Viite
Hallintovaliokunta tiistai 01.03.2022 klo 13.00 / U 7/2022 vp / Asiantuntijapyyntö

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

Yleistä

Ehdotuksella Schengenin rajasäännöstön muuttamiseksi komissio pyrkii kehittämään yhteisiä toimia ulkorajoilla sekä sisärajoilla ja vapaan liikkuvuuden alueella. Erityisesti ehdotuksessa säädellään yhdenmukaisista toimenpiteistä ulkorajoilla kansanterveyden vaarantuessa, muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamisesta ulkorajoilla, vaihtoehtoisista keinoista sisärajoille sisärajavalvonnan sijaan, kolmannen maan kansalaisen välittömästä siirtämisestä takaisin toiseen jäsenmaahan sekä sisärajavalvonnan palauttamiseen liittyen.

Komission ehdotukseen ovat vaikuttaneet erityisesti kokemukset COVID-19 pandemiaan liittyvästä EU-tason koordinaatiosta, havainnot muuttoliikkeen välineellistämisestä ja siihen liittyvistä tarpeista sekä sisärajavalvonnan pitkäkestoinen jatkuminen joissain jäsenmaissa.
Pandemian aikaiseen koordinaatioon EU:hun suuntautuvan matkustamisen osalta komissio on todennut jäsenmaiden kirjavat käytännöt matkustusrajoitteiden toimeenpanossa ja neuvoston suosituksen noudattamisessa.

Muuttoliikkeen välineellistämiseen liittyen komissio on antanut rinnakkain rajasäännöstöä koskevan ehdotuksen kanssa ehdotuksia turvapaikkasääntelyn soveltamisesta ja liikenteenharjoittajiin kohdistuvia toimia koskien. Nämä ehdotukset ovat jo sinällään määrittäneet sitä EU-oikeudellista liikkumatilaa, jonka komissio katsoo jäsenmailla olevan käytettävissään välineellistämistilanteissa. Tämä liikkumatila tehtävien toimenpiteiden suhteen näkyy niin ikään rajasäännöstöä koskevassa muutosehdotuksessa.

Sisärajavalvontaa koskevassa komission ehdotuksessa on huomioitu EU-tuomioistuimen julkisasiamiehen 6.10.2021 antama mielipide Itävaltaa ja sisärajavalvonnan kestoa koskevassa tapauksessa. Julkisasiamies toteaa, että yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka ei välttämättä ole rajoittunut mihinkään tiettyyn ajalliseen kestoon. Näin ollen jäsenmaalla on liikkumavaraa sisärajavalvonnan jatkamiseksi pidempään kuin rajasäännöstössä säädellään, mutta tämän tulisi tapahtua sisärajavalvonnan pidentyessä vain korostuneen välttämättömyyden ja suhteellisuuden perusteluvelvollisuuden kanssa.

Yhdenmukaiset toimenpiteet ulkorajoilla kansanterveyden vaarantuessa

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. Täytäntöönpanoasetus määrittäisi tarkemmin yhdessä sovellettavat rajoitukset ja toimet EU:hun suuntautuvaa matkustamista koskien.

Valtioneuvosto on suhtautunut myönteisesti EU-tason koordinaatiopyrkimyksiin. Päätettäessä kuitenkin mahdollisista jäsenmaata velvoittavista matkustusrajoitustoimista, tulisi jäsenmaalla olla riittävä liikkumavara toimia tarvittaessa yleistä velvoitetta tiukemmin rajoituksin, jos jäsenmaahan kohdistuvan henkilöliikenteen lähtömaat ja matkustusprofiili tätä perustellusti edellyttävät.

Muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaaminen ulkorajoilla

Ehdotuksessa annettaisiin välineellistämiselle määritelmä, jonka avulla voitaisiin päätyä yhteiseen arvioon siitä, onko kyse muuttoliikkeen välineellistämisestä. Varsinaista uutta toimivaltaa ei muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi esitetä. Komissio selventää nykyistä oikeustilaa listaamalla 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.

Rajanylityspaikan sulkeminen on nykyiselläänkin rajavartiolain (2005/578) 16 §:n mukaan on mahdollista väliaikaisesti.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä, että muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin määritetään selkeät oikeudelliset kehykset EU-sääntelyssä. Välineellistämisen torjuntaan tähtäävien toimien tulee olla kansainvälisten velvoitteiden mukaisia ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu.

Vaihtoehtoisten keinojen käyttäminen sisärajoilla sisärajavalvonnan sijaan

Komissio täsmentää ehdotuksessaan julkisen vallan käytön periaatteita sisärajoilla ja pyrkii selventämään jäsenmaiden käytettävissä olevia keinoja, joita ei tulkittaisi sisärajavalvonnan tilapäiseksi palauttamiseksi. Komissio ei katso ehdotetun sääntelyn sinällään muuttavan nykyistä oikeustilaa. Komission tarkoituksena on ollut selkiyttää jäsenmaiden käsitystä mahdollisista toimista ja näitä toimia tekevistä viranomaisista eikä rajata sitä koskemaan vain poliisiviranomaisia, kuten voimassa olevassa lainsäädännössä.

Sääntelyn tavoitteena on täsmentää, missä määrin EU-sääntely jättää jäsenvaltiolle kansallista liikkumavaraa, jonka puitteissa eri viranomaiset voisivat toimia sisärajalla tai sen läheisyydessä kyseisen säädöksen tavoitteiden mukaisesti. Näiden toimien avulla sisärajavalvonnan palauttaminen voisi olla tosiasiallisesti viimesijainen keino.

Valtioneuvosto katsoo, että esitetyt tarkennukset julkisen vallan käyttöön sisärajoilla tai sen läheisyydessä ovat kannatettavia.

Kolmannen maan kansalaisen välitön siirtäminen takaisin toiseen jäsenmaahan

Ehdotuksessaan komissio esittää sisärajoille kohdennettavan uuden menettelyn käyttöönottoa, jossa kolmannen maan kansalainen voitaisiin välittömästi, sisärajan (maa-, meri- tai ilmaraja) ylitykseen liittyen ja tietyin edellytyksin, siirtää takaisin siihen jäsenmaahan, josta hän on juuri saapunut. Ehdotus perustuu joidenkin jäsenmaiden pyyntöön luoda kyseisen kaltainen menettely niitä tilanteita varten, joissa sisärajavalvontaa ei ole palautettu.

Välittömän siirron toimeenpano edellyttäisi viranomaisen tekemää valituskelpoista hallintopäätöstä. Valituksella ei olisi automaattisesti täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Jäsenmaa, josta kolmannen

maan kansalainen on tullut toisen jäsenmaan alueelle, olisi velvollinen vastaanottamaan hänet ja ryhtymään tarvittaviin toimiin. Menettelyn käyttöönotto ei ole jäsenmaille pakollista. Menettelyn soveltaminen ei olisi mahdollista kolmannen maan kansalaisen hakiessa kansainvälistä suojelua. Menettelyä ei näin ollen myöskään sovellettaisi Dublin-sääntelyn soveltamisalaan kuuluviin henkilöihin. Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioilla olisi myös mahdollisuus solmia ja päivittää kahdenvälisiä takaisinottosopimuksia.

Valtioneuvosto tukee ehdotettua menettelyä, mutta toteaa, että kolmannen maan kansalaisella tulee olla käytössään riittävät oikeusturvakeinot ja että siirron toiseen jäsenmaahan tulee tapahtua viivytyksettä. Myös liikenteenharjoittajien vastuu olisi syytä huomioida menettelyn käytössä. Tästä tulisi kuitenkin säätää kansallisesti erikseen.

Sisärajavalvonnan palauttamiseen liittyvä sääntely

Ehdotuksessaan komissio esittää 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 olisi 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. Ehdotuksen uusi menettely perustuisi komission esityksestä annettavaan neuvoston toimeenpanopäätökseen. Se ei kuitenkaan velvoittaisi jäsenmaata palauttamaan sisärajavalvontaa. Se ei myöskään rajoittaisi jäsenmaan yksipuolista mahdollisuutta palauttaa sisärajavalvonta ennen kyseisen päätöksen tekemistä.

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.

Ehdotuksen mukaan, jos jäsenmaa erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa jatkaisi sisärajavalvontaa säädetyn kahden vuoden maksimiajan yli, tulisi tällaisessa päätöksessä huomioida komission aiempi mielipide asiassa. Komissio antaisi asiassa uuden mielipiteen ja varaisi itselleen oikeuden ryhtyä tarvittaessa rikkomusmenettelyyn jäsenmaata vastaan.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenmaalla säilyy mahdollisuus viivytyksettä palauttaa sisärajavalvonta. Valtioneuvosto on valmis tukemaan ratkaisua, joka on oikeudenmukainen ja tasapainoinen sekä edelleen liikkumisen kohdemaiden että muuttoliikepaineen alla olevien ensimmäisten tulomaiden näkökulmasta. Tällaisten toimien tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Asian käsittely neuvostossa

Asiaan liittyvä ensimmäinen käsittelykierros on päätetty työryhmätasolla ja puheenjohtajamaa on esittänyt ensimmäisen osittaisen kompromissiehdotuksen 18.2.

Rajasäännöstön muuttamisesta käydään periaatekeskustelu oikeus- ja sisäasioiden ministerineuvostossa 3.3.2022.

Puheenjohtajan tavoitteena on muodostaa neuvoston yleisnäkemys mahdollisimman pikaisesti kevään aikana.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi