EUROOPAN
KOMISSIO

Strasbourg 15.12.2015
COM(2015) 670 final

2015/0307 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Ehdotus sisältää kohdennettuja muutoksia henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15 päivänä maaliskuuta 2006 annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 562/2006. Muutosten tarkoituksena on lisätä turvallisuutta alueella, jolla ei suoriteta sisärajavalvontaa. Ehdotus on vastaus neuvoston 9. ja 20. marraskuuta hyväksymiin päätelmiin, joissa neuvosto kehotti komissiota ”esittämään Schengenin rajasäännöstön kohdennetusta tarkistamisesta ehdotuksen, jossa esitetään EU:n kansalaisiin kohdistuvia systemaattisia rajatarkastuksia, mukaan lukien biometristen tietojen todentaminen, käyttämällä asiaankuuluvia tietokantoja Schengen-alueen ulkorajoilla ja hyödyntäen teknisiä ratkaisuja maksimaalisesti, jotta liikkuminen pysyy sujuvana”.

Ehdotuksen tarkoituksena on velvoittaa jäsenvaltiot järjestelmällisesti kohdistamaan unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviin, ulkorajan ylittäviin henkilöihin (eli EU:n kansalaisiin ja heidän perheenjäseniinsä, jotka eivät ole EU:n kansalaisia) tarkastuksia, joissa käytetään kadonneita ja varastettuja asiakirjoja koskevia tietokantoja ja varmistetaan, että kyseiset henkilöt eivät uhkaa yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta. Tätä velvoitetta sovelletaan kaikilla ulkorajoilla (ilma-, meri- ja maarajoilla sekä maahantulon että maastalähdön yhteydessä). Jos järjestelmällinen tietokantahakujen tekeminen kaikista unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvista henkilöistä voisi vaikuttaa suhteettomassa määrin liikennevirtoihin rajalla, jäsenvaltiot voivat tehdä tietokantatarkastukset kohdennetusti edellyttäen, että riskinarviointi osoittaa, että tämä ei aiheuta jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansainvälisiin suhteisiin liittyvää vaaraa tai uhkaa kansanterveydelle.

Jäsenvaltioilla on velvollisuus maahantulon yhteydessä tarkastaa järjestelmällisesti kolmansien maiden kansalaisten tiedot kaikista tietokannoista, mutta nykyisten säännösten mukaan maastalähdön yhteydessä ei tehdä järjestelmällisesti tarkastuksia yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Asetuksen muutoksella velvoitteet yhdenmukaistetaan niin, että myös maastalähdön yhteydessä tarkastetaan järjestelmällisesti, että kolmannen maan kansalainen ei aiheuta vaaraa yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle.

Ehdotus on reaktio kasvaneeseen terrorismin uhkaan Euroopassa, mistä Pariisin, Kööpenhaminan ja Brysselin iskut ovat osoituksena, mutta tarkoituksena on käsitellä kaikkia mahdollisia sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia vaaroja.

Terrorismin uhka ei rajoitu yhteen jäsenvaltioon eikä ole seurausta pelkästään ulkoisista tekijöistä. Ulkomaille terrorismitarkoituksessa matkustavat taistelijat ovat edelleen ilmiönä merkittävä huolenaihe. Syyriaan ja Irakiin terroristiryhmiä tukemaan matkustavien EU:n kansalaisten määrä lisääntyy jatkuvasti. Arvioidaan, että jopa 5 000 EU:n kansalaista on lähtenyt konfliktialueille[1] ja todennäköisimmin liittynyt ISISin joukkoihin. Monet viimeaikaisten terrori-iskujen tekijät – Charlie Hebdon toimitukseen tammikuussa 2015 tehdystä iskusta lukien – ovat oleskelleet tai heitä on koulutettu ulkomailla terroristijärjestöjen määräysvallassa olevilla alueilla. Konfliktialueille tai sieltä takaisin [terroristijärjestöjen tukemistarkoituksessa] suuntautuvan matkustamisen havaitseminen ja ehkäiseminen on

[1] Ks. Europolin TE-SAT-selvitys 2015.

määritetty ensisijaiseksi tavoitteeksi jo vuonna 2014. Euroopan komissio on johdonmukaisesti tukenut Schengen-kehyksen vahvistamista antamalla suosituksia rajatarkastusten parantamiseksi nykyisissä oikeudellisissa puitteissa. Epävirallisen Eurooppa-neuvoston kokouksen annettua 12. helmikuuta 2015 julkilausuman terrorismin torjunnasta ja neuvoston puheenjohtajan annettua päätelmänsä maaliskuussa 2015[2] komissio korosti jälleen mahdollisuutta ja tarvetta tehostaa tarkastuksia, jotka kohdistuvat unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviin henkilöihin, ja kohdistaa järjestelmällisesti tarkastuksia henkilöihin, jotka ovat erityinen riskinarvioinnin kohteena. Rajavartijan käsikirjaa on muutettu tätä vastaavasti kesäkuussa 2015[3].

Lisäksi komissio on saanut kesäkuussa 2015 hyväksytyn Euroopan turvallisuusagendan mukaisesti valmiiksi ensimmäiset ulkomaisia terroristitaistelijoita koskevat yhteiset riski-indikaattorit, joista on apua rajavartijoille tarkastusten tekemisen yhteydessä.[4]

Vierastaistelijailmiö osoittaa, että korkean turvallisuustason varmistaminen alueella, jonka sisärajoilla ei suoriteta tarkastuksia, edellyttää järjestelmällisten tarkastusten kohdistamista myös unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviin henkilöihin.

Tässä ehdotuksessa vahvistetaan myös tarve tarkistaa neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2252/2004 tarkoitetut biometriset tunnisteet. Asetuksella lisättiin kasvokuva ja sormenjäljet EU:n kansalaisten passien turvatekijöiksi, jotta passit olisivat turvallisempia ja jotta yhteys passin ja sen haltijan välillä olisi luotettava. Tämän vuoksi rajavartijoiden olisi tarkistettava nämä biometriset tunnisteet, jos he epäilevät passin aitoutta tai sen haltijan laillisuutta.

- **Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa**

Ehdotetulla muutoksella varmistetaan, että

1) unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden matkustusasiakirjat tarkastetaan järjestelmällisesti tekemällä hakuja varastettuja, kavallettuja, kadonneita ja mitätöityjä asiakirjoja koskevista tietokannoista sen varmistamiseksi, että henkilöt eivät salaa todellista henkilöllisyyttään, ja

2) unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviin henkilöihin kohdistetaan järjestelmällisesti tarkastuksia myös sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä tekemällä hakuja tietokantoihin.

Tällainen tietokantojen asiakirja- ja henkilöosioiden järjestelmällisen tarkistamisen yhdistelmä antaa järjestelmän rakenteessa mahdollisuuden synergiaetuihin, jotka eivät tällä hetkellä ole epäsymmetrisen tilanteen vuoksi mahdollisia, kun asiakirjoihin on mahdollista kohdistaa tarkastuksia järjestelmällisesti ja turvallisuussyihin perustuvia tarkastuksia tehdään puolestaan vain satunnaisesti. Ehdotettu muutos vastaa yhtä rajatarkastusten tavoitetta eli se ehkäisee jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvia vaaroja.

---

2 Neuvoston 3376. istunnon tulokset, 7178/15 (OR. en) Presse 21 PR CO 13.

3 C(2015) 3894 final.

4 Luettelo perustuu matkustustrendeihin ja -malleihin sekä kyseisten henkilöiden erityispiirteisiin, ja sen laadinnassa on käytetty jäsenvaltioiden, Euroopan ulkosuhdehallinnon, Europolin ja Frontexin aineistoa.

Lisäksi ehdotuksella laajennetaan velvoitetta niin, että myös maastalähdön yhteydessä tarkastetaan, että kolmannen maan kansalaiset eivät aiheuta vaaraa yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Ehdotetun muutoksen jälkeen Schengenin rajasäännöstö on edelleen yhdenmukainen perussopimuksessa taatun ja direktiivissä 2004/38/EY tarkemmin käsitellyn vapaan liikkuvuuden kanssa.

Tämän muutoksen seurauksena ulkorajoilla toteutettavat toimenpiteet, jotka koskevat tietokantoihin turvallisuussyistä tehtäviä tarkastuksia, eivät vaikuta niihin vapaata liikkuvuutta koskeviin oikeuksiin, jotka EU:n kansalaisilla ja heidän perheenjäsenillään on perussopimuksen ja direktiivin 2004/38/EY nojalla. Kyseisiin oikeuksiin ei kuulu vapautus turvatarkastuksista ulkorajojen ylittämisen yhteydessä.

Kun on kyse toimenpiteistä, joita rajavartijat voivat toteuttaa tietokantatarkastusten tulosten (osumien) perusteella, direktiivin 2004/38/EY VI luvun säännöksissä sallitaan se, että jäsenvaltiot rajoittavat EU:n kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvistä syistä, sillä edellytyksellä, että ne noudattavat aineellisia ja menettelyllisiä takeita sellaisina kuin Euroopan unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut. Jos saadaan positiivinen osuma, noudatetaan tuomioistuimen asiassa C-503/03, komissio v. Espanja, antamassa tuomiossa mainittuja sääntöjä, jotka esitetään yksityiskohtaisesti myös Sirene-käsikirjassa.

Koska tietokannat toimivat osumapohjalta eikä pelkkä tietokantahaun tekeminen johda rekisteröintiin tai lisäkäsittelyyn, järjestelmällisten tarkastusten kohdistamisella unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviin henkilöihin on henkilötietoja koskeviin oikeuksiin vain vähäinen vaikutus, joka on tavoiteltujen turvallisuussyiden vuoksi perusteltu.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- **Oikeusperusta**

Ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 77 artiklan 2 kohdan b alakohta.

Tällä asetusehdotuksella muutetaan henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15. maaliskuuta 2006 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 562/2006. Kyseinen asetus perustui Euroopan yhteisön perustamissopimuksen vastaaviin määräyksiin eli 62 artiklan 1 kohtaan (sisärajat) ja 2 kohdan a alakohtaan (ulkorajat).

- **Toissijaisuusperiaate**

Toimet vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella kuuluvat SEUT-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan mukaan EU:n ja jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan. Siksi sovelletaan toissijaisuusperiaatetta SEU-sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan nojalla. Sen mukaan unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Tämän ehdotuksen tavoitteena on muuttaa Schengenin rajasäännöstöä niin, että siinä säädetään unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviin henkilöihin ulkorajoilla kohdistuvista järjestelmällisistä tarkastuksista, joissa käytetään tietokantoja ja hyödynnetään teknisiä ratkaisuja maksimaalisesti, jotta liikkuminen pysyy sujuvana.

Valvonta ulkorajoilla on kaikkien niiden jäsenvaltioiden edun mukaista, jotka ovat lakkauttaneet sisärajavalvonnan (Schengenin rajasäännöstön johdanto-osan 6 kappale). Tarkastusten on määrä auttaa ehkäisemään mahdollisia jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia vaaroja. Siksi tarkastukset olisi suoritettava yhteisiä sääntöjä noudattaen.

Jäsenvaltiot eivät pysty yksinään riittävällä tavalla luomaan ulkorajoilla tehtävien tarkastusten laajuudelle ja tavalle yhteisiä sääntöjä, kuten on tavoitteena, vaan tavoite voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla. Sen vuoksi unioni voi toteuttaa toimenpiteitä toissijaisuusperiaatteen mukaisesti.

- **Suhteellisuusperiaate**

Käytettävien tietokantojen sisältö rajoittuu sisäisen turvallisuuden kannalta olennaisiin seikkoihin. Kaikki syyt, joiden perusteella Schengenin tietojärjestelmässä tehdään kuulutus, liittyvät Schengen-valtioiden sisäisen turvallisuuden vaalimiseen, koska sisärajoilla ei ole tarkastuksia. Näin ollen järjestelmällinen tietokantatarkastusten tekeminen myös unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden osalta ei ylitä sitä, mikä on tarpeen ulkorajoilla tehtävien tarkastusten yhden tavoitteen saavuttamiseksi.

Ehdotuksessa erotetaan toisistaan ilmaulkorajat ja muut ulkorajat, jotta voidaan ottaa huomioon matkustajavirrat ja infrastruktuuri erityyppisillä ulkorajoilla. Jos järjestelmällinen tarkastus voi esimerkiksi infrastruktuurin ja matkustajavirran vuoksi vaikuttaa kohtuuttomasti liikenteen sujumiseen rajalla, järjestelmällisistä tietokantatarkastuksista voitaisiin luopua maa- ja merirajoilla edellyttäen, että riskinarviointi osoittaa, että tämä ei aiheuta jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansainvälisiin suhteisiin liittyvää vaaraa tai uhkaa kansanterveydelle. Riskianalyysi olisi toimitettava Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivalle virastolle, jäljempänä ’Frontex’, ja siitä olisi raportoitava säännöllisesti komissiolle ja Frontexille. Frontex voi sitten tehdä riski- ja haavoittuvuusanalyysin, jossa se arvioi, miten jäsenvaltiot soveltavat näitä säännöksiä. Komissio kiinnittää erityistä huomiota myös järjestelmällisten rajatarkastusten mahdolliseen lieventämiseen tietyillä maa- ja merirajojen ylityspaikoilla kahdesti vuodessa laatimassaan kertomuksessa Schengen-alueen toiminnasta.

Kun on kyse kolmansien maiden kansalaisten tarkastuksista maastalähdön yhteydessä, nykyinen mahdollisuus olla tarkastamatta heitä järjestelmällisesti yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä poistuu ja säännöstä tulee sama kuin maahantulon yhteydessä eli heidät on tarkastettava järjestelmällisesti tietokantoja käyttäen. Schengenin rajasäännöstön liitteessä VII olevan 5.2 kohdan mukaan rajavartijoiden hyvin tuntemat rajatyöntekijät, jotka ylittävät rajan usein saman rajanylityspaikan kautta ja joista ei aiemmassa tarkastuksessa ole havaittu olevan kuulutusta SIS:ssä tai kansallisessa tietokannassa, on tarkastettava vain satunnaisesti. Nämä henkilöt on kuitenkin toisinaan tarkastettava perusteellisesti, ilman ennakkovaroitusta ja epäsäännöllisin väliajoin.

- **Toimintatavan valinta**

Ehdotus koskee asetuksen muuttamista, eikä mikään muu väline kuin asetus olisi asianmukainen.

3. KUULEMISTEN TULOKSET

Kysymys järjestelmällisten tietokantatarkastusten aiheellisuudesta EU:n kansalaisten ja muiden unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden ylittäessä ulkorajan on ollut asialistalla keväästä 2014, jolloin Brysselin juutalaismuseossa tapahtui terrori-isku ja alettiin keskustella ulkomaisten terroristitaistelijoiden torjunnasta.

Sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi on viimeisten puolentoista vuoden aikana jo tehty työtä asianmukaisten, välittömästi vaikuttavien ja tehokkaampien toimenpiteiden toteuttamiseksi unionin nykyisen säännöstön puitteissa. Komissio on tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa laatinut suosituksia ulkorajoilla tehtävien rajatarkastusten parantamiseksi niin, että tietokantoihin tehdään tehostetummin hakuja, tarvittaessa järjestelmällisesti riskinarvioinnin perusteella. Charlie Hebdoon kohdistuneiden iskujen jälkeen on kehitetty yhteiset riski-indikaattorit neuvoston sitä pyydettyä 12. maaliskuuta 2015. Rajavartijoille jaettujen riski-indikaattoreiden avulla tarkastuksia pyritään kohdentamaan paremmin. Rajavartijan käsikirjaan kesäkuussa 2015 tehdyssä päivityksessä otettiin huomioon edellä mainitut suositukset[5].

Asiasta keskusteltiin useaan otteeseen myös rajatyöryhmässä vuosina 2014 ja 2015. Lokakuussa 2015 puheenjohtajavaltio Luxemburg tiedusteli kehitystä tällä osa-alueella.[6]

Tämä ehdotus on suora vastaus neuvoston 20. marraskuuta 2015 esittämään pyyntöön muuttaa Schengenin rajasäännöstöä Pariisissa 13. marraskuuta 2015 tehtyjen terrori-iskujen seurauksena.

- **Perusoikeudet**

Ehdotetussa muutoksessa kunnioitetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa esitettyjä perusoikeuksia ja periaatteita: oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), henkilötietojen suojaa (8 artikla) ja liikkumis- ja oleskeluvapautta (45 artikla). Schengenin rajasäännöstön 3 a artiklan takeita sovelletaan edelleen.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Ehdotetulla muutoksella ei ole vaikutuksia unionin talousarvioon.

LISÄTIEDOT

- **Seuranta-, arviointi- ja raportointijärjestelyt**

Ehdotettu muutos koskee Schengenin rajasäännöstöä, jonka täytäntöönpanoa arvioidaan Schengenin arviointimekanismin avulla neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013[7] mukaisesti

---

5 C (2015) 3894, 15.6.2015.

6 12540/15.

7 Neuvoston asetus (EU) N:o 1053/2013, annettu 7 päivänä lokakuuta 2013, arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännöstön soveltamisen varmistamista varten ja toimeenpanevan komitean 16 päivänä syyskuuta 1998 pysyvän Schengenin arviointi- ja soveltamiskomitean perustamisesta tekemän päätöksen kumoamisesta (EUVL L 295, 6.11.2013, s. 27).

(rajasäännöstön 37 a artikla), rajoittamatta kuitenkaan komission asemaa perussopimusten valvojana (SEU-sopimuksen 17 artiklan 1 kohta).

- **Ehdotukseen sisältyvien säännösten yksityiskohtaiset selitykset**

Ehdotetulla muutoksella nykyiseen 7 artiklan 2 kohtaan lisätään velvoite kohdistaa unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluviin henkilöihin (eli EU:n kansalaisiin ja heidän perheenjäseniinsä, jotka eivät ole EU:n kansalaisia) järjestelmällisesti tarkastuksia, joissa käytetään kadonneita ja varastettuja asiakirjoja koskevia tietokantoja ja varmistetaan, että kyseiset henkilöt eivät uhkaa yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta. Tätä velvoitetta sovelletaan kaikilla ulkorajoilla (ilma-, meri- ja maarajoilla). Jos järjestelmällinen tietokantahakujen tekeminen kaikista unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvista henkilöistä voisi vaikuttaa suhteettomassa määrin liikenteen sujumiseen rajalla, jäsenvaltiot voivat tehdä tietokantatarkastukset kohdennetusti edellyttäen, että riskinarviointi osoittaa, että tämä ei aiheuta jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansainvälisiin suhteisiin liittyvää vaaraa tai uhkaa kansanterveydelle.

Riskianalyysi olisi toimitettava Frontexille, ja siitä olisi raportoitava säännöllisesti komissiolle ja Frontexille. Komissio kiinnittää erityistä huomiota järjestelmällisten rajatarkastusten mahdolliseen lieventämiseen kahdesti vuodessa laatimassaan kertomuksessa Schengen-alueen toiminnasta.

Tässä ehdotuksessa vahvistetaan myös se, että neuvoston asetuksessa (EY) N:o 2252/2004 tarkoitetut biometriset tunnisteet on tarkistettava. Kyseisellä asetuksella lisättiin kasvokuva ja sormenjäljet EU:n kansalaisten passien turvatekijöiksi, jotta passit olisivat varmempia ja jotta yhteys passin ja sen haltijan välillä olisi luotettava. Tämän vuoksi rajavartijoiden olisi tarkastettava nämä biometriset tunnisteet, jos he epäilevät passin aitoutta tai sen haltijan henkilöllisyyttä.

Ehdotetulla muutoksella poistetaan myös jäsenvaltioille jätetty mahdollisuus olla tarkastamatta kolmansien maiden kansalaisia maastalähdön yhteydessä ja näin saatetaan 7 artiklan 3 kohdan b ja c alakohta vastaamaan olemassa olevaa velvollisuutta tarkastaa kolmansien maiden kansalaiset maahantulon yhteydessä järjestelmällisesti tietokantoja käyttäen.

2015/0307 (COD)

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS

asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla

EUROOPAN PARLAMENTTI JA EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, jotka

ottavat huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 77 artiklan 2 kohdan b alakohdan,

ottavat huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sen jälkeen kun esitys lainsäätämisjärjestyksessä hyväksyttäväksi säädökseksi on toimitettu kansallisille parlamenteille,

noudattavat tavallista lainsäätämisjärjestystä,

sekä katsovat seuraavaa:

(1) Alueella, jonka sisärajoilla ei suoriteta tarkastuksia, tärkeimpiin suojatoimiin kuuluu edelleen ulkorajavalvonta. Sen suorittaminen on kaikkien jäsenvaltioiden edun mukaista. Tällaisen valvonnan yhtenä tarkoituksena on ehkäistä jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen kohdistuvia uhkia riippumatta siitä, mistä tällainen uhka on peräisin.

(2) Ulkomaiset terroristitaistelijat, joista monet ovat unionin kansalaisia, osoittavat ilmiönä, että ulkorajoilla on välttämätöntä vahvistaa tarkastuksia unionin kansalaisten osalta.

(3) Unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden matkustusasiakirjat olisi siksi tarkastettava järjestelmällisesti käyttämällä varastettuihin, kavallettuihin, kadonneisiin ja mitätöityihin matkustusasiakirjoihin liittyviä tietokantoja, etteivät henkilöt voi salata todellista henkilöllisyyttään.

(4) Rajavartijoiden olisi samasta syystä myös tarkastettava järjestelmällisesti unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden tiedot kansallisista ja eurooppalaisista tietokannoista sen varmistamiseksi, että he eivät aiheuta uhkaa sisäiselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle.

(5) Tekninen kehitys antaa periaatteessa mahdollisuuden tehdä hakuja tietokantoihin viivästyttämättä rajanylitysprosessia, sillä asiakirjojen ja henkilöiden tarkastukset voidaan toteuttaa rinnakkain. Siksi on mahdollista vahvistaa tarkastuksia ulkorajoilla niin, että voidaan paremmin tunnistaa henkilöt, jotka aikovat salata todellisen henkilöllisyytensä tai joista on tehty kuulutus turvallisuussyistä tai kiinniottoa varten, ilman kielteisiä vaikutuksia henkilöihin, jotka matkustavat vilpittömässä mielessä. Järjestelmällisiä tarkastuksia olisi tehtävä kaikilla ulkorajoilla. Jos maa- ja merirajoilla tehtävillä järjestelmällisillä tarkastuksilla olisi kohtuuton vaikutus liikenteen sujumiseen rajalla, jäsenvaltioilla olisi oltava mahdollisuus olla tekemättä järjestelmällisiä tietokantatarkastuksia, mutta ainoastaan, jos tämä perustuu riskianalyysiin, jonka mukaan tällainen tarkastusten lieventäminen ei aiheuttaisi

turvallisuusriskiä. Tällainen riskinarviointi olisi toimitettava neuvoston asetuksella (EY) N:o 2007/2004[8] perustetulle Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivalle virastolle, ja siitä olisi raportoitava säännöllisesti sekä komissiolle että virastolle.

(6) Neuvoston asetuksella (EY) N:o 2252/2004[9] unioni otti käyttöön kasvokuvan ja sormenjäljet unionin kansalaisten passien turvatekijöinä. Nämä turvatekijät on otettu käyttöön passien turvallisuuden parantamiseksi ja luotettavan yhteyden luomiseksi passin ja sen haltijan välille. Jäsenvaltioiden olisi sen vuoksi tarkistettava nämä biometriset tunnisteet, jos passin aitoudesta tai sen haltijan henkilöllisyydestä on epäilyjä.

(7) Tämä asetus ei vaikuta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY[10] soveltamiseen.

(8) Jäsenvaltioilla on velvollisuus maahantulon yhteydessä tarkastaa järjestelmällisesti kolmansien maiden kansalaisten tiedot kaikista tietokannoista. Olisi varmistettava, että tällaiset tarkastukset tehdään järjestelmällisesti myös maastalähdön yhteydessä.

(9) Tämän asetuksen tavoitteessa eli tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisessa ulkorajoilla erityisesti terrorismin uhkan lisääntymisen vuoksi on kyse siitä, että suojataan aluetta, jonka sisärajoilla ei suoriteta valvontaa. Näin ollen siinä on kyse Schengen-alueen asianmukaisesta toiminnasta, jota ei voida riittävällä tavalla saavuttaa jäsenvaltioiden toimin, vaan se voidaan saavuttaa paremmin unionin tasolla. Sen vuoksi unioni voi toteuttaa toimenpiteitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklassa vahvistetun toissijaisuusperiaatteen mukaisesti. Mainitussa artiklassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen mukaisesti tässä asetuksessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

(10) Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen liitetyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa N:o 22 olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu tämän asetuksen hyväksymiseen, asetus ei sido Tanskaa eikä sitä sovelleta Tanskaan. Koska tällä asetuksella kehitetään Schengenin säännöstöä, Tanska päättää mainitun pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on hyväksynyt tämän asetuksen, saattaako se asetuksen osaksi kansallista lainsäädäntöään.

(11) Tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu neuvoston päätöksen 2000/365/EY[11] mukaisesti. Sen vuoksi Yhdistynyt kuningaskunta ei osallistu tämän asetuksen antamiseen, asetus ei sido Yhdistynyttä kuningaskuntaa eikä sitä sovelleta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

---

8 Neuvoston asetus (EY) N:o 2007/2004, annettu 26 päivänä lokakuuta 2004, Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivan viraston perustamisesta (EUVL L 349, 25.11.2004, s. 1).

9 Neuvoston asetus (EY) N:o 2252/2004, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista (EUVL L 385, 29.12.2004, s. 1).

10 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (EUVL L 158, 30.4.2004, s. 77).

11 Neuvoston päätös 2000/365/EY, tehty 29 päivänä toukokuuta 2000, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin (EYVL L 131, 1.6.2000, s. 43).

(12) Tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joihin Irlanti ei osallistu neuvoston päätöksen 2002/192/EY[12] mukaisesti. Irlanti ei sen vuoksi osallistu tämän asetuksen hyväksymiseen, asetus ei sido Irlantia eikä sitä sovelleta Irlantiin.

(13) Islannin ja Norjan osalta tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin neuvoston sekä Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välisessä sopimuksessa viimeksi mainittujen osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen[13] ja jotka kuuluvat neuvoston päätöksen 1999/437/EY[14] 1 artiklan A kohdassa tarkoitettuun alaan.

(14) Sveitsin osalta tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisessä sopimuksessa Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen[15] ja jotka kuuluvat päätöksen 1999/437/EY 1 artiklan A kohdassa, tarkasteltuna yhdessä neuvoston päätöksen 2008/146/EY[16] 3 artiklan kanssa, tarkoitettuun alaan.

(15) Liechtensteinin osalta tällä asetuksella kehitetään niitä Schengenin säännöstön määräyksiä, joita tarkoitetaan Euroopan unionin, Euroopan yhteisön, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan välisessä pöytäkirjassa Liechtensteinin ruhtinaskunnan liittymisestä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton väliseen sopimukseen Sveitsin valaliiton osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen[17] ja jotka kuuluvat päätöksen 1999/437/EY 1 artiklan A kohdassa, tarkasteltuna yhdessä neuvoston päätöksen 2011/350/EU[18] 3 artiklan kanssa, tarkoitettuun alaan.

(16) Schengenin tietojärjestelmän käytön osalta tämä asetus on vuoden 2003 liittymisasiakirjan 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu ja vuoden 2011 liittymisasiakirjan 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu Schengenin säännöstöön perustuva tai muuten siihen liittyvä säädös.

(17) Tässä asetuksessa kunnioitetaan perusoikeuksia ja otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet.

---

12 Neuvoston päätös 2002/192/EY, tehty 28 päivänä helmikuuta 2002, Irlannin pyynnöstä saada osallistua joihinkin Schengenin säännöstön määräyksiin (EYVL L 64, 7.3.2002, s. 20).

13 EYVL L 176, 10.7.1999, s. 36.

14 Neuvoston päätös 1999/437/EY, tehty 17 päivänä toukokuuta 1999, tietyistä Euroopan unionin neuvoston, Islannin tasavallan ja Norjan kuningaskunnan välillä näiden kahden valtion osallistumisesta Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen tehdyn sopimuksen yksityiskohtaisista soveltamissäännöistä (EYVL L 176, 10.7.1999, s. 31).

15 EUVL L 53, 27.2.2008, s. 52.

16 Neuvoston päätös 2008/146/EY, tehty 28 päivänä tammikuuta 2008, Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton välisen, Sveitsin valaliiton osallistumista Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen koskevan sopimuksen tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta (EUVL L 53, 27.2.2008, s. 1).

17 EUVL L 160, 18.6.2011, s. 21.

18 Neuvoston päätös 2011/350/EU, annettu 7 päivänä maaliskuuta 2011, Liechtensteinin ruhtinaskunnan liittymisestä Euroopan unionin, Euroopan yhteisön ja Sveitsin valaliiton väliseen sopimukseen, joka koskee Sveitsin valaliiton osallistumista Schengenin säännöstön täytäntöönpanoon, soveltamiseen ja kehittämiseen, Euroopan unionin, Euroopan yhteisön, Sveitsin valaliiton ja Liechtensteinin ruhtinaskunnan välillä tehtävän pöytäkirjan tekemisestä Euroopan unionin puolesta, siltä osin kuin kyse on tarkastusten poistamisesta sisärajoilta ja henkilöiden liikkumisesta rajojen yli (EUVL L 160, 18.6.2011, s. 19).

(18) Sen vuoksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006[19] olisi muutettava,

OVAT HYVÄKSYNEET TÄMÄN ASETUKSEN:

1 artikla

Muutetaan asetus (EY) N:o 562/2006 seuraavasti:

1) Muutetaan 7 artikla seuraavasti:

a) korvataan 2 kohta seuraavasti:

”2) Unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluville henkilöille tehdään heidän saapuessaan maahan ja poistuessaan maasta seuraavat tarkastukset:

a) tarkastetaan henkilön henkilöllisyys ja kansalaisuus sekä matkustusasiakirjan voimassaolo ja aitous tekemällä hakuja tietokantoihin, erityisesti:

1) Schengenin tietojärjestelmään;

2) varastettuja ja kadonneita matkustusasiakirjoja koskevaan Interpolin tietokantaan;

3) kansallisiin tietokantoihin, joissa on tietoa varastetuista, kavalletuista, kadonneista ja mitätöidyistä matkustusasiakirjoista;

b) tarkastetaan, myös tekemällä hakuja unionin ja kansallisiin tietokantoihin ja erityisesti Schengenin tietojärjestelmään, että unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvan henkilön ei katsota muodostavan uhkaa minkään jäsenvaltion sisäiselle turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle, kansainvälisille suhteille tai kansanterveydelle.

Jos matkustusasiakirjan aitoudesta tai sen haltijan henkilöllisyydestä on epäilyjä, tarkastuksiin on sisällyttävä neuvoston asetuksen (EY) N:o 2252/2004* mukaisesti myönnettyihin passeihin ja matkustusasiakirjoihin liitettyjen biometristen tunnisteiden tarkistaminen.

Jos ensimmäisen alakohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuilla tarkastuksilla olisi ulkoisilla maa- ja merirajoilla kohtuuton vaikutus liikenteen sujuvuuteen, jäsenvaltiot voivat suorittaa nämä tarkastukset kohdennetusti jäsenvaltioiden sisäiseen turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen, kansainvälisiin suhteisiin tai kansanterveyteen kohdistuvaan uhkaan liittyvien riskien arvioinnin perusteella.

Kunkin jäsenvaltion on toimitettava riskinarviointinsa neuvoston asetuksella (EY) N:o 2007/2004 perustetulle Euroopan unionin jäsenvaltioiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtivalle virastolle ja raportoitava kohdennetusti tehtyjen tarkastusten soveltamisesta komissiolle ja kyseiselle virastolle kolmen kuukauden välein.

_____

[19] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 562/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL L 105, 13.4.2006, s. 1).

* Neuvoston asetus (EY) N:o 2252/2004, annettu 13 päivänä joulukuuta 2004, jäsenvaltioiden myöntämien passien ja matkustusasiakirjojen turvatekijöitä ja biometriikkaa koskevista vaatimuksista (EUVL L 385, 29.12.2004, s. 1).”;

b) korvataan 3 kohdan b alakohdan iii alakohta seuraavasti:

”sen tarkistaminen, myös tekemällä hakuja unionin ja kansallisiin tietokantoihin ja erityisesti Schengenin tietojärjestelmään, että kyseisen kolmannen maan kansalaisen ei katsota muodostavan uhkaa minkään jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle tai kansainvälisille suhteille;”;

c) poistetaan 3 kohdan c alakohdan iii alakohta.

2 artikla

Tämä asetus tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu *Euroopan unionin virallisessa lehdessä*.

Tämä asetus on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan jäsenvaltioissa perussopimusten mukaisesti.

Tehty Brysselissä

Euroopan parlamentin puolesta	*Neuvoston puolesta*
Puhemies	*Puheenjohtaja*