävä jäsenvaltioiden toimesta tehokkaasti ja sovellettavan EU-lainsäädännön ajantasaisuutta on tarkasteltava säännöllisesti. Lisäksi Suomi näkee, että Schengen-valtioiden lainvalvontaviranomaisten mahdollisuutta saada pääsy toisen valtion lainvalvontaviranomaisten tietokantoihin tulisi edistää. Tämä nopeuttaisi tiedon saantia rajat ylittävistä rikollisuudesta ja rikollisista. Myös olemassa olevia työkaluja, kuten yhteisiä tutkintaryhmiä, tulisi hyödyntää aiempaa tehokkaammin.

Viisumivapaa matkustaminen tuo merkittäviä etuja sekä EU:lle että sen kumppanimaille. On kuitenkin tärkeää varmistaa, että EU-tasolla on riittävät työkalut puuttua maahantuloon ja turvallisuuteen liittyviin haasteisiin, oli sitten kyseessä viisumivapaiden maiden kansalaisten perusteetomat turvapaikkahakemukset tai kumppanimaiden viisumisäännösten linjaaminen EU:n viisumipolitiikan kanssa. Viisumipoliittisia työkaluja tulee tehokkaasti hyödyntää laittoman maahantulon torjumiseksi. Suomi näkee, että viisumivapaus- ja helpotussopimukset sekä dialogit kolmansissa maissa ovat tärkeässä roolissa etsittäessä ratkaisuja Schengen-alueen ulkorajavalvonnan ja maahantulon haasteisiin. Viisumihelpotus- ja viisumivapausdialogeissa on lisäksi huomiotava turvallisuushuoliin ja rajaturvallisuuteen liittyvät näkökohdat. Suomi pitää erittäin tärkeänä, että EU:n välineistöä hybridiuhkiin vastaamiseksi kehitetään myös vahvistamalla ja pa-

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2024 vp

rantamalla viisumivapauden keskeyttämismekanismeja. Viisumivapaiden maiden listaa olisikin tarkoituksenmukaista tarkastella nykyistä säännönmukaisemmin.

On tärkeää varmistaa oikeus- ja sisäasioiden yhteisten tietojärjestelmien, kuten SIS, EES, Eurodac, ja niiden yhteentoimivuuden (interoperability) täytäntöönpanon eteneminen. Tietojärjestelmien yhteentoimivuuden myötä tapahtuva tiedonvaihdon tehostuminen jäsenvaltioiden toimivaltuustien viranomaisten ja unionin virastojen välillä on ollut Suomen pitkäaikainen tavoite.

Suomi tukee puheenjohtajamaa Belgian ajatuksia kehittää Schengen-hallinnon työkaluja, kuten Schengen-evaluointien pohjalta muodostettavia tulostauluja ja Schengenbarometriä, ja parantaa Schengen-neuvostojen valmistelua strategisen keskustelun syventämiseksi ja päätöksenteon mahdollistamiseksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valtioneuvoston selvityksellä päivitetään Suomen kantoja ja valmistaudutaan Schengenin tulevaisuutta koskeviin keskusteluihin ja vaikuttamaan tulevan komission aloitteisiin Schengen-alueen kehittämiseksi. Edellinen selvitys Schengenin kehittämisestä on annettu yli kaksi vuotta sitten, minkä jälkeen toimintaympäristö ja turvallisuustilanne on merkittävästi muuttunut.

Selvityksen tavoitteena on edistää rakentavasti EU:n maahanmuuttopolitiikassa muun muassa vahvojen ulkorajojen merkitystä, Schengen-säännösten kehittämistä muuttoliikkeen hallitsemiseksi, EU:n ulkorajojen ja raja- ja merivartiostojen Frontexin toimintaedellytysten vahvistamista sekä ulkoisten toimijoiden mahdollisuuksien vähentämistä käyttäen muuttoliikettä unioniin kohdistuvan vaikuttamisen välineenä.

Valtioneuvoston selvityksellä täydennetään tarpeellisin osin Suomen avaintavoitteista EU-vaalikaudelle 2024—2029 annettua valtioneuvoston selvitystä E 58/2023 vp. Hallintovaliokunta kuuli avaintavoitteista asiantuntijoita varsin laajasti ja antoi asiasta lausunnon HaVL 6/2024 vp. Valiokunta käsitteli lausunnossaan mm. kokonaisturvallisuutta sekä muuttoliikkeen hallintaa ja rajaturvallisuutta. Valiokunta uudistaa lausunnossaan esittämänsä painotukset.

Valiokunta haluaa tuoda vielä tässä yhteydessä esiin lausunnossaan HaVL 6/2024 vp todetun asian siitä, että Suomella on EU:n ja NATO:n ulkorajavaltiona korostettu vastuu ulkorajoista ja Schengen-valtiona myös Schengenin toimivuudesta ja kestävydestä. Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin vahvojen ulkorajojen merkitystä ja Schengen-säännösten kehittämistä muuttoliikkeen hallitsemiseksi.

Hallintovaliokunta toteaa, että sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden raja on viime vuosina hämärtynyt ja että turvallisuusuhat eivät kaikesta huolimatta pysähdy EU:n tai Suomen rajoille. Kuten selvityksessä todetaan, sisäisen turvallisuuden viranomaisten toimintakykyä ja ulkorajojen valvontaa on kehitettävä. Viranomaisille on taattava riittävät toimivaltuudet ja käytössä on oltava nykyaikaista teknologiaa. Valiokunta pitää myös tärkeänä viranomaisten ja sidosryhmien välistä ajantasaista tilannekuvaa, jolla voidaan osaltaan torjua ei-toivottuja haitallisia ilmiöitä ja varautua niihin.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2024 vp

Selvityksen mukaan poliisiyhteistyötä tulee edelleen kehittää muun muassa tiedonvaihtoa parantamalla. Valiokunta pitää tärkeänä lainvalvontaviranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostamista ja EU-tason tietojärjestelmien aiempaa tehokkaampaa hyödyntämistä. EU-tason tietojärjestelmien yhteentoimivuus tulee myös varmistaa ja keskeneräiset EU:n eri tietojärjestelmähankkeet tulee saattaa valmiiksi.

Valiokunta toteaa, että terrorismin ja vakavan rikollisuuden tehokas torjunta, turvallisuuden korkean tason varmistaminen unionissa sekä muuttoliikkeen hallinta edellyttävät laaja-alaista kansainvälistä yhteistyötä, jossa Schengenin tietojärjestelmä (SIS-järjestelmä) muodostaa yhden keskeisimmistä viranomaisten työkaluista. Valiokunta pitää tärkeänä SIS-järjestelmän täysimääräistä hyödyntämistä muiden tiedonvaihtojärjestelmien (VIS, EES/ETIAS, ECRIS, Eurodac) kanssa.

Edellä tiedonvaihdosta, tietojärjestelmistä ja niiden yhteentoimivuudesta todettu huomioiden, valiokunta myös katsoo, että selvitystä tarvitaan siitä, mitä konkreettisia ja operatiivisia haasteita oikeus- ja lainvalvontaviranomaiset kohtaavat pääsyssä digitaalisessa ympäristössä olevaan tietoon ja siihen, liittyykö tietoon pääsyyn EU-lainsäädännöstä johtuvia teknisiä tai muita esteitä tai rajoituksia. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä lausuntoon HaVL 9/2024 vp ns. Going Dark -aloitteesta.

Lisäksi hallintovaliokunta pitää kannatettavana kaikkia EU-tason toimia, joilla tehostetaan paluita ja palautuksia.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 12/2024 vp

Helsingissä 7.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok

jäsen Petri Honkonen kesk

jäsen Mari Kaunistola kok

jäsen Rami Lehtinen ps

jäsen Laura Meriluoto vas

jäsen Mira Nieminen ps

jäsen Saku Nikkanen sd

jäsen Eemeli Peltonen sd

jäsen Hanna Räsänen kesk

jäsen Paula Werning sd

jäsen Joakim Vigelius ps

jäsen Ben Zyskowitz kok

varajäsen Jari Ronkainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

istuntoasiainneuvos Sanna Helopuro