

RVL Järäinen Jani(SM)

01.07.2022
JULKINEN

Asia

OSA; Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta koskeva monivuotinen strateginen toimintapoliittinen sykli

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 24.5.2022 luonnoksen politiikka-asiakirjaksi eurooppalaisesta yhdenmukaista rajaturvallisuudesta (COM(2022) 303 final).

Instituutioiden konsultoinnin perusteella komissio tekee politiikka-asiakirjaan tarvittavat tarkistukset ja antaa sen tiedonantona vuoden 2022 loppuun mennessä. Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) valmistelee yhteistyössä jäsenmaiden ja komission kanssa teknis-operatiivisen strategian komission tiedonannon perusteella vuoden 2023 alkupuolella.

Asian käsittely on käynnistetty neuvostossa rajat-työryhmässä 21.6.2022. Euroopan parlamentti aloitti asian käsittelyn LIBE-valiokunnassa 15.6.2022.

Suomen kanta

Valtioneuvoston EU-selonteon mukaisesti Suomi osallistuu aktiivisesti Schengen-järjestelmän kokonaisvaltaiseen kehittämiseen ja tukee Schengen-alueen vahvistamista. (VNS 7/2020 vp) Toimet, joilla konkreettisesti kehitetään ja edistetään Schengen-alueen toimivuutta ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Ulkorajojen turvallisuuden kehittäminen on keskeinen osa tätä kokonaisuutta.

Suomi pitää tärkeänä eurooppalaisen yhdenmukaista rajaturvallisuuden ohjauksen kehittämistä. Poliittikkasyklin avulla voidaan yhdenmukaistetuille rajaturvallisuudelle antaa strateginen suunta, joka toimeenpannaan Frontexissa ja jäsenmaissa. Suomi pitää tätä välttämättömänä yhdenmukaista ja tehokkaan rajavalvonnan saavuttamiseksi EU-tasolla.

Suomelle on tärkeää, että jäsenmaat toimeenpanevat yhdenmukaista rajaturvallisuuden neliportaisen valvontamallin mukaisesti. Tämä mahdollistaa tehokkaat ja joustavat toimet myös ennen kuin mahdolliset uhat kohdataan ulkorajalla tai vapaan liikkuvuuden alueella.

Osana Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta on syytä huomioida ulkorajalle kohdistuvat mahdolliset hybridiuhat ja häiriötilanteet. Tilanteet, joissa henkilöitä on välineellistämisen seurauksena saapunut ulkorajavaltioiden rajanylityspisteille tai ylittänyt ulkorajan luvattomasti, on jäsenmailla ja virastolla oltava käytössään tehokkaat keinot hallita sen alueelle suuntautunutta muuttoliikettä ja torjua luvattonta edelleen liikkumista toisiin jäsenmaihiin.

Suomi korostaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista yhdenmukaisten rajaturvallisuuden toimeenpanossa sekä niiden huomioimista politiikka-asiakirjan strategisissa painopisteissä konkreettisella tavalla.

Suomen näkemyksen mukaan politiikkasyklin ohjaava vaikutus sekä yhdenmukaisten rajaturvallisuuden toimeenpano tulee varmistaa jäsenmaissa. Tämä edellyttää aktiivista osallistumista teknis-operatiivisen strategian valmisteluun Frontexin hallintoneuvostossa ja strategisten painopisteiden toteutumisen seurantaan jäsenmaissa sekä toimivaa ja kattavaa laadunvarmistusjärjestelmää.

Suomi pitää johdonmukaisena komission aikomusta sisällyttää yhdenmukaisten rajaturvallisuuden politiikkasykli ajallisesti osaksi laajempaa Schengen-keskustelua ja käsittelyä vuosittaisen Schengenin tilaa koskevan raportin yhteydessä.

Pääasiallinen sisältö

Tausta

Komissio antoi 2.6.2021 tiedonannon koskien toimivaa ja kestävästä Schengen-alueesta edistävää strategiaa (E 87/2021 vp). Strategiassaan komissio tunnistaa kaksi keskeistä Schengenin toimivuuden edellytystä: yhdenmukaista lähestymistapaa ulkorajavalvontaan sekä onnistunut Euroopan raja- ja merivartiostoston uuden mandaatin toimeenpano.

Eurooppalainen yhdenmukaisten rajaturvallisuus (EIBM) perustuu SEUT 77 (1)(c) -artikklaan, jossa unioni valtuutetaan kehittämään yhdenmukaisten ulkorajojen valvontajärjestelmä.

Asetuksessa Euroopan raja- ja merivartiostosta (EU) 2019/1896 ja sen artiklassa 8 määritellään Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta koskeva monivuotinen strateginen toimintapolitiittinen sykli. Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta koskevassa monivuotisessa strategisessa toimintapolitiikassa vahvistetaan, miten rajaturvallisuuteen ja palauttamiseen liittyviin haasteisiin on tarkoitus vastata johdonmukaisella, yhdenmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Siinä vahvistetaan toimintapolitiittiset painopisteet ja annetaan strategiset suuntaviivat viiden vuoden jaksolle. Komissio antaa toimintapolitiikan tiedonantona konsultoituaan neuvostoa ja instituutioita.

EIBM-komponentit on tarkemmin määritelty asetuksessa Euroopan raja- ja merivartiostosta ja sen artiklassa 3.

Euroopan rajaturvallisuuden monivuotinen strateginen politiikkasykli

Euroopan yhdenmukaisten rajaturvallisuuden politiikkasyklillä on strateginen päämäärä, jonka tavoitteena on varmistaa Euroopan raja- ja merivartiostoston (Frontex ja jäsenmaiden rajavalvontaviranomaiset) kyky vastata tuleviin haasteisiin yhdenmukaisella ja systemaattisella tavalla.

Monivuotinen strateginen politiikkasykli koostuu seuraavista vaiheista:

- EU-instituutioiden antama poliittinen ohjaus;
- poliittiseen ohjaukseen perustuva Frontexin teknis-operatiivinen strategia, jonka viraston hallintoneuvosto on vahvistanut;
- kansalliset EIBM-strategiat, jotka perustuvat teknis-operatiiviseen strategiaan;
- komission tekemä arviointi, jonka perusteella käynnistetään uusi sykli.

Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden kehittäminen on instituutioiden vastuulla. **Poliittinen ohjaus** tapahtuu komission julkiaseman tiedonannon avulla. Tiedonanto perustuu Frontexin tekemään riskien arviointiin sekä instituutioiden käymiin keskusteluihin poliittisista prioriteeteista. Valmistelussa on myös huomioitu aiemmat Schengenin arviointimekanismin tuottamat havainnot.

Frontex laatii yhteistyössä jäsenmaiden ja komission kanssa **tekni-operatiivisen strategian**, jonka tulee perustua komission tiedonantoon yhdenmetyt rajaturvallisuuden kehittämiseksi. Viraston valmistelemalla strategian tulee tarvittaessa huomioida jäsenmaiden yksilölliset tilanteet ja maantieteellinen sijainti. Tekni-operatiivisen strategian vahvistaa viraston hallintoneuvosto.

Koska jäsenmailla on pääasiallinen vastuu ulkorajavalvonnan käytännön toimeenpanosta, huolehtivat jäsenmaat myös teknis-operatiivisen strategian käytäntöön tuomisesta. Tämä edellyttää **kansallisten EIBM-strategioiden** laadintaa ja täytäntöönpanoa.

Neljä vuotta politiikkasyklin käynnistymisestä komissio toteuttaa **kattavan arvioinnin** strategioiden toimeenpanosta eri tasoilla. Tämän perusteella käynnistetään uuden politiikkasyklin valmistelu.

Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuus

Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuus on määritelty asetuksessa Euroopan raja- ja merivartiostosta ja sen artiklassa 3. Neliportaiseen maahanpääsyn valvontamalliin perustuvaan Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuteen sisältyvät toimenpiteet kolmansissa maissa, kuten yhteiseen viisumipolitiikkaan kuuluvat toimenpiteet, naapureina olevien kolmansien maiden kanssa toteutettavat toimenpiteet, ulkorajoilla toteutettavat rajavalvontatoimenpiteet, riskianalyysi ja Schengen-alueella toteutettavat toimenpiteet sekä palauttaminen. Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuus koostuu 12 osatekijästä ja kolmesta kaikenkattavasta osatekijästä.

Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuutta koskevassa politiikka-asiakirjassa käsitellään kaikkien osatekijöiden keskeisimmät politiikkapainopisteet ja strategiset suuntaviivat tulevalle viidelle vuodelle.

Euroopan yhdenmetyt rajaturvallisuuden osatekijät ovat:

- rajavalvonta;
- merihädässä olevien henkilöiden etsintä- ja pelastusoperaatiot tilanteissa, joita saattaa syntyä merirajojen valvontaoperaatioiden aikana;
- riskien analysointi;
- tietojenvaihto ja yhteistyö jäsenmaiden kesken ja viraston välillä;

- kansallisten viranomaisten välinen yhteistyö;
- yhteistyö asiaankuuluvien unionin toimielinten, elinten, toimistojen ja EU-virastojen kesken;
- yhteistyö kolmansien maiden kanssa;
- Schengen-alueella toteutettavat tekniset ja operatiiviset toimenpiteet, jotka liittyvät rajavalvontaan;
- kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen;
- uusimman teknologian käyttäminen (ml. tietojärjestelmät);
- laadunvalvontamekanismi (Schengenin arviointimekanismi ja Frontexin haavoittuvuusarviointi);
- yhteisvastuumekanismit, erityisesti Unionin rahoitusvälineet.

Perusoikeudet, koulutus sekä tutkimus ja innovointi ovat kaikenkattavia osatekijöitä Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden täytäntöönpanemisessa.

Euroopan yhdenmukaisesta rajaturvallisuudesta tukevat periaatteet

Asetuksesta Euroopan raja- ja merivartiostosta on johdettavissa keskeisimmät yhdenmukaisesta rajaturvallisuudesta tukevat periaatteet. Asetus vahvistaa **jaetun vastuun periaatteen**, jossa yhdenmukaisen rajaturvallisuuden toimeenpano kuuluu niin jäsenmaille kuin virastolle. Tähän liittyen keskeistä on **velvollisuus yhteistyöhön** ja avoin **tietojen vaihto**.

Yhdenmukaisen rajaturvallisuuden tavoitteena on tunnistaa tulevaisuuden uhat siten, että jäsenmailla on olisi riittävä **valmius ja reagointikyky** vastata niihin tilanteisiin, joita ulkorajalla saatetaan kohdata. Tähän liittyen jäsenmailta edellytetään myös **varautumissuunnittelua**.

Yhdenmukaisesta rajaturvallisuudesta edellyttää toimiakseen selkeää **koordinaatiota** ja **yhdenmukaisesta suunnittelua** jäsenmaiden tasolla sekä jäsenmaiden ja Frontexin välillä. Jäsenmailla tulisi olla selkeät koordinaatorakenteet, joissa rajaturvallisuuden johtaminen on kansallisesti osoitettu **johtavalla viranomaiselle**. Yhteisiin uhkiin vastaamiseksi johdonmukaisella tavalla tulee yhdenmukaisesta suunnittelusta turvata siten, että suorituskykyjen (kalusto ja henkilöstö) suunnittelulle on yhteiset periaatteet niiden käytettävyyden ja yhteentoimivuuden suhteen.

Oikea-aikaisen ja asiallisen suorituskykyjen käytön takeena on **tilannetietoisuus**, joka tulee luoda neliportaisen maahanpääsyn valvontamallin kaikilta tasoilta. Tilannekuvat tulee luoda niin Euroopan kuin jäsenmaan tasolla siten, että uhkiin voidaan varautua asiallisesti. Euroopan **rajavalvontajärjestelmä (EUROSUR)** on keskeisin tilannetietoisuuden jakamiseen soveltuva alusta, jonka ylläpidosta vastaa Frontex ja tietojen syöttämisestä jäsenmaat.

Tietojenvaihdon ja tilannekuvan jakamiseksi virasto määrittää erikseen **tekniset standardit**, joiden avulla välitetty tieto on yhdenmukaista mahdollista analyysin ja tiedon jatkokäytön. Myös teknisten välineiden ja kaluston hankinnassa tulisi pitäytyä yhteisissä teknisissä standardeissa, jotta yhteistoiminta operaatioiden aikana olisi mahdollisimman toimivaa.

Eurooppalaisen yhdenmukaisen rajaturvallisuuden käytännön toimeenpano edellyttää **korkeaa ammatillista osaamista** ja asiallista **rajavartijakulttuuria**. Rajaturvallisuustehtävissä tulisi käyttää vain siihen erityisesti koulutuksen saaneita

henkilöitä. Tällä varmistetaan viranomaistoimintaan liittyvien korkeiden eettisten ja käyttäytymisvaatimusten toteutuminen.

Jäsenmailla on pääasiallinen vastuu huolehtia oman ulkorajansa turvallisuudesta. Euroopan yhdennetyssä rajaturvallisuudessa jotkin vastuut sijoittuvat jäsenmaahan, kun taas toiset ovat EU-kompetenssia. Yhdennetyn rajaturvallisuuden **toiminnallinen eheys** tulee saavuttaa siten, että kansallisissa strategioissa huomioidaan EIBM:n toimeenpanoon liittyvät ja kansallisessa kompetenssissa olevat seikat, kuten poliisitarkastukset ja sisärajalvonnin tilapäinen palauttaminen.

Politiikkapainopisteet ja strategiset suuntaviivat

Politiikka-asiakirjassa määritellään politiikkapainopisteet ja strategiset suuntaviivat kaikille 12 osatekijälle sekä kolmelle kaikenkattavalle osatekijälle.

Komissio on politiikka-asiakirjassa kiinnittänyt huomiota niihin seikkoihin, jotka ovat olleet Schengen-arvioinneissa keskeisimpiä jäsenmaita koskeneita kehittämiskohteita. Tällaisia ovat olleet muun muassa matkustajien systemaattinen tarkastus ja rekisterikyselyiden tekeminen kaikilla rajanylityspaikoilla, yhdennetyn riskianalyysimallin käyttö, kansallisen koordinaatiokeskuksen toiminnan kehittäminen sekä varautumissuunnitelmien laadinta ja Frontexin pysyvän joukon isännöintikyvyn parantaminen.

Komissio on huomionnut politiikkapainopisteissä myös viimeaikaiset muutokset turvallisuustilanteessa. Muuttoliikkeen välineellistäminen ja muut hybridiuhat sekä Venäjän hyökkäys Ukrainaan ovat osaltaan terävöittänyt tarvetta arvioida jäsenmaiden toimintakykyä sekä Frontexin operatiivisen konseptin kehittämisen tarvetta kyseisissä tilanteissa.

Monivuotisen politiikkasyklin hallinta

Politiikkasyklin keskeisimpänä tavoitteena on tuoda käytäntöön asiakirjassa määritellyt painopisteet ja strategiset suuntaviivat. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää toimeenpanon jatkuvaa seurantaa. Tämä puolestaan vaatii mekanismia, jolla hallitaan politiikkasyklin toimeenpanoa.

Komissio esittää EIBM-politiikkasyklin integroimista aiemmin esittämänsä Schengensykliin, jossa Schengenin tilaa koskevaa raporttia käsiteltäisiin aina yhdessä EIBM-politiikkasyklin kanssa.

Komissio korostaa EIBM-politiikkasyklin asiallista parlamentaarista valvontaa niin EU-tasolla kuin kansallisesti jäsenmaiden rajavalvontaviranomaisten toimeenpanossa EIBM-politiikkaa. Poliitiikka-asiakirjassa viitataan Euroopan raja- ja merivartioasetuksen artiklan 112 mukaisen parlamentaarisen valvonnan hyödyntämiseen. Artiklassa puhutaan Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien yhteistyöstä valvonnan toteuttamiseksi (pöytäkirja N:o 1 kansallisten parlamenttien asemasta Euroopan unionissa, 9. artikla). Asetuksen mukaan viraston pääjohtajan ja hallintoneuvoston puheenjohtajan olisi osallistuttava tällaiseen kokoukseen, jos Euroopan parlamentti ja kansalliset parlamentit esittäisivät kutsun.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Eurooppalainen yhdenmety rajaturvallisuus perustuu sopimukseen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) ja sen 77 (1)(c) -artiklaan, jossa unioni valtuutetaan kehittämään yhdenmety ulkorajojen valvontajärjestelmä. Komission julkaisema politiikka-asiakirja perustuu Euroopan raja- ja merivartioasetuksen ((EU) 2019/1896) artiklaan 8 monivuotisesta strategisesta politiikkasyklistä.

Instituutioiden konsultaation jälkeen komissio vahvistaa politiikka-asiakirjan tiedonantona. Tiedonannolla ei ole erityistä oikeusperustaa perustamissopimuksessa. Tiedonanto ei sisällä lainsäädäntöaloitteita.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti on aloittanut asian käsittelyn 15.6.2022.

Kansallinen valmistelu

Oikeus- ja sisäasiat jaosto EU7, kirjallinen menettely 22.6. – 28.6.2022

Maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat jaosto EU6, kirjallinen menettely 22.6. – 28.6.2022.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ei vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön.

Taloudelliset vaikutukset

Politiikka-asiakirjan on tarkoitus ohjata Euroopan raja- ja merivartioviraston ja jäsenmaiden rajaturvallisuuden kehittämistä. Näiden strategisten suuntaviivojen toimeenpano kansallisesti tapahtuu kuitenkin kansallisen suunnittelun puitteissa eikä kyseisellä asiakirjalla ole suoria taloudellisia vaikutuksia.

Politiikka-asiakirja ei edellytä kansallisia lainsäädäntömuutoksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission asiakirja (COM(2022) 303 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
