

U 7/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) muuttamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 14. päivänä joulukuuta 2021 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 2016/399 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse unionin säännöstöstä henkilöiden rajanylitykseen liittyen.

Helsingissä 10.2.2022

Sisäministeri Krista Mikkonen

Rajaturvallisuusasiantuntija, komentaja Jani Järäinen

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
7.2.2022

EU/2021/1438

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI ASETUKSEN (EU) 2016/399 (SCHENGENIN RAJASÄÄNNÖSTÖ) MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Komissio antoi 14.12.2021 ehdotuksen (COM(2021) 891 final) asetukseksi Schengenin rajasäännöstön (2016/399) muuttamiseksi.

Schengen-aluetta ja vapaata liikkuvuutta pidetään EU:n keskeisimpinä saavutuksina. Viimeisten vuosien aikana vapaan liikkuvuuden alue on kohdannut ennen näkemättömiä haasteita. Vuoden 2015 muuttoliikekriisi osoitti Schengenin haavoittuvuuden ja tätä käsitystä vahvistivat vähän myöhemmin tapahtuneet terrori-iskut. Viimeisimpänä globaali koronapandemia sekä muuttoliikkeen välineellistäminen ovat osoittaneet, että Schengeniä tulee kehittää vastaamaan tämän päivän haasteisiin.

Vapaan liikkuvuuden alueen toimivuuden mahdollistavat osaltaan erilaiset kompensoivat toimet. Tällaisia toimia ovat muun muassa yhteinen ulkorajavalvonta ja viisumipolitiikka, poliisiyhteistyö ja yhteisten tietojärjestelmien käyttö. Yhä vahvemmin myös yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka on muodostunut keskeiseksi tekijäksi toimivassa Schengen-alueessa.

Vuonna 2017 muuttoliikekriisin seurauksena komissio antoi ehdotuksen Schengenin rajasäännöstön muuttamiseksi tavoitteenaan uudistaa sisärajavalvonnan palauttamiseen liittyvää sääntelyä. Asetusehdotuksesta käydyt instituutioiden väliset neuvottelut kuitenkin katkesivat ilman ratkaisua Romanian puheenjohtajuuskaudella eivätkä ne yrityksistä huolimatta sen jälkeen jatkuneet. Komissio ilmoitti vetävänsä aiemman ehdotuksensa pois antaessaan uuden.

Komission nyt antama ehdotus on osa kokonaisuutta, jolla pyritään kehittämään Schengenin toimivuutta. Tähän liittyen komissio antoi jo aiemmin tiedonannon koskien toimivaa ja kestäväää Schengen-aluetta edistävää strategiaa (E 87/2021 vp). Lisäksi komissio antoi 2.6.2021 asetus ehdotuksen Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin uudistamista koskien (U 33/2021 vp). Viimeisimpänä 8.12.2021 komissio antoi EU:n poliisiyhteistyön säännöstöä koskien erilliset ehdotukset, joilla on tarkoitus uudistaa ja kehittää lainvalvontaviranomaisten tietojenvaihtoa ja operatiivista toimintaa.

Samassa yhteydessä rajasäännöstön muutoksen kanssa komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla (COM(2021) 890 final). Ehdotuksen myötä mahdollisuus poiketa tietyistä unionin turvapaikkamenettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja paluuta koskevista säädöksistä tulisi osaksi pysyvää järjestelyä näihin tilanteisiin vastaamiseksi.

2 Ehdotuksen tavoite

Komission antaman ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on kehittää yhteisiä toimia ulkorajoilla sekä sisärajoilla ja vapaan liikkuvuuden alueella.

Ulkorajat

Koronapandemian myötä komissio havaitsi, etteivät säädökset nykyisellään mahdollista yhteisiä tehokkaita toimia ulkorajoilla. Tartuntojen leviämisen ehkäisemiseksi jäsenmaat päättivät yhteisistä toimista tilapäisillä menettelyillä neuvoston suositusten muodossa. Komission havaintojen perusteella näiden suositusten vaikutus on ollut heikko sillä merkittävä osa jäsenmaista ei ole niitä noudattanut.

Komissio katsoo, että uudenlaista sääntelyä tarvitaan vahvistamaan yhteistä lähestymistapaa ulkorajoilla tilanteissa, joissa pyritään rajoittamaan erittäin tarttuvan taudin leviämistä. Tätä varten komissio ehdottaa prosessia, jossa ulkorajalla tapahtuvista toimista säädeltäisiin jäsenmaita aiempaa velvoittavammalla tavalla yhteisen lähestymistavan ja vapaan liikkuvuuden alueen sekä sisämarkkinoiden turvaamiseksi.

Muuttoliikkeen välineellistämisen ilmiön myötä jäsenmaat ovat kohdanneet ulkorajoilla haasteita, joihin vastaamiseksi komissiota on peräänkuulutettu kehittämään asiaan liittyvää sääntelyä. Ehdotuksessaan komissio määrittää, mitä muuttoliikkeen välineellistämällä tarkoitetaan ja mihin toimiin jäsenmaan tulisi näissä tilanteissa ryhtyä. Komissio on uudella sääntelyllä pyrkinyt selkeyttämään jäsenmaiden vastuuta ulkorajojen valvonnasta ja vastaamaan välineellistämisen haasteisiin.

Sisärajat ja vapaan liikkuvuuden alue

Vapaan liikkuvuuden turvaamiseksi komissio esittää ehdotuksessaan uutta mekanismia sisärajavalvonnan palauttamiseksi koordinoitusti tilanteissa, jotka voisivat vaarantaa jäsenmaista suurimman osan yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden. Samassa yhteydessä esitetään lisäyksiä liittyen toimiin, joiden avulla voidaan minimoida sisärajavalvonnan aiheuttamat vaikutukset rajayhteisöille ja laajemmin sisämarkkinoille.

Jotta sisärajavalvonnan palauttaminen olisi viimesijainen keino jäsenmaiden keinovalikoimassa, komissio ehdottaa sellaisten viranomaistoimenpiteiden laajentamista ja selventämistä, joiden voidaan katsoa toimivan korvaavina menetelminä sisärajavalvontatoimille. Komissio katsoo ehdotuksessaan, että jäsenmaiden tulisi ensisijaisesti turvautua näihin toimiin sisärajoilla. Toimilla jäsenmaat voisivat puuttua laittomaan oleskeluun alueellaan sisärajoilla ja niiden tuntumassa sekä hyödyntää nykyaikaista teknologiaa ja muun muassa matkustajaennakkotietoja toimenpiteiden kohdentamiseksi siten, etteivät ne vaikutuksiltaan ole ulkorajoilla tehtäviä systemaattisia rajatarkastuksia vastaavia.

Alueen sisällä tehtävät toimet kytkeytyvät vahvasti komission 8.12. antamiin poliisiyhteistyötä koskeviin ehdotuksiin, jotka mahdollistaisivat jäsenmaille yhdenmukaisen tavan jakaa tietoa sekä toteuttaa operatiivinen rajat ylittävä poliisiyhteistyö.

Keskeiseksi syyksi sisärajavalvonnan jatkumiselle joissain jäsenmaissa on ilmoitettu kolmansien maiden kansalaisten luvaton edelleen liikkuminen. Jotta jäsenmailla olisi riittävät keinot puuttua tähän ilmiöön sisärajavalvontaa käyttöön ottamatta, komissio ehdottaa uutta menettelyä kyseisten kolmansien maiden kansalaisten tietyin edellytyksin tapahtuvaksi välittömäksi siirtämiseksi jäsenmaasta toiseen kohdattaessa heidät sisärajalla tai sen välittömässä läheisyydessä.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Yhdenmukaiset toimenpiteet ulkorajoilla kansanterveyden vaarantuessa (21a artikla, liite XI)

Komissio esittää uutta sääntelyä yhdenmukaisiksi tilapäisiksi toimenpiteiksi ulkorajoilla tilanteissa, joissa kansanterveys on uhattuna. Sääntelyn avulla muodostettaisiin mekanismi, jonka avulla luodaan yhdenmukaiset ja tilapäiset rajoitukset matkustamiselle EU-alueelle sekä tähän liittyvät terveysturvallisuustoimet. Sääntelyn tavoitteena olisi synnyttää oikeustila, jossa tuloksena olisi jäsenmaita sitovampi neuvoston täytäntöönpanoasetus.

Euroopan unionin toiminasta tehdyn sopimuksen 291 artiklan mukaan, jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, täytäntöönpanosäädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle tai, tietyissä asianmukaisesti perustelluissa tapauksissa ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 24 ja 26 artiklassa määrätyissä tapauksissa, neuvostolle.

Uudella sääntelyllä tehtävä täytäntöönpanoasetus määrittäisi hyväksyttävät matkustusperusteet kyseisissä tilanteissa. Lisäksi määriteltäviksi tulisi mahdolliset epidemiologiset kriteerit, joiden perusteella kolmansia maita tai niiden alueita voitaisiin arvioida objektiivisesti terveysturvallisuuden kannalta. Täytäntöönpanoasetus voisi ottaa myös kantaa siihen, minkälaisia terveysturvallisuustoimia kolmannen maan kansalaisiin kohdistettaisi ulkorajalla. Tällaisia voisivat olla testausvaatimukset ja karanteenit. Täytäntöönpanoasetuksen tulisi huomioida perus- ja ihmisoi-keudet sekä niiden rajoitusedellytykset, EU:n ja jäsenmaiden kansainväliset velvollisuudet unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsenien maahan pääsystä sekä mahdolliset sopimukset, jotka muodostavat vastaavanlaisia oikeuksia kolmansien maiden kansalaisille. Säännös voisi sisältää myös jäsenmaiden käytössä olevan hätäjaru-mekanismin, jonka avulla jäsenmaat voisivat vastata nopeasti heikkenevään epidemiologiseen tilanteeseen.

Komission asetusehdotus ei määritä tarkemmin täytäntöönpanoasetuksen soveltamiselle soveltamisaikarajaa tai menettelyä sen uusimiseksi, kumoamiseksi tai tarpeellisuuden arvioimiseksi.

Muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaaminen ulkorajoilla (2 artikla, 5 artikla, 13 artikla)

Komissio esittää uutta sääntelyä muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi ulkorajoilla. Ehdotuksessa annettaisiin välineellistämiseksi määritelmä, jonka avulla voitaisiin päätyä yhteiseen arvioon siitä, onko kyse muuttoliikkeen välineellistämisestä. Komissio esittää myös konkreettisia toimenpiteitä, jotka jäsenmaalla on käytettävissään rajanylityspaikoilla tai mihin toimenpiteisiin jäsenmaan tulisi ryhtyä rajojen valvonnan tehostamiseksi. Myös Euroopan raja- ja merivartiovirastolle on annettu tehtäviä välineellistämistilanteisiin liittyen.

Ehdotuksessa määritetään ensimmäistä kertaa säädösten tasolla muuttoliikkeen välineellistämisen käsite. Välineellistämällä ymmärretään tilanteet, joissa kolmasmaa yllyttää ihmisiä unionin alueelle aktiivisesti rohkaisten tai järjestäen tätä liikehdintää oman alueensa kautta ulkorajalle. Tilanteisiin liittyy kolmannen maan tavoite aiheuttaa epävakautta unionissa tai jäsenmaassa ja se on omiaan vaarantamaan valtion kriittiset toiminnot mukaan lukien alueellinen koskemattomuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansallisen turvallisuuden ylläpito.

Komissio esittää, että jäsenmaalla olisi mahdollista tilanteen niin vaatiessa rajoittaa rajanylityspaikkojen aukioloa tai tarvittaessa sulkea sellainen. Tällaisiin toimiin turvauduttaessa tulee kuitenkin huomioida unionin kansalaisten alueelle pääsyoikeus sekä kansainvälisen suojelun haun turvaaminen.

Muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa jäsenmaan tulisi tehostaa rajojen valvontaa ulkorajalla. Tämän tulisi tapahtua lisäämällä resursseja ja teknistä välineistöä rajalla.

Euroopan raja- ja merivartiovirasto voi tehdä välineellistämistilanteissa jäsenmaata tai tiettyä rajaosuutta koskien haavoittuvuusarvioinnin sekä tehdä sen perusteella suosituksia kyseiselle jäsenmaalle.

Vaihtoehtoisten keinojen käyttäminen sisärajoille sisärajavalvonnan sijaan (23 artikla)

Komission ehdotus täsmentää niitä toimenpiteitä, joita jäsenmaa voi tehdä sisärajavalvonnan tilapäisen palauttamisen sijaan. Sääntelyn tarkoituksena on laajentaa käsitystä näitä tarkastuksia tekevästä viranomaisesta eikä rajata toimintaa koskemaan vain poliisiviranomaisia.

Sääntelyn tavoitteena on antaa jäsenmaille kansalliseen lainsäädäntöön perustuva riittävä liikkumavara, jonka puitteissa eri viranomaiset voisivat toimia sisärajalla tai sen läheisyydessä kyseisen säädöksen tavoitteiden mukaisesti.

Uudella sääntelyllä komissio pyrkii antamaan jäsenmaille paremmat mahdollisuudet puuttua kolmansien maiden kansalaisten luvattomaan edelleen liikkumiseen sekä terveysturvallisuusuhkiin vastaamiseksi ilman, että jäsenmaan tarvitsee palauttaa sisärajavalvontaa. Sääntelyllä pyritään myös selvittämään jäsenmaiden mahdollisuutta hyödyntää valvontateknologian käyttöä sekä matkustajista saatavaa ennakkotietoa sisärajoja ylittettäessä.

Sisärajavalvontaan ei rinnastettaisi viranomaisen toimintaa, jolla ei ole rajavalvonta tavoitteena. Tällaiseksi toiminnaksi katsottaisiin toimivaltaisen viranomaisen yleiseen tietoon ja kokemukseen perustuvat toimet, joiden tavoitteena on torjua yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden uhkia ja erityisesti rajat ylittävää rikollisuutta, laittomaan maahantuloon liittyvää laitonta oleskelua tai ECDC:n määrittämän tartuntataudin leviämistä. Lisäksi tällaisia toimia voisi olla riskianalyysiin perustuvat viranomaistoimet liikenneterminaaleissa tai kulkuneuvoissa sekä valvontateknologian käyttäminen sisämaata vastaavalla tavalla yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden uhkien torjumiseksi.

Kolmannen maan kansalaisen välitön siirtäminen takaisin toiseen jäsenmaahan (23a artikla, liite XII)

Ehdotuksessaan komissio esittää sisärajoille kohdennettavan uuden menettelyn käyttöönottoa, jossa kolmannen maan kansalainen voitaisiin välittömästi, sisärajan ylitykseen liittyen ja tietyin edellytyksin, siirtää takaisin siihen jäsenmaahan, josta hän on juuri saapunut.

Menettelyn käyttöön liittyvät edellytykset katsottaisiin täyttyvän, kun henkilö on otettu kiinni sisärajalla osana rajat ylittävää poliisiyhteistyötä, kuten yhteispartiointia. Tällöin varmistetaan, että molemmilla jäsenmailla on yhtenevä näkemys kolmannen maan kansalaisen kiinniottoon liittyvistä seikoista.

Välittömän siirron toimeenpano edellyttää viranomaisen tekemää valituskelpoista hallintopäätöstä. Ehdotuksessaan komissio esittää tähän tarkoitukseen soveltuvaa päätöslomaketta. Toimenpiteestä tehdyllä valituksella ei olisi automaattisesti täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Jäsenmaa, josta kolmannen maan kansalainen on tullut toisen jäsenmaan alueelle, olisi velvolinen vastaanottamaan hänet ja ryhtymään tarvittaviin toimiin.

Komission ehdottama menettely edellyttää myös paluudirektiivin muuttamista siten, että kyseistä menettelyä käyttävä jäsenmaa voisi jättää direktiivin mukaisen palautuspäätöksen tekemättä. Kyseisen päätöksen tekeminen kuuluisi vastaanottavalle jäsenmaalle. Lisäksi paluudirektiiviin esitetään muutosta kahdenvälisen sopimusten laatimisen tai muuttamisen mahdollistamiseksi.

Sisärajavalvonnan palauttamiseen liittyvä sääntely (25, 25a, 26, 27, 27a, 28, 31, 33 artikla)

Ehdotuksessaan komissio on esittänyt ensinnäkin tarkennusta sisärajavalvonnan palauttamisen perusteena toimivan yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden käsitteeseen. Tämä käsite pitäisi jatkossa sisällään terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden, suuren uhan kansan terveydelle, suurten siirtolaismäärien edelleen siirtymisen jäsenmaasta toiseen siten, että vapaan liikkuvuuden alue voisi vaarantua sekä merkittävät kansainväliset tapahtumat kuten urheilu- ja poliittiset tapahtumat. Lista ei ole tyhjentävä.

Komission ehdotuksen mukaan sisärajavalvonta voitaisiin palauttaa neljän toisistaan eroavan mekanismin kautta. Sääntely sisältäisi menettelyt ennakoitavissa olevissa ja ennakoimattomissa tilanteissa. Tämän lisäksi luotaisiin täysin uusi menettely, jolla voitaisiin puuttua uhkiin Schengen-alueen sisällä. Tällaisten uhkien tulisi koskea enemmistöä jäsenmaista. Lisäksi sääntely sisältäisi sisärajavalvonnan palauttamisen ulkorajavalvontaa koskevan vakavan puutteen vuoksi.

Komissio vahvistaa esityksessään myös jäsenmaiden velvoitetta välttämättömyyden ja suhteellisuuden sekä erityisten kriteereiden täyttymisen arvioimiseksi, haittavaikutusten minimoimiseksi tehtävien toimien ilmoittamiseksi, riskien arvioinnin laatimiseksi sekä raportointi- ja konsultaatiokäytäntöihin liittyen.

Ennakoimattomien tilanteiden mekanismissa (artikla 25a(3)) jäsenmaa voisi palauttaa sisärajavalvonnan kerrallaan korkeintaan yhdeksi kuukaudeksi. Kaikkiaan sisärajavalvontaa voisi tämän mekanismin puitteissa jatkaa maksimissaan kolme kuukautta.

Ennakoitavissa olevien tilanteiden mekanismissa (artikla 25a(5)) jäsenmaa voisi palauttaa sisärajavalvonnan kerrallaan korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi. Ilmoitus valvonnan palauttamisesta tulisi antaa vähintään neljä viikkoa ennen sen aloittamista tai tätä lyhyemmässä ajassa, jos valvonnan palauttamisen syy ilmeneekin myöhemmin. Sisärajavalvontaa voidaan jatkaa korkeintaan kuuden kuukauden jaksoissa, jos valvonnan palauttamiseksi esitetty peruste on edelleen voimassa. Kaikkiaan sisärajavalvontaa voisi tämän mekanismin puitteissa jatkaa maksimissaan kaksi vuotta. Tähän kokonaisaikaan ei laskettaisi tämän mekanismin käyttöä mahdollisesti edeltänyttä ennakoimattomissa tilanteissa toteutetun palautuksen kestoa.

Erityisessä mekanismissa Schengen-alueen turvaamiseksi (artikla 28) jäsenmaat voivat palauttaa sisärajavalvonnan komission ehdotuksesta ja hyväksyttyään neuvoston toimeenpanopäätöksen. Kyseisen mekanismin käyttö edellyttää komission ehdotuksen lisäksi, että kyseessä oleva uhka vaikuttaa suurimpaan osaan jäsenmaista. Sisärajavalvonta voitaisiin palauttaa kerrallaan korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi. Valvontaa voitaisiin jatkaa korkeintaan kuuden kuukauden jaksoissa komission ehdotukseen perustuen.

Neljäntenä mekanismina on jo aiemmin asetuksessa ollut *erityismenettely ulkorajoilla todetuissa poikkeuksellisissa puutteissa* (artikla 29). Valvonta voitaisiin palauttaa komission ehdotuksesta neuvoston suosituksen perusteella kerrallaan korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi. Kaikkiaan sisärajavalvontaa voisi tämän mekanismin puitteissa jatkaa maksimissaan kaksi vuotta.

Ehdotuksessaan komissio on täsmentänyt sisärajavaalvonnan palauttamiseen liittyvää kriteeristöä. Jäsenmailta edellytetään palauttamisen välttämättömyyden ja suhteellisuuden arviointia toimenpiteen perustelun yhteydessä. Tätä varten jäsenmaiden tulisi arvioida toimenpiteen asianmukaisuutta ja sitä, voivatko suunnitellut toimet korjata sen uhan, joka yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle on kuvattu olevan. Lisäksi jäsenmaan tulisi samassa yhteydessä arvioida toimenpiteensä vaikutus vapaan liikkuvuuden toteutumiselle sekä rajayhteisöjen sosiaalisille kanssakäymiselle ja taloudelle. Jos jäsenmaa jatkaa sisärajavaalvontaa kuuden kuukauden ylittävän ajan, tulisi jäsenmaan toimittaa komissiolle arvionsa vaihtoehtoisten keinojen käytettävyydestä tilanteessa sekä poliisiyhteistyön mahdollisuuksista vastata arvioituun turvallisuuhkaan. Lisäksi kuuden kuukauden ylittävstä valvonnasta ilmoitettaessa tulisi jäsenmaan toimittaa komissiolle riskien arviointi. Riskien arvioinnin tulisi sisältää muun muassa arvion riskien kestosta ja maantieteellisestä laajuudesta, kuvaus yhteisistä toimista naapurijäsenmaan kanssa sekä tarvittaessa EU-virastojen tuottamat tiedot valvonnan palauttamiseen liittyvistä seikoista. Komissio esittää, että kyseiset ilmoituksen laadittaisiin jatkossa yhtenevällä mallilla, jonka muotoseikoista komissio antaisi toimeenpanosäädöksen.

Komissio määrittelee uuden konsultaatioprosessin (art 27a) tilanteita varten, joissa jäsenmaa ilmoittaa sisärajavaalvonnan palauttamisesta tai jatkamisesta. Komissio voi tarvittaessa edellyttää konsultaation kautta jäsenmaalta lisätietoja suunnitellusta toimesta. Komissio voi myös konsultoida valvonnan palauttavan jäsenmaan naapurijäsenmaita ja tarvittaessa järjestää kokouksia tilanteen selvittämiseksi. Ehdotuksen mukaan komissio olisi velvollinen antamaan mielipiteensä jäsenmaan suunnitellusta toimenpiteestä, jos valvontaa oltaisiin jatkamassa yli 18 kuukauden ajan. Komissio tai kuka tahansa jäsenmaa voi antaa mielipiteen yksittäisen jäsenmaan suunnittelemista toimista. Jos tällaisessa mielipiteessä nostetaan esille huoli jäsenmaan toimien välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta voi komissio nostaa asian keskusteltavaksi komission ja jäsenmaiden kesken.

Ehdotuksen mukaan, jos jäsenmaa erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa jatkaisi sisärajavaalvontaa artiklassa 25a(5) säädetyn kahden vuoden maksimajan yli, tulisi tällaisessa päätöksessä huomioida komission aiempi mielipide asiassa. Komissio antaisi asiassa uuden mielipiteen ja varaisi itselleen oikeuden ryhtyä tarvittaessa rikkomusmenettelyyn jäsenmaata vastaan.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotetun asetuksen oikeusperusta on Euroopan Unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) rajavalvontaa-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa säätelevien artiklan 77 kohta (2)(b) ja artikla 79(2)(c). Artiklan 77(2) nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavalista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen säätää asetuksen kohteena olevista toimenpiteistä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen. Ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Komissio katsoo, että asetusehdotuksen tavoitteita ei voida saavuttaa pelkästään jäsenvaltioiden kansallisin toimin. Ulkorajoilla tehtävien toimien luotettavuus sekä vapaan liikkuvuuden alueen turvallisuus edellyttävät, että jäsenmaat keskinäisen luottamuksen rakentamiseksi toteuttavat säädetyt toimet yhdenmukaisella tavalla. Vaikka jäsenmaalla on merkittävä liikkumavara SEUT artikla 72 perusteella ja sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi, katsoo komissio, että sisärajavaalvonnan palauttamiseen liittyvä tiukka sääntely tulee tapahtua EU-tasolla, kun huomioidaan tällaisen valvonnan puuttumisen vaatimus perussopimuksissa.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotuksella on tarkoitus säätää unionin yhteisistä toimista ulkorajoilla jäsenmaiden kansanterveyttä uhkaavissa tilanteissa sekä tilanteissa, joissa muuttoliike on välineellistetty. Komissio katsoo, että esitetty sääntely riittävällä tavalla huomio niin jäsenmaiden kuin unionin toimivalan sekä erillisvirastojen roolin tässä suhteessa. Sisärajavalvonnan palauttamiseen liittyvä sääntely antaisi jäsenmaalle mahdollisuuden päättää itsenäisesti sisärajavalvonnan palauttamisesta. Esitetty sääntely korostaisi sisärajavalvonnan viimesijaisuutta ja erityisesti huomioisi tällaisia toimia koskevan välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen. Se kuitenkin mahdollistaa komission ja jäsenmaiden toimia yhdessä tilanteissa, joissa suurin osa jäsenmaista kohtaa saman uhkan.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

5 Ehdotuksen vaikutukset

i) Taloudelliset vaikutukset

Komission tekemän arvion mukaan ehdotetulla muutoksella ei olisi taloudellisia vaikutuksia EU-budjettiin.

Kansalliset taloudelliset vaikutukset liittyvät hallinnollisiin toimiin ja tässä suhteessa mahdolliseen lisääntyvään työmäärään. Nämä vaikutukset ovat kuitenkin alustavien arvioiden perusteella vähäiset.

ii) Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Komissio esittää ehdotuksessaan uudenlaisia toimia terveysturvallisuuden koordinoimiseksi ulkorajoilla pandemian kaltaisissa tilanteissa. Lisäksi komissio esittää uudenlaista menettelyä kolmannen maan kansalaisen siirtämiseksi jäsenmaasta toiseen välittömästi sen jälkeen, kun hänet on otettu kiinni sisärajalla tai sen välittömässä läheisyydessä.

Asetus on suoraan sovellettavaa lainsäädäntöä ja mahdolliset tarpeet muuttaa kansallista lainsäädäntöä, esimerkiksi ulkomaalaislakia ja tartuntatautilakia, arvioidaan erikseen. Uusi sääntely voi edellyttää muutoksia myös sisärajavalvonnan palauttamista ja rajanylityspaikkojen väliaikaista sulkemista koskevaan rajavartiolain sääntelyyn.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio katsoo ehdotuksen noudattavan Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltyjä oikeuksia, kuten liikkumis- ja oleskeluvapautta (45 artikla), oikeutta kansainväliseen suojeluun (18 artikla) ja palautuskieltoa (19 artikla). Lisäksi Schengenin rajasäännösten 3, 4 ja 7 artiklaan sisältyvät suojamekanismit ovat edelleen voimassa. Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaista sisältöä noudattaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Komission ehdottamilla muutoksilla pyritään ratkaisemaan ongelmia, joilla on ollut erityistä vaikutusta perusoikeuskirjan mukaiseen oikeuteen perhe-elämään, oikeuteen työhön, oikeuteen

tarjota palveluita missä tahansa jäsenmaassa, oikeuteen liikkua ja asua missä tahansa jäsenmaassa, yksityisyydensuojaan ja henkilötietojen suojaan. Komission ehdotuksen mukaan kaikkien ehdotettujen toimien tulee olla EU:n tietosuojasääntelyn mukaisia. Toimivaltaisten viranomaisten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn tämän ehdotuksen soveltamisalalla sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 tai rikosasioiden tietosuojadirektiiviä (EU) 2016/680.

Komissio vetoaa siihen, että muuta kuin välttämätöntä matkustamista on jo nykyisellään ulkorajoilla rajoitettu neuvoston suosituksella 2020/912. Nämä rajoitukset ovat komission mukaan vaikuttaneet kyseisiin oikeuksiin, mutta rajoitukset ovat olleet välttämättömiä ja oikeasuhtaisia suhteessa kansanterveyteen kohdistuneeseen uhkaan, eikä ehdotetulla sääntelyllä mentäisi nykyisten vaikutusten yli. Arvioitaessa vaarallisen tartuntataudin edellyttämiä toimia tulisi rajoituksia kohdentaa syrjimättömällä tavalla epidemiologisin perustein. Komission ehdotuksessa säädettäisiin näihin rajoituksiin tähtäävästä menettelystä. Nämä rajoitustoimet tulisivat voimaan vasta, kun komissio esittäisi neuvostolle täytäntöönpanoasetusta EU:hun tapahtuvan matkustamisen rajoittamiseksi. Näin ollen yllä mainittujen oikeuksien toteutumisen varmistaminen on ajankohtaista vasta siinä tilanteessa, jossa komissio tekee kyseisen ehdotuksen neuvostolle. Valtioneuvosto katsoo, että esitetty menettely ei siten ole ristiriidassa perusoikeuksien rajoittamisperusteiden kanssa.

Sisärajavalvonnan palauttaminen, ulkorajoilla tapahtuva EU:hun tapahtuvan matkustamisen rajoittaminen ja komission esittämä uusi menettely kolmannen maan kansalaisen välittömäksi siirtämiseksi jäsenmaasta toiseen ovat merkityksellisiä perustuslain 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvattun liikkumisvapauden ja 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan, 18 §:ssä turvattun elinkeinovapauden sekä 21 §:ssä turvattun oikeusturvankannalta. Yksityiselämän suojan piiriin kuuluu myös mm. oikeus perhe-elämään (HE 309/1993 vp s. 53, ks. myös PeVL 23/1998 vp), johon saattaa kohdistua vaikutuksia. Vaikka muuhun kuin välttämättömään matkustamiseen kohdistuvilla rajoituksilla on vaikutuksia edellä lueteltuihin perusoikeuksiin, on otettava huomioon, että jo nykytilanteessa näihin oikeuksiin kohdistuu vastaavanlaisia rajoituksia. Ehdotettu sääntely ei siten lisää näitä perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia oleellisesti. Lisäksi sääntelyn aiheuttamat rajoitukset ovat välttämättömiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi sekä kansanterveyden suojelemiseksi. Rajoitukset ovat siten välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuim. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Perusoikeuskirjan 3 artiklan 1 alakohta takaa jokaiselle oikeuden ruumiilliseen ja hengelliseen koskemattomuuteen. Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

Komission ehdotuksen mukaan kolmannen maan kansalainen voitaisiin edellytysten täytyttyessä ottaa kiinni ja siirtää välittömästi takaisin siihen jäsenmaahan, josta hän on saapunut. Siirtopäätöksestä saa valittaa, mutta sitä koskevalla valituksella ei olisi täytäntöönpanoa automaattisesti lykkäävää vaikutusta. Kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden ja maassa oleskelun oikeuden selvittämiseksi voi olla tarpeen pitää henkilö kiinniotettuna. Ryhdyttäessä välittömän takaisinsiirron menettelyyn, edellyttäisi sen tehokas toimeenpano kolmannen maan kansalaisen pitämistä viranomaisen valvonnassa siihen asti, että välitön siirto voidaan panna täytäntöön.

Valtioneuvosto katsoo, että menettelyyn liittyvä puuttuminen henkilön vapauteen ja koskemattomuuteen on välttämätöntä ja oikeasuhtaista hyväksyttävän tavoitteen, eli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden saavuttamiseksi.

Oikeusturvan kannalta tämän menettelyn osalta on arvioitava sitä, ettei päätöstä koskevalla valituksella ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Asetusehdotuksella ei puututa hallintotuomioistuinten toimivaltaan päättää päätösten täytäntöönpanosta. Hallintoprosessilain mukaan hallintotuomioistuin voi antaa täytäntöönpanomääräyksiä vireillä olevassa asiassa. Pelkästään se, että päätöksellä sellaisenaan ei ole täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta, ei muodostu oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi.

Niin sisä- kuin ulkorajoille ehdotetuilla toimilla saattaa olla vaikutuksia myös perustuslain 18 § turvattuun elinkeinovapauteen ja 9 § turvattuun liikkumisvapauteen, kun liikkumista rajojen yli rajoitetaan tietyissä tilanteissa. Liikkumista sisärajojen yli voitaisiin rajoittaa tilanteessa, jossa jäsenmaan yleinen järjestys ja sisäinen turvallisuus on uhattu. Ulkorajalla tehtävät rajoitukset liittyvät muuttoliikkeen välineellistämiseen tai kansanterveyden suojaamiseen ja siihen liittyviin EU:n yhteisiin menettelyihin. Rajaliikennettä rajoitettaessa jäsenmaiden tulee kuitenkin täysimääräisesti turvata kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet sekä tehokas pääsy kansainvälistä suojelua koskeviin menettelyihin.

Ehdotuksessaan komissio edellyttää, että jäsenmaat arvioivat aina sisärajoille kohdistamansa toimien välttämättömyyden ja suhteellisuuden, ja että sisäraja-valvonnan palauttaminen on aina viimesijaista. Komissio edellyttää jäsenmailta myös toimia, jotka vähentävät toimien vaikutuksia vapaaseen liikkuvuuteen ja elinkeinon harjoittamiseen ja sisämarkkinoiden toimivuuteen. Unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsenensä oikeus saapua jäsenmaahan on otettu huomioon komission esittämässä menettelyssä EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskien. Toimeenpantaessa rajoituksia ulkorajoilla jäsenmaan on huolehdittava siitä, että kolmannen maan kansalaisella on tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua. Valtioneuvosto katsoo, että kun otetaan huomioon komission ehdotuksen vaatimukset toimenpiteiden välttämättömyydestä ja suhteellisuudesta sekä asetuksen edellyttämä haittavaikutusten minimointi, on tilapäinen puuttuminen henkilön oikeuksiin sisä- ja ulkorajoilla hyväksyttävissä myös perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta.

Viranomaisen tekemään valvontaan liittyy syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden (perus-oikeuskirjan 21 artikla, PL 6 §) vaatimus. Tämä näkyy muun muassa etnisen profiloinnin kieltona. Komissio arvioi, että ehdotettu sääntely saattaa edistää tätä tavoitetta lisäämällä valvontatoimenpiteitä. Henkilötietojen suoja on merkityksellistä erityisesti valvontaan sekä erilaisen valvontateknologian käyttöön liittyen. Nämä oikeudet on otettu huomioon asianmukaisesti ehdotuksessa rajojen valvontaa koskevassa artiklassa (13 artikla) ja sisärajoilla tapahtuvaa julkisen vallan käyttöä koskevassa artiklassa (23 artikla). Valtioneuvosto katsoo, että komission esittämät valvontatoimet ovat sopusoinnussa syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden sekä henkilötietojen suojan vaatimusten kanssa. Jäsenvaltioiden tulee kansallisessa lainsäädännössään varmistaa, että ottaessaan käyttöön kyseisten artiklojen mukaisia valvontatoimia, viranomaisilla on toimivalta käsitellä henkilötietoja ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvät asianmukaiset suojatoimet. Komission ehdotus ei kuitenkaan edellytä jäsenmailta esimerkiksi ehdotuksen artikla 23 ehdotettujen valvontatoimenpiteiden käyttöä kansallisesti.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26, 29 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä, tarttuvia tauteja ja Rajavartiolaitosta.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio on esitellyt ehdotuksen muutetuksi Schengenin rajasäännöksi 14.12.2021 neuvoston rajat-työryhmässä (Front). Ehdotuksen käsittely aloitetaan Ranskan EU puheenjohtajuuskaudella.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

EU6-jaoston käsittely 13.-18.1.2022

EU7-jaoston käsittely 13.-18.1.2022

EU33-jaoston käsittely 13.-18.1.2022

EU13-jaoston käsittely 17.-18.1.2022

10 Valtioneuvoston kanta

Lainsäädännön uudistaminen on tarpeen muuttuneessa toimintaympäristössä, jotta voidaan turvata Schengen-järjestelmän kestävyys ja uskottavuus kriisien yhteydessä. Valtioneuvosto tukee pyrkimyksiä kehittää EU:n oikeudellista kehystä, jonka avulla vastataan toisaalta muuttoliikkeen välineellistämiseen poliittisiin tarkoituksiin ja terveysuhkiin ulkorajoilla ja toisaalta laajamittaiseen, luvattomaan liikkumiseen Schengenin sisärajojen yli jäsenvaltiosta toiseen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Schengenin rajasäännöstä kehitetään tavalla, joka mahdollistaa jäsenmaille tehokkaat, oikeasuhtaiset ja riittävät keinot vastata muuttuviin tilanteisiin sekä ulko- että sisärajoilla perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltioilla on jatkossakin mahdollisuus palauttaa, tarvittaessa hyvinkin nopeasti, rajavalvonta sisärajoilleen. Toimien tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että muuttoliikkeen välineellistämistilanteita varten on selkeä, joustava ja käytännössä toimiva oikeudellinen kehys, jossa on määritelty jäsenvaltioiden käytettävissä olevat toimet. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa huomioidaan yhtäältä valtion oikeus päättää ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle. Toimien tulee tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoisen kohtelu.

Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotetun mekanismin päätöksenteosta ulkorajoilla tehtäviksi yhteisiksi toimiksi kansanterveyttä uhkaavissa tilanteissa. Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että päätettäessä täytäntöönpanoasetuksella jäsenmaita velvoittavista terveysturvallisuustoimista tai matkustamisen rajoitustoimisesta tulee jäsenmaalle taata riittävä liikkumavara toimia tarvittaessa säädettyä velvoitetta tiukemmin rajoituksin, jos jäsenmaahan kohdistuva henkilöliikenteen lähtömaat ja matkustusprofiili tätä perustellusti edellyttävät.

Valtioneuvosto katsoo, että jäsenmaan tulisi olla mahdollista tehdä joustavasti viranomaistoimia sisärajalla tai sen välittömässä läheisyydessä siten, ettei niitä voida rinnastaa rajatarkastuksiin. Valtioneuvosto kannattaa komission esittämää jäsenmaan alueen sisällä tapahtuvan julki-

sen vallan käyttöön liittyvän sääntelyn tarkennusta siten, että se mahdollistaa tosiasiallisten hallintotoimien tekemisen sisärajalla tai sen läheisyydessä silloin kun toimenpiteet perustuvat toimivaltaisen viranomaisen yleiseen tietoon ja kokemukseen tai uhka-arvioon ja riskianalyysiin.

Valtioneuvosto tukee komission ehdotusta sisärajavalvonnan palauttamisen perusteena olevan jäsenmaata uhkaavan yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan uhan määritelmän laajentamisesta yksiselitteisesti koskemaan myös terveysuhkia ja vapaan liikkuvuuden alueen vaarantavaa luvatonta kolmansien maiden kansalaisten liikkumista. Laajamittainen luvaton edelleen liikkuminen Schengenin sisärajojen yli, jäsenvaltiosta toiseen, on koko EU:ta koskeva haaste, johon vastaamiseksi on tarpeellista uudistaa myös sisärajavalvonnan käyttämistä koskevia säännöksiä. Valtioneuvosto on valmis tukemaan ratkaisua, joka on oikeudenmukainen ja tasapainoinen sekä edelleen liikkumisen kohdemaiden että muuttoliikepaineen alla olevien ensimmäisten tulomaiden näkökulmasta. Lisäksi luvattoman edelleen liikkumisen torjunta edellyttää kokonaisvaltaista ja toimivaa turvapaikka- ja paluujärjestelmää sekä kykyä luottettavaan henkilön tunnistamiseen.

Valtioneuvosto tukee komission esittämää mahdollisuutta siirtää tiettyjen edellytysten täytyessä kolmannen maan kansalainen takaisin siihen jäsenmaahan, josta hän on juuri saapunut ilman, että sisärajavalvontaa olisi palautettu. On tärkeää, että kolmannen maan kansalaisella on käytössään riittävät oikeusturvakeinot ja että siirto toiseen jäsenmaahan voi tapahtua viivytyksettä. Liikenteenharjoittajan vastuu kolmannen maan kansalaisen kuljettamisesta takaisin siihen jäsenmaahan, josta hän on saapunut, on oleellinen osa toimivaa takaisinsiirtomenettelyä.

Komissio esittää uutta mekanismia sisärajavalvonnan palauttamiseksi tilanteissa, joissa Schengen-alueen sisällä on sellainen turvallisuuteen vaikuttava seikka, joka koskee enemmistöä jäsenmaista. Valtioneuvosto voi tukea kyseisen mekanismin käyttöönottoa silloin, kun näissä tilanteissa sisärajavalvonnan kestolle ei ole määritelty enimmäiskesto, ja että valvonnan palauttaminen tällä mekanismilla tapahtuu määräenemmistöpäätöksellä neuvostossa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä toimien välttämättömyys- ja suhteellisuusvaatimusta ja periaatetta sisärajavalvonnan viimesijaisuudesta. Valtioneuvosto voi myös hyväksyä riskin arvioinnin toimittamisen komissiolle jatkettaessa sisärajavalvontaa pidempiä aikoja. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että riskin arviointi voi sisältää sisäisen turvallisuuden kannalta arkaluontoista tietoa, jolloin sen tietoturvalliseen käsittelyyn ja jakamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Ehdotuksessa komissiolle on delegoitu asetuksenantovaltuus rajojen valvontaa koskevien lisämenetelmien käytöstä sekä rajojen valvontaan liittyviä standardeja koskien. Valtioneuvosto voi tukea kyseistä asetuksenantovaltuutusta edellyttäen, että kaavailtua valtuutusta tulisi pyrkiä määrittelemään tarkkarajaisemmin ja että lisämenetelmät ja standardit huomioivat riittävällä tavalla jäsenmaiden erityispiirteet ja erilaiset rajaosuudet sekä ovat luonteeltaan teknisiä.