

Viite

Asia

OSA; Hallintovaliokunnan kuuleminen 4.5. klo 13; E 13/2021 vp; Valtioneuvoston selvitys: Schengen-alueen kehittäminen

Euroopan komissio on ilmoittanut antavansa Schengenin tulevaisuutta koskevan strategian vuonna 2021. Samassa yhteydessä annettaisiin asetusehdotus Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin päivittämisestä sekä Schengenin rajasäännöstöstä.

Euroopan komissio on ilmoittanut maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamista koskevassa tiedonannossaan sekä kuluvan vuoden työohjelmassaan julkaisevansa Schengenin tulevaisuutta koskevan strategian alkuvuodesta 2021. Tämänhetkisen tiedon mukaan strategia julkaistaan kesäkuussa, mutta on mahdollista, että se lykkääntyy syksyyn. Samassa yhteydessä on tarkoitus antaa asetusehdotus Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin päivittämisestä sekä mahdollisesti Schengenin rajasäännöstöstä. Suomen yleisiä kantoja Schengen-alueen kehittämiseen on määritelty ennakkolisesti helmikuussa annetussa E-kirjeessä (E 13/2021 vp).

Schengen-strategian valmistelutyö käynnistettiin marraskuussa 2020 sisäministeritasolla järjestetyssä Schengen-foorumissa. Keskustelussa komissio korosti, että Schengeniä on modernisoitava, huomioitava digitaalinen kehitys ja vahvistettava poliittista ja operatiivista ohjausta ja hallintaa. Schengeniin liittyviä kysymyksiä käsiteltiin myös tammikuun epävirallisessa sisäministerikokouksessa, jolloin painopiste oli koronatoimissa ja niihin liittyvässä koordinaatiossa. Jäsenmaat pitivät lähtökohtaisesti EU-tason koordinaatiota tärkeänä, mutta monet korostivat myös tarvetta pystyä säätämään omia toimiaan riittävässä määrin. Seuraava ministeritason Schengen-foorumi järjestetään 17.5.2021, jolloin keskustelua käydään turvallisuuden ja vapaan liikkuvuuden vahvistamisesta. Keskustelua Schengenin kehittämisestä on käyty myös asiantuntijatason työpajoissa viime vuoden lopulla ja alkuvuodesta.

Vapaa liikkuvuus Schengen-alueen sisällä kytkeytyy EU:n neljään perusvapauteen eli tavaroiden, ihmisten, palveluiden ja pääomien vapaaseen liikkuvuuteen. Schengen-alueen toimivuus ja vapaa liikkuvuus ovat joutuneet viime ja tämän vuoden aikana koetukselle pandemian takia, mutta jo aiemmin laajamittainen muuttoliike ja sisäistä turvallisuutta uhkaavat tapahtumat, kuten terrori-iskut ovat asettaneet sille haasteita. Sisäraja- ja valvonnan käyttö on lisääntynyt viime vuosina selvästi verrattuna 2000-luvun alkuun. Schengenin tulevaisuutta koskevan keskustelun tavoitteena onkin löytää keinoja, joilla ainakin pitkäkestoisesta valvonnasta päästään eroon.

COVID19-pandemian aikana jäsenmaat ovat pitäneet tärkeänä kehittää rajavalvontaan liittyvien toimien koordinaatiota, jotta voidaan turvata vapaata liikkuvuutta ja sisämarkkinoiden toimintaa häiriötilanteissa. Myös Suomi on kannattanut sitä, että EU:ssa pyritään kehittämään keinoja, joilla minimoidaan yllä kuvattujen tai muiden häiriötilanteiden haittavaikutuksia vapaalle liikkuvuudelle. Tämä kehittämistyö saattaa edellyttää EU-lainsäädännön muuttamista.

Schengen-alueen kehittämisen ja vahvistamisen kannalta keskeisiä kokonaisuuksia ovat ulkorajavalvonta, rikollisuuden ja terrorismin torjunta, tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja muuttoliikkeen hallinta. Suomi on pitänyt tärkeänä, että kehittämistä tarkastellaan laaja-alaisena kokonaisuutena, joka kattaa kolmansissa maissa tehtävät toimet, yhteistyön naapurimaiden kanssa, ulkorajalla tehtävät toimet sekä Schengen-alueen sisällä tapahtuvat toimet, joilla kompensoidaan sisärajoilta puuttuvat tarkastukset. Schengenin vapaan liikkuvuuden periaatteen turvaamiseen vaikuttavat myös toimivat ratkaisut EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa ja se, miten tehokkaasti jäsenvaltiot soveltavat voimassa olevia säännöksiä.

Tehokkaalla ulkorajavalvonnalla voidaan ehkäistä luvaton saapumista Schengen-alueelle, ihmiskauppaa sekä kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismista epäiltyjen henkilöiden pääsyä Schengen-alueelle. Ulkorajojen valvontaan liittyviä toimia on Euroopan tasolla kehitetty voimakkaasti viimeisten vuosien aikana ja käynnissä on näiden uudistusten toimeenpano. Suomi osallistuu osana eurooppalaista raja- ja merivartiostoa aktiivisesti eurooppalaisen yhdenmetyt rajaturvallisuuden ylläpitoon. Keskeinen osa toimivaa ulkorajavalvontaa on myös tehokas eurooppalaisten tietojärjestelmien käyttö ja niiden yhteentoimivuus. Vuosien 2022-2023 aikana otetaan käyttöön rajanylitystietojärjestelmä (EES) ja matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS). Kansallisella valmistelulla Suomi edistää näiden suunnitelman mukaista käyttöönottoa.

Schengenin rajasäännösten mukaan rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille ainoastaan viimesijaisena keinona ja rajoitetuksi ajaksi. Suomi on pitänyt tärkeänä, että jäsenmailla säilyy oikeus sisärajavalvontaan. Niillä tulee kuitenkin olla käytössään myös muita, sitä korvaavia tai tukevia keinoja. Tähän voidaan hakea ratkaisuja esimerkiksi teknologian käyttämisestä.

Lainvalvontaviranomaisten, etenkin poliisin, toimintamahdollisuuksia Schengen-alueen toimivuuden varmistamiseksi on hyvä arvioida. On syytä huomioida, että lähtökohtaisesti poliisin suorittamat tehostetut tarkastukset ovat tilapäisiä, ja niitä toteutetaan rikostutkintaan, rikosten ennalta ehkäisyyn tai yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvissä tilanteissa. Poliisin tekemät tarkastukset eivät näin ollen ole systemaattisia. Komissio antoi vuonna 2017 suosituksen (2017/3349) oikeasuhteisista poliisitarkastuksista ja poliisiyhteistyöstä Schengen-alueella. Suosituksen tavoitteena oli kannustaa jäsenmaita tiiviimpään poliisiyhteistyöhön ja poliisitarkastusten tehokkaampaan käyttöön sisärajavalvonnan sijaan. Viranomaisten toiminta Suomessa on linjassa komission suositusten kanssa.

Suomen näkökulmasta tärkeitä keinoja Schengen-alueen sisäisen turvallisuuden parantamiseksi ovat tiivis EU- ja kansainvälinen viranomaisyhteistyö sekä EU- ja kansainvälisten tietojärjestelmien täysimääräinen hyödyntäminen ja toimiva tiedonvaihto. Poliisin kansainvälistä operatiivista yhteistyötä voidaan edelleen vahvistaa olemassa olevien tiedonvaihtokanavien käyttöä tehostamalla. Tässä muun muassa Schengen-säännösten mukaiset SIS/SIRENE-kuulutukset ja Europolin SIENA-järjestelmän tehokas käyttö ovat avainasemassa. Schengenin sopimuksen poliisiyhteistyötä koskevaa lukua tarkastellaan parhaillaan osana rajat ylittävän poliisiyhteistyön laajempaa uudistusta, josta odotetaan komissiolta esitystä kuluvan vuoden lopulla.

Schengen-järjestelmän toimivuus edellyttää tehokkaita ja toimivia laadunvarmistusmekanismeja. Komission viime vuonna laatiman raportin mukaan jäsenmaat noudattavat pääosin Schengenin säännöstöä arvioitavilla aloilla, joita ovat ulkorajavalvonta, poliisiyhteistyö, Schengenin tietojärjestelmä, yhteinen viisumipolitiikka, tietosuoja ja palauttaminen. Raportin mukaan arviointimekanismeissa on kuitenkin useita heikkouksia, jotka edellyttäisivät mekanismin päivittämistä. Nykyinen mekanismi on hidas, eikä sen avulla pystytä reagoimaan nopeasti muuttuviin tilanteisiin; annettujen suositusten toimeenpano on osin tehotonta ja seurantajärjestelmä on heikko; kaikissa jäsenmaissa ei vakaviakaan ja toistuvia puutteita poisteta asianmukaisesti. Komission raportointia

neuvostolle ei ole toteutettu säännösten mukaisesti ja siksi poliittisen tason keskustelu on jäänyt puuttumaan. Mekanismi ei myöskään huomioi Schengenin säännösten nopeaa kehittymistä, eikä se kata esimerkiksi EU:n virastojen (kuten Frontexin) operatiivisen toiminnan arviointia.

Arviointimekanismin kehittämisestä on Portugalin puheenjohtajakaudella laadittu neuvoston päätelmät, joissa korostetaan neuvoston ja jäsenmaiden roolia, Schengen-alueen toiminnalle riskin muodostavien puutteiden pikaista korjaamista sekä arviointimekanismin joustavoittamista ja mukauttamista muuttuviin olosuhteisiin. Tällä viitataan yhteisten tietojärjestelmien kehittymiseen ja Frontexin operatiivisen toiminnan lisääntymiseen, mitkä tulisi saattaa Schengenin laadunvalvonnan piiriin.

Schengen-alueen kehittämiseen liittyy myös sen mahdollinen laajentuminen. Bulgariaa ja Romaniaa sekä viimeisimpänä Kroatiaa koskevat arvioinnit on teknisellä tasolla saatu päätökseen. Poliittisia päätöksiä Schengenin säännösten täysimääräisestä soveltamisesta ja sisärajavalvonnan poistamisesta näiden maiden osalta ei kuitenkaan ole tehty, vaikka komissio on pitänyt tärkeänä, että asiassa edettäisiin.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
