



Bryssel 2.6.2021
COM(2021) 277 final

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Toimivaa ja kestävä Schengen-aluetta edistävä strategia

”Palautetaan sisämarkkinoiden neljä vapautta – kaikilta osin ja niin pian kuin mahdollista. Tässä on keskeisellä sijalla kaikilta osin toimiva vapaan liikkuvuuden Schengen-alue. Komissio aikoo yhdessä parlamentin ja jäsenmaiden kanssa nostaa tämän poliittisen asialistan kärkeen ja ehdottaa uutta strategiaa Schengen-alueen tulevaisuudelle.” Komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin puhe unionin tilasta 2020

1. JOHDANTO: SCHENGEN – EU:N VÄLTÄMÄTÖN SAAVUTUS

Schengen-alue, jolla ei suoriteta tarkastuksia sisärajoilla, on maailman laajin vapaan matkustamisen alue. Alueella voivat liikkua vapaasti paitsi yli 420 miljoonaa ihmistä, myös tavarat ja palvelut. Jäsenvaltioiden välisten rajatarkastusten poistamisen myötä Schengen-alueesta on tullut osa eurooppalaista elämäntapaa. Schengen-alue symboloi Euroopan keskinäisiä yhteyksiä ja Euroopan kansojen välisiä siteitä.¹ Schengen-alue edistää myös sisämarkkinoiden tehokasta toimintaa ja siten unionin talouden kasvua.

Schengen-alue on yksi Euroopan yhdentymisen suurimmista saavutuksista, ja sen keskeinen rooli Euroopan unionin rakentamisessa on kiistaton.² Viime vuosina sitä ovat kuitenkin koetelleet useat kriisit ja haasteet. Vuoden 2015 ennennäkemätön pakolaiskriisi paljasti puutteita unionin ulkorajojen valvonnassa, mikä johti sisärajatarkastusten palauttamiseen useissa jäsenvaltioissa. Sisärajatarkastuksia otettiin käyttöön myös sen vuoksi, että Eurooppaan kohdistunut terrori-iskujen sarja aiheutti sitkeän terrorismin uhkan. Kaikki tämä oli heikentänyt luottamuksen ilmapiiriä, jota tarvitaan sisärajavaivonnasta vapaan alueen ylläpitämiseen.

Kulunut vuosi on korostanut sitä, että vaikka Schengenin perustukset ovat kiistaton osa Euroopan DNA:ta, Schengeniä ei voida pitää itsestäänselvyytenä. Covid-19-pandemia on muodostanut ennennäkemättömän haasteen ja aiheuttanut huomattavia paineita Schengen-alueelle, minkä johdosta yhä useammat jäsenvaltiot ovat ottaneet sisärajatarkastukset uudelleen käyttöön. Tämä on ajoittain vaarantanut sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan. Tarkastusten vaikutus on tuntunut erityisesti koordinoinnin puutteena etenkin raja-alueilla. Kun sisärajatarkastukset aloitettiin uudelleen, rekat joutuivat odottamaan tuntikausia jonoissa päästäkseen jäsenvaltiosta toiseen, mikä häiritsi vakavasti toimitusketjuja EU:ssa. Tällä tavoin covid-19-pandemia toi korostetusti esiin Schengen-alueen taloudelliset näkökohdat ja sen luontaisen suhteen sisämarkkinoihin. Tätäkin enemmän rajojen sulkeminen aiheutti aitoa huolta erityisesti raja-alueiden kansalaisille, joiden arkeen se vaikutti merkittävästi.

¹ Schengen-aluetta koskeva Erityiseurobarometri 474, luettavissa englanniksi osoitteessa https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG

² Unionin tarve tarjota kansalaisilleen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue, jolla ei ole sisärajoja, vahvistetaan perussopimuksissa – Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 67 artiklassa.

Perustiedot Schengen-alueesta:

- Schengen-alueeseen kuuluu 26 Euroopan maata³, joiden väkiluku on noin 420 miljoonaa ihmistä⁴.
- Schengen-aluetta ympäröivien merirajojen pituus on 42 673 km ja maarajojen pituus on 7 721 km.⁵
- Schengen-alueella asuu lähes 1,7 miljoonaa sellaista ihmistä, jotka käyvät töissä toisessa Schengen-maassa. Schengen-alueen sisärajan ylittää päivittäin noin 3,5 miljoonaa ihmistä.⁶
- Schengen-alueella tehdään vuosittain noin 24 miljoonaa liikematkaa.⁷
- Schengen-alueella asuvat tekevät Schengen-alueella yli 1,25 miljardia matkaa joka vuosi.⁸
- Noin 150 miljoonaa Schengen-alueen asukasta eli noin 30 prosenttia EU:n väestöstä asuu raja-alueilla.⁹
- Raja-alueet kattavat 40 prosenttia EU:n alueesta.¹⁰

Sisärajatarkastusten vaikutuksia on pyritty vuosien mittaan voimakkaasti lieventämään. Komissio on antanut kaksi suositusta¹¹, joilla kannustetaan erityisesti lisäämään poliisitarkastuksia raja-alueilla vaihtoehtona muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyville tarkastuksille. Lisäksi hiljattain on laadittu covid-19-pandemiaan liittyviä suuntaviivoja ja suosituksia.¹² Esimerkkinä voidaan mainita ns. vihreiden kaistojen järjestelmän luominen sen varmistamiseksi, että rajanylityspaikat pysyvät avoinna kaikille tavaraliikenteen ajoneuvoille, joilla kuljetetaan ihmisille ja yrityksille tavaroita ja palveluja. Komissio on suositellut unionin tason koordinoitijärjestelmää ja edellyttänyt toimenpiteiden oikeasuhteisuutta, jotta vältettäisiin vaihteleva suhtautuminen matkustamiseen unionissa ja unionin ulkopuolelta saavuttaessa.

³ Alankomaat, Belgia, Espanja, Islanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Sveitsi, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro. Bulgarialla, Kroatialla, Kyproksella ja Romanialla on oikeudellinen velvoite liittyä alueeseen tulevaisuudessa; Irlanti on edelleen päättänyt pysyä järjestelmän ulkopuolella, mutta se osallistuu Schengenin tietojärjestelmää sekä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä koskeviin Schengenin säännösten osiin.

⁴ The Schengen area, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>

⁵ Ks. edellinen alaviite.

⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

⁷ Ks. edellinen alaviite.

⁸ The Schengen area, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>

⁹ Komission tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille – Kasvun ja yhteenkuuluvuuden edistäminen EU:n raja-alueilla, COM(2017) 534 final, 20.9.2017.

¹⁰ Ks. edellinen alaviite.

¹¹ Komission suositus (EU) 2017/820, annettu 12 päivänä toukokuuta 2017, oikeasuhteisista poliisitarkastuksista ja poliisiyhteistyöstä Schengen-alueella (EUVL L 122, 13.5.2017, s. 79) ja komission suositus (EU) 2017/1804, annettu 3 päivänä lokakuuta 2017, sisärajavalvonnan väliaikaista palauttamista Schengen-alueella koskevien Schengenin rajasäännösten säännösten soveltamisesta (EUVL L 259, 7.10.2017, s. 25).

¹² Esim. suuntaviivat rajaturvallisuustoimenpiteitä varten terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi, COM(2020) 1753 final, suuntaviivat työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta, COM(2017) 571, ja hätäavusta rajatylittävissä terveydenhuollossa, C(2020) 2153, neuvoston suositus (EU) 2020/1475 koordinoitavasta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta ja sen muutos (EU) 2021/119.

Yksipuoliset ja koordinoimattomat toimenpiteet uhkaavat vähentää kansalaisten oikeuksia ja hidastaa Euroopan elpymistä. Komissio on analysoinut suoria taloudellisia kustannuksia tilanteista, joissa Schengenin sopimuksen soveltamisesta on luovuttu¹³. Analyysin mukaan viivytykset rajoilla vaikuttavat merkittävästi rajatylittävään palvelujen tarjontaan, liikenteeseen, matkailuun, julkishallintoon sekä rajatyöntekijöihin ja matkailijoihin. Niille aiheutuvien suorien kustannusten määräksi arvioidaan 5–18 miljardia euroa vuodessa. Keskipitkän aikavälin välilliset kustannukset saattavat olla huomattavasti näitä arvioita suuremmat, sillä vaikutukset unionin sisäiseen kauppaan, investointeihin ja liikkuvuuteen olisivat ennakoimattomat.

Koko Euroopan unionille on äärimmäisen tärkeää, että Schengen-alueella palataan normaalitilanteeseen, jossa sisärajarakenteita ei tehdä. Tämän ovat tunnustaneet sekä Euroopan parlamentti¹⁴ että Eurooppa-neuvosto¹⁵, jotka vaativat palauttamaan Schengen-alueen normaalin toiminnan.

Strategia kuvastaa tiiviitä kuulemisia, jotka komissio toteutti viime vuoden aikana Euroopan parlamentin, jäsenvaltioiden ja muiden keskeisten sidosryhmien kanssa, ja siinä on otettu huomioon marraskuussa 2020 ja toukokuussa 2021 järjestettyjen Schengen-foorumien päätelmät. Strategian onnistunut täytäntöönpano edellyttää poliittisen sitoutumisen ja vuoropuhelun lisäämistä yhteistyön tiivistämiseksi entisestään.

Tarvitaan kattava strategia, joka tukee vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta

Schengen-alue on yksi alati tiivistyvän unionin selkeimmistä ilmentymistä jäsenvaltioiden ja kansalaisten keskuudessa. Se käynnistyi hallitusten välisenä hankkeena vain viiden jäsenvaltion kesken vuonna 1985. Haasteista huolimatta se on kasvanut ja syventynyt ja kattaa nyt 26 maata. Se muodostaa kiinteän osan EU:n oikeudellisesta kehiksestä, johon kaikkien uusien jäsenten on mukauduttava. Schengen-alueen tulevaisuus edellyttää jatkuvaa sitoutumista tämän keskeisen vapauden ja talouskasvun vauhdittajan säilyttämiseen ja vahvistamiseen. Lähtitulevaisuudessa on myös jatkettava laajentamista niihin EU:n jäsenvaltioihin, jotka eivät vielä kuulu sisärajarakenteettomaan alueeseen.

¹³ Eli tilanteesta, jossa rajavalvonta on palautettu pidemmäksi aikaa. Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle – Etenemissuunnitelma Schengen-järjestelmän normaalin toiminnan palauttamiseksi, COM(2016) 120, 4.3.2016.

¹⁴ Ks. Euroopan parlamentin päätöslauselma 19. tammikuuta 2021 Schengen-alueen tilanteesta covid-19-pandemian puhkeamisen jälkeen, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_FI.html, Euroopan parlamentin päätöslauselma 20. tammikuuta 2021 Euroopan unionin oikeuden soveltamisen valvonnasta 2017, 2018 ja 2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_FI.html ja mietintö Euroopan unionin oikeuden soveltamisen valvonnasta 2017, 2018 ja 2019, 17. joulukuuta 2020 (2019/2132(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_FI.html

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>, <https://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>, <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-en.pdf>

Schengen-alueen etujen säilyttäminen edellyttää yhteisiä toimia unionin tasolla ja kaikkien jäsenvaltioiden jatkuvia ponnisteluja. Ennen kaikkea se edellyttää sitoutumista ja keskinäistä luottamusta. Kuluneiden 36 vuoden aikana Schengenin oikeudellista kehystä ja yhteisiä operatiivisia välineitä on kehitetty asteittain siten, että sisärajarakastuksetonta aluetta voidaan suojella paremmin. Kaiken kaikkiaan Schengen-järjestelmän perusta on vakaa ja jäsenvaltiot noudattavat yleisesti ottaen keskeisiä säännöksiä, jotka tukevat Schengenin moitteetonta toimintaa. Säännökset koskevat muun muassa ulkorajojen tehokasta valvontaa, yhteisiä viisumi- ja palauttamispolitiikkoja, poliisiyhteistyötä ja Schengenin tietojärjestelmää sekä tietosuojavaatimuksia.¹⁶ Eurooppa on yksi maailman suosituimmista matkakohdeista. Pelkästään vuonna 2019 myönnettiin yli 17 miljoonaa Schengen-viisumia. Se, että nämä järjestelmät pystyvät silti toimimaan vaivattomasti, osoittaa, miten saumattomasti unionin koneisto toimii.

Mikään järjestelmä ei kuitenkaan kestä aikaa, jos sitä ei uudisteta. Schengenin oikeudellista kehystä on tuettava ja vahvistettava jatkuvasti, jotta voidaan selviytyä nykyisistä ja tulevista realiteeteista ja haasteista. Schengen-alueella on kolme keskeistä pilaria: 1) **tehokas ulkorajavalvonta**, 2) **toimenpiteet, joilla kompensoidaan sisärajarakastusten puuttumista** (yhteinen viisumipolitiikka, palauttamispolitiikka, asiaankuuluvat poliisiyhteistyön välineet ja erilaiset tietojärjestelmät sekä niihin liittyvät tietosuojavaatimukset) ja 3) **vankka hallinto**, mukaan lukien tehokas arviointi- ja valvontamekanismi ja tehostettu varautuminen. **Kaikilla kolmella alalla tarvitaan toimia Schengen-alueen yhtenäisyyden suojelemiseksi ja sen toiminnan parantamiseksi.** Lisäksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ylläpitäminen edellyttää tehokkaita toimenpiteitä turvallisuuden, poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön sekä muuttoliikkeen alalla. Vaikka nämä alat eivät kuulukaan muodollisesti Schengenin säännöstöön, myös ne ovat olennaisen tärkeitä keskinäisen luottamuksen edistämiseksi ja perusvapauksien tehokkaan käyttämisen turvaamiseksi unionissa.

Tässä strategiassa tarkastellaan edistymistä näiden peruspilarien ja muiden vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta tukevien keskeisten toimenpiteiden osalta ja ehdotetaan lisätoimia sisärajarakastukseton alueen toiminnan ja sen kestävyuden parantamiseksi.

2. UNIONIN ULKORAJOJEN NYKYAIKAINEN JA TEHOKAS VALVONTA

Schengen-alueen ytimessä on se, että sisärajarakastuksia ei suoriteta. Koska kuka tahansa, joka ylittää ulkorajat ilma-, maa- tai meriteitse, voi matkustaa vapaasti toisiin jäsenvaltioihin ja niiden sisällä, Schengen-alueen olemassaolo edellyttää vankkaa luottamusta ulkorajojen tehokkaaseen valvontaan. Sen vuoksi Schengen-alueen perustaminen edellytti sellaisten kattavien unionin sääntöjen laatimista, joilla varmistetaan yhteisten ulkorajojen yhteinen ja erittäin tehokas valvonta, joka on kaikkien jäsenvaltioiden ja Schengenin säännöstöön

¹⁶ Komission kertomus neuvostolle ja Euroopan parlamentille Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin toiminnasta (annettu neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013 22 artiklan mukaisesti) – Ensimmäinen monivuotinen arviointiohjelma (2015–2019), COM(2020) 779 final.

osallistuvien maiden sekä EU:n yhteisellä vastuulla ja jolla kompensoidaan tarkastusten poistamista sisärajoilta.

Tämän rinnalla on tarvittu tiivistä yhteistyötä Länsi-Balkanin alueella ja unionin laajemmalla naapurialueella sijaitsevien EU:n kumppanimaiden kanssa, mikä on parantanut tietojenvaihtoa sekä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä jäsenvaltioiden ja oikeus- ja sisäasioiden virastojen kanssa. Jatkossa on edelleen tarpeen vahvistaa luottamusta unionin ulkorajojen valvonnan tehokkuuteen.

Tämä edellyttää yhdenmukaista ja strategista lähestymistapaa ulkorajojen valvontaan, järjestelmällistä rajavartiointia, nykyaikaisia ja yhteenliitettyjä tietojärjestelmiä, aiempaa digitalisoidumpia menettelyjä ja jatkuvaa yhteistyötä kolmansien maiden kanssa.

Yhdenmukainen lähestymistapa ulkorajojen valvontaan

Ulkorajojen tehokas ja koordinoitu valvonta on keskeisessä asemassa varmistettaessa jäsenvaltioiden välinen luottamus, jotta voidaan saavuttaa avoimia mutta hyvin valvottuja ja turvallisia rajoja koskeva tavoite. Uusien yhteisten voimavarojen, tietojärjestelmien ja nykyaikaisten teknologioiden täysi hyöty saadaan vain, jos ulkorajojen valvonnassa noudatetaan strategista yleistä lähestymistapaa ja kaikki rajaturvallisuuteen, yleiseen turvallisuuteen ja muuttoliikkeeseen liittyvät näkökohdat on täysin integroitu ja pantu täytäntöön. Unionin ja jäsenvaltioiden on pyrittävä yhdessä toteuttamaan käytännössä tehokas Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuus, jossa ovat mukana kaikki asiaankuuluvat toimijat sekä Euroopan että jäsenvaltioiden tasolla. Tavoitteena on luoda sekä strateginen kehys että operatiiviset osat, joita tarvitaan, jotta voidaan yhdistää politiikat paremmin toisiinsa ja siten poistaa rajavalvontaan, turvallisuuteen, palauttamiseen ja muuttoliikkeeseen liittyvät porsaanreiät varmistaen samalla perusoikeuksien suoja.¹⁷

Tätä varten komissio käynnistää piakkoin keskustelut Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa **Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuutta koskevasta monivuotisesta strategisesta toimintapolitiikasta**¹⁸. Prosessin toteutusta jatketaan Frontexin hallintoneuvoston hyväksymällä teknisellä ja operatiivisella strategialla sekä jäsenvaltioiden kansallisilla strategioilla.

Järjestelmällinen valvonta ulkorajoilla

¹⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896, annettu 13 päivänä marraskuuta 2019, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta, EUVL L 295, 14.11.2019, s. 1 (eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annettu asetus).

¹⁸ Asetuksen (EU) 2019/1896 8 artikla. Euroopan yhdenmukaisen rajaturvallisuuden tehokas toteuttaminen, josta huolehtii eurooppalainen raja- ja merivartiosto, on varmistettava monivuotisen strategisen toimintapolitiittisen syklin avulla.

Schengen-alueen vaatimusten täyttämiseksi ja ottaen huomioon viimeaikaiset haasteet ja uuden teknologisen kehityksen tuomat mahdollisuudet Euroopan unioni on viime vuosina tehnyt merkittäviä päätöksiä ulkorajojen vahvistamiseksi tavoitteenaan tehdä unionin ulkorajojen valvonnasta yksi maailman parhaiten toimivista järjestelmistä. Frontexin toimeksiannon vahvistaminen vuonna 2019 ja **eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvien joukkojen** perustaminen ovat todellinen esimerkki Euroopan yhdentymisestä ulkorajojen valvonnan alalla. Unionilla on nyt ensimmäistä kertaa omia joukkoja, joilla tuetaan yhteisten ulkorajojen valvontaa Euroopassa ja tehokasta EU:n palauttamispolitiikkaa. Uudet pysyvät joukot, joiden on tarkoitus koostua 10 000:sta Frontexin ja jäsenvaltioiden virkamiehestä, kykenevät milloin tahansa tukemaan jäsenvaltioita, joilla on haasteita yhteisillä ulkorajoilla, ja tehostamaan palauttamisia.

Komissio on sitoutunut varmistamaan Frontexin uuden toimeksiannon täysimääräisen ja oikea-aikaisen täytäntöönpanon ja toteaa tyytyväisenä, että pysyvien joukkojen ensimmäiset ryhmät ovat toimintavalmiina. Joukkojen odotetaan olevan kokonaisuudessaan valmiit vuoden 2027 loppuun mennessä. Komissio tekee yhteistyötä Frontexin kanssa seurannan jatkamiseksi ja yhdessä jäsenvaltioiden kanssa sen varmistamiseksi, että vuonna 2019 eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen täytäntöönpanoa varten laadittu sisäinen etenemissuunnitelma pannaan täytäntöön.

Schengenin rajasäännöstössä on vuodesta 2017¹⁹ alkaen edellytetty, että kaikki **Schengen-alueelle tulevat tai sieltä lähtevät** henkilöt kansalaisuudesta riippumatta **tarkastetaan järjestelmällisesti asiaankuuluvien tietokantojen avulla**, jotta voidaan varmistaa, etteivät kyseiset henkilöt muodosta uhkaa yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle. Näiden uusien sääntöjen täytäntöönpanossa on kuitenkin havaittu useita haasteita, jotka on ratkaistava. Uusien sääntöjen mukaan järjestelmällisistä tarkastuksista voidaan poiketa tietyin edellytyksin, mutta näiden poikkeusten epäjohdonmukainen täytäntöönpano voi vaarantaa välineen tehokkuuden. Tiukkojen turvallisuusvaatimusten täyttämiseksi on ratkaisevan tärkeää, että jäsenvaltiot tarkastavat järjestelmällisesti kaikki matkustajat asiaankuuluvien tietokantojen avulla ulkorajoilla ja soveltavat poikkeuksia yhdenmukaisella tavalla. Lisäksi on parannettava terrorismin ja vakavien rikosten torjuntaan liittyvien Interpolin ilmoitusten ja kuulutusten konsultointia ensimmäisen linjan rajatarkastuksissa. Näiden kahden tavoitteen tukemiseksi komissio laatii vuoden 2021 loppuun mennessä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa ohjeet, joilla varmistetaan sääntöjen yhdenmukainen soveltaminen sekä se, että mahdollisia poikkeuksia käytetään rajoitetusti.

Komissio on lisäksi esittänyt lisätoimenpiteitä, joilla vahvistetaan ulkorajojen valvontaa. Se antoi syyskuussa 2020 ehdotuksen ulkorajalle sääntöjenvastaisesti saapuvien kolmansien

¹⁹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/458, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2017, asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) muuttamisesta siltä osin kuin on kyse asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla (EUVL L 74, 18.3.2017, s. 1).

maiden kansalaisten **ennakkotarkastuksesta**.²⁰ Hyväksymisen jälkeen sääntöjä sovelletaan kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ylittävät ulkorajan ilman lupaa. Tämä on koko turvapaikka- ja palauttamisjärjestelmän ensimmäinen vaihe, ja sillä nopeutetaan henkilön aseman ja hänen tilanteeseensa sovellettavan menettelyn määrittämistä. Ennakkotarkastuksilla vahvistetaan edelleen unionin ulkorajojen valvontaa kaikkia perusoikeusvelvoitteita kunnioittaen. Sen vuoksi komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa etenemään neuvotteluissa, jotta asetus hyväksyttäisiin nopeasti.

Oleellinen osa viimeisintä kehitystä edustavaa rajavalvontaa on se, että kaikki toimijat kaikilla rajoilla **kunnioittavat perusoikeuksia kaikilta osin**, myös lapsen oikeuksia. Koska uusi asetus vahvistaa Frontexin roolia, se vahvistaa merkittävästi myös viraston perusoikeuskehystä. Frontexiin on nimitetty hiljattain **perusoikeusvastaava**, jonka työtä tukee 40 kentällä toimivaa riippumatonta perusoikeusvalvojaa. Perusoikeudet muodostavat myös keskeisen osan Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevasta EU:n monivuotisesta strategisesta toimintapoliittisesta syklistä. Lisäksi Frontexin odotetaan yhteistyössä perusoikeusviraston kanssa ja sen työtä hyödyntäen antavan **lisäohjeita rajatarkastusten ja rajavalvonnan suorittamisesta** erityisesti merellä.

Ulkorajalle sääntöjenvastaisesti saapuvien kolmansien maiden kansalaisten ennakkotarkastusta koskevan komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden odotetaan ottavan käyttöön kansallisen seurantamekanismin, jolla vahvistetaan perusoikeuksien suojelua ja varmistetaan kaikkien rikkomusten tehokas tutkinta. Perusoikeusvirasto laatii **tätä seurantamekanismia varten ohjeet** ja tukee jäsenvaltioita niiden pyynnöstä niiden mekanismien kehittämisessä.

Maailman teknisesti edistyneimpiin kuuluvan rajaturvallisuusjärjestelmän täytäntöönpano

Sisäiseen turvallisuuteen ja muuttoliikkeeseen sekä terveyteen liittyvissä tarkoituksissa niin ulkorajoilla kuin Schengen-alueellakin tarvittavien unionin tietojärjestelmien alalla on edistytty valtavasti. Alun perin kyse oli vain yhdestä tietojärjestelmästä – Schengenin tietojärjestelmästä – josta unioni on kehittänyt yhteisen eurooppalaisen tietotekniikka-arkkitehtuurin, jossa on yhteenliitettyjä järjestelmiä rajavalvontaa, muuttoliikettä ja lainvalvontaa varten. Vuosi 2021 on ratkaiseva näiden uusien tietojärjestelmien yleisen tietotekniikka-arkkitehtuurin kehittämisen kannalta.

Rajanylitystietojärjestelmän (EES)²¹ testaus aloitettiin tämän vuoden maaliskuussa, ja sitä jatketaan vuoden 2021 loppuun saakka. Tarkoituksena on, että järjestelmä olisi täysin toimintakykyinen vuoden 2022 toisesta neljänneksestä alkaen. Euroopan matkustustieto-

²⁰ Ehdotus asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta, COM(2020) 612, 23.9.2020.

²¹ Rajanylitystietojärjestelmä (EES) on automaattinen tietojärjestelmä, johon kirjataan kolmansista maista tulevat matkustajat joka kerta, kun he ylittävät EU:n ulkorajan. Tämä koskee sekä lyhytaikaisten viisumien haltijoita että viisumipakosta vapautettuja matkustajia. Ks. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en.

ja -lupajärjestelmästä (ETIAS)²² tulee toimintakykyinen vuoden 2022 lopussa. Lisäksi tarkistetun Schengenin tietojärjestelmän (SIS)²³ täytäntöönpano olisi saatettava päätökseen vuoden 2021 loppuun mennessä ja tarkistetun viisumitietojärjestelmän täytäntöönpano vuoden 2023 loppuun mennessä. Uuden tietotekniikka-arkkitehtuurin täysi yhteentoimivuus olisi toteutettava vuoden 2023 loppuun mennessä. Yhteentoimivuus yhdistää kaikki rajoihin, muuttoliikkeeseen, turvallisuuteen ja oikeuteen liittyvät eurooppalaiset järjestelmät ja varmistaa, että ne kommunikoivat keskenään, tarkastuksia ei jää tekemättä tietojen hajanaisuuden takia, kansallisilla viranomaisilla on tarvitsemansa täydelliset, luotettavat ja tarkat tiedot ja kaikessa noudatetaan tietosuojasääntöjä. Se on myös vilpittömässä mielessä matkustamisen olennainen mahdollistaja.

Uusien ja päivitettyjen tietojärjestelmien käyttöönotto kokonaisuudessaan sekä niiden yhteentoimivuuden varmistaminen suunnitellussa aikataulussa ei ole läheskään yksinkertaista. Jäsenvaltiot, komissio ja eu-LISA ovat osoittaneet olevansa täysin sitoutuneita tämän tavoitteen saavuttamiseen. Lisäksi komissio on yhdessä eu-LISAn kanssa antanut – ja antaa jatkossakin – operatiivista tukea jäsenvaltioille. Edistymistä seurataan tiiviisti tulostaulumenetelmällä, ja käytössä on välineitä, joilla varmistetaan nopea reagointi mahdollisiin uusiin haasteisiin. Tietojärjestelmät voidaan ottaa käyttöön vain siinä tapauksessa, että kaikki jäsenvaltiot ja Schengenin säännöstöön osallistuvat maat ovat valmiita samaan aikaan. Viivästykset yhdessäkin maassa estäisivät järjestelmien käynnistämisen kaikkialla Schengen-alueella. Lisäksi järjestelmien välisten riippuvuuksien vuoksi viivästyminen yhden järjestelmän käyttöönotossa voisi sysätä koko tietotekniikkajärjestelmän arkkitehtuurin kokonaisaikataulun raiteiltaan. On kaikkien yhteinen velvollisuus toteuttaa tämä kunnianhimoinen hanke ajoissa, jotta äkillisissä ja jatkuvasti muuttuvissa haasteissa olisi käytettävissä täysin toimivat välineet.

Myös tietotekniikka-arkkitehtuuri on saatava valmiiksi mahdollisimman pian, erityisesti lisäämällä siihen tarkistettu Eurodac-järjestelmä. Komissio ehdotti syyskuussa 2020 uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen osana parannettua **Eurodacia**²⁴, jolla muun muassa autetaan jäljittämään luvatonta liikkumista, puututaan laittomaan muuttoliikkeeseen ja tehostetaan palauttamista. Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa etenemään neuvotteluissa ehdotuksen hyväksymiseksi mahdollisimman nopeasti.

Kohti ulkorajoilla noudatettavien menettelyjen digitalisointia

²² ETIAS on laajasti automatisoitu tietojärjestelmä, jonka tarkoituksena on selvittää Schengen-valtioihin saapuvien, viisumipakosta vapautettujen matkustajien osalta mahdolliset turvallisuusriskit, laittomaan maahanmuuttoon liittyvät riskit tai suuret epidemiariskit. Samalla järjestelmä helpottaa niiden matkustajien rajanylitystä, joihin ei liity tällaisia riskejä; valtaosa matkustajista kuuluu tähän ryhmään. Ks. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en

²³ Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on Euroopan yleisin ja laajin turvallisuutta ja rajaturvallisuutta koskevien tietojen vaihtojärjestelmä. Ks. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en

²⁴ Muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta biometristen tietojen vertailua varten, COM(2020) 614 final.

Matkustajavirtojen voidaan odottaa kasvavan voimakkaasti, kunhan maailmanlaajuinen matkailu elpyy covid-19-pandemiasta. Tämä antaa uutta pontta jo ennen pandemiaa käynnistyneelle digitalisaatioprosessille ja edellyttää innovatiivisia tapoja helpottaa ja nopeuttaa rajatarkastuksia kansainvälisillä rajanylityspaikoilla. Digitaalinen dokumentaatio on sekä tehokkaampaa että turvallisempaa. Komissio ehdottaa vuoden 2021 loppuun mennessä **asetusta viisumimenettelyn digitalisoinnista** Schengen-viisumimenettelyn digitalisoimiseksi kaikilta osin. Seuraavassa vaiheessa perusteellisen arvioinnin ja tarvittavien kuulemisten jälkeen komissio aikoo vuonna 2023 **ehdottaa asetusta matkustusasiakirjojen digitalisoinnista ja matkustamisen helpottamisesta**.

Yhteistyö kolmansien maiden kanssa

Unionin ulkorajojen suojaaminen edellyttää myös tiivistä yhteistyötä ja kumppanuutta naapuri- ja kumppanimaiden kanssa. Tällainen yhteistyö on olennainen osa Euroopan yhdenmukaista rajaturvallisuutta. Uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen mukaiset lujat, kattavat, molempia osapuolia hyödyttävät ja räätelty kumppanuudet auttavat hallinnoimaan muuttoliikettä paremmin ja vahvistavat rajavalvontayhteistyötä. Kuten myös uudistetusta kumppanuudesta eteläisten naapurimaiden kanssa annetussa yhteisessä tiedonannossa²⁵ korostetaan, **kolmansien maiden rajaturvallisuuden vahvistaminen ja ihmiskuljetuksen ja -kaupan taustalla olevien rikollisverkostojen torjumisen tehostaminen** on keskeistä. Tätä painopistettä vahvistetaan edelleen tulevassa maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisessa EU:n toimintasuunnitelmassa vuosiksi 2021–2025.

Uudessa sopimuksessa määrätään, että EU:n olisi hyödynnettävä kaikkia sen käytettävissä olevia välineitä antaakseen operatiivista tukea uusille kumppanuuksille, muun muassa lisäämällä huomattavasti EU:n virastojen osallistumista toimintaan. Euroopan unionilla on myös velvollisuus tukea ja edistää korkeatasoista rajavalvontaa, mukaan lukien perusoikeuksien noudattaminen, kolmansissa maissa. Myös EU:n virastojen olisi tehtävä tiiviimpää yhteistyötä kumppanimaiden kanssa. Frontexin vahvistettu toimeksianto mahdollistaa erityisen operatiivisen ja teknisen tuen ja yhteistyön kolmansien maiden kanssa. Yhteistyö Länsi-Balkanin maiden kanssa, muun muassa EU:n ja Länsi-Balkanin kumppaneiden välisten asemaa koskevien sopimusten²⁶ avulla, mahdollistaa sen, että

²⁵ Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Uudistettu kumppanuus eteläisten naapurimaiden kanssa: Uusi Välimeren alueen toimintaohjelma, JOIN(2021) 2 final, 9.2.2021.

²⁶ Albanian kanssa tehty asemaa koskeva sopimus tuli voimaan 1. toukokuuta 2019, ja Frontexin ryhmiä on lähetetty 22. päivästä toukokuuta 2019. Montenegron kanssa tehty sopimus, joka allekirjoitettiin lokakuussa 2019, tuli voimaan 1. heinäkuuta 2020. Yhteisoperaatio alkoi 15. heinäkuuta 2020. Serbian kanssa tehty sopimus allekirjoitettiin marraskuussa 2019 ja ratifioitiin parlamentin ylimääräisessä istunnossa 25. helmikuuta 2021. Euroopan parlamentti hyväksyi sopimuksen 11. toukokuuta ja neuvosto 25. toukokuuta 2020. Operaatioiden on tarkoitus alkaa 16. kesäkuuta 2021. Asemaa koskeva sopimus, joka mahdollistaisi Euroopan raja- ja merivartioryhmien lähettämisen Kroatian ja Bosnia ja Hertsegovinan rajalle, parafoitiin kaksi vuotta sitten tammikuussa 2019, mutta Bosnia ja Hertsegovina ei ole vielä allekirjoittanut sitä. Myöskään Pohjois-Makedonian kanssa tehtävää sopimusta ei ole vielä allekirjoitettu.

Frontexin rajavartijat voivat työskennellä yhdessä kansallisten rajavartijoiden kanssa kumppanimaan alueella. Frontex voi nyt myös tarjota käytännön tukea kumppaneiden rajavalvontavalmiuksien kehittämiseen ja tehdä yhteistyötä vapaaehtoisen paluun optimoimiseksi. Lisäksi komissio tukee tietojenvaihtoa jäsenvaltioiden ja naapurina olevien kumppanimaiden välillä esittämällä **jäsenvaltioille suosituksen** tilannetietoisuutta koskevien **tietojen vaihtamista koskevista mallisäännöksistä**, joita on tarkoitus käyttää kolmansien maiden kanssa tehtävissä kahden- ja monenvälisissä sopimuksissa. Se aikoo myös laatia uuden **mallin asemaa koskevalle sopimukselle**, jonka pohjalta Frontex voi toteuttaa yhteisiä operaatioita kolmansissa maissa, ja **työjärjestelyjä koskeva mallin** näiden maiden kanssa tehtävää käytännön yhteistyötä koskevien puitteiden yhdenmukaistamiseksi. Tämä auttaa varmistamaan yhtenäisen yhteistyötavan EU:n ulkoisten kumppaneiden kanssa.

Keskeiset toimet ulkorajojen valvonnan parantamiseksi

Komissio aikoo esittää

- toimintapoliittisen asiakirjan (vuoden 2021 neljäs neljännes) sekä tiedonannon Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta koskevasta monivuotisesta strategisesta toimintapolitiikasta (2022)
- ehdotuksen asetukseksi viisumimenettelyn digitalisoinnista (vuoden 2021 neljäs neljännes)
- ehdotuksen asetukseksi matkustusasiakirjojen digitalisoinnista ja matkustamisen helpottamisesta (2023)
- kertomuksen tietokantojen käyttöön perustuvien järjestelmällisten tarkastusten täytäntöönpanosta (vuoden 2021 neljäs neljännes)
- ohjeet Schengen-alueelle tulevien tai sieltä lähtevien henkilöiden järjestelmällisistä tarkastuksista asiaankuuluvien tietokantojen avulla (vuoden 2021 neljäs neljännes)
- maahanmuuttajien salakuljetuksen vastaisen EU:n toimintasuunnitelman vuosiksi 2021–2025 (vuoden 2021 kolmas neljännes)
- suosituksen jäsenvaltioille tilannetietoisuutta koskevien tietojen vaihtamista koskevista mallisäännöksistä (vuoden 2021 kolmas neljännes)
- asemaa koskevan mallisopimuksen ja työjärjestelyjä koskevan mallin kolmansien maiden kanssa tehtävää yhteistyötä varten (vuoden 2021 kolmas neljännes).

Euroopan raja- ja merivartioston pitäisi

- hyväksyä yhdennettyä rajaturvallisuutta koskeva tekninen ja operatiivinen strategia
- toteuttaa edelleen kaikkia tarvittavia toimia eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvien joukkojen perustamiseksi vuoteen 2027 mennessä
- laatia lisäohjeita rajatarkastusten ja rajavartiostoinnin suorittamisesta.

Jäsenvaltioiden pitäisi

- toteuttaa edelleen kaikkia tarvittavia toimia uuden tietotekniikka-arkkitehtuurin täytäntöönpanolle asetettujen lakisääteisten määräaikojen noudattamiseksi tiiviissä yhteistyössä komission ja eu-LISAn kanssa.

Euroopan parlamenttia ja neuvostoa kehotetaan etenemään neuvotteluissa, jotta seuraavat voitaisiin hyväksyä nopeasti:

- ehdotus asetukseksi maahantuloa edeltävästä tarkastuksesta
- ehdotus Eurodac-asetukseksi.

3. TOIMENPITEET SCHENGEN-ALUEEN VAHVISTAMISEKSI SISÄISESTI SEKÄ VAPAUDEN, TURVALLISUUDEN JA OIKEUDEN ALUETTA KOSKEVAT TÄYDENTÄVÄT TOIMENPITEET

Schengen-alueen tukena on vankka oikeudellinen toimenpidekehys, jolla tuetaan operatiivista yhteistyötä ja tietojenvaihtoa poliisi- ja oikeusviranomaisten välillä rikosasioissa sekä sellaisia viisumi- ja palauttamispolitiikkaan liittyviä toimenpiteitä, jotka on kehitetty kompensoimaan tarkastusten puuttumista sisärajoilla. Niitä kutsutaan yhteisesti Schengenin säännöstöksi ja niillä tuetaan yhdessä vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta²⁷ edistämällä jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ja varmistamalla perusvapauksien tehokas toteutuminen Euroopan unionissa.

Sisärajatarkastuksettomalla alueella jäsenvaltioiden on lisäksi tehtävä erittäin tiivistä yhteistyötä paitsi Schengeniin liittyvissä asioissa myös muissa, täydentävissä asioissa turvallisuuden, poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön sekä muuttoliike- ja turvapaikka-asioiden aloilla. Lisäksi unionin tullikoodeksi edistää turvallisuutta Schengen-alueella, koska siihen liittyy tavaroiden vapaata liikkuvuutta tukeva, ulkorajoilla käytettävä turvallisuusriskien arviointi- ja valvontajärjestelmä.

Turvallisuusuhkien, myös järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin, ehkäisy ja torjunta

Unionin tasolla on toteutettu viime vuosina monia konkreettisia toimenpiteitä, joilla jatketaan vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin tehokasta torjuntaa ja Schengen-alueen turvallisuuden parantamista samalla kun varmistetaan ja säilytetään mahdollisuus liikkua vapaasti ilman rajatarkastuksia. Komissio tekee yhteistyötä Euroopan parlamentin, neuvoston, jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien kanssa pannakseen kaikilta osin täytäntöön heinäkuussa 2020 esitettyjen keskeisten strategisten turvallisuusaloitteiden mukaiset toimet, jotka ovat osa **EU:n turvallisuusunionistrategiaa (2020–2025)**²⁸. Strategiassa keskitytään ensisijaisesti aloihin kaikkien Euroopassa asuvien turvallisuuden edistämiseksi erityisesti suojelemalla eurooppalaisia terrorismilta ja järjestäytyneeltä rikollisuudelta. Näihin kuuluvat muun muassa seuraavat:

- **EU:n terrorismin vastainen ohjelma**²⁹, jossa tuodaan esiin erilaisia sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia riskejä ja ehdotetaan toimia riskien lievittämiseksi erityisesti terrorismiin syyllistyneiden vierastaistelijoiden paluuseen liittyvien uhkien osalta;
- **järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskeva EU:n strategia**³⁰, jossa esitetään useita toimenpiteitä oikeudellisen ja lainvalvontayhteistyön tehostamiseksi,

²⁷ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 67 artikla.

²⁸ Komission tiedonanto EU:n turvallisuusunionistrategiasta, COM(2020) 605 final, 24.7.2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security_en

²⁹ COM(2020) 795 final.

³⁰ COM(2021) 170 final.

järjestäytyneen rikollisuuden rakenteiden murtamiseksi ja toimien kohdistamiseksi painopisteenä oleviin tai lisääntyviin rikoksiin, kuten huumausaineiden ja aseiden salakuljetukseen, ympäristörikoksiin tai väärennöksiin; ja

- **ihmiskaupan torjuntaa koskeva EU:n strategia**³¹, jossa keskitytään tällaisten rikosten ehkäisyyn, ihmiskauppioiden tuomiseen oikeuden eteen ja uhrien voimaannuttamiseen.

Kaikki näihin strategioihin sisältyvät toimenpiteet muodostavat vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen tärkeän osatekijän. Ne ovat avainasemassa Schengen-alueen turvallisuuden parantamisessa. Tehokas täytäntöönpano on ratkaisevan tärkeää turvallisuussuhkien ehkäisyssä ja torjumisessa ja siten jäsenvaltioiden välisen luottamuksen vahvistamisessa. Kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanossa ja soveltamisessa on myös olennaista, että jäsenvaltiot kunnioittavat kaikkia perusoikeuksia, myös lapsen oikeuksia, ja asiaankuuluvia tietosuojavaatimuksia.

EU:n turvallisuusunionistrategian keskeisten painopistetavoitteiden tehokas toteuttaminen edellyttää myös jatkuvaa tiivistä yhteistyötä Länsi-Balkanin maiden ja unionin laajemman naapurialueen kanssa.

Poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön tehostaminen

Alueella, jolla ei suoriteta sisäraajatarkastuksia, jäsenvaltion poliiseilla olisi oltava pääsy samoihin tietoihin kuin heidän kollegoillaan on toisessa jäsenvaltiossa. Yhteistyötä olisi tehtävä tehokkaasti ja oletusarvoisesti kaikkialla Euroopassa. Sen vuoksi **poliisiyhteistyö** on tärkeä osa toimenpiteitä, joilla tuetaan turvallisuutta keskinäisesti riippuvaisella sisäraajatarkastuksettomalla alueella. Poliisiyhteistyössä on kuitenkin edelleen suurta vaihtelua jäsenvaltioiden välillä ja kansainvälisellä tasolla. Sen vuoksi rikolliset ja rikollisryhmät pystyvät edelleen toimimaan kaikissa jäsenvaltioissa ja hyötymään kansallisten lainkäyttöalueiden rajoista.³²

Jotta unioni pystyy torjumaan vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta tehokkaasti, on luovuttava pitkälti ei-sitoviin instrumentteihin perustuvasta lainvalvontayhteistyöstä ja alettava käyttää järjestelmällisesti sitovia kumppanuuksia. Poliisiyhteistyön parantaminen voi myös laajentaa jäsenvaltioiden käytettävissä olevia sisäraajatarkastusten vaihtoehtoja. Tämän vuoksi komissio esittää tämän vuoden loppupuolella lainsäädäntöehdotuksen **EU:n poliisiyhteistyösäännöstöstä**. Tuleva säännöstö tarjoaa johdonmukaisen EU:n oikeudellisen kehyksen sen varmistamiseksi, että lainvalvontaviranomaisilla on yhtäläinen pääsy muiden jäsenvaltioiden hallussa oleviin tietoihin, kun ne tarvitsevat niitä torjuakseen rikollisuutta ja terrorismia.

³¹ COM(2021) 171 final.

³² Ks. Europolin vakavaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta koskeva EU:n uhkakuva-arvio (12. huhtikuuta 2021): *Rajatylittävissä rikollisessa toiminnassa hyödynnetään eri lainvalvonta-alueiden luonnollisia rajoja, jotka tarjoavat mahdollisuuksia väistää lainvalvontaa ja mahdollistavat useiden markkinoiden läheisyyden*. Europolin mukaan yli 70 prosenttia järjestäytyneistä rikollisryhmistä toimii useammassa kuin kolmessa jäsenvaltiossa.

Tietojenvaihdon tehostamiseksi poliisiyhteistyösäännöstöllä vahvistetaan jäsenvaltioiden välistä, erityisesti tutkintatarkoituksiin liittyvää tietojenvaihtoa koskevat menettelyt ja selkeytetään niitä. Tämä koskee myös tällaisessa tietojenvaihdossa käytettävien keskitettyjen asiointipisteiden roolia ja Europolin tietojenvaihtokanavan³³ täysimääräistä käyttöä. Säännöstöä täydennetään ehdotuksella, jolla vahvistetaan neuvoston **Prüm**-päätösten³⁴ mukaista tärkeiden tietoluokkien automaattista vaihtoa. Uuden oikeudellisen kehityksen ansiosta DNA- ja sormenjälkitietojen ja ajoneuvorekisteritietojen vaihdosta jäsenvaltioiden välillä tulee tehokkaampaa ja nopeampaa, jolloin kansalliset viranomaiset voivat selvittää, onko muista jäsenvaltioista saatavilla tietoja, ja saada ne nopeasti käyttöönsä. Komissio arvioi myös tarvetta lisätä tähän tietojenvaihtoon uusia tietoluokkia, kuten valokuvat, ajokortit, rikosrekisterit ja ballistiset tiedot.

Eri puolilla EU:ta tehtävän operatiivisen yhteistyön osalta EU:n poliisiyhteistyösäännöstö vastaa yhteisten standardien tarpeeseen, jotta poliisit voivat tehdä tehokasta yhteistyötä naapurimaiden kollegojensa kanssa. Käyttäen esimerkkinä jäsenvaltioiden kahden- tai monenvälisen yhteistyön hyviä käytäntöjä poliiseille pitäisi antaa mahdollisuus toteuttaa yhteisiä operaatioita ja yhteisiä partioita raja-alueilla. Koska rikolliset ja terroristit toimivat eri jäsenvaltioissa, poliisien pitäisi voida seurata heitä ja pidättää heidät sellaisten takaa-ajojen avulla, jotka ulottuvat tarvittaessa useamman jäsenvaltion alueelle. EU:n poliisiyhteistyösäännöstö pyrkii selkeyttämään ja yhdenmukaistamaan rajatylittäviin lainvalvontaoperaatioihin liittyviä voimankäytösääntöjä kunnioittaen jäsenvaltioiden roolia sisäisen turvallisuuden alalla sekä tarjoten alueelliseen yhteistyöhön tarvittavaa joustavuutta. Operatiivisen poliisiyhteistyön tehostaminen unionissa edellyttää kaikilta asiaankuuluvilta toimijoilta vahvaa poliittista sitoutumista.

Komissio esitti joulukuussa 2020 ehdotuksen **Europolin toimeksiannon vahvistamisesta**³⁵ esimerkiksi antamalla virastolle mahdollisuuden tukea kansallisia tutkimuksia massadatan analysoinnilla. Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa etenemään neuvotteluissa, jotta uusi asetus hyväksyttäisiin nopeasti.

On myös olennaista jatkaa hiljattain hyväksytyjen lainvalvontaviranomaisten välineiden kehittämistä edelleen. Matkustajien ennakkotietojen (API-tiedot) käytön lisääminen yhdessä matkustajarekisteritietojen (PNR-tiedot) kanssa voi parantaa huomattavasti turvallisuutta suhteellisen pienin kustannuksin ja matkustajavirtoja häiritsemättä. Matkustajarekisteritietoja koskevan asetuksen nojalla jäsenvaltiot keräävät matkustajien nimet kaikkien, myös EU:n sisäisten lentojen osalta. Sen sijaan API-tietoja kerätään matkustajien ennakkotietoja koskevan direktiivin³⁶ nojalla järjestelmällisesti vain kolmansista maista unioniin saapuvista lennoista. Sen vuoksi komissio valmistelee parhaillaan lainsäädäntöä, jolla laajennetaan

³³ Europolin suojatun tiedonvaihdon verkkosovellus.

³⁴ Neuvoston päätös 2008/615/YOS rajat ylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi ja neuvoston päätös 2008/616/YOS päätöksen 2008/615/YOS täytäntöönpanosta.

³⁵ COM(2019) 796 final, 9.12.2020.

³⁶ Neuvoston direktiivi 2004/82/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, liikenteenharjoittajien velvollisuudesta toimittaa tietoja matkustajista (EUVL L 261, 6.8.2004, s. 24).

matkustajien ennakkotietojen käyttöä niin, että se kattaa myös Schengen-alueen sisäiset lennot. Muutos laajentaisi jäsenvaltioiden käytettävissä olevien korvaavien toimenpiteiden valikoimaa, joten lainvalvontaviranomaiset voisivat ottaa käyttöön riskiperusteisen datavetoisen lähestymistavan Schengen-alueella.

Tehokkaamman poliisiyhteistyön lisäksi jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus perustuu tiiviiseen oikeudelliseen yhteistyöhön. Eurooppalainen pidätysmääräys, joka on rikosoikeuden alalla tehtävän oikeudellisen yhteistyön keskeinen väline, helpottaa ja nopeuttaa tärkeällä tavalla luovuttamismenettelyjä EU:ssa. Eurooppalaisen pidätysmääräyksen toiminnan tehostamiseksi on olennaista panna kaikilta osin täytäntöön keskeiset toimet, jotka esitetään neuvoston joulukuussa 2020 antamissa päätelmissä³⁷ eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä sekä Euroopan parlamentin tammikuussa 2021 eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä antamassa päätöslauselmassa³⁸. Komissio päivittää **eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaa käsikirjaa** ja antaa alan toimijoille ohjeita siitä, miten käsitellä kolmansien maiden esittämät mahdollisesti perusteettomat etsintä- ja luovuttamispyynnöt. Se tekee yhteistyötä oikeusalan toimijoiden kanssa äskettäin perustetun koordinoitiryhmän kautta eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan tietojenvaihdon nopeuttamiseksi. Lisäksi komissio seuraa tiiviisti eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen asianmukaista täytäntöönpanoa ja käyttää tarvittaessa rikkomusmenettelyjä.

Merkityksellisiä ovat myös oikeudellisen yhteistyön alat, joilla keskitytään rajatylittävien syytetoimien koordinointiin. Unioni on nyt kehittänyt tähän joukon lainsäädäntövälineitä, kuten eurooppalaisen tutkintamääräyksen, ja perustanut unionin viraston, Eurojustin, helpottamaan koordinointia. On olennaisen tärkeää, että Eurojust kehittää edelleen valmiuksiaan auttaa kansallisia viranomaisia rajatylittävissä tutkinta- ja syytetoimissa käyttämällä nykyaikaista tietotekniikkaa ja turvallisia viestintäkanavia, myös E-Codexin kautta, ja perustamalla ”osuma / ei osumaa” -yhteydet muihin oikeus- ja sisäasioiden virastoihin. Samalla tavoin yhteisten tutkintaryhmien olisi voitava hyödyntää digitaalisia välineitä tietojen käsittelyssä turvallisen tietoteknisen yhteistyöalustan kautta. Komissio pyrkii varmistamaan oikeudellisen yhteistyön välineiden laajemman digitalisoinnin tämän kehityksen helpottamiseksi entisestään.³⁹

Tulevaisuuden vaatimukset huomioon ottavien järjestelmien tarve: nykyisten ja tulevien teknologioiden hyödyntäminen parhaalla mahdollisella tavalla

Teknologian käyttö rajatylittävän poliisiyhteistyön ja lainvalvonnan tukemiseksi on kehittynyt nopeasti viime vuosina. Se tarjoaa uusia mahdollisuuksia ehkäistä, havaita ja torjua rajatylittäviä ja mahdollisia uhkia eri maissa. Lisäksi nykyaikaiset teknologiat ovat halvempia ja voivat osoittautua tehokkaiksi samojen tavoitteiden saavuttamisessa kuin väliaikaiset

³⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/fi/pdf>

³⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_FI.html

³⁹ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Oikeudenkäytön digitalisointi Euroopan unionissa: Välineet mahdollisuuksien hyödyntämiseen, COM(2020)710 final, 2.12.2020.

fyysiset rajatarkastukset. Niiden poliisitarkastusten lisäksi, joita jäsenvaltiot voivat tehdä raja-alueilla (sisärajavälön puuttuessa), jäsenvaltiot voivat hyödyntää tällaisia teknologioita esimerkiksi lentoasemilla tai rautatieasemilla, jotka ovat korkeamman riskin alueita.

Lisäksi tekoälyn jatkokehittäminen, käyttöönotto ja hyödyntäminen on olennaisen tärkeää, jotta lainvalvontaviranomaiset pystyvät käsittelemään tämän päivän tutkimusten suuria ja monimutkaisia tietomääriä ja pysyvät rikollisten käyttämän nykyaikaisen teknologian tasalla. Yksi komission tekoälyä koskevan asetusehdotuksen⁴⁰ tavoitteista on perusoikeuksia kunnioittavan turvallisen ja laillisen tekoälyn kehittämisen edistäminen. Tekoäly edellyttää korkealaatuisten tietoaineistojen saatavuutta. Eurooppalaisten data-avaruuksien oikea-aikainen perustaminen auttaa suunnittelemaan, kouluttamaan ja arvioimaan lainvalvontatarkoituksiin käytettäviä tekoälyvälineitä.

Viime vuosina on investoitu merkittävästi turvallisuuteen ja matkustamisen helpottamiseen liittyvään tutkimukseen ja innovointiin EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla⁴¹, ja useat jäsenvaltiot ovat ottamassa käyttöön toimivia tähän liittyviä järjestelmiä⁴². Komissio tukee edelleen jäsenvaltioita uuden teknologian käyttöönotossa ja käytössä. Samaan aikaan on tärkeää jatkaa investoimista uusien teknologioiden tarjoamien mahdollisuuksien tutkimiseen. Komissio aikoo edistää sekä teknisiä että poliittisia keskusteluja näistä kysymyksistä tutkiakseen nykyaikaisen teknologian koko potentiaalia ja taatakseen samalla kaikkien perusoikeuksien kunnioittamisen ja varmistaakseen, että jäsenvaltioiden välillä vaihdetaan parhaita käytäntöjä ja tietämystä.

Yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka

Vuoden 2015 pakolaiskriisin erittäin poikkeukselliset olosuhteet aiheuttivat paineita alueelle, jolla ei suoriteta sisärajatarkastuksia, ja paljastivat merkittäviä puutteita unionin muuttoliikkeen hallintajärjestelmässä erityisesti solidaarisuuden ja vastuullisuuden osalta. Kaikki **uudessa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa** ehdotetut ratkaisut edistävät muuttoliikkeen tehokasta hallintaa sekä tiiviimpää yhteistyötä ja vastuunjakoa jäsenvaltioiden välillä ja vahvistavat näin Schengen-aluetta. Uuden sopimuksen tavoitteena on korjata ulkorajatarkastusten ja turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen väliset puutteet jäsenvaltioissa ottamalla käyttöön **saumaton menettely, jota sovelletaan rajoilla kaikkiin rajan ilman**

⁴⁰ Komission 21. huhtikuuta 2021 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tekoälyä koskevien sääntöjen yhteensovittamisesta (tekoälyä koskeva säädös) ja tiettyjen unionin säädösten muuttamisesta, COM(2021) 206 final. Ehdotuksessa luokitellaan useita tekoälyn käyttötapoja muuttoliikkeen ja lainvalvonnan yhteydessä suuririskisiksi.

⁴¹ Komissio tukee tätä tutkimustyötä Horisontti Eurooppa -puiteohjelman työohjelman kautta ”Kansalaisturvallisuus yhteiskunnassa” -klusterin alalla: EU investoi vuosina 2007–2020 lähes 3 miljardia euroa turvallisuustutkimukseen. Kyseisenä aikana käynnistettiin noin 700 hanketta, joissa käsiteltiin useita turvallisuuteen liittyviä aiheita, kuten rajaturvallisuutta ja matkustamisen helpottamista.

⁴² Yksi tällainen järjestelmä on Alankomaiden lippulaivahanke @MIGO-BORAS-järjestelmä. Järjestelmä mahdollistaa sähköisen rekisterikilpien tunnistamisen ja tarkistamisen asiaankuuluvista tietokannoista sekä Alankomaiden santarmilaitoksen partion lähettämisen tekemään satunnaistarkastuksia.

lupaa ylittäviin kolmansien maiden kansalaisiin. Yhdessä maahantuloa edeltävää tarkastusta koskevan ehdotuksen kanssa sopimus vahvistaa turvapaikka- ja palauttamismenettelyjen välistä yhteyttä ulkorajoilla. Uusien rajamenettelyjen ja sopimukseen sisältyvien muiden toimenpiteiden on määrä osaltaan vahvistaa ulkorajojen valvontaa ja auttaa ehkäisemään ja vähentämään pakenemista ja luvaton liikumista Schengen-alueella.

Samaan aikaan sopimuksessa ehdotetaan **pysyvää yhteisvastuumekanismia** sellaisten jäsenvaltioiden tukemiseksi, joilla on suurimmat haasteet ulkorajoilla laittomasti saapuvien henkilöiden suhteen. Yhteisvastuu olisi pakollista, ja se räätälöitäisiin kentällä vallitsevien tarpeiden mukaan. Yhteisvastuumahdollisuudet kattaisivat sisäiset siirrot, ja niitä täydennettäisiin palauttamisen tukijärjestelyillä, joiden puitteissa jäsenvaltio sitoutuu tukemaan palautuksia. Lisäksi yhteisvastuu voi erityisolosuhteissa käsittää muita toimia, kuten osallistumisen turvapaikka- ja vastaanottovalmiuksien kehittämiseen, operatiiviseen tukeen tai yhteistyöhön asianomaisten EU:n ulkopuolisten lähtö- tai kauttakulkumaiden kanssa. Yhteinen maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmä kokonaisuudessaan sekä varmuus siitä, että käytössä on vahva järjestelmä laittomien maahanmuuttajien käsittelemiseksi, vahvistavat keskinäistä luottamusta ja tukevat Schengen-aluetta.

Keskeiset toimet Schengen-alueen vahvistamiseksi sisäisesti

Komissio aikoo

- esittää lainsäädäntöehdotuksen EU:n poliisiyhteistyösäännöstöstä (vuoden 2021 neljäs neljännes)
- esittää ehdotuksen asetukseksi velvollisuudesta ilmoittaa matkustajien ennakkotietoja (API-tiedot) (2022)
- aloittaa erityiset kuulemiset tutkiakseen teknologioiden käyttöä rajatarkastusten vaihtoehtona (vuoden 2021 kolmas neljännes)
- päivittää eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan käsikirjan (vuoden 2021 neljäs neljännes).

Jäsenvaltioiden pitäisi

- panna nykyiset turvallisuusaloitteet täysimääräisesti täytäntöön hyödyntäen kaikilta osin jo käytettävissä olevia lainvalvontavälineitä.

Euroopan parlamenttia ja neuvostoa kehotetaan etenemään neuvotteluissa, jotta seuraavat voitaisiin hyväksyä nopeasti:

- ehdotus Europolin toimeksiannon vahvistamisesta
- uuteen muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen sisältyvät ehdotukset.

4. TEHOSTETTU VARAUTUMINEN JA PAREMPI HALLINTO LUOTTAMUKSEN LISÄÄMISEKSI

Schengen-aluetta tuetaan merkittäväällä toimenpidekokonaisuudella, joka kompensoi sisäraajatarkastusten puuttumista, mutta nämä toimenpiteet ovat vain yhtä hyviä kuin niiden täytäntöönpano. Tästä syystä tarvitaan vahva hallintojärjestelmä, jolla voidaan vastata tuleviin

Schengen-alueen laajuisiin haasteisiin, sekä enemmän poliittista vuoropuhelua, valvontaa ja täytäntöönpanoa.

Yhteisymmärrystä ja yhteistyötä lisäävä poliittinen vuoropuhelu

Komissio perusti Schengen-foorumin edistääkseen säännöllistä ja jäseneltyä poliittista vuoropuhelua Schengen-alueen moitteettoman toiminnan varmistamiseen osallistuvien toimijoiden kesken. Tällaisia tilaisuuksia on järjestetty jo kaksi, 30. marraskuuta 2020 ja 17. toukokuuta 2021, ja niihin osallistui Euroopan parlamentin jäseniä ja sisäministereitä. Foorumi on osoittanut hyödyllisyytensä poliittisen ohjauksen antamisessa strategian tärkeimmille osa-alueille ja luottamuksen rakentamisessa.

Näiden kokemusten perusteella **komissio jatkaa säännöllisten Schengen-foorumien järjestämistä**, jotta voidaan keskustella Schengen-alueen tilanteesta poliittisella tasolla ja edistää jatkuvaa pohdintaa ja yhteistyötä nykyisiin ja tuleviin haasteisiin vastaamiseksi. Seuraava foorumi on tarkoitus järjestää ennen vuoden 2021 loppua.

On tärkeää, että poliittisessa keskustelussa käsitellään kattavasti kaikkia Schengen-järjestelmän moitteetonta toimintaa tukevan monimutkaisen rakenteen osatekijöitä. Tätä varten komissio alkaa uudelleen antaa **Schengen-alueen tilaa koskevia kertomuksia** vuotuisella foorumilla käytävien keskustelujen pohjaksi. Kertomuksessa esitetään yhteenveto tilanteesta sisärajoilla tehtävien tarkastusten puuttumisen osalta, kerrotaan Schengen-arviointien tuloksista ja kuvataan suositusten täytäntöönpanon tilanne. Komissio sisällyttää näihin kertomuksiin Schengen-tilanteen tulostaulun arvioidakseen Schengenin säännösten täytäntöönpanoa eri politiikanaloilla ja tukeakseen jäsenvaltioita paremmin mahdollisiin haasteisiin vastaamisessa.

Varautuminen: järjestelmien nykyaikaistaminen ja mukauttaminen

Sisärajatarkastusten palauttaminen on ollut ongelma jo useita vuosia, kauan ennen covid-19-pandemian alkamista. Useat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet sisärajatarkastuksia keskeytyksettä vuodesta 2015 lähtien. Tämä on tuonut korostetusti esiin tarpeen lisätä sisärajatarkastuksiin liittyvää koordinoitua Euroopan tasolla niiden oikeasuhteisuuden varmistamiseksi. Vastauksena tähän komissio ehdotti vuonna 2017 Schengenin rajasäännösten muuttamista⁴³. Vaikka sidosryhmät olivat yhtä mieltä tarpeesta puuttua asiaan, ehdotus ei saanut riittävästi tukea, jotta lainsäätäjät olisivat voineet käydä neuvotteluja menestyksekkäästi.

Covid-19-pandemiasta saadut kokemukset ovat osoittaneet entistä selvemmin, että tarvitaan vakaa kehys koordinoitua ja päätöksentekoa varten sekä ulkorajoilla että Schengen-alueella kriisitilanteissa. Kyky vastata täysin koordinoitusti tuleviin pandemioihin tai vastaaviin uhkiin, jotka vaikuttavat useisiin tai kaikkiin jäsenvaltioihin samaan aikaan, on osoitus

⁴³ COM(2017) 571 final.

Schengen-alueen kestävydestä. Yhden jäsenvaltion toimet unionin yhteisellä ulkorajalla tai Schengen-alueen sisällä vaikuttavat kaikkiin muihin jäsenvaltioihin.

Euroopan komissio reagoi pikaisesti toimivaltuuksiensa puitteissa avaamalla nopeasti ”vihreitä kaistoja” olennaisten tavaroiden kauttakulkua varten ja hyväksymällä kahdet suuntaviivat, jotka koskevat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta⁴⁴ ja hätäapua rajatylittävässä terveydenhuollossa⁴⁵, sekä useita muita suuntaviivoja ja suosituksia⁴⁶, jotka liittyivät ulko- ja sisärajojen valvontaan kriisin puhjettua. Lisäksi neuvoston suosituksessa (EU) 2020/1475⁴⁷ ja sen muutoksessa (EU) 2021/119⁴⁸ omaksuttiin komission ehdotuksen pohjalta koordinoitu lähestymistapa vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta, ja neuvoston suosituksella (EU) 2020/912 puututtiin EU:hun suuntautuvan muun kuin välttämättömän matkustamisen rajoittamiseen⁴⁹.

Komissio aikoo näitä kokemuksia hyödyntäen esittää tämän vuoden loppuun mennessä **uuden ehdotuksen Schengenin rajasäännöstön muuttamiseksi**. Uudessa ehdotuksessa on otettava huomioon covid-19-kriisistä opitut asiat ja hyödynnettävä vuoden 2017 ehdotukseen liittyviä keskusteluita, erityisesti siltä osin kuin on kyse jäsenvaltioiden mahdollisuudesta jatkossakin palauttaa sisärajarakastukset. Samalla vahvistetaan periaate, jonka mukaan tämän olisi oltava vasta viimeinen toimenpide, johon turvaudutaan uhkien edessä.

Mahdollisten tulevien Schengenin laajuisten haasteiden käsittelemiseksi tarkistetussa Schengenin rajasäännöstössä käsitellään tilanteita, joissa ilmenee vakava uhka, covid-19-pandemian kaltaiset kansanterveysuhkat mukaan luettuina. Tällaisissa tapauksissa on tärkeää varmistaa koordinointi ja tiivis yhteistyö unionin tasolla sekä tarvittavat takeet, jotta rajatarkastusten käyttöönotto sisärajoilla olisi vasta viimeinen vaihtoehto. Tällä tavoin

⁴⁴ Komission tiedonanto – Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden harjoittamista koskevat suuntaviivat covid-19-epidemian aikana, C(2020) 2051.

⁴⁵ Komission tiedonanto – Suuntaviivat covid-19-kriisiin liittyvään terveydenhuollon rajatylittävään yhteistyöhön annettavaa EU:n hätäapua varten, C(2020) 2153.

⁴⁶ Esim. suuntaviivat rajaturvallisuustoimenpiteitä varten terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi, COM(2020)1753 final, ohjeet aluksilla olevien merenkulkijoiden, matkustajien ja muiden henkilöiden terveyden suojelemisesta, kotiuttamisesta ja matkustusjärjestelyistä, C(2020)3100 final, ja tiedonanto – Covid-19: EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämättömää matkustamista koskeva väliaikainen matkustusrajoitus, COM(2020) 115.

⁴⁷ Neuvoston suositus (EU) 2020/1475, annettu 13 päivänä lokakuuta 2020, koordinoitua lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta (EUVL L 337, 14.10.2020, s. 3). Neuvosto hyväksyi 1. helmikuuta 2021 komission ehdotuksesta muutoksia suositukseen (EU) 2020/1475, koska koko EU:ssa havaittiin erittäin suuri määrä yhteisötartuntoja, mikä voi liittyä huolta aiheuttavien uusien SARS-CoV-2-muunnosten suurempaan tartuttavuuteen. Komissio ehdotti 31. toukokuuta 2021 tämän suosituksen muuttamista epidemiologisen tilanteen paranemisen ja EU:n digitaalisen covid-todistuksen tulevan käyttöönoton vuoksi.

⁴⁸ Neuvoston suositus (EU) 2021/119, annettu 1 päivänä helmikuuta 2021, koordinoitua lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta annetun suosituksen (EU) 2020/1475 muuttamisesta (EUVL L 36I, 2.2.2021, s. 1).

⁴⁹ Neuvoston suositus (EU) 2020/912, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2020, EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämättömää matkustamista koskevasta väliaikaisesta rajoituksesta ja sen mahdollisesta poistamisesta (EUVL L 208, 1.7.2020, s. 1).

komissio ja jäsenvaltiot voisivat saada kokonaisnäemyksen olosuhteista, jotka synnyttävät tarpeen ottaa rajatarkastukset uudelleen käyttöön. Tarkistetussa säännöstössä käsiteltäisiin myös EU:hun suuntautuvaa matkustamista rajoittavien toimenpiteiden koordinoitua tarvetta. Erityisesti keskityttäisiin niihin kokemuksiin, joita on saatu pandemiasta kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan vuoksi toteutetuista toimenpiteistä, joiden yhteydessä neuvoston suosituksen (EU) 2020/912 täytäntöönpanossa on ollut vaihtelua jäsenvaltioissa. Samalla mahdollistettaisiin joustavat puitteet kriiseihin vastaamiseksi.

Covid-19-kriisi on korostanut, miten haavoittuvaista sisämarkkinoiden täysi toiminta voi olla. Komissio antaa kesäkuussa tiedonannon covid-19-kriisistä saaduista kokemuksista. Siinä pohditaan, miten kansanterveyskriiseihin voitaisiin varautua paremmin, miten niihin liittyvää selviytymiskykyä voitaisiin parantaa ja miten niihin voitaisiin reagoida tulevaisuudessa. Sisämarkkinoiden nykyistä oikeudellista kehystä ei ole mukautettu riittävästi kriisitilanteisiin. Komissio ilmoitti vuoden 2020 uuden teollisuusstrategian päivittämistä koskevassa tiedonannossa⁵⁰ sisämarkkinoiden hätäapuvälinettä koskevasta ehdotuksesta. Siinä esitetään rakenteellinen ratkaisu, jolla varmistetaan henkilöiden, tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus tulevissa kriiseissä. Välineellä olisi lisättävä tiedonvaihtoa, koordinoitua ja solidaarisuutta, kun jäsenvaltiot hyväksyvät kriisiin liittyviä toimenpiteitä.

Covid-19-pandemian yhteydessä hyväksytyjen lukuisten suuntaviivojen ja suositusten joukossa komissio hyväksyi erityisesti **vihreiden kaistojen järjestelmän**⁵¹ ratkaisuna tavaraliikenteen juuttumiseen sisärajoille maaliskuussa 2020. Järjestelmää päivitettiin⁵² lokakuussa 2020 ajan mittaan saatujen kokemusten perusteella. Tavoitteena oli varmistaa, että EU:n laajuiset toimitusketjut toimivat edelleen kaikissa olosuhteissa. Vihreitä kaistoja koskevien periaatteiden mukaisesti jäsenvaltioita pyydettiin nimeämään kaikki Euroopan laajuisen liikenneverkon asiaankuuluvat sisärajojen ylityspaikat vihreiksi rajanylityskaistoiksi, joita kaikki tavaraliikenteen ajoneuvot voivat käyttää kuljettamistaan tavaroista riippumatta. Rajan ylittämisen pitäisi terveys- ja muine tarkastuksineen kestää enintään 15 minuuttia, ja pakollisesta karanteenista tai kuljetustyöntekijöiden testauksesta olisi luovuttava sanotun kuitenkin rajoittamatta kansallisten viranomaisten tarvetta toteuttaa oikeasuhteisia ja erityisesti mukautettuja toimenpiteitä tartuntariskin minimoimiseksi. Ollakseen paremmin valmistautunut tuleviin kriiseihin ja siihen, että sisärajatarkastukset olisi taas pakko ottaa käyttöön toteutetuista toimenpiteistä huolimatta, komissio kodifioi asiaankuuluvat **lieventävät toimenpiteet**, jotka on esitetty covid-19-pandemiaan liittyvissä suuntaviivoissa ja suosituksissa, **rajavartijan käsikirjaan**, josta rajavartijoiden pitäisi hakea ensimmäisenä apua kriisitilanteissa. Se varmistaisi myös ammattihenkilöiden vapaan liikkuvuuden ja

⁵⁰ Komission tiedonanto – Vuoden 2020 uuden teollisuusstrategian päivittäminen: vahvemmat sisämarkkinat Euroopan elpymistä varten, COM(2021) 350 final, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf

⁵¹ Komission tiedonanto vihreiden kaistojen täytäntöönpanosta terveyden suojelemiseksi ja tavaroiden ja välttämättömien palvelujen saatavuuden turvaamiseksi rajaturvallisuustoimenpiteitä varten annettujen suuntaviivojen mukaisesti, 2020/C 96 I/01, C(2020)1897, EUVL C 96I, 24.3.2020, s. 1.

⁵² Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle liikenteen vihreiden kaistojen päivittämisestä talouden pitämiseksi käynnissä covid-19-pandemian kiihtyessä uudelleen, COM(2020) 685 final.

tarjoaisi takeet työntekijöiden lähettämiseksi työhön toiseen maahan kriisiaikoina (mukaan lukien liikenne- ja terveydenhuoltoalan työntekijät).

Lisäksi **vihreiden kaistojen järjestelmä olisi vakiinnutettava** puitteisiin, jotka voidaan aktivoida vastauksena mahdolliseen uuteen kriisiin. Komissio aikoo esittää tätä varten varautumissuunnitelman vuoden 2021 loppuun mennessä laajemman sisämarkkinoiden hätäapuvälinettä koskevan aloitteen mukaisesti. Liikennettä ja liikkuvuutta koskevien näkökohtien osalta tässä aloitteessa hyödynnetään nykyisestä pandemiasta saatuja kokemuksia ja vastataan tarpeisiin, joita Euroopan tavara- ja matkustajaliikenteellä on pandemian yhteydessä. Siinä keskitytään varmistamaan kuljetusalan työntekijöiden ja tavaraliikenteen vapaa liikkuvuus ja selkeytetään matkustajaliikennettä. Sen tavoitteena on auttaa EU:n liikennejärjestelmää varautumaan paremmin pandemian kaltaisiin tilanteisiin ja suojella sisämarkkinoiden eheyttä.

Osana uutta muuttoliike- ja turvapaikkasopimusta hyväksytyllä komission suosituksella **muuttoliikettä koskeva varautumis- ja kriisisuunnitelma**⁵³ autetaan myös varmistamaan varautuminen ja reagointi vaikeisiin muuttoliiketilanteisiin, joihin unioni saattaa joutua. Suunnitelmalla varmistetaan muuttoliiketilanteen jatkuva seuranta EU:n ulkorajoilla ja asiaan liittyvissä kolmansissa maissa sekä oikea-aikainen tiedonjako kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden kesken. EU:n muuttoliikettä käsittelevän varautumis- ja kriisinhallintaverkoston työ edellyttää nyt täysimääräistä täytäntöönpanoa ja kaikkien toimijoiden, erityisesti jäsenvaltioiden ja asiaan liittyvien virastojen, aktiivista osallistumista.

Vahvistettu valvonta ja täytäntöönpano

Schengen-alueen moitteeton toiminta edellyttää jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta ja viime kädessä Schengenin oikeudellisen kehyksen asianmukaista ja tehokasta täytäntöönpanoa. Tämä on keskeisen tärkeää, sillä puutteet ja vaillinaiset täytäntöönpanot yhdessä jäsenvaltiossa voivat vaikuttaa kaikkiin jäsenvaltioihin ja vaarantaa näin koko Schengen-alueen.

Schengenin arviointi- ja valvontamekanismi, jäljempänä 'mekanismi', on vertaisarviointiväline, jolla tuetaan jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen rakentamista. Se on olennainen myös Schengen-järjestelmän tehokkaan toiminnan kannalta, sillä sen kautta havaitaan ja korjataan ongelmia ja parannetaan oikeudellisen kehyksen täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

Vahvempi ja kestävämpi Schengen-järjestelmä tarvitsee täysin tarkoituksenmukaisen mekanismin. Mekanismin viisivuotistarkastelussa on tullut esiin puutteita, jotka estävät sitä toimimasta niin tehokkaasti kuin sen pitäisi. Komissio esittää yhteisymmärryksen johtaneiden, kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa toteutettujen laajojen kuulemisten

⁵³ Komission suositus muuttoliikkeeseen liittyvää varautumista ja kriisien hallintaa koskevasta EU:n mekanismista (Muuttoliikettä koskeva varautumis- ja kriisisuunnitelma), C(2020) 6469 final, 23.9.2020.

perusteella **ehdotuksen Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin tarkistamiseksi**. Ehdotuksen tavoitteena on tehdä mekanismista tehokkaampi ja strategisempi ja varustaa se paremmin uusien realiteettien ja haasteiden kohtaamiseen. Sen pitäisi myös lisätä mekanismin kykyä helpottaa poliittista vuoropuhelua Schengen-alueen tilanteesta ja keskittyä aloihin, jotka voivat vaarantaa koko Schengen-alueen toiminnan.

Ehdotuksella nopeutetaan merkittävästi arviointiprosessia, jotta puutteet voidaan havaita ja korjata ajoissa. Sillä otetaan käyttöön nopeutettu menettely käytettäväksi silloin, jos arvioinneissa havaitaan puutteita, jotka voivat vaarantaa Schengen-alueen toiminnan. Uudessa menettelyssä arvioidun jäsenvaltion on ryhdyttävä välittömästi toteuttamaan toimia puutteiden korjaamiseksi jo ennen arviointikertomuksen hyväksymistä ja ilmoitettava toteutetuista toimenpiteistä komissiolle ja jäsenvaltioille viipymättä. Siinä kiinnitetään myös huomiota neuvoston päätöksentekovaltaan poliittisesti merkittävimmissä tapauksissa ja lisätään Euroopan parlamentin ja neuvoston valvontaroolia prosessissa.

Ehdotuksella luodaan joustavat puitteet, joilla arviointeihin sisällytetään viimeaikaiset lainsäädännön muutokset esimerkiksi uuden tietotekniikka-arkkitehtuurin ja rajanylitystietojärjestelmän sekä asiaankuuluvien EU:n virastojen vahvistetun roolin osalta. Siinä myös vahvistetaan riskiperusteisia arviointeja ja mahdollistetaan paremman yleiskuvan saaminen jäsenvaltioiden suorituskyvystä ja koko Schengen-alueen toiminnasta. Se tuo kaivattua joustavuutta reagointiin uusien haasteiden edessä, yksinkertaistaa nykyisiä menettelyllisiä velvoitteita ja poistaa byrokratiaa. Lisäksi siinä selkeytetään nykyisiä välineitä ja luodaan uusia sekä pidennetään arviointijaksoa viidestä seitsemään vuoteen. Kaiken tämän tarkoituksena on varmistaa jäsenvaltioiden tarkempi, räätälöidympi ja strategisempi seuranta.

Nykyisellä mekanismilla arvioidaan edelleen, miten jäsenvaltiot panevat täytäntöön ja soveltavat tietosuojavaatimuksia. Lisäksi ehdotuksessa kasvatetaan perusoikeusviraston roolia ja sen järjestelmällistä osallistumista arviointeihin sekä kolmansien osapuolten, myös oikeusasiamiesten, ja perusoikeuksien kunnioittamista valvovien viranomaisten roolia. Näin pyritään vastaamaan huoliin, jotka koskevat nykyisen mekanismin rajallista kykyä havaita tietäntyyppisiä perusoikeusloukkauksia. Yllätyskäyntien tehokkuuden parantamiseksi ehdotuksessa esitetään, että tällaisista käynneistä ei enää tarvitsisi ilmoittaa järjestelmällisesti 24 tuntia etukäteen.

Viime vuosina on EU:n ja jäsenvaltioiden tasolla otettu käyttöön muita laadunvalvonta- ja seurantamekanismeja, jotka voivat täydentää Schengenin arviointi- ja valvontamekanismia. Ehdotuksella **lisätään synergiaa näiden välineiden ja erityisesti Frontexin toteuttaman haavoittuvuusarviointiprosessin kanssa**. Tavoitteena on maksimoida haavoittuvuusarvioinnin kautta saatujen tietojen käyttö ja välttää mahdollisuuksien mukaan toimien päällekkäisyys ja ristiriitaiset suositukset. Esimerkkejä muilta politiikan aloilta, joilla synergian lisääminen on mahdollista, ovat Euroopan monialainen rikosuhkien torjuntafoorumi (EMPACT) tai asiaankuuluvien tietotekniikkajärjestelmien täytäntöönpanon valvonta, jotka komissio suorittaa eu-LISAn tuella. Arvioinneissa otettaisiin huomioon myös tulokset, jotka on saatu kansallisista laadunvalvontamekanismeista (joiden käyttöön kannustetaan

eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetussa asetuksessa) ja kolmansien maiden kansalaisten ennakkotarkastuksia unionin ulkorajoilla koskevaan ehdotukseen sisältyvästä riippumattomasta seurantamekanismista.

Mekanismi perustuu jäsenvaltioiden valmiuteen panna suositukset täytäntöön. Jos jokin jäsenvaltio ei kuitenkaan pane asiaankuuluvaa lainsäädäntöä asianmukaisesti täytäntöön eikä seuraa annettuja suosituksia, tämä vaikuttaa koko Schengen-alueeseen. Komissio hyödyntää, mikäli se on tarpeen ja tarkoituksenmukaista, **järjestelmällisemmin Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin ja rikkomusmenettelyjen välistä synergiaa**. Tämän vuoksi se noudattaa jäseneltyä lähestymistapaa ja soveltaa joustavampia ja avoimempia kriteerejä päättääkseen, missä olosuhteissa rikkomusmenettely käynnistetään EU:n lainsäädännön soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevan komission yleisen politiikan⁵⁴ mukaisesti. Tilanteisiin, joissa rikkomusmenettely voitaisiin käynnistää, kuuluvat muun muassa merkittävät vaatimustenvastaisuudet, jotka saattaisivat vaikuttaa huomattavasti ja välittömästi Schengen-alueen moitteettomaan toimintaan, jos jäsenvaltio ei noudata järjestelmällisesti suosituksia vaatimustenvastaisuuksien korjaamiseksi, sekä tilanteet, joissa esiintyy pysyviä puutteita, koska mekaniemilla ei ole onnistuttu varmistamaan, että jäsenvaltiot noudattavat sääntöjä syklin loppuun mennessä.

Lisäksi komissio käynnistää tiiviin poliittisen ja teknisen vuoropuhelun niiden jäsenvaltioiden kanssa, jotka ovat toteuttaneet sisärajarakastuksia pitkään, ymmärtääkseen tilannetta, ja pohtii kyseisten jäsenvaltioiden kanssa mahdollisuuksia toteuttaa erityisiä yhteistyötoimenpiteitä naapurijäsenvaltioiden kanssa tai tehostaa rajatylittävää poliisiyhteistyötä. Jos kuulemisissa vahvistuu, että jäsenvaltiot jatkavat tarkastuksia sisärajoillaan suhteettomasti ja aikomatta muuttaa toimintatapaansa, komissio on valmis käyttämään käytettävissään olevia oikeudellisia keinoja. Komissio aikoo myös edelleen arvioida covid-19-tautiin liittyvien sisärajarakastusten käyttöönottoa varmistakseen, että ne lopetetaan heti, kun epidemiologinen tilanne sen sallii.

Schengen-alueen viimeistely

Komissio katsoo, että Schengen-alueen viimeistely edellyttää toimia, jotta voidaan täyttää niiden EU:n jäsenvaltioiden liittymistä koskevat oikeudetut odotukset ja oikeudelliset velvoitteet, jotka eivät vielä kuulu kaikilta osin sisärajarakastuksettomaan alueeseen. Bulgaria ja Romania saivat myönteisen arvion Schengen-arviointiprosessin yhteydessä jo vuosina 2010/2011. Kroatian osalta komissio antoi 22. lokakuuta 2019 tiedonannon⁵⁵, jossa todettiin, että Kroatia oli toteuttanut tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Schengenin säännösten soveltamisen edellytykset täyttyvät, mikä vahvistettiin Kroatian ulkorajoihin kohdistetun uudelleentarkastelun jälkeen.

⁵⁴ Komission tiedonanto – EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla, C/2016/8600, EUVL C 18, 19.1.2017, s. 10.

⁵⁵ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle sen varmistamisesta, että Kroatia soveltaa Schengenin säännöstöä kaikilta osin, COM(2019) 497 final, 22.10.2019.

Komissio katsoo, että nyt on korkea aika toteuttaa jatkotoimia näiden myönteisten arviointien pohjalta ja kehottaa siksi neuvostoa ryhtymään tarvittaviin toimiin, jotta **Bulgaria, Romania ja Kroatia voivat liittyä alueeseen, jolla ei suoriteta tarkastuksia jäsenvaltioiden välisillä sisärajoilla**. Nämä jäsenvaltiot panevat tosiasiallisesti täytäntöön suurinta osaa Schengenin säännöstöstä, mutta eivät saa kaikkia Schengen-alueeseen kuulumisesta koituvia hyötyjä. Tämä asia on korjattava.

Schengen-alueeseen liittyminen on näiden maiden oikeutettu odotus ja oikeudellinen velvoite, mutta komissio on lisäksi vakuuttunut siitä, että kaikkien kolmen maan täysimääräinen liittyminen alueeseen parantaa EU:n turvallisuutta kokonaisuudessaan, sillä nämä maat voivat sen jälkeen hyödyntää kaikilta osin käytettävissä olevia välineitä, jotka liittyvät esimerkiksi viisumitietojärjestelmään ja yhteentoimivuuteen. Niiden liittyminen on ratkaisevan tärkeää myös Schengen-alueen keskinäisen luottamuksen kannalta.

Sama koskee myös **Kyprosta** sen jälkeen, kun se on saattanut käynnissä olevan Schengen-arviointiprosessin onnistuneesti päätökseen. Teknisestä näkökulmasta Kyproksen kansallinen järjestelmä on valmis integroitumaan Schengenin tietojärjestelmään, joten neuvosto voisi tehdä pian päätöksen myöntää Kyprokselle osittainen pääsy Schengenin tietojärjestelmään, mikä olisi tärkeä ensimmäinen askel.

Irlanti ei kuulu Schengen-alueeseen, mutta koska se on päättänyt osallistua Schengenin tietojärjestelmää koskevaan Schengenin säännöstön osaan, sillä on ollut pääsy järjestelmään maaliskuusta 2021 alkaen. Tämä lisää osaltaan turvallisuutta kaikkialla EU:ssa.

Keskeiset toimet Schengen-alueen varautumisen ja hallinnon tehostamiseksi

Komissio

- esittää ehdotuksen asetukseksi Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin tarkistamisesta.

Komissio aikoo

- järjestää säännöllisesti Schengen-foorumeita ja esittää vuosittain Schengen-alueen tilaa koskevia kertomuksia
- antaa tiedonannon covid-19-kriisistä saaduista kokemuksista (vuoden 2021 toinen neljännes)
- käynnistää poliittisen ja teknisen vuoropuhelun niiden jäsenvaltioiden kanssa, jotka ovat toteuttaneet sisärajarakastuksia pitkään (vuoden 2021 kolmas neljännes)
- antaa ehdotuksen asetukseksi Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta (vuoden 2021 neljäs neljännes)
- kodifioida covid-19-pandemiaan liittyvät suuntaviivat ja suositukset rajavartijan käsikirjaan (vuoden 2021 neljäs neljännes)
- esittää varautumissuunnitelman, johon sisältyy vihreiden kaistojen järjestelmän käyttöönotto mahdollisissa uusissa kriiseissä, jos tavaroiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla on uhattuna (vuoden 2021 neljäs neljännes)

- ehdottaa sisämarkkinoiden hätäapuvälinettä (2022).

Komission, jäsenvaltioiden ja virastojen pitäisi

- seurata jatkuvasti muuttoliiketilannetta EU:n ulkorajoilla ja asiaan liittyvissä kolmansissa maissa muuttoliikettä koskevan kriisisuunnitelman puitteissa.

Neuvostoa pyydetään

- toteuttamaan tarvittavat toimet, jotta Bulgaria, Romania ja Kroatia (sekä Kypros, kun se on saanut käynnissä olevan Schengen-arviointiprosessin onnistuneesti päätökseen) voivat liittyä osaksi aluetta, jolla ei suoriteta sisäraajatarkastuksia.

5. PÄÄTELMÄT

Viisi jäsenmaata päätti 36 vuotta sitten poistaa rajatarkastukset keskinäisiltä rajoiltaan. Sisäraajatarkastusten päättyessä alkoi yhteinen vastuu Euroopan sisäisestä turvallisuudesta aikana, jolloin yhtäkään tänään käytössä olevista järjestelmistä ei vielä ollut. Tuolloin oli kuitenkin luottamus ja sitoumus sisäraajatoman vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen rakentamiseen. Luottamus ja sitoutuminen ovat ehdottoman välttämättömiä, jotta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue voi toimia – luottamus siihen, että kukin jäsenvaltio noudattaa sääntöjä unionin pitämiseksi turvallisena vapaan liikkuvuuden alueena, jolla ei suoriteta sisäraajatarkastuksia, ja kaikkien asianomaisten sidosryhmien sitoutuminen Schengen-alueen tukevan arkkitehtuurin säilyttämiseen ja vahvistamiseen.

Komissio pyrkii tässä strategiassa ehdotetuilla toimenpiteillä täydentämään välineitä, joilla varmistetaan Schengen-alueen asianmukainen toiminta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena. Tämän pitäisi palauttaa sääntöjärjestelmä tasapainoon ja vahvistaa jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta, jotta alueen kaikki asukkaat ja sen talous voivat jälleen hyötyä täysin sisäraajatarkastuksettomasta Schengen-alueesta.

Lisäksi on olennaista jatkaa yhteistyötä ratkaisujen löytämiseksi covid-19-pandemian kaltaisiin välittömiin kriiseihin panemalla viipymättä ja yhdenmukaisesti täytäntöön sovitut suositukset, jotka koskevat EU:hun matkustamista, sekä ottamalla käyttöön EU:n digitaalinen covid-19-todistus. Yhtä tärkeää on jatkaa yhteistyötä kolmansissa maissa olevien kumppaneiden kanssa EU:n ulkorajoihin kohdistuvaan paineeseen vastaamiseksi sekä varmistaa kansainvälinen yhteistyö, myös asiaankuuluvien kansainvälisten järjestöjen, erityisesti WHO:n ja ICAOn, kanssa covid-19-pandemian torjumiseksi, jotta voidaan palata normaaliin tilanteeseen.

Komissio esittää tähän strategiaan sisältyvät ehdotukset ja aloitteet ja tukee tarvittaessa jäsenvaltioita taloudellisesti ja operatiivisesti sen varmistamiseksi, että lainsäädäntö pannaan asianmukaisesti täytäntöön. Se kehottaa myös Euroopan parlamenttia ja neuvostoa hyväksymään vielä käsiteltävänä olevat ehdotukset, jotka on esitetty esimerkiksi uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen yhteydessä, sekä yhdessä tämän strategian kanssa esitetyn ehdotuksen Schengenin arviointimekanismin uudistamiseksi.

Lopuksi komissio kehottaa jäsenvaltioita panemaan nopeasti täytäntöön kaikki jo hyväksytyt aloitteet, erityisesti uuden tietotekniikka-arkkitehtuurin ja eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta annetun asetuksen. Näin saataisiin päätökseen ulkorajojen ja sisäisen turvallisuuden aloilla tehty työ, jonka yhteydessä jo sovitut toimenpiteet ja aloitteet on pantava asianmukaisesti täytäntöön. Schengenin rajasäännösten tarkistamista koskevan tulevan ehdotuksen yhteydessä komissio käsittelee myös koordinoinnin tarvetta tilanteissa, joissa ilmenee koko Schengenin laajuisia uhkia. Lisäksi ehdotetaan varautumissuunnitelmaa, johon sisältyy vihreiden kaistojen järjestelmän käyttöönotto mahdollisissa uusissa kriiseissä, jos tavaroiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla on uhattuna. Kaiken tämän pitäisi taata luottamus Euroopan laajuiseen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen alueeseen, jolla kansalaiset voivat liikkua vapaasti ja turvallisesti ja jolla sisärajarastukset otetaan käyttöön vasta aivan viimeisenä keinona.