

OSA; Schengen-alueen kehittäminen

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Vuoden 2015 muuttoliikekriisin ja terrori-iskujen esille nostamien haavoittuvuuksien jälkeen Schengen-alueen toimivuutta on pyritty parantamaan EU-tason sääntelyllä ja uudistamalla Schengen-järjestelmän hallinnointia. Schengen-alueen kehittämisestä on parin viime vuoden aikana käyty säännöllisesti keskustelua oikeus- ja sisäasioiden neuvoston yhteydessä järjestetyissä Schengen-neuvostoissa sekä komission puheenjohtamassa Schengen-foorumissa. Globaalin koronapandemian ja Ukrainassa käytävän hyökkäyssodan sekä muuttoliikkeen välineellistämisen myötä Schengen-alueen toimintaympäristö ja turvallisuustilanne niin alueen ulkorajoilla kuin sisäisesti on muuttunut paljon, minkä vuoksi Schengen-alueen jatkokehittäminen tulee olemaan myös tulevan komission työlistalla. Nykyinen EU-puheenjohtajamaa Belgia on käynnistänyt keskustelun Schengenin hallinnoinnin kehittämisestä edelleen. Belgian tavoitteena on, että kesäkuun oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa käytävästä keskustelusta saadaan syötteitä Eurooppa-neuvoston strategiaan suuntaviivoihin ja tulevan komission työohjelmaan.

Nyt annettavalla E-kirjeellä täydennetään tarpeellisin osin E 58/2023 vp:ssä (E-kirje EU-avaintavoitteista) otettuja kantoja ja valmistaudutaan Schengenin tulevaisuutta koskeviin keskusteluihin ja vaikuttamaan tulevan komission aloitteisiin Schengen-alueen kehittämiseksi.

Suomen kanta

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus edistää rakentavasti EU:n maahanmuuttopolitiikassa muun muassa vahvojen ulkorajojen merkitystä, Schengen-säännösten 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. Schengen-säännökset, 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 käyttää maahantuloa unioniin kohdistuvan vaikuttamisen välineenä. Suomi kiinnittää huomiota siihen, että maahantulossa pystyttäisiin 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 merivartiostotoimien 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 turvalliin kolmansiin maihin. Suomi on valmis tarkastelemaan avoimesti mahdollisia selvityksiä Frontexin palautustuen hyödyntämiseksi myös kolmansista maista kolmansiin 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 vaikuttaa 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 tunnistamisen prosessia on hyvä tarkastella ja kehittää niin, että tunnistaminen olisi entistä käyttökelpoisempi mahdollisuus. Schengenin tietojärjestelmän (SIS) paluu- ja maahantulokieltokäytäntöjä tulee hyödyntää tehokkaasti. Tämän ohella on tärkeää kehittää

toimivaa tietojenvaihtoprosessia palautuksiin liittyen. Suomi tukee paluita koskevan oikeudellisen kehityksen kehittämistä. Lisäksi Suomi tukee myös muita EU:n toimia, joilla torjutaan luvaton edelleen liikkumista.

Sisärajat ylittävistä turvallisuushkista 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 ylittävästä 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 perusteettomat turvapaikkahakemukset tai kumppanimaiden viisumisäänöstöjen 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 huomioitava turvallisuushkiin ja rajaturvallisuuteen liittyvät näkökohdat. Suomi pitää erittäin tärkeänä, että EU:n välineistöä hybridiuuhkiin vastaamiseksi kehitetään myös vahvistamalla ja parantamalla 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 toimivaltaisten 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.

Pääasiallinen sisältö

Lähtökohdat

Schengen-alue on maailman suurin vapaan liikkuvuuden alue, jolla ei ole käytössä sisärajatarkastuksia. Alueeseen kuuluu täysjäsenenä 27 Euroopan maata (23 EU:n jäsenmaata sekä Islanti, Norja, Liechtenstein ja Sveitsi). Lisäksi Bulgarian ja Romanian osalta rajatarkastukset on poistettu ilma- ja merirajoilta, mutta maarajoilla tarkastukset ovat edelleen voimassa. Schengen-järjestelmän tavoitteena on turvata ihmisten ja tavaroiden vapaa liikkuvuus niille, joille se sopimusten ja lainsäädännön perusteella kuuluu. Vastavasti jäsenmaiden tulee pystyä huolehtimaan siitä, ettei vapaan liikkuvuuden oikeutta

käytetä väärin ja rikollisiin tarkoituksiin. Schengenin sopimuksessa vuonna 1985 asetettiin tavoitteeksi rajatarkastusten asteittainen poistaminen. Schengenin yleissopimus vuodelta 1990 täydentää Schengenin sopimusta. Siinä määritellään ehdot ja takeet sellaisen alueen perustamiselle, jonka sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia. Sopimus, yleissopimus ja asiaan liittyvät sopimukset ja säännöt muodostavat yhdessä Schengenin säännösten, joka sisällytettiin EU:n kehykseen vuonna 1999 ja josta on tullut osa EU:n lainsäädäntöä. Schengen-alueen toimivuus perustuu siihen, että jäsenvaltiot soveltavat tehokkaasti Schengenin säännöstöä ja että säännösten täytäntöönpanoa valvotaan.

Schengenin toimivuuteen kohdistuu tällä hetkellä merkittäviä haasteita, joista suurimmat liittyvät palautusten toimimattomuuteen, ulkorajavalvonnan puutteisiin ja välineellistetyin maahantulon ilmiöön. Sisärajatarkastuksia on joillakin rajoilla pidetty yllä jo pitkään erityisesti kolmansien maiden kansalaisten luvattoman edelleen liikkumisen vuoksi, minkä on katsottu muodostavan vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle. Vuoden 2015 muuttoliikekriisi osoitti Schengenin haavoittuvuuden ja tätä käsitystä vahvistivat tapahtuneet terrori-iskut. Viimeisimpinä globaali koronapandemia sekä muuttoliikkeen välineellistäminen ovat osoittaneet, että Schengeniä on tarve kehittää vastaamaan tämän päivän haasteisiin. Ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan torjunta kuuluvat myös olennaisena osana Schengen-alueen olemassaolon turvaamiseen.

Schengen-alue nojautuu kolmeen keskeiseen pilariin, jotka ovat **tehokas ulkorajavalvonta, toimenpiteet, joilla kompensoidaan sisäraajavalvonnan puuttumista sekä vankka hallinto**. Schengen-alueen toimivuus pohjautuu Schengenin rajasäännösten lisäksi oikeus- ja sisäasioiden alan eri politiikkasektorien lainsäädäntöön. Yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka on muodostunut keskeiseksi tekijäksi Schengen-alueen toimivuudessa. Näillä kaikilla sektoreilla on parhaillaan tekeillä paljon uudistuksia. Seuraavassa kuvataan edellä mainittuihin pilareihin kuuluvissa toimissa viime vuosina tapahtunutta kehitystä.

Tehokas ulkorajavalvonta

Eurooppalainen neliportainen maahanpääsyn valvontamalli koostuu toimenpiteistä, joita tehdään kolmansissa maissa esimerkiksi yhteisen viisumipolitiikan puitteissa, toimenpiteistä EU:n naapurimaiden kanssa, rajavalvontatoimenpiteistä ulkorajoilla, riskianalyysistä ja toimenpiteistä Schengen-alueella sekä palautuksista. Vahvoilla ulkorajoilla on merkitystä koko Schengen alueen turvallisuuteen. Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden mallin (EIBM, European Integrated Border Management) mukaisesti Euroopan raja- ja merivartioston (EURMV) toiminnalla on keskeinen merkitys turvallisuuden takaamisessa, mikä toteutuu jäsenvaltioiden sitoutumisella yhteisen ulkorajan vahvistamiseen ja Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontexin toiminnan tehostamisella.

Suomi osallistuu aktiivisesti Frontexin koordinoimiin yhteistoiminnallisiin ja operatiivisiin tehtäviin. Päämääränä on kehittää Suomen kansallista rajaturvallisuutta tukevan Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuusjärjestelmän toimeenpanon korkeaa laatua ja kustannustehokkuutta. Suomi kohdentaa Euroopan raja- ja merivartioston pysyvään joukkoon ammattitaidoltaan ja yhteistyökyvyltään korkealaatuista henkilöstöä EURMV-asetuksen velvoitteiden mukaisesti. Suomi vastaanottaa aktiivisesti Frontexin operatiivista tukea isännöimällä pysyvän joukon henkilöstöä ja kalustoa rajavalvontaoperaatioissa, jotka painottuvat itärajalle ja Helsinki-Vantaan lentokentälle.

Frontex päivitti Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden teknis-operatiivisen strategian vuonna 2023. Suomen kansallinen Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden strategia on päivitetty keväällä 2024 moniviranomaistyönä. Strategia vahvistetaan toimivaltaisten ministeriöiden kansliapäälliköiden toimesta.

Toimet, joilla kompensoidaan sisäraajatarkastusten puuttumista

Euroopan komissio on antanut viime vuosina useita suosituksia sisärajavalvontaa kompensoivista toimista (KOM (2023) 8139 lopullinen). Komission suositusten mukaan sisäraajatarkastusten sijasta tulisi parantaa yhteistyötä yhteisessä viisumipolitiikassa, palauttamispolitiikassa, poliisiyhteistyössä ja tehostamalla tiedonvaihtoa mm. ottamalla käyttöön yhteisiä tietojärjestelmiä.

Paluilla ja palautuksilla on oleellinen rooli osana Schengen-järjestelmän kokonaisuutta, mikä näkyy ajankohtaisesti siten, että paluu on aiheena vuoden 2024 temaattisessa Schengen-arvioinnissa, jossa kerätään tietoa parhaista käytännöistä. EU:n yhteistä palautuspolitiikkaa ollaan vahvistamassa. EU-tasolla etsitään tällä hetkellä ratkaisuja paluiden oikeudellisen kehyksen kehittämiseen. Komissio on antanut suosituksen maaliskuussa 2023 palautuspäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta ja palautusten tehostamisesta. Palautuksiin liittyy myös EU-aloite turvallisten kolmansien maiden määrittämiseksi. Tiedonvaihdon parantamiseen tähtäävä EU:n yhteisten tietojärjestelmien kehittäminen edistää muun muassa jäsenvaltioiden alueella oleskelevien oleskeluoikeutensa ylittäneiden kolmansien maiden kansalaisten tunnistamista ja palauttamista. Vapaaehtoiset paluut ja palautukset liittyvät kiinteästi turvapaikkakäytäntöihin, joten yhteistyö näistä vastaavien toimijoiden kesken on tärkeää sekä kansallisella että EU:n tasolla. Kansallisesti hallitusohjelman mukaisesti tehdään mm. vapaaehtoisen paluun ja maastapoistamisen paketti, jonka puitteissa kehitystyötä on käynnissä mm. paluuneuvonnan parantamisen, viranomaisyhteistyön tiivistämisen ja maastapoistamisen täytäntöönpanon tehostamisen osalta. Säilöönottoa ja maahantulokieltoa koskevaa sääntelyä kehitetään hallitusohjelman edellyttämien tavoin. Samalla otetaan käyttöön EU:n paluudirektiivin mahdollistamat tiukennukset ja parhaat käytänteet. Muutosten yhtenä tavoitteena on yhtenäistää kansallista lainsäädäntöä suhteessa EU-lainsäädäntöön.

Poliisiyhteistyön osalta komissio on kehottanut tiivistämään edelleen rajat ylittävää yhteistyötä esimerkiksi riskianalyysissä ja tiedustelutietojen vaihtamisessa. Komission näkee, että jäsenvaltioiden kahdenvälisiä sopimuksia ja järjestelyjä tulisi tarkastella ja mukauttaa. Lisäksi komissio kehottaa jäsenvaltioita lisäämään osallistumistaan EMPACT-foorumiin (Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi) ja sen erilaisiin operatiivisiin toimintasuunnitelmiin. Suomen osallistuminen on jo aktiivista. Komissio korostaa, että jäsenvaltioiden tulee varmistaa yhteiset ja riittävät resurssit ja osaaminen rajat ylittävässä yhteistyössä ja toisaalta tehostaa poliisitarkastuksia sisäraja-alueilla mm. luvattoman edelleen liikkumisen estämiseksi. Poliisiyhteistyön alalla on käynnissä mm. kaikkia lainvalvontaviranomaisia koskevia tiedonvaihtoon liittyviä lainsäädännön uudistuksia ja rajat ylittävän operatiivisen poliisiyhteistyön kehittämistoimia mm. huumeiden ja luvattomien maahantulijoiden salakuljetuksen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Konkreettisena esimerkkinä tammikuussa 2024 neuvoston yhteydessä käynnistettiin komission ja satamien kanssa ns. eurooppalainen satama-allianssi, jonka tavoitteena on edistää satamien turvallisuutta ja torjua järjestäytynyttä rikollisuutta ja erityisesti huumekauppaa vahvistamalla yhteistyötä satamassa toimivien yksityisen sektorin toimijoiden ja julkisen sektorin välillä. Vuoden 2023 temaattisessa, kaikille jäsenvaltioille suunnatussa kirjallisessa Schengen-arvioinnissa kartoitettiin parhaita käytäntöjä huumausainekaupan torjumiseksi. Arvioinnin tulosten tarkastelu osoitti, että Suomessa käytössä oleva poliisin, Tullin ja rajan yhteinen strategia ja rikostiedustelumalli on ollut erittäin toimiva ja vastaa useaan arvioinnissa identifioituun parhaaseen käytäntöön.

EU:n yhteinen viisumipolitiikka. Viisumivapaa matkustaminen tuo merkittäviä etuja sekä EU:lle että sen kumppanimaille eri puolilla maailmaa. Samalla yhteinen viisumipolitiikka on yksi tärkeimmistä välineistä, joilla voidaan vastata Schengen-alueeseen kohdistuviin turvallisuusriskeihin ja laittomaan muuttoliikkeeseen liittyviin haasteisiin. Viisumivapaus- ja viisumihelpotusdialogit ovat keskeisessä asemassa tässä kokonaisuudessa.

Schengen-alueella jätettiin viime vuonna 1,1 miljoonaa turvapaikkahakemusta, joista yli 20% oli viisumivapaista maista lähtöisin olevien jättämiä.

Viisumivapaus voi kuitenkin aiheuttaa myös muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyviä haasteita, joihin valtioneuvoston näkemyksen mukaan tulee puuttua määrätietoisesti. Tästä syystä viisumivapauden keskeyttämismekanismeja ollaan uudistamassa. Mekanismit mahdollistaa viisumivapauden tilapäisen keskeyttämisen, jos laitton muuttoliike tai turvallisuusriskit lisääntyvät äkillisesti ja merkittävästi kyseisen maan toimien takia. Komissio arvioi säännöllisesti EU:n ulkopuolisten maiden yhteistyötä laittomien maahantulijoiden takaisinotossa. Jos maa ei tee yhteistyötä, komissio ehdottaa viisumin käsittelyyn ja viime kädessä viisumimaksuun liittyviä erityisiä rajoittavia toimenpiteitä. Jos maan toisaalta todetaan tekevän yhteistyötä takaisinottoon liittyvissä toimissa, voidaan säätää viisumikäsittelyn helpotuksista. Käynnissä on myös Schengen-viisumin digitalisaatio, joka yksinkertaistaa, modernisoi ja yhdenmukaistaa viisumimenettelyjä sekä vähentää fyysisiin viisumitarroihin liittyviä riskejä. Tämänhetkisen aikataulun mukaan digitaalinen viisumi otetaan käyttöön siirtymäkauden jälkeen viimeistään vuonna 2035. Viisumimenettelyn digitalisoimisesta on annettu eduskunnalle U-kirjelmä U 48/2022 vp.

Tiedonvaihdon parantaminen. Schengen-alueen turvallisuuden takaamisessa on keskeistä, että tietoja voidaan vaihtaa tehokkaasti niin kansallisten lainvalvontaviranomaisten kesken kuin jäsenvaltioidenkin kesken sekä jäsenvaltioiden ja asiaankuuluvien EU-virastojen välillä. Osana Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta EU:ssa ollaan ottamassa käyttöön laaja-alaisia keskitettyjä tietojärjestelmiä turvallisuusyhteistyön kannalta keskeisten tietojen keräämiseksi, käsittelemiseksi ja jakamiseksi, ulkorajaturvallisuuden varmistamiseksi, luvattoman edelleen liikkumisen torjumiseksi ja muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Yhteentoimivuuden avulla toimivaltaiset kansalliset viranomaiset voivat vaihtaa tietoja keskenään sekä tiettyjen EU:n virastojen kanssa. Olemassa olevia järjestelmiä, kuten Schengenin tietojärjestelmää (SIS), viisumitietojärjestelmää (VIS) sekä turvapaikanhakijoiden sormenjälkitietokantaa (Eurodac) ollaan modernisoimassa. Lisäksi ollaan perustamassa uusia EU:n laajuisia tietojärjestelmiä, kuten rajanylitystietojärjestelmä (EES), Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS) ja niiden jäsenvaltioiden tunnistamista koskeva keskitetty järjestelmä, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tuomioita koskevia tietoja (ECRIS-TCN). Järjestelmät ovat toisiaan täydentäviä, ja lukuun ottamatta SIS-järjestelmää, ne koskevat ainoastaan kolmansien maiden kansalaisia.

Eri tietojärjestelmien välillä on hajanaisuuden takia puutteita, joita korjataan kehittämällä uusia keskitettyjä palveluja sujuvoittamaan tietovirtoja. Näitä ovat eurooppalainen hakuportaali (ESP), yhteinen biometrinen tunnistuspalvelu (sBMS), yhteinen henkilöllisyystietovaranto (CIR) ja rinnakkaishenkilöllisyyksien tunnistin (MID). Lisäksi perustetaan raportoinnin ja tilastoinnin keskustietoarkisto (CRRS), joka tukee EES-, VIS-, ETIAS- ja SIS-järjestelmien säädösten tavoitteita tuottaa tilastotietoja ja analyttisiä raportteja toimintapoliittisiin, operatiivisiin ja tietojen laatua koskeviin tarkoituksiin.

EU-tietojärjestelmien ja niiden yhteentoimivuuden täytäntöönpanon aikataulu kokonaisuutena on riippuvainen sekä keskustason toimista, että jokaisen yksittäisen jäsenmaan kyvystä pitäytyä määräaajoissa. Kansallisessa toimeenpanossa korostuu riippuvuus keskitetyistä ratkaisuista ja niiden toteuttamisen onnistumisesta. Kansallisesti varmistetaan, että uudistetut ja uudet EU:n raja- ja muut turvallisuustietojärjestelmät ja niiden yhteentoimivuus pannaan onnistuneesti täytäntöön sovittujen määräaikojen ja tietosuojamääräysten mukaisesti. Ensimmäisessä vaiheessa vuoden 2024 lopulla otetaan käyttöön rajanylitystietojärjestelmä EES ja toisessa vaiheessa vuoden 2025 alussa matkustustieto- ja lupajärjestelmä ETIAS.

Vankka hallinto

Schengenin hallinnointia on viime vuosina kehitetty merkittävästi. Hallinnoinnin pohjaksi on luotu vuoden mittainen ns. Schengen-sykli, jonka pohjana toimii vuosittain julkaistava Schengenin tila -raportti. Muita hallinnoinnin työkaluja ovat Schengen-barometri+, Schengenin arviointi- ja valvontamekanismi ja Schengen-tulostaulut. Komissioon on myös nimitetty Schengen-koordinaattori. Alkuvuoden 2024 puheenjohtajana toimiva Belgia on esittänyt edellä mainittujen työkalujen edelleen kehittämisen lisäksi myös uusia keinoja parantaa Schengen-asioiden valmistelua neuvostoihin ja tiivistää operatiivisen ja strategisen hallinnointitason väliin jääviä aukkoja.

Schengen-syklin pohjana toimiva vuosittain julkaistava **Schengenin tila** -raportti tarjoaa jäsenmaille ajantasaisen tilannekuvan Schengen-alueelta sekä operatiivisella että poliittisella tasolla ja edesauttaa oikea-aikaista ja koordinoitua reagointia alueen haasteisiin. Raporttiin koostetaan mm. Schengen-arvioinneissa havaittuja alueen turvallisuutta uhkaavia puutteita ja komission suosituksia niiden korjaamiseksi. Käynnissä olevan toisen Schengen-syklin painopisteitä vuosille 2023-2024 ovat Schengen-alueen hallinnointisyklin lujittaminen, EU:n ulkorajojen vahvistaminen, palauttamisjärjestelmän tehostaminen sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja huumausainekaupan torjuminen.

OSA-neuvostojen yhteydessä kokoontuvat Schengen-neuvostot, joissa Schengen-jäsenmaiden ministerit keskustelevat ajankohtaisista Schengen-aiheista. Keskustelujen pohjaksi komissio julkaisee **Schengen-barometrin**, joka antaa tilastoihin perustuvan ajankohtaisen kokonaiskuvan Schengen-alueen turvallisuustilanteesta sekä nousevista uhkista. Barometri perustuu oikeus- ja sisäasioiden virastojen (Frontex, EUAA, eu-LISA, Europol ja Eurojust) toimittamiin tietoihin. Barometrissä luodaan katsaus laillisen maahan-tulon väyliin Schengen-alueelle, vapaan liikkuvuuden rajoituksiin, laittoman maahan-tulon tilanteeseen ulkorajoilla, maahanmuuttoreitteihin, palautusten toimeenpanon tilanteeseen, sisäiseen turvallisuuteen kohdistuviin uhkiin ja niiden vastatoimiin sekä viisumipolitiikan haasteisiin. Lisäksi jokaisessa barometrissä todetaan Schengen-arviointien ajankohtainen tilanne.

Kesäkuussa 2022 annettiin neuvoston asetus uudistetusta **Schengenin arviointi- ja valvontamekanismista** (EU) 2022/922). Arviointi- ja valvontamekanismi kattaa ulkorajojen valvonnan, viisumipolitiikan, palauttamisen, yhteiset tietojärjestelmät, poliisiyhteistyön ja tietosuojan. Frontexin tekemät haavoittuvuusarvioinnit otetaan huomioon arviointi- ja valvontatoimien valmistelussa. Yksittäisiä osa-alueita koskevista arvioinneista on siirretty jäsenvaltioiden yleisen suoriutumisen kokonaisvaltaiseen arviointiin. Arvioinneilla pyritään havaitsemaan Schengenin säännöstön soveltamiseen liittyvät puutteet, ja varmistamaan tällaisten puutteiden nopea korjaaminen. Tavoitteena on säilyttää jäsenvaltioiden välillä vallitseva luottamus varmistamalla, että jäsenvaltiot soveltavat Schengenin säännöstöä tehokkaasti yhteisesti sovittujen vaatimusten sekä perusperiaatteiden mukaisesti. Suomi oli ensimmäinen maa, joka arvioitiin vuonna 2023 kokonaisuudessaan uuden arviointiasetuksen pohjalta.

Tulostaulujen avulla jokaiselle jäsenvaltiolle annetaan vuosittain pisteytys, joka kertoo Schengen-arvioinnissa annettujen suositusten toimeenpanon tilanteen. Tulostaulun ohessa sisäministerieille ojennetaan kirje, jossa komissaari nostaa esiin tulevalle vuodelle jäsenvaltion tärkeimpiä kehityskohteita Schengen-säännöstön noudattamisessa.

Schengenin rajasäännöstö

Schengenin rajasäännöstön (SBC, Schengen Borders Code) päivitystyössä saavutettiin sopu Euroopan parlamentin kanssa helmikuussa 2024.

Rajojen valvonnan osalta uudella sääntelyllä luodaan välineellistämislle määritelmä. Asetukseen kirjataan jäsenvaltion mahdollisuus tilanteen vaatiessa sulkea rajanylityspaikkoja tai rajoittaa liikennettä niillä sekä jäsenvaltion oikeus turvata yleinen järjestys ja turvallisuus joukoittain tai väkivalloin maahan pyrkivien synnyttämässä tilanteessa. Suomessa tämä on jo mahdollistettu kansallisessa lainsäädännössä.

Yhteisissä terveysturvallisuustoimissa luodaan mekanismi, jossa komission esityksestä voidaan vahvistaa neuvoston toimeenpanoasetus, jolla määritetään ulkorajoja koskevat matkustusrajoitteet ja terveysturvallisuustoimet. Jäsenvaltiolle varataan mahdollisuus sovittua tasoa tiukempiin toimiin, jos se on terveysturvallisuuden kannalta perusteltua.

Sisärajavalvonnan palauttaminen säilytetään jäsenvaltion päätösvallassa. Jäsenvaltion palauttaessa sisärajavalvonnan, tulee sen ilmoittaa komissiolle palauttamiseen liittyvät seikat ja oikeutus. Sisärajavalvonta voidaan saman syyn perusteella palauttaa ensin kahdeksi vuodeksi, jonka jälkeen sitä on mahdollisuus jatkaa 6+6 kuukautta. Alueen sisällä tapahtuvien toimien osalta jäsenvaltion liikkumavaraa tarkennettiin valvonnan suorittamisen osalta siten, ettei sitä katsota sisärajavalvonnaksi. Jäsenmailla olisi kuitenkin merkittävää liikkumatilaa käyttää erilaista valvontateknologiaa, jota käytetään alueen sisällä.

Kolmannen maan kansalaisen välitön siirto toiseen jäsenmaahan on uutta sääntelyä. Kun jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiset ottavat kiinni kolmansien maiden kansalaisia, joilla ei ole oikeutta oleskella raja-alueilla, viranomaisten olisi voitava siirtää laittomasti siirtävässä jäsenvaltiossa oleskelevat siihen jäsenvaltioon, josta he ovat tulleet. Jäsenvaltio, josta henkilö on suoraan tullut, olisi puolestaan velvoitettava vastaanottamaan kiinniotetut. Siirtomahdollisuus koskee rajattuja tilanteita. Siirtomenettelyä ei kuitenkaan sovellettaisi kansainvälistä suojelua hakeviin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEUT artikla 67

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

EU6-jaoston (maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat) kirjallinen menettely 26.-30.4.2024

EU7-jaoston (oikeus- ja sisäasiat) kirjallinen menettely 26.-30.4.2024

EU-ministerivaliokunta 8.5.2024

Eduskuntakäsittely

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

-

Taloudelliset vaikutukset

-

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Toimivaa ja kestäväää Schengen-aluetta edistävä strategia E87/2021 vp

Schengenin arviointi- ja valvontamekanismia koskeva asetus (EU 2022/922)

Komission ehdotus (KOM(2021) 891 lopullinen) asetukseksi Schengenin rajasäännösten (2016/399) muuttamiseksi. Ehdotusta on käsitelty U-kirjeessä vuonna 2022 (U7/2022 vp).

Ehdotukset, jotka muodostavat yhdessä EU:n poliisiyhteistyön säännösten

- ehdotus neuvoston suositukseksi poliisin operatiivisesta yhteistyöstä (KOM(2021) 780 lopullinen)
- ehdotus direktiiviksi jäsenmaiden lainvalvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa koskeviksi uusiksi säännöiksi (KOM(2021) 782 lopullinen)
- ehdotus Prüm-puitteiden mukaisen automaattisen tietojenvaihdon tarkistetuista säännöistä (KOM(2021) 784 lopullinen)

Komission ehdotus viisumimenettelyjen digitalisoinnista (KOM/2022/658 lopullinen).

Muuttoliike- ja turvapaikkasopimus eli ns. pakti, joka kattaa ehdotukset

- seulonta-asetuksesta (KOM(2020) 612 lopullinen)
- Eurodac-asetuksesta (KOM(2020) 614 lopullinen)
- turvapaikkamenettelyasetuksesta (KOM(2020) 611 lopullinen)
- hallinta-asetuksesta (KOM(2020) 610 lopullinen)
- kriisiasetuksesta (KOM(2020) 613 lopullinen)
- uudelleensijoittamisasetuksesta (KOM(2016) 468 lopullinen)
- määritelmäasetuksesta (KOM(2016) 466 lopullinen)
- vastaanottodirektiivistä (KOM(2016) 465 lopullinen)

Asiakirjat

-

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

SM/KVY Virpi Karjalainen, virpi.karjalainen@gov.fi

SM/RO Jouni Lahtinen, jouni.lahtinen@raja.fi

SM/PO Hannele Taavila, hannele.taavila@gov.fi

SM/MMO Saira Heinikoski, saira.heinikoski@gov.fi, Niina Lääperi, niina.laaperi@gov.fi

UM Katja Luopajarvi, katja.luopajarvi@gov.fi

EUE Valtteri Viitala, valtteri.viitala@gov.fi

VNK Anne Lamminmäki, anne.lamminmaki@gov.fi

VAHVA-tunnus

EU/79/2023

Liitteet

Viite