



Bryssel 24.5.2022
COM(2022) 301 final

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

Vuoden 2022 kertomus Schengen-alueen tilasta

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

Vuoden 2022 kertomus Schengen-alueen tilasta

Schengen-alue, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, on yksi Euroopan yhdentymisen historiallisista saavutuksista. Sen jälkeen, kun sen perusta luotiin vuonna 1985, se on muuttanut miljoonien ihmisten jokapäiväistä elämää. Schengen-hanke on poistanut esteitä, lähentänyt ihmisiä ja vahvistanut Euroopan talouksia. Vauhti, jolla ihmiset, tavarat ja palvelut liikkuvat EU:ssa, edistää Euroopan kilpailukykyä ja tuottaa työpaikkoja ja kasvua.

Schengen-alueen perustaminen on myös yhdistänyt koko maanosan luomalla alueen, jolla ei ole rajoja ja jolla on vertauskuvallista arvoa kaikille eurooppalaisille. Sillä on hyvin laaja tuki.¹ Kokonaiselle eurooppalaisten sukupolvelle ajatus rajatarkastuksista EU:n sisärajoilla on lähes epätodellinen. Schengen-alueen ansiosta kansalaiset voivat matkustaa sujuvasti jäsenvaltiosta toiseen viettämään aikaa, opiskelemaan tai työskentelemään. Lisäksi Schengen-alueen puuttumisesta aiheutuvat kustannukset olisivat erittäin korkeat², kuten covid-19-pandemia on viimeksi kärjistyneesti osoittanut.

Useat viime vuosina koetut kriisit ovat osoittaneet, ettei tätä saavutusta voi pitää itsestäänselvyytenä. Schengen-alueella koeteltiin merkittävällä tavalla ensimmäisen kerran vuonna 2015 muuttoliikekriisin ja useiden vakavien turvallisuusuhkien vuoksi. Hiljattain uusia haasteita ovat aiheuttaneet pandemia ja Ukrainassa käytävästä sodasta johtuvat suuret tulijamäärät.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden päättäväisyyden sekä viime vuosina saavutetun edistyksen ansiosta Schengen on osoittanut selviytymiskykyä ja suoriutunut näistä haasteista entistä vahvempana. Vaikka haasteita riittää edelleen, Schengen toimii yleisesti ottaen hyvin. Tämän vahvistavat säännöllisten Schengen-arviointien tulokset, joissa on paljastunut vain vähän systeemisiä puutteita, ja muut käytössä olevat välineet, joilla arvioidaan Schengen-alueen toimintaa ja jäsenvaltioiden kansallisia rajavaltontavalmiuksia.

Viime vuosina Schengen-järjestelmää ovat koetelleet useat kriisit, joiden seurauksena Schengenistä on käyty tapauskohtaisia poliittisia keskusteluja. On käynyt selväksi, ettei Schengenin saavutuksia tulisi pitää itsestäänselvyytenä. Kaikki viimeaikaiset haasteet ovat korostaneet tarvetta toteuttaa päättäväisiä toimia Schengen-alueen hallinnointirakenteen parantamiseksi, jotta alueen moitteeton toiminta voidaan turvata. Komission marraskuussa 2020 perustama vuotuinen Schengen-foorumi oli ensimmäinen askel kohti osallistavaa poliittista keskustelua, jonka tarkoituksena on rakentaa vahvempi, keskinäiseen luottamukseen perustuva Schengen-alue. Tarve tehostaa Schengen-alueen hallinnointia vahvistettiin korkean tason poliittisissa keskusteluissa ja tuotiin uudelleen esiin toisessa Schengen-foorumissa toukokuussa 2021.

Tässä yhteydessä komissio on kehittänyt Schengen-alueelle uuden hallinnointimallin, jota kutsutaan Schengen-sykliksi. Sillä varmistetaan Schengen-alueen tilan säännöllisen ”terveystarkastuksen” suorittaminen. Lillessä pidetyn oikeus- ja sisäasioiden neuvoston keskustelujen jälkeen nämä ideat ovat alkaneet toteutua käytännössä, ja ensimmäinen Schengen-neuvosto järjestettiin 3. maaliskuuta 2022. Schengen on yhteinen hanke, joka edellyttää yhteistä vastausta nykyisiin ja tuleviin haasteisiin sekä jäsenvaltioiden, EU:n toimielinten ja asiaan liittyvien virastojen sitoutumista. Uuden asetuksen, jolla uudistetaan Schengenin arviointi- ja valvontamekanismia, on tarkoitus edistää tätä tavoitetta varmistamalla puutteiden nopea tunnistaminen ja tehokkaat seurantamenettelyt.

¹ Talven 2021–2022 eurobarometri.

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf

*Tämä tehostettu hallinnointi on ratkaisevan tärkeää, jotta voidaan seurata **komission kesäkuussa 2021 esittämään Schengen-strategiaan** sisältyvien kunnianhimoisten Schengen-alueen koskevien tavoitteiden toteutumista. Tehostettu lainsäädäntökehys on hyväksyttävä ja pantava täytäntöön kiireellisesti, jotta Schengen-alueesta saadaan vahvempi ja kestävämpi.*

*Tässä **Schengen-alueen tilaa koskevassa kertomuksessa** määritetään Schengen-alueen uuden hallinnointimallin keskeiset osatekijät, arvioidaan koko Schengen-strategian ja sen yksittäisten osatekijöiden täytäntöönpanoa ja vahvistetaan Schengen-alueen painopisteet vuosille 2022–2023. Lisäksi komissio täyttää tällä kertomuksella oikeudelliset velvoitteensa³, joiden mukaan sen on raportoitava sisärajoilla tehtävien tarkastusten puuttumista koskevasta tilanteesta, Schengen-arviointien tuloksista ja suositusten täytäntöönpanon tilanteesta. Tämä kertomus toimii mallina tulevaisuutta varten: Schengen-alueen tilaa koskeva kertomus on vuotuisen Schengen-syklin ensimmäinen vaihe. Sen on jatkossa määrä käynnistää vuotuinen raportointi, jossa kuvataan Schengen-alueen tila, määritetään seuraavan vuoden painopisteet ja varmistetaan, että kunkin vuoden päätteeksi keskustellaan saavutetusta edistyksestä. Schengen-alueen tilaa koskevan kertomuksen olisi toimittava perustana laajemmalle poliittiselle vuoropuhelulle, seurannalle ja Schengenin säännösten täytäntöönpanolle.*

1. Schengen-alueen hallinnoinnin vahvistaminen

Alue, joka on riippuvainen jäsenvaltioiden keskinäisestä luottamuksesta ja viime kädessä Schengenin oikeudellisen kehyksen asianmukaisesta ja tehokkaasta täytäntöönpanosta, edellyttää vahvaa ja jäseneltyä hallinnointia. Ensimmäisessä⁴ ja toisessa⁵ Schengen-foorumissa⁶ käytyjen keskustelujen seurauksena ja Schengen-alueen vahvistamiseksi aidosti pitkällä aikavälillä on luotu uusi Schengen-alueen hallinnointimalli. Maaliskuussa 2022 järjestetyn ensimmäisen Schengen-neuvoston aikana jäsenvaltiot vahvistivat tämän tarpeen ja hyväksyivät komission esittämän **Schengen-syklin**. Sykli mahdollistaa säännöllisen Schengen-alueen tilan ”terveystarkastuksen”, jonka avulla voidaan tunnistaa ongelmat varhaisessa vaiheessa sekä varmistaa jaettu vastuu ja edistää asianmukaisten toimenpiteiden käyttöönottoa.

Vuotuisen Schengen-syklin aloittaa vuotuinen Schengen-alueen tilaa koskeva kertomus. Sen myötä komissio käynnistää hallinnointiprosessin määrittämällä Schengen-alueen keskeiset haasteet ja ensisijaiset kansallisella ja Euroopan tasolla toteutettavat toimet. Tarjotakseen tilannekatsauksen Schengen-alueen tilasta komissio esittää osana Schengen-sykliä säännöllisesti Schengen-barometrin⁷.

³ Komissio täyttää tällä kertomuksella oikeudellisen velvoitteensa, joka koskee kertomusten antamista arviointi- ja valvontamekanismin perustamisesta Schengenin säännösten soveltamisen varmistamista varten annetun neuvoston asetuksen (EU) N:o 1053/2013 20 artiklan ja Schengenin rajasäännösten (asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä) 33 artiklan nojalla. Lisäksi tavoitteena on luoda yhteys muihin vastaaviin kertomuksiin, jotka on tähän mennessä laadittu useista Schengen-alueen tilaan liittyvistä osatekijöistä, tiedonantoon etenemissuunnitelmasta Schengen-järjestelmän normaalin toiminnan palauttamiseksi, Euroopan muuttoliikeagendan täytäntöönpanosta annettuihin säännöllisiin kertomuksiin, muuttoliike- ja turvapaikka-asioihin, järjestelmällisiin tarkastuksiin ja yhteentoimivuuteen liittyviin kertomuksiin sekä turvallisuusunionia koskevaan edistymiskertomukseen.

⁴ 30. marraskuuta 2020.

⁵ 17. toukokuuta 2021.

⁶ Komissio perusti Schengen-foorumin edistääkseen konkreettisempaa yhteistyötä ja keskinäistä luottamusta. Tämän tavoitteena on lisätä poliittista tahtoa arvioimalla aikaansaatuja saavutuksia ja koettuja esteitä sekä määrittämällä Schengen-alueen koskeva etenemistapa.

⁷ Komissio esitteli Schengen-barometrin maaliskuussa 2022 kokoontuneessa ensimmäisessä Schengen-neuvostossa.

Schengen-foorumissa käytävät toimielinten väliset keskustelut ja kesäkuun **Schengen-neuvostossa**⁸ käytävät poliittiset keskustelut antavat tarvittavan poliittisen sysäyksen keskeisille strategisille asioille. Ensisijaisten toimien toteuttaminen edellyttää kaikkien osallistumista. Schengen-alueen hallinnointimalli tarjoaa puitteet sille, että voidaan varmistaa asianmukaiset jatkotoimet, keskustella säännöllisesti yhteisistä haasteista, koordinoida ratkaisuja ja jakaa hyviä käytäntöjä. Tällä tavoin luodaan edellytykset vaadittujen toimien tehokkaalle ja oikea-aikaiselle täytäntöönpanolle. Vuoden lopuksi viimeisten vaiheiden aikana keskusteluissa seurataan sitä, miten Schengen-alueeseen liittyviin keskeisiin haasteisiin on vastattu; tämä kattaa myös Euroopan raja- ja merivartioston (Frontex) toteuttamia operaatioita koskevat ohjeet. Tämä auttaa vahvistamaan poliittista sitoutumista Schengen-alueen yhteiseen eurooppalaiseen hallinnointiin ja määrittämään tarvittavat toimet seuraavaa vuotuista sykliä varten.

Ratkaisevassa asemassa tässä uudessa Schengenin hallinnointimallissa on uusi **Schengenin arviointi- ja valvontamekanismi**, jota komissio ehdotti kesäkuussa 2021 ja jonka neuvosto hyväksyi hiljattain. Se on keskeinen mekanismi, jolla määritetään jäsenvaltioiden kohtaamat haasteet ja varmistetaan nopeat korjaavat toimet. Näin vältetään se, että mahdolliset täytäntöönpano-ongelmat, erityisesti vakavat puutteet, aiheuttavat heijastusvaikutuksia koko Schengen-alueella. Tämän uudistuksen nopea täytäntöönpano takaa, että Schengen-alueella on käytössään tehokkaampi, strategisempi ja joustavampi väline, jolla voidaan vastata uusiin haasteisiin, reagoida muuttuneeseen todellisuuteen ja sopeutua uusiin olosuhteisiin. Komissio on jo ryhtynyt tarvittaviin toimiin varmistaa sen oikea-aikaisen ja tehokkaan soveltamisen.

Komission **Schengen-koordinaattori** ohjaa ja koordinoi Schengen-sykliä koordinoitusti jäsenvaltioiden kanssa.

⁸ Schengen-neuvosto on Ranskan EU-puheenjohtajakauden alote, joka on laadittu oikeus- ja sisäasioiden neuvoston sekakomiteakokouksessa (jossa ovat mukana myös Schengenin säännöstöön osallistuvat maat Islanti, Norja, Sveitsi ja Liechtenstein). Schengen-neuvostossa on tarkoitus keskustella korkealla poliittisella tasolla Schengen-alueeseen liittyvistä asioista, ja se tuo mukaan keskusteluun kaikki asiaan liittyvät toimijat, erityisesti virastot.

Schengen-alueen hallinnon vahvistaminen: ENSIMMÄINEN SCHENGEN-SYKLI 2022



9

⁹ Vuodesta 2023 alkaen Schengen-sykli käynnistyy helmikuussa Schengen-alueen tilaa koskevan kertomuksen hyväksymisellä.

Laatikko 1. Ensimmäinen Schengen-sykli – vuosien 2022–2023 painopisteet

Schengen-alueen tärkeimmät ensisijaiset toimet:

1. Tehostetaan **ulkorajojen** valvontaa.
2. Varmistetaan, että **sisärajavaalvonta** on **viimeinen keino**, joka otetaan käyttöön vain rajoitetuksi ajaksi ja jonka ohella sovelletaan tarvittaessa lieventäviä toimenpiteitä.
3. Vahvistetaan sisäistä **turvallisuutta** tehostamalla poliisiyhteistyötä EU:ssa.

Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on pantava nopeasti täytäntöön seuraavat ensisijaiset toimet:

- Hyväksytään ja pannaan täytäntöön **Euroopan yhdenmetyä rajaturvallisuutta** koskeva monivuotinen strateginen toimintapolitiikka.
- Varmistetaan, että kaikki matkustajat tarkastetaan järjestelmällisesti ulkorajoilla.
- Toteutetaan **uusi tietotekniikka-arkkitehtuuri** ja **rajaturvallisuusjärjestelmien yhteentoimivuus** aikataulussa vuoteen 2023 mennessä.
- Sovelletaan uutta **Schengenin arviointi- ja valvontamekanismia**.
- Pannaan **Frontexin** ja **Europolin** toimeksiannot kattavasti täytäntöön.
- Parannetaan kansallisia palauttamisjärjestelmiä.
- Hyödynnetään saatavilla olevat **rajatylittävän poliisiyhteistyön** välineet kattavasti.
- Poistetaan kaikki pitkään jatkuneet **sisärajatarkastukset**.

Toinen keskeinen painopiste lainsäädäntökehyksen parantamiseksi on muun muassa seuraavien komission ehdotusten nopea hyväksyminen:

- **Schengenin rajasäännösten** muuttaminen
- **poliisiyhteistyötä** koskevat ehdotukset
- **seulontaa** koskeva ehdotus.

2. Schengen-strategiassa edistyminen

Komissio esitti Schengen-strategiassa toimenpiteet Schengen-alueen moitteetonta toimintaa varten. Sen jälkeen, kun strategia hyväksyttiin kesäkuussa 2021, komissio on toiminut sitoumuksensa mukaisesti ja varmistanut, että Schengen-alueen tukevat välineet tuodaan nopeasti käyttöön. Schengen-alue perustuu kolmeen pilariin: **tehokas ulkorajavaalvonta, toimenpiteet, joilla kompensoidaan sisärajatarkastusten puuttumista, ja vankka hallinto**. Kaikkia näitä pilareita on vahvistettu, ja niiden tueksi on laadittu päivitettyjä välineitä, jotta niillä on valmiudet käsitellä tehokkaasti uusia olosuhteita. Nyt on aika toteuttaa jäljellä olevat ehdotukset ja sitoumukset, mikä edellyttää jäsenvaltioiden ja muiden sidosryhmien osallistumista, jotta yhteinen vastuu toteutuu.

Yksi keskeinen painopiste on edelleen maailman teknisesti edistyneimpiin kuuluvan rajaturvallisuusjärjestelmän täytäntöönpano. Viime vuoden aikana jäsenvaltiot, eu-LISA¹⁰ ja komissio ovat lisänneet toimiaan **uuden tietotekniikka-arkkitehtuurin** ja **järjestelmien yhteentoimivuuden** toteuttamiseksi sovittujen aikataulujen mukaisesti. Nyt on erittäin tärkeää varmistaa, että kaikki sidosryhmät toteuttavat tarvittavat, vastualueidensa mukaiset toimet, jotta vältetään uudet viivästykset, jotka vaarantaisivat yleisen aikataulun¹¹, jonka mukaan uusi arkkitehtuuri ja järjestelmien yhteentoimivuus ovat kokonaan toiminnassa vuoden 2023 loppuun

¹⁰ eu-LISA on EU:n virasto, joka vastaa laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueeseen liittyvissä asioissa.

¹¹ Uudistettu Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on tarkoitus ottaa käyttöön syyskuussa 2022, ja komission on määrä antaa päätös, jossa vahvistetaan tarkka päivämäärä uusien asetusten kattavalle soveltamiselle, kun vaatimukset on täytetty (asetuksen (EU) 2018/1861 66 artikla ja asetuksen (EU) 2018/1862 79 artikla). Rajanylitystietojärjestelmän (EES) käyttöönotto on lykätty marraskuuhun 2022. Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmä (ETIAS) on tarkoitus ottaa käyttöön toukokuussa 2023.

mennessä. Toimitusten viivästyminen, puutteellisesti varustellut rajanylityspaikat ja laatuongelmat voivat aiheuttaa ketjureaktion, joka vaikuttaa muihin järjestelmiin ja toimintoihin.

Viisumihakemuksen jättämisen ja käsittelyn nykyaikaistamiseksi ja tehostamiseksi on toteutettu tärkeitä toimia siten, että samalla on vahvistettu Schengen-alueen turvallisuutta. Digitaalinen dokumentaatio on sekä tehokkaampaa että turvallisempaa. Komissio esitteli 27. huhtikuuta 2022 ehdotuksen **viisumimenettelyjen digitalisoinnista**.

Joulukuussa 2021 komissio antoi joukon Schengen- ja poliisiyhteistyöhön liittyviä ehdotuksia. **Schengenin rajasäännösten** tarkistamisesta annetun ehdotuksen¹² tarkoituksena on selkeyttää sisärajovalvonnan palauttamista ja vaihtoehtoisten toimenpiteiden käyttämistä koskevia sääntöjä. Siinä ehdotetaan myös yhteisten välineiden perustamista tehokkaampaa ulkorajavalvontaa varten kriisitilanteissa, kuten kansanterveyskriisissä tai tilanteessa, jossa muuttajat välineellistetään poliittisia tarkoituksia varten.

Näitä toimenpiteitä täydennetään lainsäädäntöehdotuksilla, joilla vahvistetaan EU:n sisäistä turvallisuutta turvallisuusunionistrategian mukaisesti. **Poliisiyhteistyötä koskevat ehdotukset**¹³ tarjoavat johdonmukaisen EU:n oikeudellisen kehyksen sen varmistamiseksi, että lainvalvontaviranomaisilla on asianmukainen pääsy muiden jäsenvaltioiden hallussa oleviin tietoihin rikollisuuden ja terrorismin torjumiseksi. Tehokas ja sujuva poliisiyhteistyö parantaa rikosten ehkäisemistä, paljastamista ja tutkintaa EU:ssa, mikä edistää kaikkien Schengen-alueella asuvien ja liikkuvien turvallisuutta. Yhteisiä partioita koskevat yhteiset standardit helpottavat muiden EU-maiden alueella toimivien ja toimintaan osallistuvien poliisien välistä työtä ja edistävät lisäksi EU:n yhteistä poliisikulttuuria. Nopea eteneminen näiden ehdotusten hyväksymisessä edistää Schengen-alueen moitteettoman toiminnan varmistamista. Neuvotteluprosessi on tarkoitus saada päätökseen vuonna 2023.

Turvallisuuden parantaminen alueella, jolla ei suoriteta sisärajovalvontaa, edellyttää turvallisia ulkorajoja. Vuodesta 2017 alkaen on edellytetty, että jäsenvaltiot ja Schengenin säännöstöön osallistuvat maat tekevät **asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvia järjestelmällisiä tarkastuksia kaikista EU:n ulkorajojen yli liikkuvista henkilöistä**¹⁴, myös vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvista henkilöistä. Tällä toimenpiteellä on pyritty vahvistamaan EU:n sisäistä turvallisuutta sen jälkeen, kun havaittiin, että EU:hun palanneiden terrorismiin syyllistyneiden vierastaistelijoiden joukossa oli EU:n kansalaisia. Euroopan parlamentille ja neuvostolle annetussa kertomuksessa analysoidaan näiden järjestelmällisten tarkastusten täytäntöönpanoa ja vaikutuksia. Siinä todetaan, että järjestelmällisten tarkastusten tekeminen EU:n lainsäädäntöön perustuvan vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvista henkilöistä korjasi merkittävän sääntelyvajeen, vaikka jäsenvaltioilla on haasteita näiden sääntöjen täytäntöönpanossa. Komissio aikoo vastata näihin haasteisiin ja tukea jäsenvaltioita ei-sitovilla säädöksillä, erityisesti rajavartijan käsikirjan¹⁵ tulevalla tarkistuksella. Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset käyttävät tätä käsikirjaa suorittaessaan henkilöiden rajatarkastuksia.

¹² Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta, COM(2021) 891, 14.12.2021.

¹³ Näihin kuuluvat ehdotus neuvoston suositukseksi operatiivisesta poliisiyhteistyöstä (COM(2021) 780 final), ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta (COM(2021) 782 final) ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (COM(2021) 784 final).

¹⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2017/458, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2017, asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla (EUVL L 74, 18.3.2017, s. 1–7).

¹⁵ C(2019) 7131 final, 8.10.2019.

Laatikko 2. Eurooppalainen raja- ja merivartiosto – tärkeimmät kehitysvaiheet

- Eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta vuonna 2019 annetun asetuksen¹⁶ toteuttamisessa on edistytty merkittävästi.
- Frontex tukee jäsenvaltioita 1. tammikuuta 2021 alkaen ulkorajojen suojelussa ja palautuksissa eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon avulla. Pysyvään joukkoon kuuluu nyt yli 6 000 virkamiestä, ja joukon täysi, 10 000 virkamiehen kapasiteetti saavutetaan vuoteen 2027 mennessä. Tällä hetkellä Frontex asettaa joka päivä käyttöön keskimäärin 2 000 virkamiestä maa-, meri- ja ilmaulkorajoille ja tukemaan palautuksia.
- Uuden strategisen toimintapolitiittisen syklin tavoitteena on taata eurooppalaisen raja- ja merivartioston tehokas ja johdonmukainen käyttö. Se kokoaa yhteen yli 120 000 raja- ja merivartijaa sekä palauttamisasiantuntijaa jäsenvaltioista ja Frontexista. Tällä toimintakehyksellä kytketään erilaiset toimintapolitiikat ja välineet paremmin toisiinsa sekä pyritään poistamaan aukot rajavalvonnan, turvallisuuden, palauttamisen ja muuttoliikkeen välillä ja varmistamaan samalla perusoikeuksien suojelu.
- Tämän tiedonannon julkaisemispäivänä käynnistetyin Euroopan parlamentin ja neuvoston kuulemisen jälkeen komissio aikoo hyväksyä vuoden 2022 loppuun mennessä ensimmäisen Euroopan yhdenmukaisesti rajaturvallisuutta koskevan monivuotisen strategisen toimintapolitiikan. Se toteutetaan ja sitä täydennetään strategioilla, jotka Frontexin ja kansallisten viranomaisten on määrä hyväksyä.
- Tarkempaa strategista ohjausta annetaan viraston hallintoneuvoston korkean tason kokouksessa. Schengen-neuvoston kokoukset tarjoavat myös mahdollisuuden keskustella kerran vuodessa poliittisella tasolla asioista, jotka liittyvät Euroopan yhdenmukaisesti rajaturvallisuuden täytäntöönpanoon eurooppalaisessa raja- ja merivartiostossa, Frontex mukaan luettuna.
- Lisäksi komissio hyväksyi 21. joulukuuta 2021 mallin työjärjestelyille, joita Frontexin on määrä käyttää, kun se tekee yhteistyötä kolmansien maiden kanssa. Samalla se hyväksyi asemaa koskevan mallisopimuksen, jolla säännellään eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon ryhmien lähettämistä kolmansiin maihin.
- Palautusten alalla tärkeää edistystä on saavutettu myös siinä, että Frontex on kehittänyt valmiuksiaan tukea jäsenvaltioita palautuksissa ja uudelleenkotouttamisessa. Palautuksista ja operaatioista vastaava varapääjohtaja aloitti virassa helmikuussa 2022 ja valvoo uutta palautuksista vastaavaa yksikköä.
- Jäsenvaltioita tuetaan tehostetusti vapaaehtoisen paluun alalla, ja Frontexin yhteiset uudelleenkotouttamispalvelut otettiin käyttöön jäsenvaltioiden tukemiseksi uudelleenkotouttamisessa huhtikuusta 2022 alkaen.
- Frontex on edistynyt valmiuksien kehittämisessä viraston omasta aloitteesta toteutettavien palautusoperaatioiden järjestämiseksi. Ensimmäinen lento toteutettiin tammikuussa 2022, ja se suuntautui Albaniaan.
- Virastossa on tehty merkittäviä rakenteellisia muutoksia, ja kolme varapääjohtajaa aloitti virassa marraskuussa 2021, tammikuussa 2022 ja helmikuussa 2022.
- Kaikki toimivan seurantajärjestelmän keskeiset osa-alueet otettiin käyttöön sen varmistamiseksi, että Frontexin toimet ovat perusoikeuksien mukaisia. Uusi perusoikeusvastaava aloitti virassa kesäkuussa 2021 ja apulaisperusoikeusvastaava maaliskuussa 2022. Heidän työtään tukee 20 perusoikeusvalvojaa, joiden määrä kasvaa kesän loppuun mennessä 46:een.
- Frontexillä on ratkaisevan tärkeä tehtävä jäsenvaltioiden tukemisessa EU:n yhteisten ulkorajojen valvonnassa. Viraston toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi komissio aikoo jatkaa nopeasti palvelukseenottoprosessia, jonka päätteeksi nimitetään uusi pääjohtaja.
- Frontexin hallintoneuvosto puolestaan vahvistaa edelleen viraston sisäistä hallintoa ja sen toiminnan valvontaa. Koska viraston toimeksianto on laajennettu ja sen resurssit on vahvistettu merkittävästi, sen olisi varmistettava kattava vastuuvastuu EU:n toimielimiä kohtaan. Komissio valmistautuu viraston toimintaa koskevaan tulevaan arviointiin

¹⁶ 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).

3. Schengen-alueen tila

3.1. Tilanne ulkorajoilla

EU:n ulkorajojen yli saapuu joka vuosi satoja miljoonia ihmisiä, mikä tekee EU:sta maailman vierailuimman kohteen. Tänä päivänä noin 1,3 miljardia ihmistä noin 60 maasta maailmassa voi matkustaa EU:hun ilman viisumia.

Vaikka suurin osa kolmansien maiden kansalaisista saapuu EU:hun sallitulla tavalla, sääntöjenvastainen maahantulo on edelleen haaste. Frontex raportoi vuonna 2021 yhteensä 200 000 laitonta rajanylitystä. Liettuaan, Puolaan ja Latviaan tehtyjen laittomien maahantulojen määrä yli kymmenkertaistui vuodesta 2020 vuoteen 2021. Tämä johtui Valko-Venäjän hallinnon toteuttamasta muuttajien **väliseellistämistä** poliittisia tarkoituksia varten. EU:n määrätietoisten ja päättäväisten toimien vuoksi tilanne on kuitenkin nyt vakiintunut ja Valko-Venäjältä saapuvien määrä on vähentynyt merkittävästi.



Käytetyin EU:hun suuntautuvan sääntöjenvastaisen maahantulon muuttoreitti oli myös vuonna 2021 **keskisen Välimeren reitti, jolla Italia oli tärkein kohdema** (sen osuus ilmoitetuista laittomista maahantuloista oli 34 %). Sama suuntaus on jatkunut vuonna 2022: tällä reitillä ilmoitettiin 8. toukokuuta 2022 mennessä lähes 11 800 maahantuloa, mikä on 7,6 prosenttia vähemmän kuin samana ajanjaksona viime vuonna. Vuonna 2022 laittomia rajanylityksiä oli tehty toukokuun 8. päivään mennessä yhteensä 11 797 Italiaan ja vain yksi Maltaan. Myös Espanjaan **läntisen Välimeren ja läntisen Afrikan** reittejä pitkin saapuneiden maahantulijoiden määrä pysyi edelleen korkeana: 8. toukokuuta 2022 mennessä kirjattiin 10 475 laitonta rajanylitystä, mikä on 32 prosenttia enemmän kuin samalla ajanjaksolla vuonna 2021. Vaikka Manner-Espanjaan

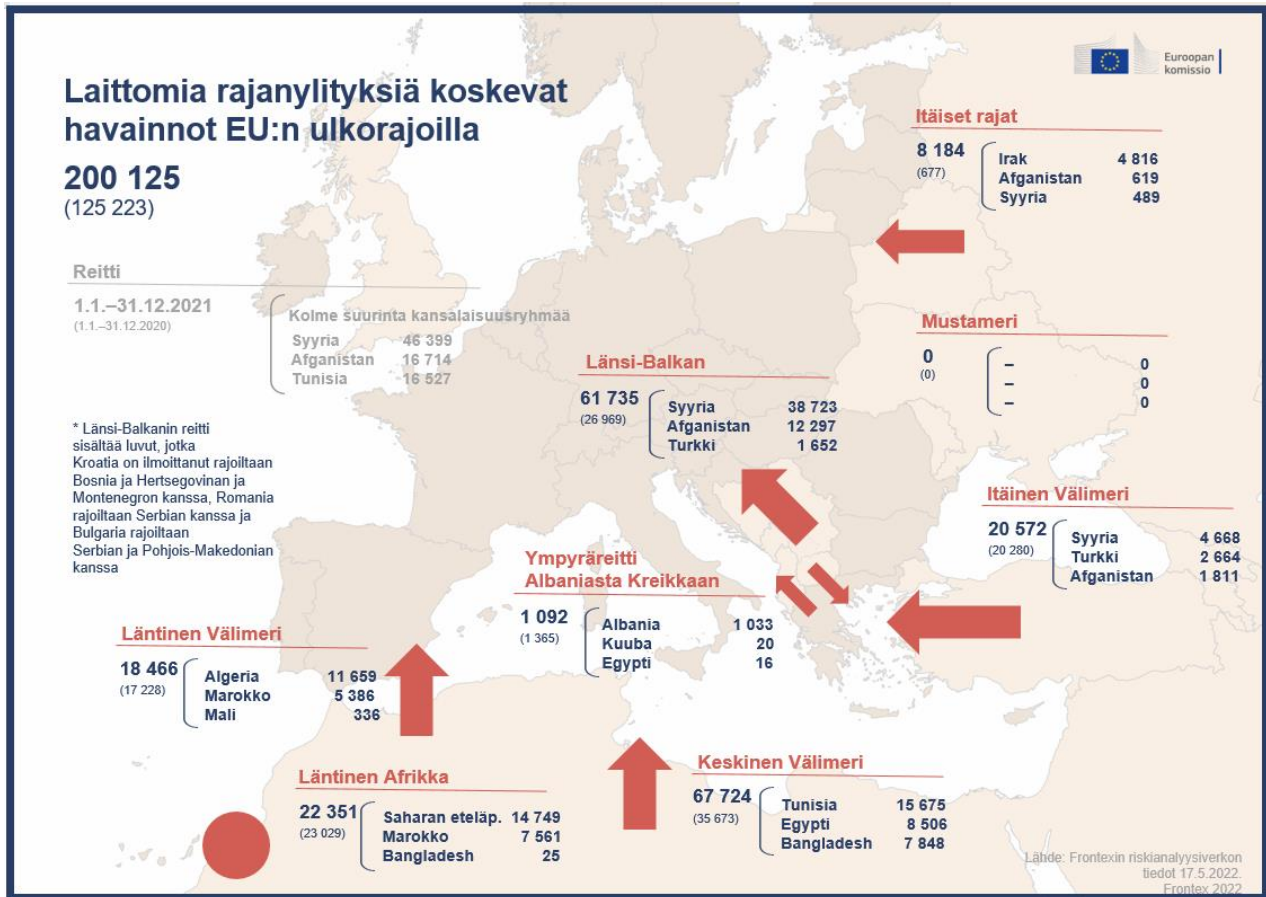
saapuneiden maahantulijoiden määrä väheni vuonna 2022 verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2021, Kanariansaarille saapuneiden määrä on kasvanut merkittävästi (53 %).

Siinä missä muuttopaine väheni edelleen **Kreikassa**, **Kyprokseen** saapuvien määrä kasvoi merkittävästi (123 %) vuodesta 2020 vuoteen 2021. Vuonna 2022 Kreikkaan oli saapunut toukokuun 8. päivään mennessä 3 031 maahantulijaa (kasvu 24 % verrattuna samaan ajanjaksoon vuonna 2021) ja Kyprokseen 6 755 (kasvu 142 %).

Muuttopaine kasvoi myös **Länsi-Balkanin reitillä**, jolla raportoitiin 19 029 laitonta rajanylitystä vuoden 2022 kolmen ensimmäisen kuukauden aikana. Tämä tarkoittaa 125 prosentin kasvua verrattuna samaan ajanjaksoon edellisenä vuonna.

Laittomat maahantulot **Afganistanista** EU:hun ovat lisääntyneet sen jälkeen, kun taleban valtasi maan elokuussa 2021. Maahantulojen määrät ovat kuitenkin pysyneet maltillisina.

Europolin¹⁷ mukaan yli 90 prosenttia EU:hun sääntöjenvastaisesti saapuvista henkilöistä käyttää salakuljettajia joko joissakin matkan vaiheissa tai koko matkan ajan. Kaksi kolmasosaa heistä ei ensimmäisessä käsittelyssä täytä kansainvälisen suojelun myöntämisperusteita, ja heidät on lopulta palautettava.



¹⁷ [Laittomassa maahanmuutossa avustaminen | Europol \(europa.eu\).](https://www.europol.europa.eu/laittomassa-maahanmuutossa-avustaminen)

Laatikko 3. Venäjän hyökkäys Ukraina – Euroopan suurin pakkomuutto toisen maailmansodan jälkeen ja EU:n välitön reaktio

Sen jälkeen, kun Venäjä aloitti sotilaallisen hyökkäyksensä Ukraina, EU:hun on saapunut noin 6 miljoonaa ihmistä Ukrainasta ja Moldovasta. Heistä noin 200 000 on muita kuin ukrainalaisia kolmansien maiden kansalaisia. Biometrisen passin saaneet ukrainalaiset saapuvat viisumivapaasti ja usein matkustavat perheidensä ja ystäviensä luo eri jäsenvaltioihin.

EU on hallinnut tästä johtuvia massiivisia seurauksia tehokkaasti sekä Schengenin säännösten mukaisilla että sitä laajemmilla toimenpiteillä:

- EU:n ja Ukrainan välisillä rajoilla vallinneen poikkeuksellisen tilanteen vuoksi komissio on laatinut toimintaohjeet¹⁸, joiden tarkoituksena on auttaa jäsenvaltioiden rajavartijoita valvomaan maahantulijoita **rajoilla tehokkaasti** ja pitämään samalla yllä korkeaa turvallisuustasoa.
- Neuvosto hyväksyi komission ehdotuksesta 4. maaliskuuta 2022 yksimielisesti ensimmäistä kertaa täytäntöönpanopäätöksen¹⁹, jolla otetaan käyttöön tilapäinen suojele²⁰ Ukrainasta sodan vuoksi siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon seurauksena.
- EU:n muuttoliikkeeseen liittyvän varautumista ja kriisinhallintaa koskevan mekanismin verkoston (suunnitelmaverkosto)²¹ toimintaa on tehostettu, jotta varmistetaan jatkuva tietojenvaihto ja koordinoitu vastaus tällaisten tapahtumien aiheuttamiin haasteisiin.
- Lisäksi komissio perusti **solidaarisuusfoorumin**, joka kokoaa yhteen jäsenvaltiot ja Schengenin säännösten osallistuvat maat, EU:n virastot ja kansainväliset järjestöt ja johon Ukraina ja Moldova osallistuvat. Foorumin tavoitteena on koordinoita tukea Ukrainan sotaa pakeneville ihmisille ja heidät vastaanottaville maille.
- Komissio esitti 28. maaliskuuta pidetyssä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston ylimääräisessä kokouksessa kymmenen kohdan toimintasuunnitelman²², josta oli sovittu etukäteen Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajamaana toimineen Ranskan kanssa. Toimintasuunnitelman tavoitteena on lisätä EU:n sisäistä koordinoitua Ukrainan sotaa pakenevien ihmisten vastaanottamisessa.
- **EU:n virastot** antoivat nopeasti konkreettista tukea:
 - **Frontex** lähetti välittömästi lisähenkilöstöä EU:n ja Ukrainan välisille rajoille jo käynnissä olleen Terra-yhteisoperaation²³ puitteissa ja jäsenvaltioiden pyynnöstä. EU:n itäisille ulkorajoille (Ukrainan, Moldovan, Venäjän ja Valko-Venäjän vastaiset rajat) oli 27. huhtikuuta 2022 lähetettyä 297 eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon jäsentä. Frontex auttoi myös 718:aa sotaa pakenevaa kolmannen maan kansalaista palaamaan turvallisesti lähtömaahansa.
 - Frontex tukee aktiivisesti paikan päällä Moldovan viranomaisten toimia, joilla pyritään ratkaisemaan Ukrainan sotaa paenneiden satojentuhansien pakolaisten maahantulon ja sitä seuraavan maasta poistumisen säätelyyn liittyviä rinnakkaisia haasteita. Moldovan kanssa tehtiin ensin ennätyksellisen nopeasti asemaa koskeva sopimus. Sen jälkeen Moldovaan on lähetetty 27. huhtikuuta alkaen 70 eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon jäsentä.

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10))

¹⁹ Neuvoston täytäntöönpanopäätös (EU) 2022/382, annettu 4 päivänä maaliskuuta 2022, Ukrainasta siirtymään joutuneiden henkilöiden joukoittaisen maahantulon tilanteen toteamisesta direktiivin 2001/55/EY 5 artiklan nojalla ja sen seurauksena tilapäisen suojelelun antamisesta.

²⁰ Tilapäinen suojele antaa sotaa pakeneville ihmisille oikeuden oleskelulupa, pääsyn asianmukaiseen majoitukseen, työmarkkinoille, lääketieteelliseen hoitoon, sosiaaliturvaan ja koulutukseen sekä mahdollisuuksia perheiden yhdistämiseen tietyissä olosuhteissa rajoittamatta kuitenkaan oikeutta päästä turvapaikkamenettelyn piiriin.

²¹ Komission suositus (EU) 2020/1366, annettu 23 päivänä syyskuuta 2020, muuttoliikkeeseen liittyvää varautumista ja kriisien hallintaa koskevasta EU:n mekanismista (muuttoliikettä koskeva varautumis- ja kriisisuunnitelma).

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en

²³ Frontexin järjestämä Terra 2022 -yhteisoperaatio toteutetaan 12 EU-maassa, ja se kattaa 62 rajaylityspaikkaa. Kansallisia viranomaisia tukee rajaturvallisuuden ylläpitämisessä yhteensä yli 450 pysyvän joukon virkamiestä 28:sta EU- ja Schengen-maasta. Operaation tavoitteena on vahvistaa rajavalvontaa EU:n maarajoilla, auttaa maita torjumaan rajatylittävää rikollisuutta ja lisätä EU:n sisäistä turvallisuutta.

- EU:n ulkorajoilla toimivat **Europolin** asiantuntijat ja vierailevat virkamiehet tukevat jäsenvaltioita, tehostavat ylemmän tason turvatarkastuksia ja analysoivat rikostietoja, jotta he voivat tukea tutkintatoimia, luoda kattavan rikostiedustelun tilannekuvan ja tehdä konsolidoidun data-analyysin.
- **Euroopan unionin perusoikeusvirasto** vieraili kaikissa jäsenvaltioissa, joilla on raja Ukrainan ja Moldovan kanssa, ja tarkkaili ja analysoi perusoikeustilannetta rajanylityspaikoilla ja vastaanottokeskuksissa.
- Neuvosto hyväksyi komission ehdotuksesta **EU:n ja Venäjän välisen viisumimenettelyjen helpottamisen osittaisen keskeyttämisen** 25. helmikuuta 2022 alkaen.

Kaikkiaan pelkkä rajattoman Schengen-alueen olemassaolo on antanut Euroopalle ainutlaatuisen mahdollisuuden reagoida haasteisiin yhtenäisesti. Sen ansiosta pakenevat ihmiset voivat saada suojelua heille parhaiten sopivassa maassa. Se on myös helpottanut solidaarisuuden osoituksia ja siirtoja eturintamassa olevista jäsenvaltioista muihin jäsenvaltioihin.

3.2. Tilanne sisärajoilla

Syyskuusta 2015 alkaen sisäraajatarkastukset on otettu uudelleen käyttöön yli 280 tapauksessa. Jäsenvaltiot käyttivät sisärajavälvalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta Schengen-alueella komissiolle tekemissään ilmoituksissa kolmea pääasiallista perustelua: 1. sisärajavälvalvonnan palauttaminen vuoden 2015 pakolaiskriisin yhteydessä luvattoman edelleen liikkumisen vuoksi, 2. sisärajavälvalvonnan palauttaminen terrorismin torjumiseksi ja 3. sisärajavälvalvonnan palauttaminen covid-19-taudin leviämisen estämiseksi.

Komissio on vuosien mittaan pitänyt yllä tiivistä poliittisen ja teknisen tason vuoropuhelua niiden jäsenvaltioiden kanssa, joissa sisärajavälvalvonta on jatkunut pitkään. Tarkoituksena on ollut saada käsitys tilanteesta ja selvittää mahdollisuuksia toteuttaa vaihtoehtoisia toimenpiteitä. Vuonna 2017 komissio ehdotti sovellettavien sääntöjen muokkaamista samana vuonna annettujen komission suositusten²⁴ perusteella. Tarkoituksena oli valmistautua pitkään jatkuneen sisärajavälvalvonnan poistamiseen. Ehdotus ei kuitenkaan saanut riittävää tukea neuvostossa. Näiden keskustelujen sekä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien²⁵ kuulemisten perusteella komissio esitti joulukuussa 2021 uusia muutoksia Schengenin rajasäännöstöön. Tämä korvasi komission aiemman ehdotuksen. Ehdotetuissa kohdennetuissa muutoksissa hyödynnetään covid-19-pandemian aikana opittuja asioita ja saatuja kokemuksia. Niissä otetaan huomioon jäsenvaltioiden esiin tuomat huolenaiheet mutta säilytetään samalla Schengen-alue, jossa sisärajavälvalvonnan olisi edelleen oltava viimeisenä keinona käyttöönotettava toimenpide.

Unionin tuomioistuin korosti yhdistetyissä asioissa C-368/20 ja C-369/20 antamassaan tuomiossa²⁶, että mahdollisuutta palauttaa sisärajavälvalvonta on poikkeuksellisenä toimenpiteenä tulkittava tiukasti²⁷. Komissio ja neuvosto ovat käynnistäneet jäsenvaltioiden kanssa keskustelut

²⁴ Komission suositus (EU) 2017/820, annettu 12 päivänä toukokuuta 2017, oikeasuhteisista poliisitarkastuksista ja poliisiyhteistyöstä Schengen-alueella (C(2017) 3349, EUVL L 122, 13.5.2017, s. 79–83) ja komission suositus (EU) 2017/1804, annettu 3 päivänä lokakuuta 2017, sisärajavälvalvonnan väliaikaista palauttamista Schengen-alueella koskevien Schengenin rajasäännösten säännösten soveltamisesta (C(2017) 6560, EUVL L 259, 7.10.2017, s. 25–27).

²⁵ Kuten ehdotukseen COM(2021) 891 liittyvän vaikutustenarvioinnin liitteessä 2 todetaan, sidosryhmien kuuleminen toteutettiin marraskuun 2020 ja helmikuun 2021 välisenä aikana. Se oli kohdistettu ensisijaisesti niille sidosryhmille, jotka ovat osallistuneet Schengen-foorumiin ja eri aiheita käsitteleviin ja eri sidosryhmille tarkoitettuihin temaattisiin työpajoihin. Kommentteja pyydettiin myös jäsenvaltioilta, Euroopan parlamentilta, liikenteenharjoittajilta ja kansalaisjärjestöiltä.

²⁶ Tuomio koskee sisärajavälvalvonnan jatkamisen laillisuutta Schengenin rajasäännöstyössä säädettyjä aikarajoja pidemmiksi ajoiksi ja selvittää tätä asiaa.

²⁷ Ks. tuomio C-368/20, 69 kohta.

tuomion vaikutuksista. Komissio arvioi tällä välin uusimpia sisäraja- ja valvonnan palauttamista koskevia ilmoituksia uudelleen tuomion perusteella.

Laatikko 4. Covid-19-pandemian vaikutus

Covid-19-pandemia on osoittanut entistä selvemmin, että tarvitaan vakaa kehys koordinoitua ja päätöksentekoa varten sekä ulkorajoilla että Schengen-alueella kriisitilanteissa. Pandemian alussa suurin osa jäsenvaltioista palautti sisäraja- ja valvonnan ja jäsenvaltiot alkoivat koordinoida toimiaan yhdessä vasta myöhemmin, mikä toisinaan vaaransi sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan. Vastauksena tähän komissio pyysi neuvostoa antamaan koordinoitua päätöksentekoa²⁸ matkustusrajoitusten soveltamisesta kolmansista maista Schengen-alueelle suuntautuvaan muuhun kuin välttämättömään matkustamiseen. Tätä pyyntöä noudattivat kaikki EU:n jäsenvaltiot (paitsi Irlanti) ja kaikki Schengenin säännöstöön osallistuvat maat, ja se sisällytettiin myöhemmin neuvoston suositukseen²⁹. Jäsenvaltiot ovat kuitenkin soveltaneet tätä suositusta hyvin eri tavoin, mikä vaarantaa Schengen-alueen yleisen toiminnan. Komission kahden viime vuoden aikana käyttöönotettavat tapauskohtaiset koordinoitujen toimien toteuttaminen auttoivat hallitsemaan kriisiä järjestelmällisemmin. Komissio on myös tehnyt yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa tunnistamaan niiden tarpeet ja puuttuakseen tehokkaasti pandemiaan liittyviin asioihin erityisesti neuvoston poliittisen kriisitoiminnan integroitujen järjestelyjen (IPCR) yhteydessä. Kriisi paljasti kuitenkin myös, että tällaisille ulkorajoilla toteutettaville toimille on luotava erityinen oikeudellinen kehys vastaavia tulevia tilanteita varten. Se on osa joulukuussa 2021 hyväksyttyä komission ehdotusta Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta. Pandemiaan liittyvät olosuhteet ovat vaikuttaneet myös Schengenin arviointi- ja valvontaprosessin suunnitteluun ja toteutukseen erityisesti yhteisen viisumipolitiikan alalla.

3.3. Schengen-alueen valmiiksi saattaminen

Komissio on vuodesta 2011 lähtien vaatinut aktiivisesti Schengen-alueen valmiiksi saattamista ja kehottanut jäsenvaltioita toteuttamaan nopeasti tarvittavat toimet, jotta ne EU:n jäsenvaltiot, jotka eivät vielä ole joka suhteessa osa sisäraja- ja valvonnan palauttamista vapaata aluetta, voivat liittyä siihen. Tämä lisää turvallisuutta koko EU:ssa.

Viime kuukausina on toteutettu tärkeitä politiikkatoimia. Neuvosto totesi³⁰ joulukuussa 2021, että Kroatia oli täyttänyt Schengenin säännöstön kaikkien osien soveltamiseen tarvittavat edellytykset. Seuraavaksi neuvoston tehtävänä on esittää päätösehdotus³¹ sisäraja- ja valvonnan lopettamisesta ja kuulla Euroopan parlamenttia.

Myös Romania ja Bulgaria odottavat neuvoston päätöstä ja soveltavat samalla edelleen aktiivisesti Schengenin säännöstöä erityisesti Ukrainan vastaisten ulkorajojensa valvonnan osalta. Komissio on vuodesta 2011 alkaen vahvistanut, että Bulgaria ja Romania täyttävät Schengen-alueeseen liittymiseen tarvittavat edellytykset. Bulgaria ja Romania antoivat uudistetun Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin yhteydessä neuvostolle yhteisen julkilausuman³², jossa maat korostivat sitoutuneensa soveltamaan Schengenin säännöstöä asianmukaisesti ja edistämään ilman sisäraja- ja valvontaa olevan alueen moitteetonta toimintaa. Tämän lupauksen tueksi ja keskinäisen

²⁸ COM(2020) 115 final.

²⁹ Neuvoston suositus (EU) 2020/912, annettu 30 päivänä kesäkuuta 2020, EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevasta väliaikaisesta rajoituksesta ja sen mahdollisesta poistamisesta.

³⁰ Neuvoston päätelmät Schengenin säännöstön täysimääräiseen soveltamiseen tarvittavien edellytysten täyttymisestä Kroatiaa.

³¹ Asiaan liittyviä määräyksiä jo soveltavia jäsenvaltioita edustavien neuvoston jäsenten ja liittyvän jäsenvaltion on hyväksyttävä tämä päätös yksimielisesti.

³² Kokousmuistio, 28. helmikuuta sekä 2. ja 4. maaliskuuta 2022 kokoontunut pysyvien edustajien komitea, kohta 26: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf>

luottamuksen vahvistamiseksi ne pysyivät vapaaehtoisesti komission koordinoimaa ryhmää arvioimaan Schengenin säännöstössä tapahtuneiden uusimpien muutosten soveltamista vuoden 2011 arviointien jälkeen ja kiinnittämään siinä erityistä huomiota ulkorajavalvontaan ja poliisiyhteistyöhön. Komissio on valmis koordinoimaan ja toteuttamaan näitä vapaaehtoisia arviointeja. Komissio kehottaa jälleen, että neuvosto ryhtyy tarvittaviin toimiin Schengen-alueen lujittamiseksi antamalla päätöksen Bulgarian, Kroatian ja Romanian virallisesta liittymisestä osaksi sitä.³³

Käynnissä on myös Schengen-arviointimenettely, jossa arvioidaan Kyproksen valmiutta liittyä Schengen-alueeseen. Euroopan parlamentti hyväksyi 3. toukokuuta 2022 komission ehdotuksen perusteella suurella enemmistöllä mietinnön Schengenin tietojärjestelmää koskevien Schengenin säännöstön määräysten soveltamisesta Kyproksen tasavallassa. Seuraavaksi neuvoston on määrä hyväksyä vuoden 2022 toisella puoliskolla päätös Schengenin tietojärjestelmää koskevien Schengenin säännöstön määräysten soveltamisesta Kyproksessa, minkä jälkeen toteutetaan arviointi järjestelmän toiminnasta.

4. Schengen-arviointeihin perustuvat painopisteet

Schengen-alueen moitteeton toiminta edellyttää vankan hallinnon lisäksi Schengenin säännöstön asianmukaista ja oikea-aikaista täytäntöönpanoa. Näillä säännöillä varmistetaan, että kaikki jäsenvaltiot soveltavat yhtenäisiä kriteerejä maahantulo- ja maastapoistumistarkastuksiin yhteisellä ulkorajalla, kehittävät rajavartioiden, kansallisten poliisiviranomaisten ja oikeusviranomaisten välistä yhteistyötä, käyttävät asianmukaisia tietojenvaihtojärjestelmiä ja panevat täytäntöön yhteisen palauttamispolitiikan. Säännöillä varmistetaan yhdenmukaiset maahantuloedellytykset ja yhteinen viisumipolitiikka, jotta voidaan ylläpitää korkeatasoista sisäistä turvallisuutta ja mahdollisuutta matkustaa ilman sisärajatarkastuksia. Käsiteltävien henkilötietojen suuren määrän vuoksi tietosuojavaatimusten noudattaminen on erittäin tärkeää. Kaikkien näiden sääntöjen asianmukainen täytäntöönpano paitsi takaa kansalaisten turvallisuuden alueella, jolla ei ole sisärajoja, myös luo kansallisten viranomaisten välistä synergiaa.

Schengenin säännöstön asianmukaista täytäntöönpanoa edistetään myös EU:n varoista (sisäisen turvallisuuden rahasto, rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitustukiväline sekä turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahasto) myönnettävällä rahoitustuella. Komission tavoitteena on varmistaa, että jäsenvaltioilla on riittävät resurssit panna täytäntöön suositukset, joilla on Schengen-arvioinneista johtuvia taloudellisia vaikutuksia. Arviointien aikataulun vuoksi jäsenvaltioita kannustetaan varaamaan tarvittavat resurssit kansallisista ohjelmistaan siten, että arviointikertomuksissa määritetyt puutteet asetetaan etusijalle erityisesti, jos havaitut puutteet ovat vakavia.

Vaikka Schengen-arvioinnit ovat viime vuosina osoittaneet, että jäsenvaltiot panevat yleisesti ottaen Schengenin säännöstön täytäntöön asianmukaisesti, on edelleen tiettyjä keskeisiä puutteita ja toimia, joiden korjaaminen on asetettava etusijalle. Puutteita ei pitäisi tarkastella erikseen vaan suhteessa Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin kattamiin eri aloihin ja ottaen huomioon niiden potentiaali heikentää Schengen-aluetta. Jotkin näistä puutteista ovat luonteeltaan horisontaalisia ja kattavat eri politiikka-aloja. Ne voivat moninkertaisten seuraustensa vuoksi vaikuttaa enemmän Schengen-alueen moitteettomaan toimintaan.

³³ Kuten näiden maiden liittymissopimuksissa edellytetään, neuvosto tekee päätöksensä yksimielisesti kuultuaan Euroopan parlamenttia.

Schengen-arviointien ensimmäisen arviointijakson (2015–2019) aikana havaittiin vakavia puutteita kymmenessä arvioinnissa kolmella osa-alueella³⁴ ja vuosina 2020–2021 vielä uudessa tapauksessa neljännellä osa-alueella³⁵. Toiset näistä vakavista puutteista vaarantavat Schengen-alueen yleisen toiminnan ja toiset aiheuttavat vakavan perusoikeuksiin liittyvän riskin. Jäsenvaltioita, joissa on todettu vakavia puutteita, seurataan tiiviisti korjaavien toimien nopean täytäntöönpanon varmistamiseksi, myös tekemällä niihin uusia käyntejä. Uudistetulla Schengenin arviointi- ja valvontamekanismilla otetaan käyttöön entistä vankempi valvontajärjestelmä. Se nopeuttaa koko prosessia erityisesti silloin, kun havaitaan sellaisia vakavia puutteita, joita varten on erityinen nopeutettu menettely.

4.1. Ulkorajojen valvonta

Ulkorajoja on suojeltava ja valvottava tehokkaasti siten, että suojelua hakevien ihmisten kaikkia oikeuksia kunnioitetaan. Sujuvien rajanylitysten on kytkeydyttävä korkean turvallisuustason varmistamiseen. Pääsääntönä ovat tehokkaat ja turvallisuuslähtöiset rajatarkastusmenettelyt, jotka perustuvat kattaviin saapumista edeltäviin tietoihin ja asiaankuuluviin tietokantoihin tehtyihin hakuihin. Näin varmistetaan, että kaikista ulkorajat ylittävistä henkilöistä tehdään järjestelmälliset tarkastukset. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava kattava mekanismi ulkorajavalvontaa ja tehokasta rajavartiointia varten, jotta niillä on kattava tilannetietoisuus ja ne voivat reagoida tilanteisiin asianmukaisesti, mikä kattaa myös ihmishenkien pelastamisen merellä.

Erityisen haasteen muodostaa maahanmuuttajien välineellistäminen poliittisia tarkoituksia varten. Komissio esitti joulukuussa 2021 seuraavat tätä asiaa koskevat ehdotukset vastauksena Eurooppa-neuvoston pyyntöön: Schengenin rajasäännösten muuttaminen muuttajien välineellistämisen määrittelemiseksi³⁶ ja uusi väline muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin välineellistämistilanteisiin puuttumiseksi³⁷. Näiden ehdotusten hyväksymisen odotetaan tarjoavan vankat puitteet välineellistämistapausten käsittelemiseen tulevaisuudessa ja poistavan tarpeen turvautua SEUT-sopimuksen 78 artiklan 3 kohdan mukaisiin väliaikaisiin toimenpiteisiin.³⁸

Kaikilla jäsenvaltioilla, Schengenin säännösten osallistuvilla mailla sekä EU:n toimielimillä ja virastoilla on yhteinen vastuu **Euroopan yhdennetystä rajaturvallisuudesta**. Euroopan raja- ja merivartiostolla on tässä yhteydessä keskeinen tehtävä, sillä se kokoaa yhteen asiaankuuluvat kansalliset viranomaiset ja Frontexin. Puutteet yhden maan ulkorajoilla voivat vaikuttaa kaikkiin jäsenvaltioihin ja vaarantaa näin koko Schengen-alueen toiminnan. Siksi jäsenvaltioiden rajaturvallisuuden ylläpitäminen on yhdennettävä toisiinsa, jotta rajaturvallisuutta ylläpidetään toimivasti, tehokkaasti ja koordinoitusti EU:n ulkorajoilla.

Schengen-arvioinneissa on käynyt ilmi, että jäsenvaltiot ovat viime vuosina investoineet merkittävästi ulkorajojen parempaan suojeluun. Tämä on johtanut toisen arviointijakson aikana

³⁴ Kertomus 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) ja Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin uudistusta koskevan ehdotuksen yhteydessä tehty vaikutustenarviointi (SWD(2021) 119 final).

³⁵ Mekanismilla todettiin ensimmäisen arviointijakson aikana vakavia puutteita kymmenessä arvioinnissa seuraavilla kolmella osa-alueella: ulkorajavalvonta (Kreikka, Islanti, Espanja ja Ruotsi); yhteinen viisumipolitiikka (Suomi ja Alankomaat); Schengenin tietojärjestelmä (Belgia, Ranska, Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta). Vuosina 2020–2021 mekanismilla todettiin vakavia puutteita palauttamista koskevalla osa-alueella Kreikassa.

³⁶ COM(2021) 891.

³⁷ COM(2021) 890.

³⁸ Komissio antoi 1. joulukuuta 2021 ehdotuksen neuvoston päätökseksi, joka perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 78 artiklan 3 kohtaan ja jonka tarkoituksena on tukea Latviaa, Liettuaa ja Puolaa. Siinä säädetään tarvittavista toimenpiteistä ja operatiivisesta tuesta, jotta voidaan hallita asianmukaisella ja ihmisarvoisella tavalla sekä perusoikeuksia kaikilta osin kunnioittaen sellaisten henkilöiden saapumista, joita Valko-Venäjä välineellistää.

(vuodesta 2020 alkaen) havaittuihin parannuksiin ja yleisesti ottaen riittävään ulkorajavalvonnan tasoon. Arvioinneissa havaittiin kuitenkin tiettyjä puutteita, joista yksi on se, että yhdenmukaisesti rajaturvallisuutta koskevien **kansallisten valmiuksien strateginen hallinnointi ja suunnittelu on yleensä riittämätöntä**. Tämä heikentää elinten välistä yhteistyötä ja johtaa eri ulkorajaviranomaisten toimivallan päällekkäisyyteen ja resurssien hajanaiseen kohdentamiseen. Tämä liittyy erityisesti **henkilöresurssien ja koulutuksen** pitkän aikavälin suunnitteluun sekä rajavalvonnan tietojärjestelmien järjestelmälliseen käyttöön, myös tiettyjen paikkojen **heikkoihin yhteyksiin**, jotka vaikuttavat asiaankuuluvien tietokantojen käyttöön perustuvien järjestelmällisten tarkastusten tekemiseen. Yksi huolenaihe ovat jäsenvaltioiden väliset erot riskianalyyysien ja haavoittuvuusarviointien toteutuksessa ja laadussa.

Rajavalvonnan (rajatarkastukset ja rajavartiointi) osalta Schengen-arvioinneissa kävi ilmi, että jäsenvaltiot soveltavat Schengenin säännöstöä yleisesti ottaen asianmukaisesti. Schengen-arvioinnissa tuotiin esiin myös jäsenvaltioiden toteuttamia hyviä käytäntöjä ja innovatiivisia toimia, joilla varmistetaan Schengenin vaatimusten tehokas täytäntöönpano. Vaikka edistyminen on ollut kokonaisuudessaan hyvää, tietyillä rajanylityspaikoilla on toistuvia puutteita ulkorajojen vartiointissa ja rajatarkastusmenettelyissä. Rajavalvonta toteutetaan useimmissa jäsenvaltioissa kattavan riskianalyyysin mukaisesti. Tästä huolimatta puutteita on edelleen havaittu siinä, miten tietyt jäsenvaltiot panevat täytäntöön rajavalvontaa koskevan eurooppalaisen riskianalyyysimallin³⁹. Tämä on johtanut riittämättömään tilannetietoisuuteen, resurssien hajanaiseen suunnitteluun ja riittämättömiin operatiivisiin toimiin.

Joillakin rajanylityspaikoilla rajatarkastuksia ei tehdä järjestelmällisesti eikä vaatimusten mukaisesti. Tämä liittyy pääasiassa riittämättömiin henkilöresursseihin, asianmukaisesti koulutettujen rajavartijoiden puutteeseen ja tietokantayhteyksien heikkouteen, mikä estää asiaankuuluvien tietokantojen, kuten Schengenin tietojärjestelmän ja Interpolin varastettujen ja kadonneiden matkustusasiakirjojen tietokannan (SLTD-tietokanta), käyttöön perustuvien tarkastusten yhdenmukaisen ja järjestelmällisen toteuttamisen. Tämä aiheuttaa merkittäviä turvallisuuspuutteita. Tämä voisi vaarantaa minkä tahansa jäsenvaltion ja koko EU:n yleisen järjestyksen, sisäisen turvallisuuden, kansanterveyden ja kansainväliset suhteet.

Tilannetta vaikeuttaa entisestään liikenteenharjoittajan vastuuta⁴⁰ ja **matkustajien ennakkotietoja**⁴¹ koskevien **direktiivien** puutteellinen täytäntöönpano ja soveltaminen joissakin jäsenvaltioissa. Jotta voidaan torjua laitonta maahanmuuttoa ja varmistaa tehokas rajavalvonta, liikenteenharjoittajien on toimitettava henkilöille ulkorajoilla suoritettavista tarkastuksista vastaavien viranomaisten pyynnöstä lähtöselvityksen päätyttyä tiedot matkustajista, jotka liikenteenharjoittajat kuljettavat viralliselle rajanylityspaikalle, jonka kautta kyseiset henkilöt saapuvat jäsenvaltioiden alueelle. Jos näin ei toimita, rajavartijoilla ei ole käytettävissään kaikkia tarvittavia tietoja riittävien rajatarkastusten suorittamiseksi. Matkustajien ennakkotietoja koskevaa direktiiviä on tarkoitettu tarkistaa vuoden 2022 loppuun mennessä⁴². Tarkistuksen tavoitteena on poistaa myös vuoden 2020 arvioinnissa ilmi tulleet puutteet ja varmistaa, että asianmukaiselle täytäntöönpanolle on edellytykset.

Useilla jäsenvaltioilla on **pirstoutunut kansallinen tilannekuva**, heikot havaitsemisvalmiudet ja rajalliset reagointivalmiudet erityisesti meri- ja maarajoilla. Tämä johtuu yhdenmukaisesti rajavalvontajärjestelmien puuttumisesta, riittämättömästä kansallisten rajavalvontaviranomaisten

³⁹ Yhteinen yhdenmukainen riskianalyyysimalli: <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>

⁴⁰ Neuvoston direktiivi 2001/51/EY, annettu 28 päivänä kesäkuuta 2001, 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 26 artiklan määräysten täydentämiseksi.

⁴¹ Neuvoston direktiivi 2004/82/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, liikenteenharjoittajien velvollisuudesta toimittaa tietoja matkustajista.

⁴² Ks. komission työohjelma 2022, liite I, COM(2021) 645, 19.10.2021.

välisestä koordinoinnista ja yhteistyöstä sekä **Euroopan rajavalvontajärjestelmän (Eurosur)⁴³ täytäntöönpanon** hajanaisuudesta, mikä vaikuttaa rajavalvonnan laatuun. Tällaiset puutteet voivat heikentää ulkorajavalvonnan operatiivista tehokkuutta sekä toimintavalmiutta ja vaarantaa siten Schengen-alueen toiminnan. Tämä koskee erityisesti meri- ja maarajoja rajallisten valmiuksien ja yhdennettyjen rajavalvontajärjestelmien puuttumisen vuoksi, mikä vaikuttaa rajavalvonnan laatuun. Tällaiset puutteet voivat heikentää ulkorajavalvonnan operatiivista tehokkuutta sekä toimintavalmiutta ja vaarantaa siten Schengen-alueen toiminnan.

EU:n ulkorajavalvonnan keskeisiin periaatteisiin kuuluu perusoikeuksien ja erityisesti palauttamiskiellon kunnioittaminen. Euroopan unionin perusoikeusviraston tarkkailijat alkoivat vuonna 2020 osallistua Schengen-arviointien tekemiseen ulkorajojen valvonnan alalla. He ovat auttaneet kartoittamaan puutteita ja tekemään parannusehdotuksia. Väitteet perusoikeuksien loukkaamisesta ulkorajoilla ovat aina huolestuttavia. Kaikkien väitettyjen loukkausten tehokas arviointi ja tarvittaessa nopea ja riippumaton tutkinta ovat olennaisia sen varmistamiseksi, että perusoikeuksia suojellaan ulkorajoilla. Perusoikeuksien riippumattomien valvontamekanismien käyttö on tässä yhteydessä hyvä käytäntö, ja komissio aikoo jatkossakin tukea ja rahoittaa sitä. Perusoikeuksien kunnioittaminen kuuluu uuden Schengenin arviointi- ja valvontamekanismin piiriin, ja sillä varmistetaan, että mahdollisten puutteiden ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi toteutetaan toimenpiteitä.

Laatikko 5. EU:n ulkorajavalvonnan painopisteet

- Pannaan Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus tehokkaasti täytäntöön.
- Lisätään riskianalyysin käyttöä rajavalvonnassa ja sisällytetään haavoittuvuusarvioinnin tulokset kattavasti eurooppalaisen raja- ja merivartioston suunnitteluun ja operatioihin.
- Parannetaan rajatarkastusten laatua soveltamalla tietoon perustuvia menettelyjä ja tehostetaan saapumista edeltävien tietojen käyttöä panemalla täytäntöön rajavalvonnan tietojärjestelmät, mikä kattaa sen, että komissio antaa ehdotuksen matkustajien ennakkotietoja koskevan direktiivin tarkistamisesta.
- Vahvistetaan kansallisten yhdennettyjen rajavalvontajärjestelmien ja virastojen välistä yhteistyötä.
- Otetaan käyttöön kattavat kansalliset rajavalvontaa koskevat koulutusjärjestelmät⁴⁴.
- Pannaan täytäntöön perusoikeuksia koskevat kansalliset valvontamekanismit.

4.2. Viisumipolitiikka

Schengen-alue ei voi toimia tehokkaasti ilman yhteistä viisumipolitiikkaa. Sillä toisaalta helpotetaan laillisten vierailijoiden, kuten matkailijoiden ja liikematkustajien, pääsyä EU:hun ja toisaalta torjutaan turvallisuusriskejä ja EU:hun suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen riskiä. Viisumisäännöstössä⁴⁵ vahvistetaan yhdenmukaistetut menettelyt ja edellytykset viisumihakemusten käsittelylle ja viisumien myöntämiselle. Viisumitietojärjestelmällä⁴⁶ puolestaan varmistetaan, että konsulaateilla, rajavartijoilla, lainvalvontaviranomaisilla, maahanmuuttoviranomaisilla ja muilla asiaankuuluvilla viranomaisilla on pääsy viisumihakijoiden tietoihin.

⁴³ Euroopan rajavalvontajärjestelmä (Eurosur) on jäsenvaltioiden ja Frontexin välinen tiedonvaihto- ja yhteistyöjärjestelmä, jonka tarkoituksena on parantaa tilannetietoisuutta ja lisätä reagointivalmiuksia ulkorajoilla.

⁴⁴ Raja- ja merivartioiden peruskoulutusta koskeva yhteinen opetussuunnitelma (*Common Core Curriculum for Border and Coast Guard Basic Training in the EU*) on ainoa opetussuunnitelma, jossa vahvistetaan keskeiset oppimisvaatimukset rajavartiostojen operatiivista tasoa varten EU:n jäsenvaltioissa. Komissio ja Frontex ovat jatkuvasti kannustaneet jäsenvaltioita hyödyntämään sitä.

⁴⁵ Asetus (EY) N:o 810/2009 (EUVL L 243, 15.9.2009, s. 1).

⁴⁶ Asetus (EY) N:o 767/2008 (EUVL L 218, 13.8.2008, s. 60).

Covid-19-pandemiaan liittyvät matkustusrajoitukset vähensivät merkittävästi Schengen-viisumihakemusten määrää. Ennen pandemian alkua Schengen-alueeseen osallistuvien maiden konsulaatit vastaanottivat 16 miljoonaa viisumihakemusta vuonna 2018 ja 17 miljoonaa vuonna 2019. Hakemusten määrä putosi 3 miljoonaan vuonna 2020 ja 2,5 miljoonaan vuonna 2021.

Pandemia rajoitti myös Schengen-arviointien suorittamista tällä osa-alueella, koska arvioinnit tehdään jäsenvaltioiden konsulaateissa niissä kolmansissa maissa, joiden kansalaisilta vaaditaan viisumi. Vuosina 2020 ja 2021 voitiin tehdä vain kaksi arviointia. Monet jäsenvaltiot edistyivät kuitenkin hyvin aiempiin arviointeihin liittyvien toimintasuunnitelmiansa täytäntöönpanossa. Kahden viime vuoden aikana saatettiin päätökseen 12 toimintasuunnitelmaa, mikä tarkoittaa, että huomattava määrä havaituista puutteista on korjattu.

Jäsenvaltiot panevat suurelta osin asianmukaisesti täytäntöön yhteistä viisumipolitiikkaa päätöksillä, joissa on yleisesti ottaen perusteltu hyvin viisumien myöntäminen tai epääminen. Keskeiset ongelmat liittyvät muun muassa seuraaviin asioihin:

- Jäsenvaltioiden käytännöt poikkeavat edelleen toisistaan viisumien voimassaolon sekä liiteasiakirjojen määrittämisen osalta, vaikka viisumisäännöissä on vahvistettu viisumien voimassaoloa koskevat säännöt ja komissio on hyväksynyt oikeudellisesti sitovat liiteasiakirjojen yhtenäiset luettelot.
- Riittämätön koulutus ja henkilöstöpula aiheuttavat menettelyvirheitä.
- Ulkoisten palveluntarjoajien käyttö on yleistä, mutta niiden toimintaa ei aina seurata riittävästi.
- Viisumitietojärjestelmän käyttö ei ole optimaalista, koska siihen tallennetut tiedot ovat toisinaan heikkolaatuisia eikä kansallisia asianhallintajärjestelmiä ole aina mukautettu viisumisäännösten ja viisumitietojärjestelmän työkulkuun. Muita rajoitteita ovat riittämätön tietotekninen koulutus ja järjestelmän tiettyjen toimintojen ja hyötyjen vähäinen tuntemus.

Osana aiempien arviointien seurantaprosessia komissio on toistuvasti kehottanut jäsenvaltioita ratkaisemaan nämä ongelmat, ja yhdenmetyt rajaturvallisuuden rahaston rajaturvallisuuden ja viisumipolitiikan rahoitusvälineestä (2021–2027) on myönnetty riittävää taloudellista tukea asiaan liittyvien toimien tukemiseksi.

Komissio esitti 27. huhtikuuta 2022 ehdotuksen **viisumimenettelyjen digitalisoinnista**. Ehdotuksen tarkoituksena on nykyaikaistaa ja tehostaa viisumihakemuksen jättämistä ja käsittelyä siten, että samalla vahvistetaan Schengen-alueen turvallisuutta. Komissio ehdotti samana päivänä viisumipakon poistamista Kuwaitin ja Qatarin kansalaisilta. Se tekee tulevina kuukausina arvioinnin tarkistetusta viisumisäännöstä, joka tuli voimaan helmikuussa 2020. Komissio seuraa edelleen tiiviisti kolmansia maita, joiden kansalaisille on myönnetty viisumivapaa pääsy EU:hun, erityisesti viisumivapauden keskeyttämismekanismien mukaisen kertomuksen⁴⁷ avulla. Se myös jatkaa tiivistä yhteistyötä asianomaisten jäsenvaltioiden ja Yhdysvaltojen kanssa täysin vastavuoroisen viisumivapauden saavuttamiseksi loppujenkin jäsenvaltioiden eli Bulgarian, Kyproksen ja Romanian osalta. Lisäksi komissio seuraa yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tiiviisti viisumivapaiden kolmansien maiden hallinnoimia sijoittajien kansalaisuusjärjestelyjä, koska näiden järjestelyjen edunsaajat voivat saada vapaan pääsyn Schengen-alueelle. Neuvosto päätti äskettäin komission ehdotuksesta keskeyttää väliaikaisesti vuoden 2015 jälkeen myönnettyjen Vanuatun passien haltijoiden viisumivapauden Vanuatun toteuttamaan sijoittajien

⁴⁷ Komission on raportoitava vuosittain Euroopan parlamentille ja neuvostolle viisumivapautta koskevien vaatimusten jatkuvasta täyttämisestä maissa, joiden kansalaiset ovat saaneet viisumivapauden alle seitsemän vuotta sitten viisumivapautta koskevan vuoropuhelun loppuun saattamisen seurauksena (Albania, Bosnia ja Hertsegovina, Georgia, Moldova, Montenegro, Pohjois-Makedonia, Serbia ja Ukraina). Neljäs viisumivapauden keskeyttämismekanismien mukainen kertomus hyväksyttiin 4. elokuuta 2021 (COM(2021) 602).

kansalaisuusjärjestelyyn liittyvien riskien vuoksi.⁴⁸ Jäsenvaltioiden on jatkettava tiivistä yhteistyötä eu-LISAn ja komission kanssa viisumien käsittelyä koskevien tietojärjestelmiensä päivittämiseksi viisumitietojärjestelmän uuden version vaatimusten mukaisiksi. Schengen-arviointeja jatketaan tällä osa-alueella kesäkuussa 2022 epidemiologisen tilanteen kehitys huomioon ottaen.

Laatikko 6. Viisumipolitiikan painopisteet

- Edetään nopeasti neuvotteluissa viisumimenettelyjen digitalisointia koskevasta ehdotuksesta.
- Edetään nopeasti neuvotteluissa Kuwaitin ja Qatarin kansalaisten viisumivapautta koskevasta ehdotuksesta.
- Valmistaudutaan tarkistetun viisumitietojärjestelmän täytäntöönpanoon.
- Tehostetaan viisumivapaan pääsyn EU:hun saaneiden kolmansien maiden seuranta.
- Tehostetaan kolmansien maiden hallinnoimien sijoittajien kansalaisuus- ja oleskeluoikeusjärjestelyjen seuranta suosituksen C(2022) 2028⁴⁹ mukaisesti.
- Jatketaan Schengen-arviointeja kesäkuusta 2022 alkaen.

4.3. Sellaisten henkilöiden palauttaminen, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta

EU:hun suuntautuvan laittoman muuttoliikkeen vähentämiseksi toteutettavien toimien tehostamisen ja ulkorajojen paremman suojelun olisi kuljettava käsi kädessä sellaisten toimenpiteiden kanssa, joiden tarkoituksena on jäsenvaltioiden alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tosiasiallinen **palauttaminen**. Joka vuosi poistumismääräys annetaan noin 400 000:lle kolmannen maan kansalaiselle, mutta heistä vain 140 000 palaa tosiasiallisesti kolmanteen maahan (vuonna 2020 määrä oli vieläkin pienempi, mikä johtui myös pandemian leviämisen estämiseksi toteutetuista rajoittavista toimenpiteistä). Vapaaehtoisten paluuden osuus tästä määrästä on noin 45 prosenttia. Jäsenvaltioiden palauttamisjärjestelmien tehokkuuden parantaminen on myös tärkeä osa muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksessa määritetyn EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän laatimista. Järjestelmässä yhdistyvät voimakkaammat EU:n sisäiset rakenteet, erityisesti uudelleenlaaditun palauttamisdirektiivin myötä vahvistettu oikeudellinen kehys, sekä kolmansien maiden kanssa tehtävä tehokkaampi yhteistyö. Lisäksi kehitteillä on huhtikuussa 2021 hyväksytyn vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan EU:n strategian mukaisesti jäsenvaltioiden yhtenäisempi ja koordinoitumpi lähestymistapa, jotta vapaaehtoisen paluun ja uudelleenkotouttamisen koko potentiaali voidaan hyödyntää. Sen tavoitteena on lisätä EU:n yhteisen palauttamisjärjestelmän tuloksellisuutta ja kestävyyttä, mistä on etua niin palautettaville henkilöille, EU:lle kuin kolmansille maillekin.

Schengen-arvioinneissa on todettu parannuksia tällä osa-alueella, ja jäsenvaltioiden kansallinen lainsäädäntö ja käytännöt vastaavat nyt paremmin palauttamisdirektiivin vaatimuksia. Parannuksia tarvitaan kuitenkin edelleen sen varmistamiseksi, että perusoikeuksia noudatetaan kaikilta osin. Yhdessä jäsenvaltiossa on havaittu vakavia puutteita, jotka johtuvat epäasianmukaisista säilöönotto-olosuhteista ja riittämättömistä menettelyllisistä suojatoimista.

Palauttamisjärjestelmien tehokkuuteen vaikuttaa myös se, että kaikki jäsenvaltiot eivät tee järjestelmällisesti palauttamispäätöstä sellaisista kolmansien maiden kansalaisista, joilla ei ole laillista oleskeluoikeutta. Käytännöt poikkeavat myös maahantulokieltojen osalta: kieltoja ei määrätä järjestelmällisesti tapauksissa, joissa kolmannen maan kansalainen ei noudata paluuvieltoa. Tämä heikentää kieltojen varoittavaa vaikutusta.

⁴⁸ Päätös (EU) 2022/366.

⁴⁹ C(2022) 724 final.

Palauttamispäätösten tehokas täytäntöönpano on edelleen haaste. Siihen vaikuttaa myös kolmansien maiden takaisinoton osalta tekemän yhteistyön vähäisyys. Näistä ulkoisista haasteista huolimatta kansallisissa järjestelmissä on Schengen-arvioinneissa ilmi tulleita esteitä, jotka heikentävät jäsenvaltioiden palauttamisjärjestelmien tehokkuutta. Lisäksi palauttamista koskevaa tiedonkeruuta on parannettava, jotta voidaan parantaa päätöksentekoa, täytäntöönpanoa ja arviointia. Eräissä jäsenvaltioissa havaitut keskeiset ongelmat liittyvät seuraaviin asioihin:

- Palauttamiseen varatut henkilöstö- ja infrastruktuuriresurssit ovat vähäisiä tai riittämättömiä.
- Palauttamispäätösten täytäntöönpanoa ei seurata tai seuraaminen on tehotonta, mukaan lukien palauttamistapausten tietoteknisten hallintajärjestelmien kautta.
- Vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevien ohjelmien saatavuus ja käyttö on rajallista (myös paluuneuvonnan yhteydessä).
- Muiden keinojen kuin säilöönnoton käyttö pakenemisen estämiseksi on vähäistä, eikä ole riittävää, erikoistunutta säilöönottokapasiteettia.

Komissio tekee tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden kanssa varmistaakseen palauttamissääntöjen kattavan täytäntöönpanon ja tarvittavien jatkotoimien toteuttamisen, myös rikkomusmenettelyjen avulla. Erityistä huomiota kiinnitetään palauttamismenettelyjen täytäntöönpanoon, kuten palauttamispäätösten tekemiseen ja niiden tehokkaaseen täytäntöönpanoon, ja maahantulijoiden – erityisesti lasten ja heikoimmassa asemassa olevien – oikeuksien kunnioittamiseen palauttamisprosessin kaikissa vaiheissa.

Komissio nimitti 2. maaliskuuta 2022 ensimmäisen EU:n palauttamisasioiden koordinaattorin. Palauttamisasioiden koordinaattori yhdistää EU:n palauttamispolitiikan eri osa-alueet siten, että hyödynnetään jäsenvaltioiden myönteisiä kokemuksia palauttamisten hallinnoinnista ja helpotetaan palauttamisprosessin saumatonta ja yhteenliitettyä toteutusta. Komissio valmistelee parhaillaan korkean tason palauttamisverkostoa, joka tukee palauttamisasioiden koordinaattoria jäsenvaltioiden, komission ja Frontexin välisen käytännön yhteistyön helpottamisessa ja toimii luotettavana ympäristönä palauttamisasiota koskeville rakentaville korkean tason keskusteluille ja vuoropuhelulle.

Laatikko 7. Palauttamispolitiikan painopisteet

- Hyväksytään nopeasti uudelleenlaadittuun palauttamisdirektiiviin perustuva uudistettu palauttamista koskeva oikeudellinen kehys.
- Edistetään vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista olennaisena osana EU:n yhteistä palauttamisjärjestelmää vapaaehtoista paluuta ja uudelleenkotouttamista koskevan EU:n strategian mukaisesti.
- Hyödynnetään kattavasti operatiivista ja käytännön tukea, jota Frontex voi antaa tällä osa-alueella.

4.4. Poliisiyhteistyö⁵⁰

Alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, jäsenvaltioiden välillä on välttämätöntä tehdä vahvaa **poliisiyhteistyötä**, jotta voidaan varmistaa turvallisuus ja luottamus Schengen-alueella ja erityisesti raja-alueilla. Europolin julkaiseman vuoden 2021 vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskevan EU:n uhkakuva-arvion (EU SOCTA) mukaan lähes 70 prosenttia järjestäytyneistä rikollisverkostoista toimii useammassa kuin kolmessa jäsenvaltiossa. Poliisien on

⁵⁰ 'Poliisiyhteistyö' kattaa jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden lainvalvontaviranomaisten välisen yhteistyön (SEUT-sopimuksen 87 artikla).

voitava tehdä tehokasta, nopeaa ja järjestelmällistä yhteistyötä koko EU:ssa kansainvälisen rikollisuuden torjumiseksi.

Tähän mennessä tehdyissä poliisiyhteistyötä koskevissa Schengen-arvioinneissa on tullut esiin se, että vaikka jäsenvaltiot yleensä noudattavat oikeudellisesti Schengenin säännöstöä, **monet esteet haittaavat** jäsenvaltioiden käytettävissä olevien tiettyjen **rajatylittävän poliisiyhteistyön välineiden hyödyntämistä käytännössä.**

Operatiivista poliisiyhteistyötä koskevassa neuvoston suositusehdotuksessa tarkoitettua rajatylittävää poliisiyhteistyötä vaikeuttaa se, että useissa jäsenvaltioissa on samanaikaisesti eri poliisielimiä, kuten sotilas- ja siviilipoliisi sekä kansallinen, alue- ja paikallispoliisi. On olennaisen tärkeää, että kukin jäsenvaltio järjestää sisäisen koordinoitinsa siten, että kaikki asiaankuuluvat yksiköt voivat osallistua rajatylittävään ja kansainväliseen poliisiyhteistyöhön. Tätä varten lähes kaikki jäsenvaltiot ovat nimenneet yhden viranomaisen **keskitetyksi asiointipisteeksi**⁵¹, joka on toimivaltainen kaikessa rajatylittävässä ja kansainvälisessä lainvalvontaviranomaisten operatiivisessa yhteistyössä ja tietojenvaihdossa. Keskitetyt asiointipisteet ovat rajatylittävän lainvalvontayhteistyön ja operatiivisen tietojenvaihdon kulmakiviä. Niiden toiminta kärsii kuitenkin yhtenäisyyden ja henkilöstölle räätälöidyn koulutuksen puutteesta, mikä vähentää viime vuosien aikana rajusti kasvaneen tietojenvaihdon hyötyä.

Tehokas rajatylittävä yhteistyö edellyttää yhteentoimivia viestintävälineitä ja mahdollisuutta käyttää asiaankuuluvia tietokantoja mobiiliverkon kautta siten, että noudatetaan tarvittavia suojatoimia. Kansallisesti käytettävien teknisten järjestelmien, myös suojattujen sähköpostiyhteyksien ja radioviestintäjärjestelmien, olisi oltava käytettävissä suojattuun rajatylittävään tietojenvaihtoon erityisesti takaa-ajojen yhteydessä. Koska riittäviä teknisiä välineitä ei ole, useimmissa jäsenvaltioissa poliisit joutuvat ottamaan yhteyttä omaan keskuksensa taustatarkastuksia varten käyttämällä suojaamattomia radioviestintälaitteita tai matkapuhelimia. Tämä voi aiheuttaa viestintäkatkoja (yleisiä vuoristoalueilla) ja väärinkäsityksiä (esimerkiksi translitterointiongelmissa). Samoja riskejä aiheutuu myös silloin, kun kentällä toimivilla poliiseilla ei ole riittävää pääsyä tietokantoihin mobiiliverkon kautta. Kun poliisit tarkastavat henkilön yhteispartioinnin tai kohdennettujen yhteisten toimien aikana raja-alueilla, heillä on oltava välitön ja asianmukainen pääsy niihin kansallisiin ja kansainvälisiin tietokantoihin, joihin heillä on pääsy kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti. Jos saatavilla olevat tiedot tai edellytetyt toimet eivät näy asianmukaisesti, voi esimerkiksi käydä niin, että etsityt rikolliset kulkevat useiden maiden läpi ilman, että heidät tunnistetaan. Paitsi kentällä toimivat poliisit, myös tutkijat tarvitsevat suuremman pääsyn asiaankuuluviin kansainvälisiin tietokantoihin. Koska suurin osa rikollisista toimii yli rajojen, kansainvälisten yhteyksien varhainen havaitseminen on ratkaisevan tärkeää rikostutkinnan onnistumiseksi.

Lisäksi **rajatylittävän operatiivisen poliisitoiminnan** (kuten takaa-ajojen tai rajojen yli tapahtuvan valvonnan) mahdollistamisessa on EU:ssa suuria eroja. Siinä missä toiset maat sallivat laajasti vastavuoroisen pääsyn toistensa lainvalvontatietokantoihin (myös tullin ja rajavartioiden tietokantoihin), toiset asettavat liian tiukkoja maantieteellisiä tai ajallisia rajoituksia takaa-ajoille tai kieltävät ulkomaisia poliiseja ottamasta kiinni epäiltyjä alueellaan takaa-ajon aikana.

Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus⁵², jossa vahvistetaan poliisiyhteistyön peruseriaatteen, ja Ruotsin aloitteesta tehty puitepäättös 2006/960/YOS lainvalvontaviranomaisten

⁵¹ 'Keskitetyllä asiointipisteellä' (KAP) tarkoitetaan Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 39 artiklan 3 kappaleessa tarkoitettua kansainvälisestä poliisiyhteistyöstä vastuussa olevaa kansallista keskusviranomaista.

⁵² Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 39–47 artikla.

välisen tietojenvaihdon yksinkertaistamisesta ovat molemmat osa Schengenin säännöstöä. Yleissopimuksen määräyksissä annetaan sopimuspuolille huomattavasti joustavuutta yleissopimuksen täytäntöönpanossa. Käytännössä näitä yhteisiä perussääntöjä tarkennetaan järjestelmällisesti kahden- tai monenvälisillä sopimuksilla.⁵³ Tällä hetkellä EU:n jäsenvaltioiden välillä on noin 60 tällaista sopimusta.

Suuri haaste poliisiyhteistyön alalla on se, että lainsäädäntökehys on hajanainen ja antaa jäsenvaltioille paljon joustavuutta täytäntöönpanossa. Poliisiyhteistyötä koskevilla ehdotuksilla⁵⁴ pyritään korjaamaan tätä tilannetta ja vahvistamaan poliisiyhteistyötä tarjoamalla tiedonvaihdon selkeät kanavat ja aikataulut sekä vahvistamalla Europolin roolia. Komissio suhtautuu myönteisesti neuvoston aikaansaamaan edistykseen. Neuvoston tavoitteena on hyväksyä yleinen lähestymistapa direktiiviin ja asetukseen kesäkuussa 2022 sekä hyväksyä suositus operatiivisesta poliisiyhteistyöstä. Näitä ehdotuksia koskevat kolmikantaneuvottelut voitaisiin näin ollen aloittaa vielä tänä vuonna, ja ehdotukset voitaisiin hyväksyä ennen vuoden 2023 loppua.

On tärkeää jatkaa poliisiviranomaisten käytössä olevien välineiden kehittämistä. Matkustajien ennakkotietojen käyttö ja vaihtaminen yhdessä matkustajarekisterien kanssa on jo tuottanut konkreettisia tuloksia terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Valmisteilla on uusi lainsäädäntöaloite, jonka tarkoituksena on parantaa matkustajien ennakkotietojen käyttöä myös lainvalvonnassa parantamalla oikeusvarmuutta ja poistamalla aukot, jotka havaittiin vuonna 2020 toteutetussa matkustajien ennakkotietoja koskevan direktiivin⁵⁵ arvioinnissa. Samalla aloitteen on määrä tarjota tarvittavat suojakeinot. Ehdotus on tarkoitus esittää vuoden 2022 loppuun mennessä.

Laatikko 8. Poliisiyhteistyön painopisteet

- Hyväksytään nopeasti poliisiyhteistyötä koskevat ehdotukset ja pannaan täytäntöön operatiivista poliisiyhteistyötä koskeva suositus, joka neuvoston on määrä hyväksyä kesäkuussa.
- Komissio antaa vuoden 2022 loppuun mennessä ehdotuksen uudesta matkustajien ennakkotietoja koskevasta lainsäädäntötoimesta, jolla vahvistetaan tietojen käyttöä lainvalvonnassa.
- Jatketaan kansainvälisten yhteistyökanavien integrointia, parannetaan asianhallintajärjestelmiä ja lisätään prosessien automaatiota keskitetyissä asiointipisteissä (KAP).
- Varmistetaan keskitettyjen asiointipisteiden henkilöstön, tutkijoiden ja kentällä toimivien poliisien tehokas ja suora pääsy kansallisiin, EU:n hallinnoimiin ja kansainvälisiin lainvalvontatietokantoihin verkon kautta siltä osin kuin se on tarpeen heidän tehtäviensä hoitamiseksi.
- Varmistetaan kentällä toimivien poliisien tehokas pääsy (kansainvälisiin ja) kansallisiin tietokantoihin mobiiliverkon kautta erityisesti raja-alueilla.
- Varmistetaan radioviestintälaitteiden yhteentoimivuus.

4.5. Schengenin tietojärjestelmä

Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on tärkein korvaava toimenpide, jolla kompensoidaan sisärajarakastusten lakkauttamista, sillä se tukee olennaisella tavalla muuttoliike- ja turvallisuuspolitiikkaa koko Schengen-alueella ja sen ulkorajoilla.

Schengenin tietojärjestelmän merkitys Euroopan turvallisuudelle ja rajaturvallisuudelle kasvaa koko ajan. Covid-19-kriisi vaikutti järjestelmän käyttöön, koska matkustaminen ja tehtyjen

⁵³ Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 39 artiklan 5 kappale.

⁵⁴ Näihin kuuluvat ehdotus neuvoston suositukseksi operatiivisesta poliisiyhteistyöstä (COM(2021) 780 final), ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta (COM(2021) 782 final) ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (COM(2021) 784 final).

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082>

rajatarkastusten määrä vähenivät pandemian aikana. Tästä huolimatta Schengenin tietojärjestelmän käyttö kasvaa tällä hetkellä tasaisesti Euroopassa, ja vuoden 2021 lopussa jäsenvaltiot olivat tehneet lähes 90 miljoonaa kuulutusta⁵⁶ Schengenin tietojärjestelmän tietokannassa.⁵⁷ Joulukuussa 2019, juuri ennen pandemian alkamista, Schengenin tietojärjestelmään oli tehty ennätyselliset 6,6 miljardia hakua. Myös osumia saatiin ennätyselliset 283 713⁵⁸ (niiden määrä yli kaksinkertaistui 128 598 osumasta vuonna 2014). Vuonna 2021 Schengenin tietojärjestelmässä tehtiin yli 7 miljardia hakua⁵⁹ ja osumia saatiin 222 967, mikä auttoi ratkaisemaan tämän määrän tapauksia järjestelmää käyttävissä Euroopan maissa.

Toteutettujen Schengen-arviointien perusteella voidaan todeta, että **jäsenvaltiot ovat yleisesti ottaen panneet Schengenin tietojärjestelmän täytäntöön ja käyttäneet sitä tehokkaasti ja yhdenmukaisesti**. Schengenin tietojärjestelmän täytäntöönpanossa havaittiin joissakin jäsenvaltiossa vakavia puutteita, mutta nämä maat ovat työskennelleet kiireellisesti ja aktiivisesti korjataakseen puutteet.

Arvioinneissa ilmeni joitakin **toistuvia puutteita**:

- Jäsenvaltiot eivät syötä kaikkia asiaankuuluvia tietoja Schengenin tietojärjestelmään. Tietoihin ei esimerkiksi aina liitetä sormenjälkiä ja valokuvia, vaikka ne olisivat saatavilla kansallisella tasolla. Joissakin tapauksissa tämä johtuu siitä, että valtion tasolla ei ole teknisiä välineitä tai pakollisia menettelyjä, jotka edellyttäisivät, että kuulutuksen tekevät viranomaiset lisäävät nämä tiedot, jos ne ovat saatavilla.
- Kaikkia Schengenin tietojärjestelmän kuulutuksessa olevia tietoja (esimerkiksi henkilön valokuvaa) ei näytetä loppukäyttäjille eli poliiseille, rajavartijoille ja muille käyttäjille, kun he käyttävät järjestelmää. Tämä vaikeuttaa kuulutuksen kohteena olevan henkilön asianmukaista tunnistamista ja asianmukaisten toimien toteuttamista.
- Joissakin jäsenvaltioissa uusien välineiden, kuten Schengenin tietojärjestelmän sormenjälkien hakutoiminnon, käytössä ei ole edistytty. Tällä on merkittäviä seurauksia, jotka aiheuttavat turvallisuuspuutteita.
- SIRENE-toimistot eli hallintorakenteet, jotka käsittelevät Schengenin tietojärjestelmän kuulutuksiin liittyvää lisätietojen vaihtoa, ovat Schengenin tietojärjestelmän toiminnan ytimessä. Niillä ei kuitenkaan aina ole riittävästi henkilöstöä ja teknisiä resursseja, kuten automaattisia ja integroitua työnkulun hallintavälineitä, jotta ne voisivat vaihtaa näitä tietoja tehokkaasti.
- SIRENE-toimistojen henkilöresurssien ja teknisten resurssien vahvistamisen puute asettaa nämä rakenteet usein niiden kapasiteetin rajoille. Toimistojen välisen tietojenvaihdon ja operatiivisen yhteistyön laatu ja nopeus ovat ratkaisevan tärkeitä osuihin liittyvissä jatkotoimissa, jotta voidaan esimerkiksi varmistaa kadonneiden ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojeleminen.
- Jotkin jäsenvaltiot eivät ole liittäneet omaa automaattista rekisterikilven tunnistustaan Schengenin tietojärjestelmään, mikä rajoittaa yleistä turvallisuutta Schengen-alueella ja ulkorajoilla.

⁵⁶ 'Kuulutuksella' tarkoitetaan Schengenin tietojärjestelmään tallennettuja tietoja, joiden avulla toimivaltaiset viranomaiset voivat tunnistaa henkilön tai esineen tietyn toimenpiteen toteuttamiseksi.

⁵⁷ Lähes 20 miljoonaa kuulutusta enemmän kuin neljä vuotta aikaisemmin (71 miljoonaa joulukuuhun 2016 mennessä).

⁵⁸ 'Osumalla' tarkoitetaan kaikkia vastaavuuksia, jotka täyttävät seuraavat perusteet: a) sen on vahvistanut: i) loppukäyttäjä tai ii) toimivaltainen viranomaiskansallisten menettelyjen mukaisesti, jos kyseinen vastaavuus perustuu biometristen tietojen vertailuun; ja b) osuman tuloksena pyydetään jatkotoimenpiteitä.

⁵⁹ Schengenin tietojärjestelmässä tehtiin 6,6 miljardia hakua vuonna 2019 ja 7,0 miljardia hakua vuonna 2021.

Laatikko 9. Schengenin tietojärjestelmän painopisteet

- Pannaan uudistettu Schengenin tietojärjestelmä täytäntöön mahdollisimman pian. Uudistus sisältää uusia kuulutusluokkia ja tuo käyttöön uusia toimintoja, jotka parantavat Schengenin tietojärjestelmän tehokkuutta.
- Parannetaan jäsenvaltioiden SIRENE-toimistojen asianmukaista henkilöstötasoa ja resursseja työnkulun automaatiolla, jotta voidaan käsitellä suuri saapuvien osumien määrä ja varmistaa tietojenvaihdon ja yhteistyön laatu ja nopeus.
- Käytetään Schengenin tietojärjestelmän sormenjälkien hakutoimintoa täydessä laajuudessa.

4.6. Tietosuoja

Eräs tärkeä osa Schengenin säännöstöä ovat henkilötietojen suojaa koskevat säännöt. Tärkeimmät tähän osa-alueeseen sovellettavat säädökset ovat Schengenin tietojärjestelmää ja viisumitietojärjestelmää koskevaan säännöstöön sisältyvät henkilötietojen suojaa koskevat säännökset ja tulevaisuudessa uusia tietojärjestelmiä (rajanylitystietojärjestelmä, ETIAS, yhteentoimivuus) koskevat säännökset, yleisen tietosuoja-asetuksen⁶⁰ säännökset, joihin kyseisten järjestelmien säännöstössä tehdään ristiviittauksia, sekä direktiivi lainvalvontatarkoituksessa käsiteltävien henkilötietojen suojasta⁶¹.

Sen arviointi, miten jäsenvaltiot panevat Schengenin säännöstön täytäntöön ja soveltavat sitä tietosuojavaatimusten näkökulmasta erityisesti Schengenin tietojärjestelmän ja viisumitietojärjestelmän osalta, on olennainen suojatoimi.

Vaikka Schengen-arvioinnissa ei havaittu vakavia puutteita ja sovellettavien EU:n säädösten noudattamista yksittäisissä tapauksissa on arvioitava tapauskohtaisesti, ratkottavana on vielä useita **toistuvia ongelmia**:

- Joillakin kansallisilla tietosuojaviranomaisilla ei ole riittävästi henkilöstöä ja taloudellisia resursseja, mikä heikentää viranomaisten mahdollisuuksia toteuttaa kaikki Schengenin tietojärjestelmään ja viisumitietojärjestelmään liittyvät tehtävänsä.
- Osa tietosuojaviranomaisista on vaarassa joutua työhönsä kohdistuvan ulkoisen vaikuttamisen kohteeksi, mikä voisi vaikuttaa heidän riippumattomuuteensa.
- Kaikilla tietosuojaviranomaisilla ei ole tehokkaita korjaavia toimivaltuuksia lainvalvontaviranomaisiin nähden.
- Joissakin jäsenvaltioissa on katsottu, että tietosuojaviranomaisten on suoritettava useammin ja perusteellisempia tarkastuksia voidakseen hoitaa valvontatehtävänsä, jossa on kyse Schengenin tietojärjestelmän ja viisumitietojärjestelmän sisältämien tietojen käsittelyn laillisuuden valvonnasta.
- Tietosuojaviranomaiset eivät ole usein noudattaneet vaatimusta, jonka mukaan Schengenin tietojärjestelmässä ja viisumitietojärjestelmässä tapahtunut tietojenkäsittely tarkastetaan vähintään joka neljäs vuosi.
- Parannuksia tarvitaan usein myös tiedottamisessa rekisteröidyn oikeuksista Schengenin tietojärjestelmän ja viisumitietojärjestelmän yhteydessä sekä menettelystä kyseisten oikeuksien käyttämiseksi.
- Joissakin tapauksissa tietojärjestelmissä tehtyjen hakujen lokitietojen säilytysajassa ei vielääkään noudateta Schengenin säännöstöä.
- Useissa tapauksissa rekisterinpitäjät eivät varmenna itse ennakoivasti tietosuojan noudattamista eivätkä esimerkiksi tarkasta lokitietoja säännöllisesti.

⁶⁰ Asetus (EU) 2016/679 (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁶¹ Direktiivi (EU) 2016/680 (EUVL L 119, 4.5.2016, s. 89).

- Lisäksi kaikille henkilötietojen käsittelyyn osallistuville operatiivisille työntekijöille, joilla on pääsy tietojärjestelmiin, ei aina järjestetä säännöllistä ja jatkuvaa tietosuoja- ja tietoturvakoulutusta.

Laatikko 10. Tietosuojan painopisteet

- Jäsenvaltioiden olisi annettava tietosuojaviranomaisille riittävät resurssit, jotta viranomaiset voivat hoitaa kaikki Schengenin tietojärjestelmään ja viisumitietojärjestelmään liittyvät tehtävänsä.
- Tietosuojaviranomaisten olisi varmistettava, että Schengenin tietojärjestelmässä ja viisumitietojärjestelmässä tapahtunut tietojenkäsittely tarkastetaan vähintään joka neljäs vuosi.
- Schengenin tietojärjestelmän ja viisumitietojärjestelmän toimivaltaisten viranomaisten olisi toteutettava jatkotoimia erityisesti sisäiseen tarkastukseen ja koulutukseen liittyvien suositusten perusteella.
- Kaikkien vastuussa olevien yksiköiden on noudatettava uusien rajavalvontaa koskevien tietojärjestelmien (rajanylitystietojärjestelmä, ETIAS, yhteentoimivuus) täytäntöönpanon aikana kaikissa toimissaan lähestymistapaa, jossa yksityisyyden suoja on sisäänrakennettu. Olisi varmistettava, että tietosuojavaatimukset on sisällytetty järjestelmiin kattavasti ja että niitä noudatetaan näiden järjestelmien käytön alusta alkaen.

5. Seuraavat vaiheet

Vaikka meillä on nykyään paremmat valmiudet vastata nykyisiin ja tuleviin haasteisiin, lainsäädäntö tai kehys voi toimia hyvin vain, jos se pannaan täytäntöön tehokkaasti ja oikea-aikaisesti.

Viime vuosina tehdyt Schengen-arvioinnit vahvistivat, että jäsenvaltiot panevat Schengenin säännösten asianmukaisesti täytäntöön eri osa-alueilla ja että mekanismilla on saavutettu haluttu ja tavoiteltu vaikutus. Puutteita ja heikkouksia on kuitenkin havaittu, ja lisätoimia tarvitaan vielä joillakin osa-alueilla. Tässä kertomuksessa määritetään keskeiset painopistealueet, joilla tarvitaan kiireellisiä parannuksia, ja korostetaan, että kaikki käytettävissä olevat välineet on otettava käyttöön nopeasti ja asianmukaisesti.

Schengen-syklin myötä Schengen-alueella on nyt **vahvistettu ja vankka hallinto**, jolla varmistetaan poliittinen ohjaus lainsäädännön asianmukaiselle täytäntöönpanolle ja säännölliselle seurannalle. Syklin täytäntöönpanon ensimmäisten vaiheiden jälkeen on tärkeää jatkaa jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten ja virastojen yhteisten toimien ja yhteisen omistajuuden varmistamista prosessissa, joka jatkuu kohti seuraavaa, vuoden 2023 vuotuista sykliä.

On olennaisen tärkeää jatkaa työtä **toimivan Euroopan yhdennetyn rajaturvallisuuden** aikaansaamiseksi siten, että kootaan yhteen kaikki asiaankuuluvat EU:n ja kansallisen tason toimijat. Alueella, jolla ei suoriteta sisärajavallvontaa, on välttämätöntä, että jäsenvaltiot tekevät perusteellista **poliisiyhteistyötä**, että laajamittaiset tietojärjestelmät, erityisesti **Schengenin tietojärjestelmä**, pannaan tehokkaasti täytäntöön ja että **palauttamispolitiikka** ja **yhteinen viisumipolitiikka** ovat toimivia.

Lisäksi on panostettava siihen, että uusi tietotekniikka-arkkitehtuuri otetaan kokonaan käyttöön vuoden 2023 loppuun mennessä. EU on suunnitellut maailman **teknisesti edistyneimpiin** kuuluvan rajaturvallisuusjärjestelmän, ja tämä kunnianhimoinen hanke on toteutettava aikataulussa.

On erittäin tärkeää antaa Schengenin säännösten täytäntöönpanosta ja täytäntöönpanon valvonnasta vastaaville **riittävästi resursseja ja koulutusta**, jotta varmistetaan, että EU:n oikeudelliset sitoumukset toteutuvat tehokkaasti käytännössä. EU:n virastoilla on tässä yhteydessä keskeinen rooli, ja on tärkeää varmistaa, että niiden toimeksiannot hyödynnetään kattavasti.

Lisäksi on tärkeää, että Schengen-arvioinneissa annetut **suositukset** pannaan nopeasti ja tehokkaasti täytäntöön.

Vuoropuheluun ja säännölliseen seurantaan perustuva poliittisen sitoutumisen lisääminen varmistaa Schengen-alueen painopisteiden täytäntöönpanon. Komissio kehottaa tämän vuoksi jäsenvaltioita ja EU:n virastoja toteuttamaan painopisteiden edellyttämät toimet sekä tarvittavat jatkotoimet.

Tältä osin komissio pyytää kesäkuussa kokoontuvaa Schengen-neuvostoa hyväksymään Schengen-alueen uuden hallinnointimallin keskeiset osat ja painopisteet vuosiksi 2022–2023 tämän kertomuksen mukaisesti. Komissio seuraa prosessia tiiviisti sekä poliittisella että teknisellä tasolla ja raportoi saavutetusta edistymisestä ja seurantatoimista vuotuisen syklin lopussa.