Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Schengenin rajasäännöstön muutos)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Schengenin rajasäännöstön muutos) (U 61/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- rajaturvallisuusasiantuntija Matti Pitkäniitty, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Heidi Sulander, sisäministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio ehdottaa Schengenin rajasäännöstön 25 artiklan muuttamista siten, että kun jäsenvaltiossa havaitaan ennakolta yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka, niin valvonta voidaan palauttaa sisärajoille yhden vuoden ajaksi nykyisen kuuden kuukauden sijaan. Jäsenvaltio voi ensimmäisellä päätöksellään palauttaa rajavalvonnan rajoitetusti enintään 30 päivän ajaksi, tai jos vakava uhka kestää pidempään, sen arvioidun keston ajaksi, kuitenkin enintään kuuden kuukauden ajaksi. Tämän valvontajakson päättyessä, mikäli vakava uhka kestää kauemmin, jäsenvaltio voi päättää jatkaa sisärajavalvontaa vielä kuudella kuukaudella. Yhteensä tällä perusteella palautettu valvonta saa jatkua enintään yhden vuoden ajan.

Lisäksi 27 artiklaan ehdotetaan muutoksia, jotka velvoittavat jäsenvaltion perustelemaan päätöstään tarkemmin. Uutena toimenpiteenä jäsenvaltion on laadittava ilmoituksensa tueksi riskiarvio, jossa arvioidaan sekä uhkan kestoa että kohteeksi joutuvia sisärajan osuuksia. Arviossa on osoitettava, että kyse on viimeisestä keinosta tilanteen hallitsemiseksi ja selitettävä rajavalvonnan vaikutus uhkaan. Mikäli arvio laaditaan valvonnan jatkamisen perustelemiseksi, tulee arvioon liittää selvitys jo käynnissä olevan valvonnan vaikuttavuudesta uhkan torjunnassa. Jäsenvaltioil-

ta edellytetään myös aiempaa tiiviimpää yhteistyötä. Tämän vuoksi riskiarvioon on liitettävä yksityiskohtainen raportti valvonnan palauttaneen jäsenmaan ja sen rajanaapurina olevien jäsenmaiden välisestä koordinaatiosta. Tarvittaessa raportissa on kuvattava toimenpiteet, joista on sovittu muiden jäsenmaiden kanssa ennen valvonnan palauttamista. Komissio jakaa riskiarvion tarvittaessa Euroopan raja- ja merivartiovirastolle (Frontex) ja Europolille. Komissio voi myös tarvittaessa pyytää jäsenmailta lisätietoja yhteistyöstä sekä tietoja joiden perusteella voidaan arvioida onko kyse viimeisenä käyttöön otettavasta keinosta.

Komissiolla tai millä tahansa jäsenvaltiolla on oikeus ilmaista mielipiteensä sisärajavalvonnan palauttamista koskevasta ilmoituksesta. Komissio ilmaisee mielipiteensä, mikäli sillä on epäilyksiä toimenpiteen tarpeellisuudesta tai suhteellisuudesta, tai mikäli se arvioi ilmoituksen edellyttävän tarkempaa tarkastelua. Mikäli kyse on valvonnan jatkamista koskevasta ilmoituksesta, niin komissio on velvollinen ilmaisemaan mielipiteensä.

Valvonnan palauttamista koskevan ilmoituksen ja minkä tahansa komission tai toisen jäsenmaan antaman ilmoituksen perusteella käydään konsultaatiot komission johdolla. Valvonnan palauttavan jäsenvaltion on huomioitava konsultaatioiden tulokset rajavalvonnan toteuttamisessa.

Komissio esittää myös uutta 27a artiklaa, joka sisältää mahdollisuuden jatkaa poikkeustilanteissa kahdella vuodella edellä mainittua enintään vuoden mittaista sisärajavalvontaa. Tällöin kyseessä on oltava sama yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka ja jäsenvaltion on käytettävä uhkan torjumiseksi myös yhteismitallisia keinoja alueensa sisällä. Näissä poikkeustilanteissa valvontaa jatkavan jäsenmaan on ilmoitettava jatkosta muille jäsenvaltioille sekä komissiolle ja ilmoitukseen on sisällytettävä edellä esitetty riskiarvio. Komissio antaa mielipiteensä ilmoituksesta, jonka jälkeen neuvosto, ottaen huomioon komission mielipiteen, voi suosittaa jäsenvaltiolle valvonnan jatkamista kuudella kuukaudella. Päätös suosituksesta tehdään neuvostossa määräenemmistöllä ja tarvittaessa neuvosto voi myös määrittää ehtoja jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle. Neuvoston suositukseen perustuvaa valvontaa voidaan jatkaa kolme kertaa neuvoston uusilla suosituksilla, enintään kuusi kuukautta kerrallaan. Yhteensä neuvoston suosituksilla voidaan jatkaa valvontaa sisärajoilla kaksi vuotta, kun kyse on yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen perustuvasta uhkasta.

Nyt käsittelyssä olevalla komission ehdotuksella ei muuteta sisärajavalvonnan toteutusperiaatteita tai määräyksiä, jotka koskevat valvonnan palauttamista välitöntä reagointia edellyttävässä tilanteessa tai tilanteessa, jossa vakavat puutteet ulkorajavalvonnassa vaarantavat vapaan liikkuvuuden alueen toiminnan. Komission tulkinnan mukaan eri artiklojen perusteella tehtävän sisärajavalvonnan kesto voi kumuloitua, mikäli valvonnan perustana on sama uhka tai tilanne. Tällöin valvonta voisi kestää yhtäjaksoisesti enimmillään kolme vuotta ja kaksi kuukautta.

Valtioneuvoston kanta

Terrori-iskut ja terrorismin uhka ovat muuttaneet Euroopan sisäisen turvallisuuden tilannetta vaikeammaksi. Sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien, erityisesti terrorismin torjunta edellyttää unionilta laaja-alaisia ja yhtenäisiä toimenpiteitä. Schengenin rajasäännöstöön kuuluvien sisärajavalvontaa koskevien määräysten muuttaminen on osa tätä laajempaa kokonaisuutta.

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2017 vp

Valtioneuvosto tukee sisärajavalvonnan kestoa koskevien määräaikojen pidentämistä, jotta valvonnalla voidaan puuttua tehokkaasti myös pitkäkestoisempiin yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden uhkiin. Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena mahdollisuutta palauttaa valvonta jäsenvaltion omin toimenpitein nykyistä pidemmäksi ajaksi. Komission ehdottama yhden vuoden aika on perusteltu lähtökohta.

Vapaan liikkuvuuden aluetta voidaan pitää yhtenä EU:n suurimmista saavutuksista ja jäsenvaltioiden on pyrittävä minimoimaan sisärajavalvonnasta aiheutuvia haittoja. Valtioneuvosto pitää hyvänä ehdotusta jäsenvaltioiden yhteistyön tiivistämisestä. Valtioneuvosto voi tukea sisärajavalvontapäätösten perusteiden läpinäkyvyyden lisäämistä.

Keskeistä on saada nykyistä tarkempi ilmoitus sisärajavalvonnan palauttamisesta, esimerkiksi komission ehdottamalla riskiarviolla täydennettynä. Valtioneuvosto voi hyväksyä riskiarvion toimittamisen komissiosta Euroopan raja- ja merivartiovirasto Frontexille sekä Europolille. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, ettei verraten laajasti jaettava riskiarvio voi sisältää sisäisen turvallisuuden kannalta arkaluontoista tietoa.

Valtioneuvosto voi tukea jäsenvaltiokohtaista mekanismia, jossa poikkeuksellisessa tilanteessa neuvostolle varataan mahdollisuus päättää määräenemmistöllä suosituksesta, jonka mukaan tietyn jäsenvaltion tulisi jatkaa valvontaa sisärajoillaan yli kansallisesti päätettävän yhden vuoden määräajan. Määräenemmistöpäätöksenä hyväksyttävä suositus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden punnita sisärajavalvonnasta aiheutuvien haittojen ja hyötyjen suhdetta sekä tarpeen mukaan suojata vapaan liikkuvuuden alueen toimintaa. Muuttuneen sisäisen turvallisuuden tilanteen vuoksi valtioneuvosto pitää kahden vuoden enimmäisaikaa sisärajavalvonnan palauttamiselle hyväksyttävänä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Schengenin rajasäännöstön III osaston II lukuun sisältyvät säännökset sisärajavalvonnan palauttamisesta (artiklat 25—35). Komissio ehdottaa henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevan unionin säännöstön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399; Schengenin rajasäännöstö) 25 ja 27 artiklan muuttamista sekä uuden 27 a artiklan lisäämistä rajasäännöstöön. Komission ehdotus merkitsee sisärajojen valvonnan enimmäismääräaikojen pidentämistä nykyisestään.

Schengenin rajasäännöstön muuttaminen

Komission asetusehdotuksesta (COM(2017) 571 final) ilmenee, että rajavalvonnan palauttaminen sisärajoille on yleistynyt Euroopan unionissa merkittävästi syyskuusta 2015 lähtien. Syynä on ollut komission mukaan laittomien maahantulijoiden edelleen liikkuminen sekä useiden Schengen-valtioiden sisäiseen turvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvan vakavan uhkan kasvu rajat ylittävän terrorismin kasvun vuoksi. Näiden vakavien uhkien edessä joidenkin jäsenvaltioiden on täytynyt jatkaa rajavalvontaa useita kertoja — toisinaan nykyisten säännösten

sallimien aikarajojen loppuun saakka. Komissio katsoo ehdotuksensa perusteluissa käytännön osoittaneen, että jäsenvaltiot hyödyntävät mahdollisuutta sisärajojen sulkemiseen vastuullisella tavalla.

Asetusehdotuksen perusteluissa komissio viittaa muun muassa toukokuussa 2017 esiin tuomaansa seikkaan siitä, että viime vuosina on noussut esiin uusia turvallisuushaasteita, kuten toistuvat terrori-iskut ovat osoittaneet. Tekemässään ehdotuksessa komissio katsoo, että nykyiset säännöt ja menettely sisärajavalvonnan jatkamiselle ovat osoittautuneet riittämättömiksi, jotta ne auttaisivat lisääntyneissä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvissa uhkissa.

Terrorismiin liittyvät ilmiöt ovat osoittaneet, että jäsenvaltioilla tulee olla käytössään tehokkaita keinoja yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseksi. Mittavien ongelmien ratkaisemiseen tarvitaan lisäksi aikaa. Hallintovaliokunta pitää asianmukaisina komission ehdotuksia aiempaa pidemmistä sisärajavalvonnan määräajoista. Komission ehdotuksella ei muuteta valvonnan palauttamisperusteita eikä valvonnan toteuttamiseen liittyviä periaatteita. Muutosehdotuksesta ei myöskään koidu suoria taloudellisia vaikutuksia jäsenvaltioille.

Vapaan liikkuvuuden alue on yksi EU:n suurimmista saavutuksista. Tämän vuoksi sisärajavalvonnan palauttamisen tulee olla viimeinen keino tilanteen haltuun saamiseksi. Mikäli valvonta joudutaan kuitenkin palauttamaan, on tärkeää, että jäsenvaltiot velvoitetaan komission ehdotuksen mukaisesti tekemään tiivistä yhteistyötä naapurijäsenmaiden kanssa sisärajavalvonnan haittojen minimoimiseksi.

Tilanteessa, jossa yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka, jäsenvaltio voi uusien säännösten nojalla omalla päätöksellään palauttaa valvonnan sisärajoilleen tai niiden osalle enintään yhden vuoden ajaksi. Tällä hetkellä jäsenmaa voi palauttaa valvonnan omalla päätöksellään enintään kuudeksi kuukaudeksi. Valiokunta pitää ehdotusta nykyistä pidemmästä sisärajavalvonnan enimmäisajasta perusteltuna.

Valvonnan palauttavan jäsenvaltion tulee perustella valvontatarpeensa aiempaa yksityiskohtaisemmin muille jäsenvaltioille ja komissiolle tehtävään ilmoitukseen liitettävällä riskiarviolla. Valiokunta katsoo, että sisärajavalvonnan palauttaminen edellyttää kansallisestikin riskiarvion kaltaisia perusteluja, jotta voidaan vakuuttua toimenpiteen tarpeellisuudesta ja kustannusten hyväksyttävyydestä. Lisäksi rajaliikenteen sujuvuuden varmistaminen edellyttää aina tiivistä yhteistyötä naapurimaiden kanssa. Erityishuomiona valiokunta toteaa, ettei laajasti jaettavaan riskiarvioon voida liittää erityisen arkaluonteista tietoa. Valiokunta ei kuitenkaan näe ongelmia riskiarvion toimittamisessa Frontexille ja Europolille.

Mikäli uhkatilanne jatkuu vuotta pidempään, neuvosto voi kyseisen jäsenvaltion aloitteesta antaa suosituksen valvonnan jatkamisesta. Ehdotuksen mukaan neuvosto voi suosittaa valvonnan jatkamista enintään kuusi kuukautta kerrallaan ja yhteensä enintään kahden vuoden ajan. Suosituksen antamisesta on tarkoitus päättää neuvostossa määräenemmistöllä. Vastaava suositusmekanismi on tällä hetkellä käytössä tilanteissa, joissa valvonnan palauttamisen syynä ovat vakavat puutteet ulkorajavalvonnassa.

Hallintovaliokunta pitää tarpeellisena, että luodaan EU-tason mekanismi, jolla jäsenvaltiolle mahdollistetaan sisärajavalvonnan jatkaminen nykyistä pidempään. Asianmukaista on myös, että jäsenmaa velvoitetaan nykyistä yksityiskohtaisemmin perustelemaan valvontatarpeensa ja samalla tiivistetään jäsenvaltioiden yhteistyötä sisärajavalvonnan haittojen minimoimiseksi.

Valiokunta korostaa, että maahanmuuton saaminen hallintaan on välttämätöntä. Tämä edellyttää muuun CEAS-lainsäädäntökokonaisuuden pikaista voimaan saattamista mukaan lukien tehokkaat toimenpiteet palautuspolitiikan toimeenpanemiseksi. Samalla voidaan muun ohella vähentää painetta sisärajojen valvontaan.

Menettely sisärajavalvonnan palauttamiseksi

Kansallisesta päätöksenteosta säädetään rajavartiolain (578/2005) 15 §:ssä. Schengenin rajasäännöstössä tarkoitetusta rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttää välittömiä toimia, sisäministeriö päättää tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Tarvittavat käytännön valvontatoimenpiteet suoritetaan toimivaltaisten viranomaisten eli Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin toimesta.

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen (PTR) yhteistoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1126/2009) 9 §:n mukaan sisärajojen valvonnan palauttamista koskeva aloite on käsiteltävä valtakunnallisessa PTR-johtoryhmässä ennen asian esittelyä valtioneuvostossa tai sisäministeriössä. Kiireellisessä tapauksessa asia voidaan kuitenkin käsitellä valtakunnallisessa PTR-johtoryhmässä viipymättä sen jälkeen, kun asia on esitelty valtioneuvostossa tai sisäministeriössä. Valtakunnalliseen PTR-johtoryhmään kuuluvat mainitun asetuksen 1 §:n mukaisesti poliisiylijohtaja, Tullin pääjohtaja ja Rajavartiolaitoksen päällikkö sekä heidän määräämänsä muut jäsenet.

Kun jäsenvaltio suunnittelee rajavalvonnan palauttamista sisärajoille tilanteessa, jossa yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa vakava uhka, sen on Schengenin rajasäännöstön 27 artiklan nojalla ilmoitettava asiasta muille jäsenvaltioille ja komissiolle viimeistään neljä viikkoa ennen suunniteltua valvonnan palauttamista tai tätä lyhyemmän ajan kuluessa, jos palauttamisen tarpeen aiheuttaneet olosuhteet ovat käyneet ilmi alle neljä viikkoa ennen suunniteltua palauttamista. Tiedot on myös toimitettava Euroopan parlamentille. Kyseistä mekanismia voidaan käyttää esimerkiksi suurten urheilutapahtuminen tai huippukokousten turvaamiseksi. Jos jäsenvaltio palauttaa rajavalvonnan kiireellisesti rajasäännöstön 28 artiklan perusteella, esimerkiksi terrori-iskun seurauksena, sen on ilmoitettava asiasta samanaikaisesti muille jäsenvaltioille ja komissiolle.

Kun jäsenvaltio ilmoittaa sisärajavalvonnan palauttamisesta, sen tulee liittää palautusilmoitukseen 27 artiklan 1 kohdassa mainitut tiedot muun muassa palauttamisen syystä, kestosta ja kohdentumisesta. Tietojen antamista koskevaan kohtaan komissio esittää lisättäväksi edellä mainitun uuden riskiarvion.

Voimassa olevan rajasäännöstön perusteella komissio tai jokin muu jäsenvaltio voi antaa saamansa rajavalvonnan palautusilmoituksen perusteella lausunnon neuvotteluja varten. Nämä ilmoitukset eivät rajoita jäsenvaltion oikeutta ja velvollisuutta pitää yllä yleistä järjestystä ja suo-

jata sisäistä turvallisuutta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 72 artiklan mukaisesti.

Valvonnan palauttavan jäsenvaltion palautusilmoitukseen liittyvien tietojen johdosta, ja komission tai jonkin muun jäsenvaltion antamasta lausunnosta on kuitenkin neuvoteltava, jotta voidaan järjestää jäsenvaltioiden keskinäistä yhteistyötä ja arvioida toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta. Komissio ehdottaa neuvotteluja koskevan kohdan muuttamista siten, että neuvottelut käydään komission johdolla. Tällä hetkellä rajasäännöstöstä ei ilmene, kenen johdolla neuvottelut tarvittaessa käydään. Lisäksi komissio ehdottaa, että asianmukaiset virastot eli käytännössä Frontex ja Europol osallistuvat neuvotteluihin. Ehdotuksen mukaan valvonnan palauttamista tai jatkamista suunnittelevan jäsenvaltion on otettava neuvottelujen tulokset kaikin tavoin huomioon rajatarkastuksia suorittaessaan. Mekanismi ei kuitenkaan anna komissiolle, muille jäsenvaltioille tai virastoille mahdollisuutta estää valvonnan palauttamista.

Komission muutosehdotus sisältää, kuten edellä lausutusta ilmenee, myös mahdollisuuden pidentää edelleen sisärajoilla tapahtuvaa valvontaa, mikäli sama vakava yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka kestää yli yhden vuoden. Yhteensä enintään kahden vuoden valvonnan pidentämisen edellytyksenä on, että jäsenvaltion alueella on toteutettu kyseisen uhkan torjumiseksi myös sisärajavalvontaa vastaavan tasoisia kansallisia poikkeustoimia. Tällaisessa tapauksessa jäsenvaltio voi ilmoittaa muille jäsenvaltioille ja komissiolle viimeistään kuusi viikkoa ennen 25 artiklasta ilmenevän ajanjakson päättymistä suunnittelevansa uutta pidennystä uuden 27 a artiklan mukaisesti. Tähän ilmoitukseen on liitettävä 27 artiklassa mainitut tiedot muun muassa rajavalvonnan syystä, kestosta ja toimenpiteistä. Komissio ehdottaa, että se antaa asiassa lausunnon ja neuvosto, ottaen asianmukaisesti huomioon komission lausunnon, voi suosittaa, että asianomainen jäsenvaltio päättää edelleen jatkaa rajavalvontaa sisärajoilla.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 22.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2017 vp

jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto