



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 16.9.2011
KOM(2011) 561 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Schengen-alueen hallinnointi – vapaan liikkumisen alue vahvemmaks

1. JOHDANTO

1.1. Alue, jonka sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia

Vapaa liikkuvuus kuuluu Euroopan unionin peruseriaatteisiin, ja mahdollisuus liikkua Euroopan unionin (EU) alueella ilman sisärajoilla tehtäviä rajatarkastuksia on yksi EU:n parhaimmista saavutuksista. Tätä vapautta harjoitetaan ahkerasti. Vuosittain EU:n sisärajat ylitetään yli miljardi kertaa, ja mielipidemittaukset osoittavat, että matkustusvapautta pidetään yhtenä tärkeimmistä EU:n tuomista eduista¹. Lisäksi alue, jonka sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia, on keskeinen edellytys sisämarkkinoiden menestymiselle erityisesti tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden osalta sekä Euroopan jatkuville pyrkimyksille vauhdittaa talouskasvua.

Schengen-alue perustuu Schengenin säännöstönä tunnettuun joukkoon säännöksiä, jotka koskevat tarkastusten poistamista sisärajoilta ja yhteisiä sääntöjä ulkorajoilla tehtäville tarkastuksille. Lisäksi tämä säännöstö käsittää yhteisen viisumipolitiikan, poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön, yhteiset säännöt laittomien maahanmuuttajien palauttamiselle ja yhteisten tietojärjestelmien, kuten Schengenin tietojärjestelmän (SIS), perustamisen.

Vaikka Schengen-yhteistyö on vankalla pohjalla, viimeaikaisen kehityksen myötä on korostunut tarve varmistaa, että heikkouksista Schengen-alueen ulkorajoilla tai ulkopuolisista hallitsemattomista tekijöistä syntyvää kuormitusta pystytään käsittelemään tehokkaasti. Unionin on pystyttävä vastaamaan kaikkiin näihin haasteisiin ja turvattava samalla kansalaisten oikeus vapaaseen liikkuvuuteen.

Komissio muistutti toukokuussa antamassaan maahanmuuttotiedonannossa², että tällaisissa tilanteissa EU:n toimiin perustuva koordinoitu reagointi on tarpeen, ja viittasi siihen, että se saattaa ehdottaa asianmukaista mekanismia ja muita keinoja Schengen-sääntöjen johdonmukaisen soveltamisen ja tulkinnan varmistamiseksi.

Niin ikään 23.–24. kesäkuuta 2011 kokoontunut Eurooppa-neuvosto³ kehotti ottamaan käyttöön mekanismin, jolla Schengen-yhteistyön yleistä toimivuutta uhkaaviin poikkeuksellisiin olosuhteisiin pystytään reagoimaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden periaatetta kuitenkin vaarantamatta. Komissiota kehoitettiin antamaan asiaa koskeva ehdotus syyskuussa 2011.

Komissio vastaa tällä tiedonannolla ja siihen liittyvillä lainsäädäntöehdotuksilla⁴ Eurooppa-neuvoston kehotuksen lisäksi myös oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kesäkuussa esittämään kehotukseen tehostaa Schengen-yhteistyön poliittista ohjausta⁵ sekä Euroopan parlamentin heinäkuussa antamaan päätöslauselmaan⁶, jossa vaaditaan uuden Schengen-mekanismin keskittämistä parantamaan liikkumisvapauden toteutumista ja lujittamaan EU:n toteuttaman Schengen-alueen hallinnointia.

¹ Eurobarometri-tutkimus yleisestä mielipiteestä Euroopan unionissa, kevät 2011, s. 31-32.

² KOM(2011) 248, 4.5.2011.

³ EUCO 23/11, 24.6.2011.

⁴ KOM(2011) 559 ja KOM(2011) 560.

⁵ 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395].

⁶ P7_TA(2011)0336.

EU:n kansalaiset odottavat voivansa käyttää oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja matkustaa vapaasti turvallisessa ja sisärajaattomassa Euroopassa, eikä rikollisuuden, terrorismin tai muiden uhkien saisi antaa vaarantaa tämän odotuksen toteutumista. Samalla unionin ja jäsenvaltioiden on kyettävä reagoimaan nopeasti ja tehokkaasti yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuviin vakaviin uhkiin. Komissio pyrkii varmistamaan tällä kattavalla ja toisiinsa liittyviä toimia sisältävällä paketilla koordinoitua ja EU:n toimiin perustuvan ratkaisun, jolla turvataan unionin oikeuden perusperiaatteet ja erityisesti oikeus vapaaseen liikkuvuuteen. Lisäksi ratkaisun myötä olisi mahdollista ottaa huomioon Euroopan edut Schengen-alueen turvaamisessa ja rajoittaa yksipuolisia kansallisia aloitteita, jotka eivät yksinään voi olla tehokas ratkaisu yhteisiin uhkiin reagoimiseksi. Toimenpidepakettien keskeinen ja välttämätön osa on sen varmistaminen, että rajatarkastusten poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päätetään yhteisömenetelmällä ja ottaen huomioon komission yleinen vastuuvelvollisuus Euroopan parlamenttia kohtaan.

2. SCHENGEN-ALUEEN HALLINNOINNIN VAHVISTAMINEN

Kansalaisten vapaa liikkuminen alueella, jonka sisärajoilla tehtävistä tarkastuksista on luovuttu, perustuu vastavuoroiseen luottamukseen jokaisen Schengen-alueeseen osallistuvan jäsenvaltion kykyyn ja valmiuteen käyttää Schengenin säännöstöön kuuluvia lainsäädännöllisiä välineitä.

Jäsenvaltioiden tukemiseksi Euroopan unioni on jo ottanut käyttöön välineitä, jotka auttavat niitä täyttämään velvoitteensa ja reagoimaan Schengen-aluetta mahdollisesti uhkaaviin kriittisiin olosuhteisiin. Jäsenvaltiot voivat esimerkiksi hakea komissiolta taloudellista ja käytännön tukea EU:n rahastoista, ja Frontex voi järjestää yhteisiä operaatioita tai lähettää paikalle nopeita rajainterventoryhmiä. Jäsenvaltiot voivat myös pyytää lisäapua muilta jäsenvaltioilta, Europolilta tai Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta. Lisätietoja tällaisista toimista on liitteessä 1.

Lisäksi, kuten komissio toteaa toukokuussa antamassaan maahanmuuttotiedonannossa⁷, se jatkaa ohjeiden laatimista yhdessä jäsenvaltioiden kanssa Schengen-sääntöjen johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi. Prosessi käynnistettiin heinäkuussa 2011 asiantuntijoiden kokouksella. Asiantuntijoiden on tarkoitus kartoittaa heikkouksia ja määrittää aloja, joilla Schengenin säännöstöä saattaisi olla tarpeen selventää lisää, kuten matkustusasiakirjojen ja oleskelulupien myöntämisen osalta.

Pelkästään nämä välineet eivät kuitenkaan riitä varmistamaan, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat Schengenin säännöstöä johdonmukaisesti. Tämä voidaan tarkistaa Schengen-arvioinnilla, jolla valvotaan Schengenin säännösten soveltamista ja annetaan mahdollisia heikkouksia koskevia suosituksia. Nykyisellä hallitustenväliseen vertaisarviointiin nojaavalla lähestymistavalla ei voida tehokkaasti puuttua kaikkiin heikkouksiin. Tästä syystä komissio ehdotti viime vuonna lähestymistapaa, jossa toimitaan EU:n johdolla⁸.

Keskeistä uudessa lähestymistavassa on komission johtamien ryhmien mahdollisuus tehdä ennalta ilmoitettuja arviointikäyntejä tai yllätyskäyntejä tiettyyn jäsenvaltioon arvioidakseen Schengenin säännösten soveltamista. Kyseiset ryhmät koostuvat muiden jäsenvaltioiden ja Frontexin asiantuntijoista. Kustakin käynnistä laadittaisiin kertomus, jossa määritellään

⁷ KOM(2011) 248.

⁸ KOM(2010) 624, 16.11.2010.

mahdolliset heikkoudet, annetaan selkeitä suosituksia korjaaviksi toimiksi ja asetetaan määräajat suositusten toteuttamiselle. Tämän jälkeen arvioinnin kohteena oleva jäsenvaltio laatisi toimintasuunnitelman sen selvittämiseksi, mihin toimiin se ryhtyy näiden suositusten johdosta. Tarkastuksiin, joilla valvotaan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa EU:n tasolla, saattaisi sisältyä uusintakäyntejä.

Näillä muutoksilla parannetaan arviointi- ja valvontajärjestelmää, mutta niillä ei puututa tilanteisiin, joissa nämä toimet, silloinkin kun ne on yhdistetty liitteessä 1 kuvattuihin toimiin, eivät riitä korjaamaan asianomaisen jäsenvaltion heikkouksia Schengenin säännösten täytäntöönpanossa ja erityisesti sen ulkorajojen valvonnassa.

Näin ollen tapauksissa, joissa tilanne ei korjaannu EU:n tai kansallisen tason toimilla, tarkastusten palauttaminen saattaa olla tarpeen sen jäsenvaltion vastaisilla sisärajoilla, jossa vallitseva tilanne muodostaa vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle unionin tai jäsenvaltion tasolla. Tällaiseen toimeen ryhdytään ainoastaan viimeisenä keinona ja ainoastaan siinä määrin ja sellaiseksi ajaksi, joka on tarpeen poikkeuksellisista olosuhteista johtuvien kielteisten vaikutusten lieventämiseksi oikeasuhteisesti. Tällaisen mahdollisuuden lisääminen Schengen-alueen hallinnointijärjestelmään olisi myös ennaltaehkäisevä toimenpide, jolla on varoittava vaikutus.

Tästä syystä komissio muuttaa ehdotustaan vuodelta 2010 tilanteeseen reagoimiseksi.

3. POIKKEUKSELLISET OLOSUHTEET, JOTKA SAATTAVAT JOHTAA SISÄRAJOILLA TEHTÄVIEN TARKASTUSTEN PALAUTTAMISEEN VIIMEISENÄ KEINONA

Miten sisärajoilla tehtävien tarkastusten palauttaminen nykyisin toimii

Schengenin rajasäännösten⁹ perusteella jäsenvaltio voi poikkeuksellisissa olosuhteissa palauttaa väliaikaisesti rajatarkastukset sisärajoilleen, kun ”niiden yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu vakava uhka”. Jos rajatarkastukset palautetaan ennakoitavissa olevan uhan takia, kyseisen jäsenvaltion on ilmoitettava tästä ”mahdollisimman pian” muille jäsenvaltioille ja komissiolle, ja sen on annettava niille myös kaikki olennaiset tiedot palauttamisen laajuudesta ja kestosta sekä palauttamisen perusteluista. Komissio voi antaa ilmoituksesta lausunnon, mikä saattaa johtaa jäsenvaltioiden ja komission välisiin kuulemisiin. Kiireellisissä tapauksissa tarkastusten palauttaminen saattaa tulla voimaan heti.

Komissio ilmoitti lokakuussa 2010 antamassaan kertomuksessa¹⁰, että tätä mahdollisuutta sisärajatarkastusten palauttamiseen on käytetty 22 kertaa sen jälkeen, kun rajasäännöstö tuli voimaan lokakuussa 2006. Komission kertomuksen julkaisemisen jälkeen jäsenvaltiot ovat palauttaneet rajatarkastukset vielä neljä kertaa, ja viimeksi näin tekivät Norja ja Ruotsi Norjassa tapahtuneen terroriteon johdosta. Useimmissa tapauksissa rajatarkastusten palauttamista on kuitenkin käytetty sen takia, että poliisiviranomaiset pystyvät hallitsemaan suuriin urheilutapahtumiin, poliittisiin mielenosoituksiin tai korkean tason poliittisiin tapahtumiin liittyviä turvallisuusvaikutuksia. Yksipuolinen rajatarkastusten palauttaminen ei ole koskaan kestänyt yli 30 päivää, vaan yleensä paljon lyhyemmän aikaa.

⁹ EUVL L 105, 13.4.2006, s. 1.

¹⁰ KOM(2010) 554.

Tiedot, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava toisille jäsenvaltioille ja komissiolle, eivät kuitenkaan useinkaan saavu riittävän ajoissa tai ne eivät ole riittävän yksityiskohtaisia, jotta komission olisi mielekäästä antaa ilmoitusta koskeva lausunto.

Euroopan unionin tasoisen mekanismin tarve

Koska vapaa liikkuvuus sisärajattomalla alueella on Euroopan unionin olennaisimpia saavutuksia, jonka tuomista hyödyistä kaikki tällä alueella elävät ihmiset pääsevät osallisiksi, pääsääntöisesti asiaa koskevat päätökset olisi tehtävä pikemminkin unionin tasolla kuin jäsenvaltioiden yksipuolisina päätöksinä.

Koordinoitu ja EU:n toimiin perustuva ratkaisu mahdollistaisi kaikkien Euroopan etujen ottamisen huomioon. Tällainen ratkaisu koskisi sekä sellaisia tilanteita, joissa jäsenvaltioon kohdistuu vakava, lyhytaikainen ja suureksi osin paikallinen uhka yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle, että laajempia ja pitkäaikaisempia vaikutuksia sisältäviä tilanteita. Kummassakin tapauksessa koordinoitu EU:n tason ratkaisu on perusteltu, koska kaikki rajatarkastusten palauttamista koskevat päätökset – myös rajoitetun ajan ja rajatulla maantieteellisellä alueella sovellettavat päätökset – aiheuttavat väistämättä inhimillisiä ja taloudellisia vaikutuksia, jotka ulottuvat toimiin ryhtyvän jäsenvaltion ulkopuolelle. Koordinoitu EU:n toimiin perustuva lähestymistapa on vielä enemmän tarpeen silloin, kun osuuteen ulkorajasta kohdistuu odottamattomia ja kovia paineita tai kun jäsenvaltio on jatkuvasti epäonnistunut oman ulkorajaosuutensa valvonnassa.

Rajavalvonta olisi palautettava vain viimeisenä keinona tällaisissa olosuhteissa ja vasta sen jälkeen, kun muut toimet on toteutettu tilanteen vakiinnuttamiseksi kyseisellä ulkorajan osuudella joko EU:n tasolla, solidaarisuuden hengessä, ja/tai kansallisella tasolla, niin että yhteisiä sääntöjä voidaan noudattaa paremmin.

Ehdotettu EU:n toimiin perustuva vahvistettu lähestymistapa sisärajoilla tehtävien tarkastusten poikkeukselliseen palauttamiseen

Vakava uhka yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle on edelleen ainoa peruste sisärajoilla tehtävien tarkastusten palauttamiselle. Tiukkoja perusteita, joilla säännellään harvinaista poikkeamista sisärajattomasta alueesta, ei höllennetä, vaan niitä on tarkoitus soveltaa kaikkiin tilanteisiin, joissa tällaista toimea harkitaan. Tämä koskee sekä tärkeitä urheilutapahtumia ja korkean tason poliittisia tapahtumia että sellaisia välittömiä toimia vaativia terroristien ja muiden rikollisten hyökkäyksiä kuin Norjassa hiljattain tapahtunut hirvittävä teko.

Kielteiset vaikutukset, jotka johtuvat joko jonkin jäsenvaltion jatkuvasta epäonnistumisesta oman EU:n ulkorajaosuutensa suojelussa tai äkillisestä ja odottamattomasta kolmansien maiden kansalaisten virtaamisesta jollekin kyseisen rajan osuudelle, voidaan tietyissä olosuhteissa katsoa muodostavan tällaisen vakavan uhan. Liitteessä 2 esitetään yhteenveto pääasiallisista poikkeustilanteista, joissa tarkastusten palauttamista saatetaan harkita.

Pääsääntö EU:n toimiin perustuvassa vahvistetussa lähestymistavassa olisi, että komissio antaisi kaikki sisärajatarkastusten palauttamista koskevat päätökset täytäntöönpanosäädöksenä, johon asianomaiset jäsenvaltiot osallistuisivat asiaankuuluvasti. Euroopan parlamentille ilmoitettaisiin asianmukaisesti tällaisista toimista. Päätöksellä määriteltäisiin tarkastusten palauttamisen laajuus ja kesto. Päätöksen voimassaolojakso olisi enintään 30 päivää, ja se voitaisiin uusia. Enimmäiskesto olisi kuusi kuukautta. Kuuden

kuukauden rajaa ei poikkeuksellisesti sovellettaisi silloin, kun sisärajatarkastusten palauttaminen johtuu Schengen-arvioinnissa havaitusta kielteisestä tiedosta, jonka mukaan jäsenvaltio on jatkuvasti epäonnistunut oman EU:n ulkorajaosuutensa asianmukaisessa suojelussa.

Kiireellisissä tilanteissa jäsenvaltiot voisivat kuitenkin ryhtyä yksipuolisiin toimiin sisärajatarkastusten palauttamiseksi, mutta vain rajatun (viiden päivän) jakson ajaksi. Tätä pidemmistä jaksoista olisi päätettävä EU:n uuden täytäntöönpanosäädöksiä koskevan menettelyn mukaisesti.

Päätettäessä rajatarkastusten väliaikaisesta palauttamisesta asiaa koskevaa pyyntöä tai aloitetta on arvioitava tarkastelemalla tarvetta tällaisen toimenpiteen käyttämiseen lievittämään uhkaa yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle unionin tai jäsenvaltion tasolla. Niin ikään on arvioitava toimen oikeasuhteisuutta kyseiseen uhkaan nähden. Tämän arvion on perustuttava yhden tai useamman asianomaisen jäsenvaltion toimittamiin yksityiskohtaisiin tietoihin tai muihin olennaisiin tietoihin. Arvion tekemisessä on erityisesti otettava huomioon seuraavat näkökohdat:

- yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen unionin tai jäsenvaltion tasolla kohdistuvan uhan todennäköinen vaikutus, mukaan lukien järjestäytyneen rikollisuuden tai terroristitoiminnan aiheuttamat uhat
- kansallisella ja/tai EU:n tasolla käytettyjen tai käytettävissä olevien teknisten ja rahallisten tukitoimien saatavuus, mukaan lukien tuki unionin elimiltä, kuten Frontexilta ja Europolilta, sekä se, missä määrin tällaisilla toimilla todennäköisesti pystytään reagoimaan asianmukaisesti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen unionin tai jäsenvaltion tasolla kohdistuvaan uhkaan
- arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten annetun asetuksen mukaisesti Schengen-arvioinneilla havaittujen ulkorajojen valvontaan ja palauttamismenettelyihin liittyvien vakavien puutteiden nykyinen ja todennäköinen tuleva vaikutus
- tällaisen toimen todennäköinen vaikutus vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jonka sisärajoilla ei tehdä tarkastuksia

Sisärajatarkastusten palauttaminen on selkeästi vasta viimeisenä keinona käytettävä toimi, jota voidaan harkita vasta kun on osoittautunut, että millään muulla keinolla ei voida tehokkaasti lievittää havaittua vakavaa uhkaa.

On syytä korostaa, että kun sisärajatarkastukset on palautettu, asianomaista jäsenvaltiota sitoo edelleen velvollisuus taata henkilöiden vapaa liikkuvuus perussopimusten, Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella annetun direktiivin 2004/38/EY mukaisesti. Siinäkin tapauksessa, että rajatarkastukset on väliaikaisesti palautettu sisärajoille, unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat tulla toisen jäsenvaltion alueelle esittämällä pelkän voimassa olevan passin tai henkilökortin. Kaikki unionin kansalaiseen ja tämän perheenjäseniin sovellettavat menettelylliset takeet pysyvät voimassa. Schengen-alueella laillisesti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset voivat myös jatkaa matkustamista matkustusasiakirjansa tai tarvittaessa voimassa olevan viisuminsa tai oleskelulupansa perusteella.

4. SCHENGEN-ALUEEN HALLINNOINTIIN KOHDISTUVA EU:N VALVONTA

Koska sisärajaattomalla alueella asuville tai sinne matkustaville tällainen alue edustaa yhtä Euroopan unionin arvostetuimmista vapauksista, EU:n toimielinten olisi turvattava kyseinen vapaus vaarantamatta jäsenvaltioiden ja EU:n kykyä käsitellä tehokkaasti yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvia vakavia uhkia. On tärkeää ylläpitää jatkuvaa vuoropuhelua pääasiallisten poliittisten sidosryhmien kanssa Schengen-alueen toiminnasta ja sen kohtaamista haasteista. Vahvistettu Schengen-arviointeihin ja EU:n toimiin perustuva mekanismi poikkeuksellisiin uhkiin reagoimiseksi muodostavat yhdessä lainsäädännölliset välineet, joilla Schengen-alueen tehokkuutta ja sen toiminnan avoimuutta parannetaan.

Vastuullisuutta ja demokraattista valvontaa parannetaan paitsi lainsäädännöllisillä välineillä myös siten, että Euroopan parlamentille raportoidaan säännöllisesti Schengen-arviointien perusteella tehtyjen seurantakäyntien tuloksista ja tiedotetaan kaikista toteutetuista toimista, jotka saattaisivat mahdollisesti johtaa rajatarkastusten palauttamiseen. Lisäksi komissio esittää Euroopan unionin toimielimille kerran kahdessa vuodessa yleiskatsauksen Schengen-alueen toiminnasta. Tämä muodostaa pohjan Euroopan parlamentissa ja neuvostossa käytävälle säännölliselle keskustelulle ja auttaa lujittamaan poliittista ohjausta ja yhteistyötä Schengen-alueella.

Komissio tutkii myös tapoja lisätä yleistä tietoisuutta Schengen-alueen toiminnasta esimerkiksi siten, että varmistetaan asianmukainen tiedotus rajatarkastusten väliaikaista palauttamista koskevasta poikkeuksellisesta päätöksestä.

5. PÄÄTELMÄT

Schengen-alueella on erittäin suuri merkitys kaikille Euroopan asukkaille. Komissio ehdottaa Schengenin säännösten vahvistamista hallinnointijärjestelmällä, jolla pystytään reagoimaan tehokkaasti, oikea-aikaisesti ja koordinoitusti koko EU:n tasolla sellaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin ja haasteisiin, jotka saattaisivat vaarantaa Schengen-alueen yleisen toimivuuden. Komissio ehdottaa myös säännöllisemmän ja jäsennellymmän Schengen-alueen toimintaa koskevan poliittisen vuoropuhelun käynnistämistä EU:n toimielinten välillä.

EU:N TOIMET JÄSENVALTIOIDEN AUTTAMISEKSI NIIDEN ULKORAJOJEN VALVONNASSA

Jäsenvaltio voi pyytää taloudellista tai käytännön apua ulkorajallaan esiintyvään kriisitilanteeseen tai puutteeseen reagoimiseksi seuraavista lähteistä:

Frontexin tuki

Frontex on EU:n virasto, jolle on annettu tehtäväksi tukea jäsenvaltioita niiden ulkorajojen valvonnassa. Frontexin käyttöön asetettiin lisää varoja sen jälkeen, kun sitä sääntelevää asetusta äskettäin tarkistettiin ja sen myötä viraston tehtävää laajennettiin. Nämä varat parantavat Frontexin valmiuksia auttaa jäsenvaltioita, joilla on erityisiä haasteita ulkorajojensa valvonnassa tai joilla on vaikeuksia käsitellä sen seurauksia, että maahan on virrannut paljon maahanmuuttajia lyhyen ajan sisällä.

Käytännön apuun kuuluvat yhteiset operaatiot, joiden tarkoitus voi esimerkiksi olla ulkorajalla partiointi kaikkien jäsenvaltioiden yhteisen edun nimissä. Esimerkkinä tästä on helmikuussa 2011 käynnistetty, Euroopan rannikkovartioverkoston puitteissa eteläisellä Välimerellä toteutettava yhteinen merioperaatio Hermes. Tämän meneillään olevan operaation ensisijainen tavoite on hallita Pohjois-Afrikasta Italiaan ja Maltaan suuntautuvia maahanmuuttovirtoja. Toinen esimerkki yhteisestä operaatiosta on niin ikään meneillään oleva Poseidon Kreikan ja Turkin maa- ja merirajalla.

Frontex voi jäsenvaltion pyynnöstä antaa apua myös nopeiden rajainterventoryhmien muodossa. Tällaisia ryhmiä käytettiin Kreikan ja Turkin maarajalla marraskuusta 2010 maaliskuuhun 2011. Nopeat rajainterventoryhmät muodostuvat usean EU:n jäsenvaltion rajavartijoista, jotka toimivat vastaanottavan jäsenvaltion operatiivisella johdolla. Frontex-asetuksen tarkistamisen jälkeen mahdollisuuksia avun saamiseen Frontexista on rationalisoitu ja parannettu mahdollisuudella pyytää Euroopan rajavartijaryhmien käyttöönottoa.

Frontex voi myös avustaa jäsenvaltiota valmiuksien kehittämisessä, jotta kyseinen valtio voi vahvistaa rajavalvontaa koskevia teknisiä ja henkilöresursseja koskevia valmiuksiaan tai jotta se täyttäisi muita Schengenin säännöstöön perustavia velvoitteita esimerkiksi laittomien siirtolaisten palauttamisen osalta. Frontex on esimerkiksi tarjonnut tällaista apua Kreikalle, jotta sen valmiudet laittomien maahanmuuttajien palauttamiseksi vahvistuisivat.

EU-rahoitus

Euroopan ulkorajarahasto takaa Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisen taloudellisen yhteisvastuullisuuden rajojen valvonnassa. Myös muut muuttoliikkeeseen liittyvät EU:n rahastot, erityisesti Euroopan palauttamisrahasto, Euroopan pakolaisrahasto ja Euroopan kotouttamisrahasto, myöntävät rahoitusta, joka voi auttaa jäsenvaltioita suoraan tai epäsuoraan käsittelemään siirtolaisvirtoja. Varoja myönnetään vuosittain kansallisella tasolla järjestettäviin toimiin (kansallisista määrärahoista), useassa eri jäsenvaltiossa järjestettäviin toimiin (yhteisön toimet) tai hätäapuna. Tämä rahoitus on komission hallinnoimaa. Esimerkiksi Italialle on vuonna 2011 myönnetty Euroopan ulkorajarahastosta (ja Euroopan palauttamisrahastosta) hätärahoitusta, jolla sitä autetaan ainakin osittain käsittelemään tänä vuonna Pohjois-Afrikasta tulleiden suurten siirtolaisvirtojen seurauksia. Muutaman viime vuoden aikana myös Kreikka, Malta, Espanja ja Italia ovat saaneet Euroopan ulkorajarahaston erityistoimista tukea ulkorajojensa heikkouksien käsittelyyn.

Muuttoliikettä, liikkuvuutta ja turvallisuutta koskevasta vuoropuhelusta eteläisen Välimeren maiden kanssa antamassaan tiedonannossa komissio otti kannan, jonka mukaan vakaa rajavalvonta on mahdollista ainoastaan, jos EU:n taloudellisia varoja otetaan käyttöön riittävästi. Lisäksi komissio ehdotti Eurooppa 2020 -strategiaa tukevaa talousarviota koskevassa tiedonannossaan, että rahoitusta sisäasioihin liittyville politiikoille lisätään erittäin merkittävästi. Rahoituksen kokonaismäärä nostettaisiin noin 8,2 miljardiin euroon kaudella 2014–2020, jotta siirtolaisuuskysymyksiin reagoidaan asianmukaisesti ja oikea-aikaisesti.

Muut tukitoimet

Asianomaisen jäsenvaltion olosuhteista riippuen ja erityisesti silloin, jos kyseiseen valtioon on saapunut suuri määrä turvapaikanhakijoita, saattaa olla tarpeen pyytää apua Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta. Apua voi pyytää esimerkiksi turvapaikka-asioiden tukiryhmiltä, jotka antavat muun muassa turvapaikanhakijoiden vastaanottamista ja hakemusten käsittelyä koskevaa teknistä neuvontaa. Kreikka on saanut viime kuukausina Euroopan turvapaikka-asioiden tukivirastolta tällaista apua valmiuksien kehittämiseen, jotta se voisi vahvistaa turvapaikkajärjestelmänsä tärkeimpiä tekijöitä.

Vastaavasti tapauksissa, joissa jäsenvaltion kohtaamissa haasteissa on rikollinen ulottuvuus, apua saattaa olla tarpeen hakea Europolilta. Jos esimerkiksi rikollisverkostot osallistuvat maahanmuuttajien salakuljettamiseen tai ihmiskauppaan, Europol saattaa voida auttaa laatimaan ja toteuttamaan tehokkaita toimia tällaisia verkostoja vastaan. Europol on auttanut Italiaa viime kuukausina tekemällä riskinarviointeja siitä, missä määrin rikollis- tai terroristijärjestöt voisivat hyödyntää alueen epävakasta poliittista tilannetta. Se on myös antanut Italialle apua paikan päällä Lampedusassa varmistamalla reaaliaikaisen pääsyn rikollisia koskeviin tietokantoihin ja auttamalla tietojen keräämisessä.

Jossakin olosuhteissa yksi tai useampi jäsenvaltio saattaa pystyä tarjoamaan tilapäistä apua vaikeuksissa olevalle jäsenvaltiolle. Näin on erityisesti silloin, kun toisessa jäsenvaltiossa oleva kriisitilanne vaikuttaa suoraan avustavaan jäsenvaltioon esimerkiksi siksi, että kyse on naapurivaltiosta, tai jos kyseisellä valtiolla on erityisiä valmiuksia tai asiantuntemusta, joka saattaa auttaa vaikeuksissa olevaa jäsenvaltiota.

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa

EU ja sen erillisvirastot voivat eri tavoin tehdä yhteistyötä ja luoda vuoropuhelua alkuperä- tai kauttakulkumaana olevien kolmansien maiden kanssa rajavalvonnan vahvistamiseksi ja unioniin suuntautuvan laittoman siirtolaisvirran pysäyttämiseksi. Tällainen apu voidaan antaa kyseiselle kolmannelle maalle esimerkiksi taloudellisena tai aineellisenä tukena, joka auttaa kyseistä maata humanitaarisen kriisin käsittelyssä. Jäsenvaltioille kolmannen maan kautta annettavassa avussa voi olla kysymys keskustelusta, joka koskee kyseisestä kolmannelle maasta tulevien laittomien siirtolaisten takaisinottoa, tai se voi koostua muuttovirtojen hallintaa koskevan teknisen avun antamisesta tai alueellisen suojeleohjelman täytäntöönpanemisesta.

PÄÄASIAALLISET POIKKEUSTILANTEET, JOISSA SISÄRAJATARKASTUSTEN VÄLIAIKAISTA PALAUTTAMISTA VOIDAAN HARKITA

Seuraavassa havainnollistetaan, kuinka järjestelmä rajatarkastusten poikkeukselliseksi ja väliaikaiseksi palauttamiseksi sisärajoille toimisi käytännössä. Kuvaus, joka ei ole tyhjentävä, koskee pääasiallisia tilanteita, joissa tällaisia toimia saatetaan harkita, ja lisäksi mainitaan menettelyt, joihin kussakin tilanteessa ryhdyttäisiin.

Lyhytaikaisesti ja suureksi osin paikallisesti vaikuttavat ennakoitavat tapahtumat

Kun tapahtuma, joka antaa aiheutta sisärajoilla tehtävien tarkastusten palauttamiseen, on ennakoitavissa, jäsenvaltio ilmoittaa siitä komissiolle ja muille jäsenvaltioille ainakin kuusi viikkoa etukäteen ja toimittaa niille kaikki olennaiset tiedot palauttamisen perusteluista sekä sen laajuudesta ja kestosta. Jos kyseinen tapahtuma on ennakoitavissa alle kuusi viikkoa ennen kuin tarkastusten palauttamista koskeviin toimenpiteisiin on ryhdyttävä, tapahtumasta olisi ilmoitettava niin pian kuin mahdollista. Tätä seuraisi täytäntöönpanosäädöksenä annettu komission päätös, joka annetaan tarkastelumenettelyllä, jossa suunniteltujen toimien tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus arvioidaan (yleisistä säännöistä ja periaatteista, joiden mukaisesti jäsenvaltiot valvovat komission täytäntöönpanovallan käyttöä 16 päivänä helmikuuta 2011 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 182/2011¹¹).

Kokemus on osoittanut, että useimmiten sisärajatarkastusten palauttamista koskevat päätökset tehdään tällaisissa tilanteissa. Kyse on tällöin esimerkiksi suurista urheilutapahtumista, poliittisista mielenosoituksista tai korkean tason poliittisista tapahtumista.

Kiireelliset ja ennakoimattomat lyhytaikaiset tapahtumat

Tietyt tapahtumat, jotka antavat aiheutta ryhtyä voimakkaisiin lyhytaikaisiin toimiin, kuten sisärajatarkastusten mahdolliseen palauttamiseen rajatuksi ajaksi turvallisuuden tai muun ratkaisevan tärkeän yleisen edun turvaamiseksi, ovat luonteeltaan ennakoimattomia. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi terroristihyökkäykset tai muut vakavat rikolliset teot, joiden yhteydessä on tarpeen ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimiin sen varmistamiseksi, että syylliset pidätetään viipymättä.

Tällaisissa tapauksissa jäsenvaltiot voivat välittömästi palauttaa tarkastukset sisärajoilleen enintään viiden päivän ajaksi. Jos ne haluavat jatkaa tätä aikaa, niiden on tiedotettava tästä komissiolle ja jäsenvaltioille asianmukaisesti. Tällaisesta pidentämisestä voidaan päättää viipymättä edellä mainitun asetuksen (EU) N:o 182/2011 8 artiklassa tarkoitetulla erityisellä kiireellisiin tapauksiin sovellettavalla menettelyllä.

Jatkuvat puutteet unionin ulkorajan hallinnassa

Tietyissä olosuhteissa saattaa olla tarpeen palauttaa poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti joitakin tarkastuksia sisärajoille, jotta lievennetään sen kielteisiä seurauksia, että jokin jäsenvaltio on epäonnistunut oman EU:n ulkorajaosuutensa suojelussa. Tähän kuitenkin ryhdytään vasta viimeisenä keinona ja kun muut keinot on jo käytetty.

¹¹ EUVL L 55, 28.2.2011, s. 13.

Rajavalvonnan puutteet määritettäisiin Schengen-arvioinnin osana laadittavassa raportissa, joka sisältäisi suosituksia siitä, miten puutteita korjattaisiin. Asianomaista jäsenvaltiota vaadittaisiin laatimaan suositusten täyttämistä koskeva toimintasuunnitelma, jonka täytäntöönpanoa komissio valvoisi. Tiettyjen heikkouksien korjaamiseksi komissio voisi kehottaa asianomaista jäsenvaltiota ryhtymään erityisiin toimenpiteisiin, kuten avun pyytäminen Frontexilta tai tietyn rajanylityskohdan sulkeminen tietyksi ajaksi. Jos kuitenkin nämä toimet osoittautuvat tehottomiksi puutteiden korjaamisessa ja jos kyseiset puutteet muodostavat vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle unionin tai jäsenvaltion tasolla, komissio voi päättää sisärajatarkastusten väliaikaisesta palauttamisesta. Ennen kuin näin vakava päätös tehdään, komissio ottaisi täysimääräisesti huomioon toimen tarpeellisuuden ja oikeasuhteisuuden sekä arvioi sen todennäköisiä vaikutuksia henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen Schengen-alueella.

Lyhyellä tai pitkällä aikavälillä mahdollisesti laajasti vaikuttavat tapahtumat

Saattaa esiintyä tilanteita, joissa suuri määrä kolmannen maan kansalaisia ylittää yhden tai useamman jäsenvaltion rajat. Tämä saattaa johtaa siihen, että jäsenvaltiosta toiseen liikkuu ennakoimattomasti suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia, jotka oleskelevat laittomasti toisten jäsenvaltioiden alueella. Tällaisessa tilanteessa voidaan harkita sisärajojen tarkastusten palauttamista viimeisenä keinona ja ainoastaan, jos olosuhteet muodostavat vakavan uhan yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle unionin tai jäsenvaltion tasolla. Jäsenvaltio, joka haluaa palauttaa sisärajojen tarkastukset tällaisissa olosuhteissa, voisi pyytää sitä komissiolta siten, kuin ennakoitavia tapahtumia koskevassa kuvauksessa selitetään. Ennen kuin komissio tekee tällaisen päätöksen, sen olisi kuultava asianomaisia jäsenvaltioita ja sidosryhmiä ja oltava vakuuttunut siitä, että kyseessä on *ainoa* todennäköisesti tehokas keino harkittuaan ensin kaikkia muita keinoja, liitteessä 1 kuvatut keinot mukaan lukien.

Joissakin olosuhteissa se, että suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia ylittää ulkorajat, saattaa oikeuttaa joidenkin sisärajatarkastusten välittömään palauttamiseen tietyksi ajaksi sen varmistamiseksi, että voidaan viipymättä ryhtyä tarvittaviin toimiin yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden säilyttämiseksi unionin tai jäsenvaltion tasolla. Tällaisissa olosuhteissa jäsenvaltio voisi palauttaa tarkastukset sisärajoiille enintään viiden päivän ajaksi siten, kuin kuvataan edellä ennakoimattomien tapausten yhteydessä. Jos jäsenvaltio haluaa jatkaa rajatarkastusten palauttamista yli tämän ajan, sen on ilmoitettava tästä komissiolle ja jäsenvaltioille, ja menettelyn jatkamisesta voidaan päättää unionin tasolla asetuksen (EU) N:o 182/2011 8 artiklassa vahvistetulla erityisellä kiireellisiin tapauksiin sovellettavalla menettelyllä.

Palauttamalla tietyt kohdennetut tarkastukset valituille sisärajaille voidaan varmistaa, että kolmansien maiden kansalaiset, jotka on tavattu oleskelemasta maassa laittomasti, pidätetään ja palautetaan, mieluiten vapaaehtoisesti, direktiivin 2008/115/EY (palauttamisdirektiivi) mukaisesti joko suoraan alkuperämaahan tai jäsenvaltioon, joiden kautta he ovat tulleet maahan, jos palauttaminen on mahdollista kahdenvälisen takaisinottosopimuksen perusteella. Näin voisi myös olla mahdollista puuttua rikollisverkkojen toimintaan erityisesti tilanteissa, joissa katsotaan, että suuri määrä siirtolaisia on todennäköisesti johtunut järjestäytyneen salakuljetuksen tai ihmiskaupan uhriksi unionin sisällä tai kyseiset henkilöt ovat itse olleet osallisina rikollisessa toiminnassa.