

SCHENGEN-ALUEEN ONGELMAT JA RATKAISUT

Schengeniä pitää tarkastella kokonaisuutena, joka on osiensa summa. Kyseessä on EU-lainsäädäntöön perustuva yhteinen järjestelmä, jonka eräs omasuojajärjestelmä on sisärajavaalvonnan palauttaminen. Jotkut Schengen-koneiston osat ovat nyt rikki, mutta se ei tee koko koneistoa tarpeettomaksi.

Schengen-alueeseen kuuluu 26 maata ja sen sisällä asuu yli 400 miljoonaa ihmistä. Schengenin vapaan liikkuvuuden aluetta pidetään yhtenä EU:n merkittävimmistä saavutuksista. Vapaa liikkuvuus tarkoittaa sitä, että Euroopan unionin kansalaisilla on oikeus liikkua ja oleskella vapaasti EU-maiden alueella EU-sopimuksissa asetettujen ehtojen mukaisesti. Luvattomat maahantulijat tai turvapaikanhakijat eivät kuulu vapaan liikkuvuuden piiriin. Vapaa liikkuvuus ei myöskään tarkoita sitä, ettei viranomaisilla olisi oikeutta tarkastaa ihmisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.

Schengenin säännöstö (ml. Schengen-sopimukset) **on sisällytetty osaksi EU-perussopimuksia ja EU-lainsäädäntöä** vuonna 1997 tehdyllä Amsterdamin sopimuksella. Schengenin säännöstön keskeisen osan muodostavat EU-asetukset. Jos oikeustilaa halutaan muuttaa, tulee EU:n perussopimusten osalta kutsua koolle hallitustenvälinen konferenssi ja Schengenin säännöstön osalta tehdä muutokset kunkin säädöksen mukaista päätöksentekomenettelyä noudattaen, esimerkiksi Schengenin raja-säännöstön osalta tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä asetusmuutoksella. Schengenin säännöstö on keskeisiltä osin suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä. Sen noudattamista ei voida ”laittaa jäihin”, vaan muutokset tulee toteuttaa normaalissa EU-säädösprosessissa.

Schengenin toimivuutta haastavat nopeasti kasvava laittomien maahantulijoiden ja turvapaikanhakijoiden määrä, terrorismi, vierastaistelijat, hybridiuhat, rajanylitysliekenteen kasvu (vuosittain yli 600 miljoonaa laillista matkustajaa rajanylityspaikkojen kautta), yliajalla EU:n alueella oleskelevat ja järjestäytynyt rikollisuus.

Schengen -järjestelmää on kehitetty askel kerrallaan. Eteneminen tapahtui alkuvaiheessa väärässä järjestyksessä, eli ensin vapautettiin liikkuminen ja suurin osa korvaavista toimenpiteistä kehitettiin vasta sen jälkeen. Nykyisin Schengen-järjestelmän työkalupakki alkaa olla kattava. Muutama työkalu puuttuu vielä, ja olemassa olevien työkalujen käyttöä pitäisi tehostaa.

Schengenin keskeiset elementit ovat tehokas ulkorajavalvonta, kompensoivat toimet vapaan liikkuvuuden alueen sisällä sekä mahdollisuus sisäraajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen (omasuoja).

Schengen-alueen säännöt ja työkalut:

Toimivat osat:

- Schengenin rajasäännöstö; säännöt **ulkorajavalvonnasta**, sisäraajavalvonnan poistamisesta sekä sen mahdollisesta väliaikaisesta palauttamisesta. Rajatarkastuksissa käytetään hyväksi kansallisia, EU:n ja Interpolin tietojärjestelmiä ➔ **Toimii hyvin rajatarkastusten osalta. Rajojen valvonta on kunnossa useimmissa jäsenmaissa.**
- Frontex-asetus; säännöt jäsenvaltioiden ulkorajavalvontayhteistyötä koordinoivan viraston toiminnasta (yhteisoperaatiot, riskianalyysi, koulutus, tutkimus- ja kehitystyö) ➔ **Toimii. Viraston toimintakykyä tulee edelleen vahvistaa.**
- EUROSUR-asetus; säännöt EU:n rajavalvontajärjestelmästä ja sen puitteissa tehtävästä tietojen vaihdosta. EUROSUR muodostaa Frontexin ja jäsenmaiden koordinaatiokeskusten välisen tiedonvaihtoverkoston. ➔ **Toimii. Tuottaa lisäarvoa rajavalvonnan tilannekuvalle ja reaktiokyvyille.**
- Schengenin tietojärjestelmä (SIS); tarkastetaan kaikkien kolmansien maiden kansalaiset sekä satunnaisesti tai riskianalyysiin perustuen EU/ETA/CH -kansalaisia. Sisältää tietoja mm. etsintäkuulutetuista henkilöistä, varastetuista asiakirjoista ja tavaroista sekä maahantulokielloista. ➔ **Toimii. Keskeinen väline terrorismin torjunnassa. Lisätty biometriikka, joka parantaa käytettävyyttä edelleen.**
- Viisumisäännöstö: säännöt yhteisestä viisumipolitiikasta (Schengen-viisumit). ➔ **Toimii. Viisumisäännösten tulevat muutokset yhtenäistävät viisumipolitiikkaa edelleen (EP/neuvosto -käsittely kesken).**
- Viisumitietojärjestelmä (VIS); yhteinen tietojärjestelmä myönnettyille viisumeille ml. biometriikan käyttö. Järjestelmän tietojen käyttö rikostorjuntaan mahdollista. ➔ **Toimii. Lisätty biometriikka, joka on parantanut järjestelmän luotettavuutta ja käytettävyyttä.**
- Schengenin arviointiasetus; säännöt Schengenin arviointijärjestelmän toiminnasta (rajavalvonta, poliisiyhteistyö, palautukset, viisumit, SIS/SIRENE, tietosuoja). ➔ **Toimii. Uusittu järjestelmä tehostaa puutteiden toteamista ja niiden korjaamisen seuranta.**

- EU-virastojen välinen yhteistyö; Frontex, EASO, Europol, eu-LISA, CEPOL, FRA → **Toimii. Voidaan vielä tehostaa mm. jäsenmaiden rikostorjunnan tukemissa ja Hotspot-toiminnoissa.**

Ei-toimivat osat:

- Ulkorajojen valvonta; maa- ja merirajojen valvonta sekä siihen liittyvä tilannekuva ja reaktiokyky. → **Ei toimi kaikissa jäsenmaissa. Etenkin Kreikan ulkorajojen valvonnassa on pahoja puutteita.**
- Yhteinen turvapaikkapolitiikka (Dublin-järjestelmä); mm. turvapaikkahakemusten käsittely ensimmäisessä maassa. → **Ei toimi. Turvapaikkaa ei haeta ensimmäisessä maassa ja luvattomasti Schengen-alueelle tulleet pääsevät liikkumaan toisiin Schengen-maihin valvomatta ja osin ilman rekisteröimistä.**
- EURODAC-järjestelmä; turvapaikanhakijoiden ja laittomasti rajan ylittäneiden (joita ei heti palauteta) tietojen ja biometriikan rekisteröiminen, järjestelmän tietojen käyttö rikostorjuntaan mahdollista. → **Ei toimi. Tietoja ei tallenneta kattavasti. Ongelmia on etenkin Kreikassa ja Italiassa.**
- Yhteinen palautuspolitiikka; jäsenmaiden ja Frontexin toimenpiteet laittomasti alueella oleskelevien tai kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden palauttamiseksi. → **Ei toimi kunnolla. Jäsenmaiden toimenpiteitä tulee tehostaa ja Frontexin palautuksiin liittyviä toimivaltuuksia tulee lisätä. Takaisinotto-sopimuksia tarvitaan lisää ja niihin sitoutumista tulee parantaa.**

Tulossa esityksiä:

- Älykkäät rajat; Entry-exit -järjestelmä ja helpotuksia paljon matkustavien rajanylityksille. → **Älykkäät rajat -järjestelmä lisää rajatarkastusten luotettavuutta, tuo keinoja rajanylitysten sujuvoittamiseen sekä luo biometriikan sisältävän rekisterin kolmansien maiden kansalaisten rajanylityksistä.**
- Frontex-asetuksen muutos; lisää tehoa Frontexin toimintaan ja jäsenmaiden väliseen yhteistyöhön, EU:n rajavartiointijärjestelmä, uusittu IBM-konsepti sekä tiiviimpi rannikkovartiostoyhteistyö. → **Frontex-asetuksen muuttaminen vahvistaa Frontexin toimintamahdollisuuksia etenkin kriisitilanteissa sekä tehostaa jäsenvaltioiden yhteistyötä.**

Schengen-yhteistyö on kokonaisuutena parantanut jäsenmaiden yhteistyötä ulkorajavalvonnassa, Schengenin yleisessä hallinnassa sekä myös vastaamisessa sisäisen turvallisuuden uhkiin. Vaikka Schengen-alueen hallinnassa onkin nyt vakavia ongelmia, niihin vastaaminen on silti tehokkainta yhteisvoimin.

Schengen-koneiston korjaamisessa tarvitaan toimenpiteitä, jotka ovat:

- Kolmansien maiden tukeminen ja yhteistyö niiden kanssa;
- Ulkorajavalvonnan tehostaminen ja ns. HotSpot -konseptin nopean ja riittävän laajan käyttöönotto pahimpien maahanmuuttopaineiden alla olevien jäsenmaiden tukemiseksi ja edelleen siirtymisen rajoittamiseksi;
- Laitonta maahantuloa ja ihmiskauppaa järjestävien rikollisjärjestöjen toimintaan puuttuminen;
- Maahanmuutto-, palautus- ja viisumipolitiikan tehostaminen;
- Yhteiset ulko- ja turvallisuuspoliittiset toimet ml. lähialueen vakauttaminen ja kriisinhallintaoperaatiot;
- Ulkomaalaisvalvonnan tehostaminen sisärajojen läheisyydessä (Schengenin rajasäännöstö, artikla 21);
- Lyhytaikaiset sisäraajavalvonnan palauttamistoimenpiteet (ns. pistokokeet) eskaloituneen tilanteen hallintaan saamiseksi (Schengenin rajasäännöstö, artikkelit 23 ja 25);
- Tarvittaessa viimeisenä keinona on sisäraajavalvonnan palauttaminen EU:n yhteisenä toimenpiteenä Schengenin säännöstöä laiminlyövän jäsenmaan sisärajoille (Schengenin rajasäännöstö, artikkelit 26 ja 26a).

Lyhyellä tähtäimellä keskeistä on saada Schengenin sisällä liikkeellä oleva ihmismassa haltuun. Tämän lisäksi ulkorajan laittomasti ylittäneet henkilöt tulee ottaa kiinni ja saada viranomaisten käsiin heti ensimmäisessä jäsenvaltiossa sekä Schengenin sisällä tapahtuvaa edelleen siirtymistä tulee oleellisesti vähentää. Olennaista, on Tornion järjestelykeskuksen tavoin, että edelleen siirtyminen tapahtuu vain viranomaisten ohjauksella tavalla. Tehokkaalla ulkorajavalvonnalla ja käynnistymässä olevalla HotSpot -konseptilla on tässä merkittävä rooli. Pelastusvalmiudesta on huolehdittava merialueella. Sisäraajavalvonnan väliaikainen palauttaminen on osa Schengen-järjestelmän toimintaa.

Nykyiset toimet keskittyvät luonnollisesti painopistealueelle eli Välimerelle. Myös EU:n pitkän itärajan uskottavasta valvonnasta tulee huolehtia ennakoiden ja ennalta ehkäisten Välimeren kaltaisen tilanteen syntyminen EU:n itärajalla.